



Nr. 249 – 2002

Jens Christian Hansen

Oppfatninger om flyttinger i Norge – Jamstillingskomitéens innstilling 1951.

Sammendrag

Notatet er en tekstanalyse av en offentlig utredning fra 1951. Formålet er å avdekke hvilke oppfatninger om flyttinger fra landsbygda som gjorde seg gjeldende blant politikere og forskere. Disse oppfatningene, spesielt om fremtidsutsiktene, kan evalueres i etterhånd. Evalueringen viser at oppfatningene om flyttingene og om landbruket bare i beskjeden grad bygget på dokumentert, objektiv kunnskap, men i stor grad var normative og subjektive.

Notatet ble presentert som foredrag på Norsk Geografisk Selskaps årskonferanse i Trondheim 5. – 6. april 2002. Det vil senere bli bearbeidet til et kapittel i en bok :Flyttinger i Norge 1950 – 2000, som forfatteren arbeider med.

e-postadresse: jens.hansen@nhh.no

Formålet med notatet.

Dette notatet er en del av en litteraturstudie under arbeid. Litteraturstudien tar sikte på å analysere endringer i det norske bosettingsmønsteret i annen halvdel av det tyvende århundret. Sentralt i analysen står flytting.

Søkelyset rettes mot politikeres og forskeres oppfatninger om flytting som problem. Gjennom disse femti årene har synet på årsakene til at folk flytter endret seg, og oppmerksomheten om ulike sider ved flytting som fenomen har skiftet. Hovedårsakene til disse skiftende oppfatningene ligger dels i at flytting som problem defineres ulikt i løpet av denne tiden, dels i at den faktiske kunnskapen om flytting har endret seg.

Politikernes oppmerksomhet har særlig vært rettet mot sider ved flyttingen som anses som uheldige, og de har vært på jakt etter virkemidler som kunne redusere disse negative virkningene.

Datagrunnlaget for flyttestudier.

Forskernes arbeid med flytting har langt på vei vært styrt av datatilgangen. Bykommunene fikk egne folkeregistre i 1917, men først i 1947 ble folkeregistre opprettet i samtlige kommuner. Fra 1951 fikk vi en mer omfattende publisering av flyttestatistikk. I tiden etter den annen verdenskrig og frem til 1980 ble det bygget opp sentrale databaser ved hjelp av folketellingsdata og registerdata, supplert med resultater fra intervjuundersøkelser. Data over folketallsutviklingen på regionalt og kommunalt nivå ble også gjort lett tilgjengelige i trykte kommunehefter fra folke- og boligtellingsene 1960-1990.

Et sentralt personregister med 1960-tellingen som grunnlag ble bygget opp i 1964 -1966, og har siden 1968 vært brukt som kilde for løpende befolkningsstatistikk. Etter hvert som statistikkgrunnlaget ble bedre, våget Statistisk Sentralbyrå å presentere befolkningsfremskrivninger i begynnelsen av 1970-tallet, først på nasjonalt nivå, etter hvert også på lokalt nivå.

Lokalhistorikere har også vært opptatt av befolknings- og bosettingsutviklingen, og etter hvert kom det også en rekke sosiologiske og geografiske flyttestudier som i tillegg til å bruke offentlige data også bygget på egeninnsamlede data i form av utsendte spørreskjemaer eller personlige intervjuer.

Datatilgjengeligheten bestemte langt på vei forskernes metoder. Lenge dominerte kvantitative analyser der flytterne ble gruppert i større kategorier. Etter hvert ble kvalitative metoder introdusert, enten som supplement til de kvantitative tilnærmingene, eller som konkurrerende metoder. Teoriutviklingen gikk også i retning av å analysere det enkelte menneskes forhold til flytting. Tilgang på lokale data la grunnlag for intensivstudier på enkeltsteder.

Et riss av flyttingene frem til 1945.

Skillet mellom politikere og forskere var ikke vanntett. Tilgangen på nye data ga politikerne ny innsikt, og politikernes løsningsforslag ble gjenstand for faglig analyse og kritikk. Av og til ble forsker- og politikerrollen spilt av én og samme person. Dette notatet tar fatt i politiker- og forskerrollene slik de ble spilt i årene like etter den annen verdenskrig, gjennom en tekstanalyse av Jamstillingskomiteens innstilling med vedlegg fra 1951 (St. meld nr. 48).

Som bakgrunn for denne analysen vil jeg trekke opp hovedlinjene i den norske befolkningsutviklingen i løpet av de hundre år som gikk forut for den politiske debatten om flytting som jamstillingskomiteen utløste. Begrunnelsen er at folks

oppfatninger om fortiden er en viktig del av deres forståelse av nåtiden og deres tanker om fremtiden.

Litteraturen om flyttinger i Norge er spinkel frem til 1950-årene. Mye av den politiske oppmerksomheten hadde vært rettet mot utvandringen, særlig til Amerika, som jo hadde hatt et betydelig omfang. Mellom 1865 og 1915 reiste 700 000 nordmenn ut av landet. Dette tallet må sees i sammenheng med at Norges befolkning i 1865 var 1.8 millioner. Norge var nest etter Irland det land i Europa som ble sterkest tappet for sin befolkningsressurs i denne epoken.

Omfanget av de innenlandske flyttingene henger sammen med byveksten, som lenge var beskjeden i Norge sammenlignet med mange andre vesteuropeiske land. En hovedårsak til dette var at industriutviklingen kom sent i gang i Norge. Derfor var Amerika et tiltrekkende alternativ.

Så sent som i 1900 bodde bare omlag en tredjedel av befolkningen i byer og andre tettsteder. I 1950 var det litt flere som bodde i byer og tettsteder enn i det spredt bosatte Norge, henholdsvis ca 1.7 og 1.6 millioner. Ved 1900-tallets slutt var tettstedsbefolkningen kommet opp i 3.3 millioner, eller nesten en fordobling i annen halvdel av 1900-tallet, mens den spredt bosatte befolkningen var nede i 1.0 millioner, eller en reduksjon på omlag en tredjedel. Tettstedsbefolkningens andel økte fra 52 til 77 % mellom 1950 og 2000.

I løpet av 1920-årene ble innvandringen til USA begrenset av politiske grunner. Den store arbeidsledigheten i Norge i begynnelsen av 1930-årene reduserte flyttingene fra land til by. Selv om folk fra bygdene var misnøyd med arbeidsmulighetene der, var forholdene ikke stort bedre i byene. Den nye giv på midten av 1930-tallet, der regjeringen Nygårdsvold oppmuntret til styrking av landbruksnæringene og gikk inn for å skaffe nye arbeidsplasser i bygdene bidro til at flyttingen til byene ble dempet. Under annen verdenskrig ble folk stort sett boende der de var. Ikke minst takket være okkupasjonsmaktens igangsetting av store anlegg knyttet til industri, kraftutbygging og kommunikasjoner ble det mulig for store deler av bygdebefolkningen å skaffe seg kontantinntekter i tillegg til dem primærnæringene kunne skaffe dem. Om de hadde ønsket å flytte til byene, var boligmangelen der stor.

Blant annet av disse årsakene fikk ikke de innenlandske flyttingene den samme oppmerksomhet som utvandringen hadde hatt. I tillegg kom det at datagrunnlaget for analyse var mangelfullt.

Den nye arbeidsdagen og dens utfordringer.

I 1945 ble de største politiske partiene enige om et fellesprogram for gjenoppbygging av et nedslitt Norge og for utjevning av ulikheter mellom næringer. Jordbruket ble viet spesiell oppmerksomhet i fellesprogrammet: "Vår jordbrukspolitikk må gi jordbruket en jevnbyrdig stilling ved siden av de andre næringer og ta sikte på en utjevning av livsvilkårene i landet."

Arbeiderpartiet kom i regjeringsposisjon og skulle gjennomføre fellesprogrammet. Men politikutformingen måtte bygge på en samfunnsanalyse. I juni 1946 nedsatte regjeringen en bredt sammensatt komité, jamstillingskomitéen, med i alt 20 medlemmer som med dagens ord skulle gjennomføre en levekårsundersøkelse. Komitéen skulle komme med forslag til "tiltak som kan treffes for å utjevne levevilkårene mellom og innenfor de enkelte næringer og gi størst mulig ensartethet i vederlaget for likeverdige arbeidsytelser."

Det viste seg raskt at komitéen ble særlig opptatt av det den kalte "flukten fra landsbygda". Regjeringen bidro til denne oppmerksomheten da den allerede i 1947 ba komitéen komme med en foreløpig uttalelse om flukten fra landsbygda.

Den bredt tenkte levekårsundersøkelsen utviklet seg gradvis til en smalere analyse av jordbruket og spesielt av sysselsettingsutviklingen i næringen.

Innflytterundersøkelsen av 1947.

En viktig del av komitéens arbeid besto i å skaffe til veie data som kunne bidra til levekårsanalysen og til en forståelse av befolkningens utvikling og sammensetning. Derfor ba komitéen Oslo kommunes statistiske kontor om å "foreta en undersøkelse av innflyttermassen til de større byer". Denne undersøkelsen, "Jamstillingskomitéens innflytterundersøkelser 1947" er trykt som et eget vedlegg til komitéinnstillingen. Den er preget av at virkelig relevante data er mangelvare.

Utredningene rømmer tilbake i fortiden, og stopper der de finner data, som for eksempel om utvandringen til Amerika. Gamle folketellinger blir saumfart, uten at det gir viktig innsikt: "Å greie ut om hvor flyttingene har gått og hvorfor, er ikke helt enkelt. Det er her et samspill av mange faktorer. Er det trangt i jordbruket i et fylke, er tendensen til utvandring sterk. Er det andre næringsmuligheter i fylket, vil mye av strømmen gå dit. Er det store og vekstkraftige byer i nærheten, vil de ta opp mye av strømmen" (s. 115).

Det var en stor ulempe for utredningene at den siste publiserte folketellingen var fra 1930. Resultatene fra folketellingen i desember 1946 kom for sent til å kunne brukes. Registreringen av flyttinger mellom kommuner kom først i gang i 1947. Derfor ble det gjennomført det en egen spørreskjemaundersøkelse. Planen om å intervjuer innflyttere til de største byene falt i fisk for Trondheims og Bergens vedkommende, fordi svarprosentene var for lave. I Oslo kom det inn bortimot 1000 skjemaer. Dessverre er utredningen uklar i sin beskrivelse av hvordan utvalget ble foretatt, og sier heller ikke noe om svarprosenten.

En del av spørsmålene som ble stilt er behandlet kvantitativt, i tabellform. Disse tabellene blir i liten grad analysert for å belyse undersøkelsens formål. Hovedårsaken var nok først og fremst at utredningene ikke var fortrolige med analyse av flyttinger. Undersøkelsen blesvekket av at dataenes pålitelighet og relevans egentlig ikke kunne måles. De kvantitative dataene gikk først og fremst på familieforhold, utdanning og yrke ved avreisen hjemmefra, samt kommunikasjonsforhold. For de av utflytterne som kom fra gårdsbruk, ble det også stilt spørsmål om driftsforhold. En oversikt over kulturelle og sosiale forhold på hjemstedet ved avreisen ble søkt oppnådd gjennom en blanding av kvantitative og kvalitative spørsmål, mens det viktige spørsmålet "Hvorfor reiste De til byen" er formulert slik at det forutsetter en kvalitativ tilnærming. De som skulle svare, ble stilt nokså fritt: "Gi her en redegjørelse for årsakene til at De reiste, de forventninger De stillet til bymiljøet etc. Dette avsnittet må De legge stor vekt på og gjøre framstillingen nøktern, korrekt og *fyldig*." Plassen avsatt på skjemaet er 12 linjer. De innkomne svarene ble så systematisert av utredningene og forsøkt kvantifisert, noe som innebar bruk av skjønn. Utredningene fant at arbeid, utdanning og arbeid+utdanning var de tre viktigste flytteårsakene, nevnt av vel 75 % av dem som svarte. Økonomiske forhold var avgjørende. De som ønsket utdanning ut over grunnskolen, fant vanligvis ikke noe tilbud innenfor daglig reiseavstand fra hjemsteder, og følte at de måtte flytte. De som ikke hadde planer om å ta videregående utdanning, ville likevel flytte fra hjembygda fordi de var misnøyd med arbeidstilbudet. Noen av de spurte trakk også frem sosiale og kulturelle forhold ved hjemsted og tilflyttingssted. Denne misnøyen ble formulert som "ingen tok seg av ungdommen" og "lite kulturelle tilstelninger". Utredningene slo likevel fast at kulturliv og underholdning var sekundært i forhold til arbeid og utdanning. De yngste utflytterne (under 20 år gamle da de flyttet) var minst fornøyd med hjembygda. De litt eldre (20-

24 år) var mer tilfreds med bygda. De mellom 25 og 29 var spesielt opptatt av at bygda var avstengt – de hadde følt seg isolert. På spørsmål om de trivdes i byen, svarte 60 % av kvinnene og 54 % av mennene ja, og de yngre trivdes bedre enn de eldre. Men de ga i liten grad uttrykk for hvorfor de trivdes.

Spørreskjemaet stilte også følgende spørsmål: "Er Deres opphold i byen tenkt å være midlertidig, eller har De tenkt å bli boende i byen?" Fire av ti flyttere trodde at de ville bli boende i byen, tre av ti at de ville reise tilbake, mens tre av ti svarte at de ikke visste hva de kom til å gjøre. Utrederne merket seg at færre av de yngste kvinnene trodde de vil reise hjem enn de litt eldre kvinnene, og har følgende forklaringer: "1. Mange kvinners framtid avhenger av om de blir gift eller ikke. Det er mannens arbeidssted som avgjør hvor de skal bo. 2. Kvinneoverskuddet i Oslo gjør at svært mange kvinner må tilbake til landdistriktene hvis de vil bli gift" (s. 134). Forklaringen uttrykker et syn på kvinnerollen; "Bli gift og følg din mann".

Flytteundersøkelsen inneholdt også utdrag av svar enkeltflyttere hadde gitt på spørsmålet "Hvorfor reiste De til byen". I alt kom vel 40 personer til orde. De fleste var unge, ugifte og nettopp kommet til Oslo. Derfor skrev de mest om det de reiste fra og lite og unyansert om det de var kommet til. Få av de unge tok opp spørsmålet om ektefelle. De litt eldre hadde mer nyanserte syn på forhold knyttet til Oslo. Mange av disse hadde tatt utdanning etter at de var kommet til byen. Ofte ble denne utdanningen gjennomført mens de var i arbeid. Heller ikke de eldre skrev mye om familie.

Flytteundersøkelsen gjenga disse utsagnene uten å kommentere dem, og trakk heller ingen sammenfattende konklusjoner.

I 1996 kom det en bok som heter "Flukten fra landsbygda, 50 år etter" (Fossen 1996). Fossen var selv kommet til Oslo like etter krigen, og arbeidet ved leiegårdskontoret i Oslo. Han deltok også i borettslag og foreninger i de nye drabantbyene til Oslo. Han har intervjuet 25 innflyttere. De fleste av dem kom til byen like etter krigen, og hadde gjennomlevd hele sitt yrkesaktive liv der. De er altså innflyttere som ble boende i Oslo. De som flyttet tilbake til hjemstedet har Fossen ikke oppsøkt. Fossen er bekymret over at de han intervjuet rundt 1996 hadde glemt eller fortrent forhold fra sine første år i Oslo. Men lesningen av deres fortellinger gir et levende og fortettet bilde av deres livsløp. Også her var arbeidet viktig, men boligforhold og familieforhold fikk også stor oppmerksomhet. Mange av innflytterne hadde fått hjelp av tidligere utflyttede slektninger til å skaffe seg husly da de kom til Oslo. Mange fant sine ektefeller i Oslo, ofte i bygdelag og andre foreninger. Barna vokste opp og ble boende i Oslo, noe som bandt foreldregenerasjonen enda sterkere til byen. Kontakten med hjembygda ble ofte holdt ved like så lenge utflytternes barn var små og barnas besteforeldre levde. Men etter hvert ble kontakten med hjembygda svekket. Mange hadde lekt med tanken på å flytte hjem når de ble pensjonister, men svært få tok skrittet.

Fossens bok forteller i ettertid om flytternes liv, mens Jamstillingskomitéens flytteundersøkelse følger dem bare en kort tid og kan av gode grunner ikke si noe særlig om forhold ved Oslo som brakte dem dit.

Jamstillingskomitéens samfunnssyn og fremtidsvisjon.

Siden flytteundersøkelsens analyse av "flukten fra landsbygda" var begrenset, måtte komitéen lete andre steder for å finne svar på spørsmålene den var satt til å vurdere, nemlig hva som kunne gjøres for å gi de som levde av landbruksnæringene levekår som gjorde at de ikke kom til å forlate næringene. Komitéen oppdaget raskt at den manglet data om inntektsforhold og andre materielle forhold, slik som boligforhold. Og som allerede nevnt, manglet den oversikt over flyttestrømmer og flytteretninger.

Hva var da mer naturlig enn at komiteens medlemmer bygget på egne livserfaringer? De fleste av medlemmene hadde sin barndom og ungdom i mellomkrigstiden, noen av dem før og under første verdenskrig. Tre av de tyve medlemmene var kvinner. Akademikerne i komitéen var først og fremst økonomer og landbruksøkonomer. Mange av medlemmene hadde viktige verv i Arbeiderpartiet. Viktige næringslivorganisasjoner var representert. Noen av medlemmene var bønder, skogsarbeidere og fiskere med politiske verv. De fleste medlemmene bar på forestillinger om det norske samfunnet slik det hadde vært mellom 1900 og 1930. Og nå skulle de altså se nærmere på fremtiden, med særlig vekt på landbrukets rolle i befolknings- og bosettingsutviklingen. Komiteen delte seg i viktige spørsmål i tre, et akademiker- og arbeiderpartidominert flertall på 14, et mindretall på 5 som besto av to bønder, en snekkermester, en husmor og en økonom – kanskje en slags 'grasrot'. Et mindretall for seg var en stortingsrepresentant fra Finnmark hvis visjon om Norge var et kommunistisk samfunn der staten eide alle produksjonsmidlene.

Bekymringen for jordbruket

Komiteen hadde ett samlende utgangspunkt for sitt arbeid, sammenfattet slik i stortingsmeldingen: "Utflytningen fra jordbruket over i andre næringer som for tiden pågår, er en uvanlig sterk fase i en utvikling som har pågått i nærmere 150 år. Denne utflytningen har sin dypeste årsak i den tekniske utvikling og har vært et nødvendig ledd i utviklingen fra det typiske bondesamfunn til det moderne samfunn med dets sterkt differensierte arbeidsdeling. Det er imidlertid full enighet i Komiteen om at utflytningen fra jordbruket i årene etter krigen har hatt et altfor sterkt omfang og med en rekke skadevirkninger" (St. meld. nr. 48 (1951), s. 4). Komiteinnstillingen slår fast at "det er få næringer som oppviser større stabilitet enn jordbruket. Det ligger i sakens natur at det må være slik" (s. 78). Meldingen gir dessverre ikke noen presisering av hva 'sakens natur' egentlig er.

Etterspørselen etter jordbrukets produkter oppfattes som relativt konstant, og ikke gjenstand for raske skiftninger slik tilfellet ofte er i andre næringer. I ettertid har vi kunnet se at etterspørselen har endret seg raskt, og at en økende del av landbruksproduktene kommer direkte eller indirekte fra utlandet. Komiteen slo også fast at den viktigste årsaken til stabiliteten i landbruket var at den dyrkede jord, som er den viktigste produksjonsfaktoren, bare sjelden har noen lønnsom alternativ anvendelse. Heller ikke denne sannheten har vist seg å være evig. Med loven i hånd har myndighetene gjennom hele annen halvdel av det forrige århundret forsøkt å hindre bønder i å få oppfylt et ønske om å selge dyrket mark til andre formål enn landbruk. Komiteen slo også fast at eiendomsfordelingen var svært vanskelig å endre, blant annet fordi arbeidskraften i jordbruket var sterkt bundet til bruksenhetene.

Politisk sett sto en overfor en dobbelt utfordring. Den ene var kortsiktig og besto i å sikre jordbruksbefolkningen en rimelig andel av nasjonalinntekten, samtidig som en rimelig inntektsfordeling mellom bøndene innbyrdes måtte etterstrebtes. Dette kortsiktige målet har i de påfølgende femti år preget de årlige jordbruksforhandlingene, der et underliggende prinsipp lenge var at ett årsverk i jordbruket skulle være like mye verdt som ett årsverk i industrien.

Den langsiktige utfordringen var formulert i komiteens mandat som påla den å vurdere hvordan jordbrukspolitikken kunne utgjøre et ledd "i en rasjonell næringspolitikk som fører til en øking av produksjons- og arbeidseffektiviteten, og dermed skaper grunnlaget for en høyere levestandard for hele folket."

Det kan lett oppstå motsetninger mellom kortsiktige og langsiktige mål, og mellom ulike langsiktige mål. Komitéen innså at arbeidskraft fra jordbruket ville bli overført til andre næringer, men mente at takten i overføringen måtte dempes.

Produksjonsøkonomiske grunner tilsier overgang fra jordbruk til skogbruk og industri, sier komitéen. Begrunnelsen for den forventede sysselsettingsveksten i skogbruket er denne: "Da mulighetene for mekanisering av skogsarbeid stort sett må antas å være mindre enn i jordbruket kan en for sterk reduksjon av jordbrukets – eventuelt bygdenes – arbeidskraft føre til at en ikke får utført det nødvendige eller forutsatte skogsarbeid" (s. 89). Det antydes et arbeidskraftbehov i skogen på 75 000 mann, under den forutsetning at en km² skog trenger ett årsverk. I 1950 sysselsatte skogbruket ca 40000 personer, men frem til 1980 sank sysselsettingen til ca 5000 personer, eller ett årsverk for 15 km² skog. Det er selvsagt ubarmhjertig å konfrontere fortidens antakelser med ettertidens realiteter, men det må likevel være lov å komme med en kritisk evaluering av gamle premisser for en fremtidsrettet politikk. En må ha lov til å mistenke komitéen for å ha tatt noe sterkt i om sysselsettingsvekst i skogbruket. Men dersom det er overordnet mål å dempe nedgangstakten i landbrukssysselsettingen, er det jo greit å bruke arbeidskraftbehovet i skogbruket som et argument for at jordbruksbefolkningen må være høy nok til at skogbruket ikke blir underbemannet.

Komitéen anførte også at en ikke skulle se bort fra at norsk jordbruk om 25-30 år ville være noenlunde konkurransedyktig internasjonalt sett. Også her viste det seg at komitéen tok alvorlig feil.

Komitéen prøvde å imøtegå kritikk av manglende lønnsomhet i jordbruket: "En skal heller ikke være blind for at rett nok skapes det gjennomsnittlig sett mindre verdier pr. dagsverk i jordbruket enn i industrien, men til gjengjeld yter den enkelte flere dagsverk i sitt liv, fordi jordbruket lettere kan nyttiggjøre seg barnas og de gamles arbeidskraft" (s. 80-81). Barnearbeid og kårfolks slit brukes altså som legitimasjon i 1950, men ville vel neppe vært betraktet som levekårsfordeler ved slutten av komitéens 25-30-årsperspektiv. Dette utsagnet synliggjør også hvordan komitéens medlemmer projiserer sin fortid inn i fremtiden, til tross for at de nok visste at mens komitéen arbeidet forlot gårdsarbeidere og gratisarbeidende barn av bønder jordbruket til fordel for annet arbeid, ofte langt fra oppvekststedet. Innstillingen gjør det da også klart at et problem jordbruket sto midt oppe i "ytrer seg i en delvis sterk mangel på leid arbeidshjelp. Det er naturligvis den del av jordbruksbefolkningen som ikke har jord selv – gårdsarbeidere, sveisere, innejenter og ung familiarbeidskraft – som først og fremst blir lokket bort fra jordbruket. Verst vil situasjonen bli på de mindre, dårlig drevne bruk, som ikke har råd til å betale de lønninger som etter hvert vil bli forlangt" (s. 90). På den ene side 'lokket bort', på den annen side dårlig betalt på hjemstedet. Komiteen var nok klar over at folk både ble skjøvet ut av jordbruket selv og at de ble tiltrukket av alternativt arbeid utenfor det. Innstillingen minner om at ungdommen "har sett de eldres slit for utkommet, og den vil kjenne de (bedre) vilkår som kan oppnåes på annen måte" (s. 90). De store, sentralt beliggende brukene i de viktigste, ofte bynære jordbruksområdene fikk ikke tak i den arbeidskraften de trengte. De mer periferert beliggende småbrukene ga på den annen side ikke levebrød til den oppvoksende slekt som stilte større krav til gode levekår enn deres foreldre eller besteforeldre hadde gjort. Komitéen er redd for at endringene i småbruksnorge blir for raske. Dens bekymring for de eldre brukerne som ikke kan omstilles til annet arbeid dempes ved en betraktning om at eldre arbeidskraft kan sysselsettes ved mindre rasjonelle bruk, selv om brukenes eksistensberettigelse på

lenger sikt kan være tvilsom. Sett i et moderne levekårsperspektiv er dette en tvilsom eldrepolitikk, men åpenbart akseptabel tenkemåte for 50 år siden.

Komiteén var altså klar over den økende takten i "flukten fra landsbygda", men trodde eller håpte at den ville være et midlertidig problem: "I virkeligheten er det bare en liten gruppe som kan karakteriseres som "potensielle vandrere". Det er nesten utelukkende folk i 15 – 25-årsalderen som har mulighet for å bytte yrke og forlate jordbruket. Når folk blir eldre, er de bundet av utdanning, familie og hjem, ofte eget hus, og av det miljø de er blitt vant til. De vandrer ikke, selv om de økonomiske kår i og for seg skulle oppfordre til det" (s. 77). Blant denne lille gruppen av potensielle vandrere vil bare en liten del forlate hjemstedet, mener komitéén. "Mange er av naturlige grunner knyttet fast til jorda, det gjelder f.eks. i utpreget grad de sønner som skal overta en gård etter foreldrene" (s.77). Komiteén beroliger: "Vandringene fra jordbruket finner vi derfor særlig mellom: a) arbeider- og funksjonærgruppen, og b) de yngre sønner på gårdene" (s. 77).

Hvorfor overser komitéén det den allerede har uttalt tidligere, nemlig at det ikke lenger var husmenn i det norske landbruket, at de (dårlig) lønnede gårdsguttene og -jentene var for full fart ut av drengestuen og budeiekammerset, og at siden odelsjenter ikke fantes, var det stor risiko for at bondens døtre forlot jordbruket.

Det kan også stilles et spørsmålsteget ved resonnementet om at bare en liten del av dem som er knyttet til jordbruket ønsket å flytte. Det er forsåvidt riktig at de fleste flytterne var mellom 15 og 25 år, men for hvert år som går, kommer det nye folk inn i denne gruppen, nemlig de som gjør seg ferdig med grunnskolen og begynner å tenke på hva de nå skal gjøre. Det er lett å se for seg langtidskonsekvensene av en slik utvikling; fornyelsen nedenfra i alderspyramiden svekkes og befolkningen eldes. Og slik ble utviklingen.

De dyptliggende årsakene til flyttingene mellom bygd og by.

Komiteén mente, som påpekt ovenfor, at ungdom fra bygdene ble lokket til byene, men også at det nok var ting ved bygdene som skjøv ungdommene vekk. Hva betyr mest, det som trekker eller det som skyver (pull eller push)? Komiteén viser til en artikkel av Gunnar Myrdal (1935): som hevder at flyttingene "nesten helt og holdent beror på bynæringenes evne til å motta ny arbeidskraft. En langvarig utvidelse av byggevirksomheten er f.eks. en sterkt påskyndende kraft; derimot er dårlige tider i jordbruket neppe av større virkning. Synker rentabiliteten innen jordbruket, kan dette visstnok senke jordbruksbefolkningens levestandard. Men denne omstendighet kan ikke i og for seg drive til større utflytting, hvis ikke de andre næringenes utvidelsesmuligheter samtidig bedres. Det er således forholdene i de mottagende og ikke i de avgivende næringer som er av betydning for overflytningenes størrelse. I dette spørsmål har feilaktige forestillinger gjort seg gjeldende helt til det siste. Særlig tilhengerne av frihandelsprinsippet var av den oppfatning at det bare behøvdes riktig dårlige tider i jordbruket for at jordbruksbefolkningen skulle minke ved at overflyttingen da økte. Denne oppfatning er imidlertid feilaktig. I denne spesielle henseende er den "naturlige tilpassing" meget langsom og ufullstendig" (s. 77, s. 308 i originalen).

Komiteén omfavnet Myrdal, kanskje spesielt når han pekte på at den naturlige tilpasningen i jordbruket gikk langsomt. Derimot tok komitéén lett på Myrdals påpeking av at andre næringers vekst drenerte bygdene for ungdom. En må også huske at Myrdal skrev sin artikkel i 1935, etter at industrien hadde gjennomgått en langvarig depresjon, og før industriveksten igjen økte blant annet som følge av forberedelsene til den kommende verdenskrig. I 1950 var situasjonen en annen. Den

nye arbeidsdagen begynte nettopp med gjenreisningen av et nedslitt Norge, og behovet for arbeidskraft i bygge- og anleggsvirksomhet var stort, ikke minst i de større byene. Mye av dette arbeidet kunne utføres av bygdeungdom med praktisk erfaring i slikt arbeid. Opplæringen fikk de i jobben. Det var også gode tider for industrien, både den som produserte for hjemmemarkedet og eksportindustrien. Det 'bondevennlige' mindretallet i komitéen ser imidlertid "at det allerede nå kan merkes forandringer i retning av en kommende depresjon i industrien. Om det snart går den vei, vil jordbruket tross alt kunne gi bedre livbergingsvilkår enn bysamfunnet" (s. 92). I etterhånd vet vi at den kommende depresjonen uteble. Mens sysselsettingen i jordbruk og i industri var omtrent jevnstore i 1946, sysselsatte industrien dobbelt så mange som jordbruket i 1960 og tre ganger så mange i 1970. Etter 1970 begynte riktignok industrisysselsettingen å falle, men dette førte ikke til vekst for jordbruket. Veksten ble kanalisert inn i tjenesteytende næringer i stedet. "Den langsomme naturlige tilpasningen" i jordbruket skjedde raskere enn Myrdal hadde tenkt seg, fordi jobbalternativene i andre næringer økte så mye raskere enn da han skrev artikkelen.

Komitéen ønsket at strukturendringene i jordbruket skulle skje langsomt, men erkjente at produksjonsøkonomiske grunner tilsa overgang fra jordbruk til skogbruk og industri, og gikk et skritt videre da den påpekte at en fordelingspolitisk konklusjon måtte bli at "jo færre mennesker som er knyttet til jordbruket, dess lettere vil det være å fylle kravet til gode vilkår for næringen (..) En ser også lett at de økonomiske betingelser for jordbruket ville ha vært fortvilet dersom en – med et stort sett gitt avsetningsmarked – nå som i 1875 hadde hatt 2/3 av totalbefolkningen knyttet til denne næringen" (s. 81).

Befolkningspolitiske og sosiale synsmåter.

Komitéen slo fast at retningslinjene for jordbruket ikke kunne bygge på foretaksøkonomiske og fordelingspolitiske synsmåter alene. Komitéen minnet om hvor viktig det var at jordbruket kunne brødfø befolkningen i tilfelle krig eller blokade. Så gikk den videre med en del befolkningspolitiske og sosiale betraktninger. Komitéen oppfattet befolknings situasjonen som problematisk. Til støtte for et slikt syn hadde den en prognose for befolkningsutviklingen 1945-1975, utarbeidet av byråsjef Julie Backer i Statistisk Sentralbyrå. (Prognosen er trykt som Vedlegg C til innstillingen (s. 154-163)). Backer tok utgangspunkt i antallet fødte i årene 1940-1947. Antallet fødte pr 1000 kvinner, som hadde nådd et bunnmål i 1935 (14.4), steg i krigsårene fra ca 16 til ca 20, og nådde et høydepunkt i 1946 (22.6), for å falle til 21.4 i 1947. Backer forventet at fødselsraten ville synke frem til 1955 da den ville ligge på gjennomsnittet for årene 1940-1943, og så ligge konstant frem til 1975. Tendensen var i store trekk slik som Backer forutsatte, men i underkant av den observerte virkeligheten. Hun forutsatte videre at dødeligheten ville ligge på samme nivå som i annen halvdel av trettiårene (vel 10 o/oo), mens den i virkeligheten ble liggende rundt 9 o/oo. Backers prognose for vekst mellom 1950 og 1975 var 120.000 personer, mens den virkelige veksten ble 750.000, slik at folketallet i Norge lå på ca 4 millioner i 1975, ikke på i underkant av 3.4 millioner, som Backer kom frem til.

Backer hadde laget en verdinøytral nasjonal prognose – eller fremskrivning, som vi ville kalle den i dag. Komitéen gikk videre i sine vurderinger, og slo fast at befolkningstilveksten truet med å stanse opp (s. 82). Dette bekymret komitéen, som mente at jordbruksbefolkningen burde holdes oppe i tall, siden erfaringer hadde vist at barnetallet holdt seg bedre oppe innenfor jordbruksbefolkningen enn i de fleste andre næringer. Men nok en gang viste det seg at erfaringene ikke var helt til å stole på.

Mens komitéen var i arbeid, forlot mange unge gårdene og skulle få sine barn andre steder, ikke minst i byene. Etter hvert utjevnet også fruktbarheten seg mellom by og land.

Så presenterte komitéen et verdisyn: "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 henvisning 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 ta farge av dem" (s. 82).

Mindretallet i komiteen utdypet dette synspunktet: "Fra beredskapssynspunkt, ut fra befolkningshensyn, hensynet til stabiliteten i samfunnet og ut fra det forhold at bondebefolkningen bedre enn bybefolkningen bevarer karakter- og kulturfaktorer av betydning for hele nasjonen, mener en 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" (s. 91).

Kort sagt, bønder er bedre enn byfolk.

Hva skal bygdebefolkningen leve av, og hvor skal den bo?

Komitéen regnet med at yrkesbefolkningen ikke ville øke nevneverdig i tiden 1950 – 1975, og det fikk den rett i, imidlertid av årsaker den ikke var oppmerksom på.

Andelen av den voksne befolkningen som var yrkesaktiv sank på grunn av lengere utdanning i begynnelsen av det voksne livsløpet, og folk avsluttet sitt yrkesaktive liv tidligere. Først da kvinnene for alvor ble synlige i arbeidsmarkedsstatistikken utover i syttiårene økte yrkesbefolkningen raskt.

Komitéens syn forutsatt at vekst i én næring ville føre til at andre næringer avga en tilsvarende arbeidskraft. Komitéen var også klar over at jordbruksnæringen sto lagelig til for hugg – nær 50 000 arbeidsføre personer hadde i løpet av de siste 10 år gått over fra jordbruket til andre yrker. Men komitéen trodde ikke at denne raske omfordelingen vil vare ved fordi den var diktert av helt ekstraordinære omstendigheter. Like fullt ville det skje en overgang.

Et argument for opprettholdelse av en stor jordbruksbefolkning "bygger på den grunnbetraktning at den størst mulige del av landets befolkning bør leve på landsbygda og ikke i byer og tettbygde strøk, og helst ha direkte kontakt med jorda. Det er innenfor komitéen stor sympati for et slikt syn" (s. 93). Såvel flertall som mindretall er klar over at et slikt mål bare kan nåes om andre næringer enn jordbruk får fotfeste i bygdene; "Det eneste som trengs er at de nye næringene som jordbruksbefolkningen skal overføres til, blir lokalisert på landsbygda, og at det blir lagt litt jord til de nye villaer og arbeiderboliger som vil vokse opp" (s. 89).

Komitéen ser altså for seg at den videre utviklingen av 'bynæringene' mest mulig foregår på landsbygda. Industrien vil være en nøkkelnæring. Om den vokser frem i bygdene, vil annen virksomhet som handel, transport og undervisning komme etter av seg selv. "Noe burde også kunne oppnåes ved at stat og kommune mest mulig prøver å unngå sentralisering, f. eks. ved å legge skoler, sjukehus o. l. til bygdesentra i stedet for til byene" (s. 89).

Om dette skjer, vil også jordbrukets vilkår bedres, dels fordi det oppstår lokale markedsmuligheter for jordbruksprodukter, dels fordi den alminnelige trivselen på bygdene vil bedres med økende befolkningstetthet, og også fordi bygdene får nye skatteyttere som gir bygdene inntekter til å gjennomføre tiltak.

Virkemidler som kan brukes for at industri vil finne det lønnsomt å etablere seg i bygdene kan for eksempel være en differensiert lønnspolitikk (lavere lønner i bygdene enn i byene?), bygdevennlige fraktsatser ved sjø- og landtransport, elektrisitetspriser, boligbygging og kommunikasjonsutbygging. Derimot er det ikke snakk om direkte økonomisk støtte til etableringer. Den kommer først senere. Komitéen viser også til arbeidsdirektoratets områdeplanleggingskontorer (etablert fra 1948 av) som vil vinne erfaring til glede for bygdeutvikling.

Komitéinnstillingen tegnet på denne måten konturer av en kommende bosettingspolitikk. Fortsatt så den for seg en i hovedsak spredt bosetting, men nevnte også bygdesentre, som kunne aksepteres om de ikke ble for store. Den bærende idéen varr at folk som forlot gårdsbrukene skulle gis alternative yrkesmuligheter i nærheten, slik at de ikke måtte flytte.

Komitéen nevnte ikke Schei-komitéen, som på samme tid utredet behovet for en revisjon av kommuneinndelingen . Den kom som kjent til at det ville være nødvendig å redusere antallet i kommuner i Norge, noe som ville kunne føre til færre og større kommunesentre. Uansett hvor små eller store slike bygdesentre skulle være, så fremmet Jamstillingskomiteen et prinsipp om desentralisert konsentrasjon som skulle stå sentralt i den evigvarende bosettingsdebatten som for alvor tok fatt i 1960-årene.

Den politiske behandlingen av Jamstillingskomitéens innstilling

Forventningene til innstillingen var høye. Den ble etterlyst av utålmodige stortingsrepresentanter i spørretimer både i 1949 og 1950. Etter fire og et halvt års arbeid, kunne komitéen levere sin innstilling til regjeringen i januar 1951, og i april fikk Stortinget regjeringens melding på sitt bord. Meldingen er et kort dokument på omlag ti sider. Nesten halvparten av meldingen oppsummerer innstillingen, mens regjeringens egne merknader utgjør ca 4 sider.

Regjeringen skulle skifte sol og vind mellom et et kommunistisk mindretall som ville ha et helt nytt samfunn, et konservativt mindretall som ville bevare så mye som mulig av landbruket, og et i hovedsak sosialdemokratisk flertall som ville endre det. Merknadene er en balansegang mellom bevaring og endring. (Regjeringen avsto fra en vurdering av det mindretall som ville avskaffe det kapitalistiske system.)

Regjeringen innså at komitéen ikke hadde fått brakt tilveie det tallgrunnlag som var nødvendig for å vurdere ulikheter i realinntekt og levevilkår mellom hovednæringene og innen dem. Den økonomiske argumentasjonen hang på en måte i luften på grunn av manglende data, og regjeringen anbefalte at arbeidet med å bedre datagrunnlaget skulle forseres.

Regjeringen merket seg at spesielt mindretallet understreket betydningen av ikke-økonomiske faktorer som måtte inngå i en vurdering av det fremtidige jordbruket i Norge, og fant at den politiske behandlingen ble vanskeliggjort av denne tilnærmingen.

Komitéen hadde, til tross for intern uenighet, samlet seg om det syn at store befolkningsgrupper innen jordbruk og fiske hadde lavere inntektsnivå og levestandard enn de øvrige deler av folket. Ulikhetene skyldtes i vesentlig grad uheldige og lite rasjonelle driftsforhold. Regjeringen mente at jordbrukspolitikken måtte ta fatt i disse problemene, og overlot til Landbruksdepartementet å arbeide videre med dem.

Regjeringen tok fatt i komitémindretallets uttalelser om at jordbruksbefolkningens størrelse ikke bare burde avgjøres av økonomiske krefter alene, men at sosiale og kulturelle forhold også måtte trekkes inn, og slo fast at "opprettelsen av en jordbruksproduksjon og en bondebefolkning som går ut over

rammen av det som til enhver tid er rasjonelt og forsvarlig nasjonaløkonomisk sett, i en eller annen form vil måtte medføre en økonomisk belastning for det norske folk eller for deler av befolkningen" (St. meld. nr. 48, 1951, s. 7).

En viss nedgang i sysselsettingen i jordbruket ville være nødvendig. Om bøndene skulle kunne bedre sine levekår, måtte bruksstrukturen endres slik at små bruk ble større. Regjeringen var enig med komitéen i at "den størst mulige del av landets befolkning bør leve på landsbygden, og ikke i byer og tettbygde strøk" (s. 8), men ville fremme en slik utvikling ved å gjøre næringslivet i bygdene bredere. Dette ville være nødvendig for at bygdene skulle kunne tilføres "de kulturelle og sosiale goder som byene nå har fremfor bygdene, og for ellers å utjevne den forskjell i realinntekt og levevilkår som måtte være til stede mellom bygder og byer" (s.9).

Regjeringen nevnte initiativ den hadde tatt for å bedre bygdens elektrisitet- og vannforsyning, en forutsetning for etablering av industrivirksomheter så vel som en forutsetning for bedre boligforhold for dem som bodde i bygdene. Den pekte på at den allerede hadde gjort mye for å utvikle utdanningstilbudet i bygdene, så som etablering av nye landsgymnas og statsrealskoler, yrkesskoler og lærlingskoler. Kulturtilbudene var styrket gjennom bygging av samfunnshus og institusjoner som Riksteatret og Norsk Bygdekino.

Oppsummeringen er denne: "Regjeringen vil føre videre den politikk som har vært fulgt i etterkrigsårene for å fremme bygdens økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og vil nærmere overveie hvorledes de idéer Jamstillingskomiteen har gitt uttrykk for på dette område, best kan innpasses som ledd i denne politikk" (s. 10).

Og så ble saken sendt til Stortinget for videre behandling. Men denne kom aldri. Presidentskapet sendte såvel i 1951, 1952 og 1953 melding til Stortinget om at stortingsmeldingen var blitt utsatt. Da representanten Borgen – som hadde vært medlem av Jamstillingskomitéen – i 1955 spurte presidentskapet hvorfor saken aldri var kommet til Stortinget, ble han møtte med formaljuridiske argumenter knyttet til Stortingets forretningsorden. Saken var utgått på dato. Den store diskusjonen om hva som burde skje i bygdene kom ikke.

En kan spørre seg om årsakene til denne treneringen og endelige henleggelsen. Jeg tror at den skyldes at jamstillingskomiteen hadde tatt for seg et saksområde som var sektorovergripende og som derfor berørte flere departementer, og at det derfor i praksis ble partert og bitene overlatt det enkelte departement.

Et forhold som gjorde det vanskelig å se saken i stor bredde, var at det nødvendige datamaterialet om den regionale inntekts- og levekårsutviklingen ikke fantes. Forskernes beskjedne bidrag til analysen, hva enten det gjaldt flytteanalysen eller befolkningsfremskrivningen, skyldtes først og fremst at de ikke hadde data, men også (i flytteundersøkelsen) at de ikke maktet å analysere de data de hadde.

Dessuten var det slik at mens tiden gikk, endret forholdene på bygdene seg så raskt at selve virkelighetsbeskrivelsen ble utdatert. Jeg har vært inne på at komitéens medlemmer måtte gripe til sine egne livserfaringer for å mene noe om fremtiden. Den utviklingen i næringslivet og bosettingen som mindretallet fryktet og flertallet aksepterte var i full gang, og Regjeringen arbeidet for denne utviklingen gjennom sin infrastrukturpolitikk og sin industripolitikk.

Jamstillingskomiteens innstilling havnet i skrivebordsskuffen, men er i ettertid vel verdt å ta opp igjen, dels fordi den gir et mentalitetsbilde, dels fordi den kan være et nyttig utgangspunkt i en evaluering av befolknings- og bosettingsutviklingen i Norge i annen halvdel av det tyvende århundre.

Kilder:

St. meld. nr. 48 (1951) Om jamstillingskomitéens innstilling
(Vedlegg: Jamstillingskomiteens innstilling med vedlegg)

Fossen, Asbjørn (1996): Flukten fra landsbygda, 50 år etter. Eget forlag, Oslo.

Myrdal, Gunnar (1935): Svensk jordbruk og dets fremtidsproblemer. Det tyvende århundre, s. 306-312, Det Norske Arbeiderparti, Oslo.