

DYNAMISK ELLER KONSOLIDERT BOSETTINGSMØNSTER I NORD?

Jan Einar Reiersen

Ottar Brox var alltid opptatt av hvorfor folk slo seg ned og ble boende i de mange bygdesamfunn i Nord-Norge. Det var grunnlaget for hans tidlige forskningsinnsats. Med utgangspunkt i husholdsanalyser i ulike lokalsamfunn fikk han fram ny innsikt. I prosjektet Regionale integrasjonsprosesser i Nord-Norge fra slutten av 1970-tallet analyserte han hele bosettingsmønsteret fra konsentrasjonsfasen 1950–1970 til konsolideringsfasen på 1970-tallet. Han formulerte spennende hypoteser, men i ettertid viser det seg at bosettingsendringene ikke helt fulgte det mønsteret som Brox hadde kommet fram til. Kritisk etterprøving preger dette kapitlet, samtidig som det trekkes fram en del sentrale utviklingstrekk når det gjelder bosettingsutviklingen i Nord-Norge i de seinere tiårene.

Innledning

Spørsmål om grunnlaget for bosettingsmønsteret og hvordan regionale endringsprosesser finner sted, har interessert samfunnsgeografer, andre samfunnsforskere, historikere og politikere i lang tid. Hvorfor og hvordan har vi fått et så desentralisert bosettingsmønster? Når startet sentraliseringen med byvekst og bygdeavfolkning? Har sentraliseringsbølgen noen

gang blitt brutt, og hva skyldes det i så fall? Hvordan vil bosettingsmønsteret utvikle seg framover, og hvilke samfunnskrefter vil dominere utviklingen? Kan bosettingsmønsteret styres?

Dette er noen av spørsmålene som vil bli berørt i dette kapitlet. Bakteppet er Ottar Brox' såkalte konsolideringshypotese, klarest formulert i boka *Nord-Norge. Fra allmenning til koloni*.¹ Den går i korthet ut på at de regionale utviklingsprosessene i Nord-Norge etter 1970 ikke kan beskrives ut fra en selvforsterkende vekst i sentrum. Brox mente at den sentraliseringen som skjedde fra omkring 1950, ble brutt og avløst av en konsoliderende bosettingsutvikling.

Hva menes med bosettingsmønsteret?

Bosettingsbegrepet ble definert av geografen Hallstein Myklebost i avhandlingen *Norges tettbygde steder 1875–1950*.² Her klassifiseres bosettingen enten som spredt eller tett. For å være et tettsted må husene ikke ligge mer enn 50 meter fra hverandre, og det må bo minst 200 innbyggere på stedet. De som bor utenfor slike konsentrasjoner, bor spredt. Tettstedene klassifiseres videre etter størrelse og funksjon, mens spredtbygde områder er en samlekategori. Definisjonene har ikke noe med kommunegrenser å gjøre. Innenfor hver kommune kan det være mange tettsteder.

Selv om det kan reises flere innvendinger mot dikotomien tett–spredt, brukes begrepene fortsatt. Den viktigste analytiske endringen er innføringen av begrepet «pendlingsregioner», som består av mellomstore og store tettsteder med et (dag)pendlingsomland. Begrepet brukes for å karakterisere funksjonelle byer, som omfatter spredtbygde områder og mindre tettsteder.³ Disse har et felles arbeidsmarked og i mange tilfeller også et integrert bolig- og servicemarked. Slike byregioner kan ofte omfatte boligområder og lokale samfunn i flere kommuner. I mange regionale analyser brukes likevel kommunen som minste geografiske enhet. Mange kommuner kan inngå i byregionens pendlingsomland. Studier av politikk og samfunnsutvikling er imidlertid primært knyttet til kommuner og hva som skjer i disse.

¹ Brox 1984.

² Myklebost 1960.

³ Myklebost 1985.

I bosettingsanalyser er det viktig å huske på at kommunene er svært ulike med hensyn til størrelse og geografisk utstrekning. De egner seg derfor ikke til å analysere et bosettingsmønster og endringsmønster. Tromsø med nesten 80 000 innbyggere og et stort areal kan ikke sammenlignes med eksempelvis Røst, Lavangen eller Nesseby med under 1000 innbyggere og et lite landareal. Likevel må det nevnes at for å få fram det store bildet av forskjeller mellom regioner og landsdeler i et sentrum–periferi-perspektiv er det ofte tilstrekkelig å benytte seg av kommunedata fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

Faser i nordnorsk bosettingsutvikling

Ottar Brox sier at nordnorsk bosettingsutvikling må forstås som det samlede utslag av individers og gruppers strev etter å realisere sine prosjekter.⁴ Dette er i tråd med hans grunnleggende måte å analysere samfunnet på. Om han klarer å gjennomføre dette i sin regionale analyse, kan diskuteres. I prosjektet Regionale integrasjonsprosesser i Nord-Norge fra slutten av 1970-tallet deler Ottar Brox bosettingshistorien inn i tre faser.⁵

Fase I, som går fram til cirka 1950, gir han betegnelsen småbrukersamfunnet. Den er preget av et hushold som kombinerer sjølforsyning med kontantinntekter fra salg av egen produksjon (fisk, jordbruksprodukter) og lønnsarbeid. Spredt bosetting er et dominerende trekk. I 1950 bodde 273 000 personer eller omkring 75 % av Nord-Norges befolkning i spredtbygde strøk. Brox er selvsagt oppmerksom på at det finnes tettsteder knyttet til gruvedrift og handel, samt fiskevær, som på grunn av topografiske forhold har en konsentrert bebyggelse med over 200 innbyggere. Dette er grunnen til at halvparten av Finnmarks befolkning på 1950-tallet bodde på små tettsteder, de fleste av disse var fiskevær.

Fase II (1950–1970) kalles *sentraliseringsfasen*, karakterisert ved kraftig tettstedvekst og klare avfolkningsforløp. Brox hevder at den veksten er kumulativ, preget av industrietableringer. Den er dominert av statlig planlegging, basert på sosialøkonomisk tankegods, kalt modernisering. Veksten er selvforsterkende og framskyndes av politiske myndigheter gjennom regionale planer, som Nord-Norge-planen, samt distriktpolitiske virke-

⁴ Brox 1984: 59.

⁵ Brox 1980.

midler. Statlig industrireising som i Mo i Rana og satsing på trålfiske og fryseindustri hører med i dette bildet.

Fase III (1970–1980) kaller Brox *konsolideringsfasen*. Den preges av at tettstedene vokser langsommere, og at nedgangen i utkantområdene nesten stopper opp. Det skjer altså et brudd med den selvforsterkende utviklingen. Brox antyder at *sektor* eller *segment* er viktigst for å forstå utviklingen i fase III.

I Brox' prosjekt om regionale integrasjonsprosesser skifter han perspektiv fra husholdsbeslutninger og lokalsamfunn til regional analyse av endringer i bosettingsmønsteret. Det krever andre metoder og andre typer data.

Sentraliseringsfasen – analysemodeller

I boka *Nord-Norge. Fra allmenning til koloni* dokumenterer Brox, som flere andre samfunnsforskere, de bosettingsendringene som foregikk i fase II, dokumentert gjennom tall for tett og spredt bosetting, men også befolkningsendringer i de 588 tellekretsene som Statistisk sentralbyrå opererte med for Nord-Norge. Ifølge Brox ville de observerte konsentrasjonsprosessene være kumulative. Selv om han ikke direkte refererer til den svenske sosialøkonomen Gunnar Myrdal,⁶ er det rimelig å knytte den modellen han bruker, til Myrdals arbeid. Myrdals utgangspunkt er kritikken av internasjonal handelsteori, som la vekt på stabil likevekt over tid. Myrdal mente imidlertid at systemet knyttet til handel utviklet seg mot ubalanse og kumulativ vekst. Dette ville føre til kapitalbevegelser og migrasjon i retning sentrum. Disse dragsugseffektene («backwash effects») vil stadig forsterke hverandre.

De kumulative vekstprosessene knyttet til regionale utviklingsforløp er grundig beskrevet av samfunnsgeografen Knut Bjørn Lindkvist.⁷ I norsk sammenheng er samfunnsgeografen Tor Fr. Rasmussens modell om «urbaniseringens ubønnhørighet»⁸ den mest brukte for analyser av norsk bosettingsutvikling. Den er nærmest deterministisk med vekt på næringsendringer og vekst i byregioner. Brox' tilsvar til dette er at urbaniseringen

⁶ Myrdal 1957.

⁷ Lindkvist 2002.

⁸ Rasmussen 1968: 62–82.

ikke er noe som «går av seg sjøl» – han legger avgjørende vekt på at statlig politikk og planlegging forsterker sentraliseringen.

Bosettingsutviklingen i sentraliseringsfasen

At folketallet økte i byene og tettstedene og gikk tilbake i spredtbygde områder, henger sammen med at særlig yngre folk flyttet fra periferi til sentrum. Sentre vokser på bekostning av utkantene. Vi kjenner til uttrykket «flukten fra landsbygda». Primærnæringene rasjonaliseres, mens de tettstedsdominerende næringene som industri og tjenesteyting har behov for ny arbeidskraft. Stadig flere kvinner går ut i lønnet arbeid. Den omfattende kommunesammenslåingen som ble gjennomført midt på 1960-tallet, er en del av sentraliseringspolitikken.

Tabell 1. Befolkningsutvikling i tett- og spredtbygde områder 1950–1980

	1950–1960	1960–1970	1970–1980
Finnmark spredt	–4,70 %	–20,80 %	–13,10 %
Troms spredt	–6,60 %	–11,60 %	–9,40 %
Nordland spredt	–10,80 %	–18,40 %	–15,00 %
Finnmark tettsteder	27,10 %	23,20 %	11,30 %
Troms tettsteder	41,60 %	32,40 %	23,80 %
Nordland tettsteder	37,90 %	23,60 %	14,80 %

Kilde: Gjessing, Myklebost og Solerød.⁹

⁹ Gjessing, Myklebost og Solerød 1984: 47, 81 og 119.

I alle tre fylkene gikk innbyggertallet i de spredte områdene tilbake i perioden 1950–1970, mest i Nordland. Tabellen viser klart at tilbakegangen var større i alle fylkene på 1960-tallet enn på 1950-tallet. Mange små, for det meste isolerte steder, ble helt avfolket.¹⁰ Dette er med på å underbygge teorien om kumulativ vekst. På den andre siden er bildet det motsatte for tettstedsveksten. Befolkningsveksten i byer og tettsteder var kraftigst i alle tre fylkene på 1950-tallet og klart lavere på 1960-tallet. Det passer ikke med teorien.

Noen demografiske faktorer, som Brox ikke har tatt hensyn til, er at det var stor nettoutflytting fra Nord-Norge. Folk flyttet nemlig ikke bare inn til byer og tettsteder i Nord-Norge. Nettoutflyttingen sørover var årlig på over 2000. Oslo-området var flyttemålet for de fleste. Dette viser at hele landet og hierarkiet av byer må være med i en regional analyse.

I siste halvdel av 1960-tallet var den årlige nettoutflyttingen fra landsdelen dobbelt så stor som tidligere i sentraliseringsfasen, med omkring 4000 per år. Flytting sørover kan forklare hvorfor tettstedsveksten i Nord-Norge ble klart mindre. De nordnorske byene klarte ikke å absorbere den økende utflyttingen fra distriktene. Fra så å si alle kommunene var det betydelig nettoutflytting sørover, et mønster som stort sett har vedvart siden.

1970-tallet: Brudd og konsolidering

Det mest spennende og utfordrende med Brox' analyse er hans hypotese om at det omkring 1970 skjedde et brudd med den kumulative sentraliseringen, og at bosettingsmønsteret ble konsolidert. Myklebost¹¹ mener imidlertid at dette bruddet skjedde allerede på midten av 1960-tallet, på nasjonalt nivå.

Tabellen viser at tettstedsveksten i perioden 1970–1980 var lavere, og at tilbakegangen var mindre i spredtbygde områder sammenlignet med konsentrasjonsfasen. Spørsmålet er om det skjedde en konsolidering. Brox henviser ikke bare til tallene for tett og spredt. Han innfører også byregionbegrepet, hvor det legges vekt på betydningen av den storstilte vegutbyggingen, med framveksten av privatbilismen, som fant sted i disse årene. De som pendlet inn mot bysentre, ble registrert som bosatte i distriktet, altså kunne bosettingen opprettholdes uten at det blir skapt ny sysselsetting lokalt.

¹⁰ Reiersen 2001.

¹¹ Myklebost 1985.

Drivkrefter og forklaringsmodell

En analyse av bruddet med sentraliseringsfasen krever en kompleks forklaringsmodell. Næringsutvikling og næringspolitikk, sammen med distrikts-, velferds-, utdannings- og samferdselspolitikk, inngår i modellen. Men det gjør også kommunene, både som redskap for nasjonale myndigheter og som selvstendige utviklingsaktører.¹² 1970-tallet ble kalt «distriktenes tiår». Målsettingen «om å bevare hovedtrekkene i vårt nåværende bosettingsmønster» ble ikke bare en nasjonal målsetting, men noe som talspersoner fra de fleste sektorene sluttet seg til.¹³ Bosettingsmålsettingen ble ikke konkretisert, men det er rimelig å anta at med «hovedtrekkene» ble det siktet til kommunenivået, en enhet som hadde minst ett levedyktig senter. På 1970-tallet fortsatte tilbakegangen i sysselsettingen innenfor primærnæringene, men nå stagnerte også industrisysselsettingen. Mange bedrifter ble splittet opp i en produksjonsdel og en administrativ del. Produksjonsdelen ble ofte flyttet ut til noe mindre steder eller til lavkostland. Kabelfabrikken som flyttet produksjonsdelen til Rognan, utenfor Bodøs dagpendlingsomland, er et slikt eksempel.

På skole og utdanningsområdet skjedde det mye fra slutten av 1960-tallet. Ungdomsskolen ble obligatorisk, samtidig som strukturen av barneskoler i stor grad var intakt. Utbygging av kommunale helsetjenester, særlig sykehjem, bidro til å styrke kommunesentrene som på denne måten kunne vokse gjennom offentlige arbeidsplasser, noe som i stor grad tilførte kommunene kompetanse.

I tillegg fortsatte fylkeskommunene og staten en storstilt vegutbygging, med bruer og tunneler, noe som bandt landet sammen. Utbyggingen av det videregående skolesystemet og høyere utdanning må også nevnes. Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Bodø, og etter hvert også Alta, kom i denne perioden. Her ble det etablert akademiske fagmiljøer og utdannet fagpersonell som Nord-Norge trengte, og et flertall av disse ble boende i landsdelen, iallfall i en lang periode.¹⁴

For de private tjenesteytende bransjene er bildet sammensatt. Det var et desentralisert mønster av dagligvarebutikker i bygdene, mens spesialforretninger og spesialiserte tjenester krevde et større kundegrunnlag, og disse ekspanderte i sentrumsområder. Samspillet mellom marked og politikk

¹² Se Larsen og Aarsæther (red.) 1985.

¹³ Reiersen 1981.

¹⁴ Fulsås 1993.

står sentralt. Brox har ingen helhetlig modell for å forklare konsolideringsfasen. Han sammenfatter denne fasen som produkt av (1) økende pendling, (2) lav yrkesdeltaking og (3) stor statsavhengighet. Her underspiller han den næringsøkonomiske omstillingen og betydningen av velferds kommunen – og «utviklingskommunen».¹⁵

Kan konsolideringen dokumenteres?

Svakere tilbakegang i spredtbygde områder, tilsier ikke nødvendigvis at bosettingsmønsteret er konsolidert slik Brox hevder. Befolkningsnedgangen varierer fortsatt fra 9,4 % til 15 % i fylkene. Samfunnsgeografen Jens Chr. Hansen har i artikkelen «Bosettingsmønsteret i utkant: Stabilt eller dynamisk?» en grundig, empirisk basert kritikk av Brox' konsolideringshypotese.¹⁶ Med utgangspunkt i fire kommuner (Hadsel, Lødingen, Andøy og Alta) dokumenterer han at tilbakegangen er like stor i de spredtbygde områdene som i sentraliseringsfasen. Unntaket er to kretser i Alta, som er innenfor dagpendlingsområdet til kommunesenteret. Kommunesentrene vokser kraftig, med unntak av Andenes. Hvordan møter Brox så denne kritikken? Han er erklært tilhenger av Karl Poppers vitenskapsteoretiske syn om at all kunnskap er foreløpig og dermed falsifiserbar.

Men når Brox tar for seg Hansens dokumentasjon, virker det som om han er mer opptatt av å forsvare sin egen hypotese enn å se om Hansens studier og andre data kan bidra til å falsifisere den. Skulle han fulgt Popper, ville spørsmålet vært om Hansens og SSBs data kan bidra til å falsifisere konsolideringshypotesen, men det gjør han ikke. Brox imøtegår derimot Hansen på tre måter. For det første ved å henvise til befolkningsdata fra en utkantundersøkelse i Troms som peker i en litt annen retning.¹⁷ Geografiske forskjeller mellom de tre nordnorske fylkene nevnes også.

For det andre hevder Brox at befolkningsutviklingen ikke sier alt om bosettingsmønsteret. Boligbygging er ikke med i bosettingstallene, og i mange spredtbygde områder kommer det nye boliger på 1970-tallet. Det er blant annet påvist i Salangen kommune,¹⁸ der det ble bygget dobbelt

¹⁵ Finstad og Aarsæther (red.) 2003.

¹⁶ Jens Chr. Hansen i Nilsen, Reiersen og Aarsæther (red.) 1982.

¹⁷ Brox henviser til en upublisert rapport av Jan Henry T. Olsen som undersøker 19 steder med fra 1 til 99 innbyggere i Troms som utgjør bare 3,4 promille av fylkets befolkning.

¹⁸ Reiersen 1982.

så mange nye boliger på 1970-tallet som tiåret før. Men Brox trekker ikke boligbygging inn i sin analyse av konsolidering. Og det er ikke bare ny boligbygging som er viktig i bosettingssammenheng; fraflyttede boliger blir i mange tilfeller tatt i bruk av andre. For det tredje hevder Brox at Hansen ikke problematiserer om de spredtbygde kretsene har vegtilknytning. Selv om Hansen ikke redegjør for dette, betyr det ikke at dataene hans er lite relevante. Siden vegutbyggingen fortsatte på 1970-tallet, skulle det tvert imot være et argument som talte for redusert befolkningstilbakegang, gjennom bedre muligheter for pendling. Regional integrasjon gjennom pendling fra geografisk større områder rundt de større tettstedene og byene økte på 1970-tallet. Samfunnet utviklet seg i et senter–omlandssystem som i noen grad var i balanse og i større grad utgjorde et gjensidig avhengighetsforhold. Men når Brox påstår at befolkningsveksten er tilnærmet like stor i omlandsbygdene som i sentrene, mangler han empirisk belegg.

Utviklingen etter 1980 – drivkrefter og bosettingstrekk

Hva har skjedd de siste 40–50 årene? Sentraliseringen, i form av at stadig flere bor i tettsteder og byregioner, fortsetter. Samtidig har mange små og mellomstore tettsteder vært preget av tilbakegang. Styrken i byveksten har variert fra år til år. Det samme gjelder tilbakegangen i de spredtbygde områdene. Det er færre steder som blir totalt avfolket. Den demografiske utviklingen har vært preget av redusert fødselshyppighet og lengre levealder. I tillegg har mønsteret med betydelig nettoutflytting sørover fortsatt. Det gjelder både i byene, på mindre tettsteder og i de spredtbygde områdene.

Arbeidsinnvandring er et viktig fenomen som har foregått i alle kommunene i flere tiår. Mens det i sentraliseringsperioden først og fremst var snakk om arbeidsplasser, eller fraværet av lokale arbeidsmuligheter, har mangel på fagfolk og kompetanse i mange næringer og sektorer vært den nye gjennomgangsmelodien, både i senter og utkant. Polakker, svensker og folk med andre nasjonaliteter har flyttet til Norge og bidratt til å opprettholde folketallet, iallfall redusere tilbakegangen, i svært mange kommuner. I flere perioder er det i tillegg bosatt flyktninger rundt om i hele landet. Minst tre bølger bør nevnes. Den første fra Balkan på 1990-tallet, så fra

Syria og i de seinere år fra Ukraina. Disse flyktningene registreres som nye innbyggere i de kommunene de blir bosatt i. Uten disse ville folketallet gått kraftig tilbake i svært mange kommuner. Når det gjelder nye næringer som oljevirkksomhet og fiskeoppdrett, er det noen viktige særtrekk sett i et bosettingsperspektiv. Arbeidstidsordningene for offshorearbeiderne gjør at de i prinsippet kan bo hvor de vil. Derfor er det mange oljearbeidere som bor i spredtbygde områder, spesielt på Vestlandet.

Oppdrettsnæringen, som har vokst mye de siste 40 årene, ikke minst i Nord-Norge, er en distriktsnæring. Fjorder og kystnære havområder er blitt en ny naturressurs på linje med det kystnære fiskeriressurser og jordbruksarealer i sin tid var. Den økende turismen har også hatt positive effekter mange steder i distriktene. Når kunde- eller befolkningsunderlaget er grunnlaget for privat og offentlig virksomhet, legges de minste enhetene ned. Det har gjort seg gjeldende for dagligvarebutikker og barneskoler.

Den rivende teknologiske utviklingen har stor betydning på alle områder. Sparebankene hadde omkring 1980 filialer i de fleste norske kommuner. Banktjenester er i stor grad blitt overført til nettbankene. Bankfilialer, og dermed arbeidsplasser, er forsvunnet, ikke minst i distriktene. Folk kjøper ikke lenger frimerker og utfører andre tjenester på postkontorene. Tjenestene er overtatt av butikker og bensinstasjoner. Den ekspanderende netthandelen tar store enheter seg av.

Krymper bosettingsmønsteret fortsatt?

Uten at Brox sier det direkte, tyder mye på at han mente at det konsoliderte bosettingsmønsteret fra 1980-tallet ville holde seg intakt, selv om folketallet gikk noe tilbake i de spredtbygde områdene. At bosettingsmønsteret, forstått som steder hvor det bor folk, endrer seg langsommere enn hva befolkningsendringene på de samme steder forteller, er det viktig å være oppmerksom på. Først når den siste fastboende dør eller flytter, blir bosettingsmønsteret endret. Når bygder har fått veg, fergeforbindelse eller andre infrastruktureltiltak, ser det ut til at stedet overlever. Eksempelvis fikk det lille øysamfunnet Myken på Helgelandskysten, med 8 fastboende, men likevel flere produksjons- og turistbedrifter, en ny sjøkabel til over 44 millioner kroner i 2024. Mange småsamfunn framstår i dag som det Kristian Aasbrenn kaller *uttynningssamfunn*, det vil si «et samfunn preget av

nedgang i befolkning og sysselsetting over tid, uten at det fører til full avfolkning».¹⁹ Myten om at «når vegen kom, så ble den brukt til det siste flyttelasset», har lite empirisk belegg. Hamningberg på Varangerhalvøya er kanskje det eneste eksempelet som kan dokumenteres.²⁰ Brox hevdet at bygging av nye boliger var en vel så god indikator som befolkningsutvikling. På 1970-tallet foregikk det som nevnt en betydelig boligbygging i distriktskommunene. Seinere har boligbygging mer eller mindre stoppet opp i mange utkantkommuner. Å bruke den som indikator vil være direkte misvisende. Det som derimot er interessant når det gjelder boligmassen i utkantstrøkene, er bruken av gamle boliger til fritidsformål. Sammen med hyttebygging er fraflyttede hus blitt en del av en slags «dobbel bosetting». Eksempelvis er det i Karlsøy kommune, med 2200 innbyggere fordelt på 1060 husholdninger, hele 700 fritidsboliger. Dette forteller hvor viktig disse er for å forstå dagens bosettingsmønster. Vi husker alle Jahn-Arill Skogholts «Bygdevise» fra 1970.²¹

*Kor e hammaren, Edvard, du treng han vel no
Når døra skal spikras igjen
For i utbygda, Edvard, skal ingen mann bo
Du skal reise til byen, min venn*

I dag kunne kanskje teksten vært slik:

*Kor e hammaren, Edvard, du treng han vel no
No når huset skal fikses igjen
For i utbygda, Edvard, vil feriefolk bo
Byen e'kj heile livet, min venn*

Fastboende og fritidsfolk er avhengige av hverandre, i alt fra snøbrøyting til sosiale aktiviteter. I de fleste bygdene er det også innlagt fiber som gjør det mulig for mange å arbeide fra fritidsboligen.

¹⁹ Aasbrenn 1997.

²⁰ Nilsen 1970. Molo- og vegsakene forårsaket avfolkning.

²¹ Jack Berntsen gjorde visa kjent.

Tromsø-regionen: Senter–omland

Karlsøy kommune, som sammen med Tromsø, Balsfjord, Lyngen og Storfjord utgjør Tromsø-regionen, kan brukes for å illustrere regionale utviklingsforløp. Tidlig på 1950-tallet var de regionale integrasjonsprosessene svake. Noe handel foregikk, og ungdommer flyttet til Tromsø, som var i vekst. En interessant senter–omland-avhengighet bør likevel nevnes. Fra siste halvdel av 1800-tallet og fram til utpå 1960-tallet gikk det mange melkebåter langs fjordene og rundt øyene i Tromsø og nabokommunene.²² Det var nødvendig å skaffe melk til de stadig flere innbyggerne i byen.

I 1950 bodde det over 15 500 mennesker i tettstedet Tromsø, og tallet vokste kraftig hele tida. Denne etterspørselen medførte at småbøndene kunne øke produksjonen og skaffe seg kontanter. Resultatet ble dermed en fordel både for byfolk og bønder. I tillegg til lokalbåtene reiste også bygdefolk til byen med melkebåtene når de skulle utføre ærender og besøke slekt og venner. Når det i 1960 kom bru til fastlandet og i 1974 til Kvaløya, og nye veger bandt regionen sammen, utviklet det seg nye kontaktmønstre. Administrasjons- og handelsbyen Tromsø, og etter hvert også universitetsbyen, hadde behov for ny arbeidskraft. Innflyttingen var stor, ikke minst fra nabokommunene. Tall fra 1990-tallet og fram til cirka 2010 viser at nesten 50 % av de som flytter fra de nevnte nabokommunene, har hatt Tromsø som endestasjon.

Pendlingsomlandet utvides geografisk fra et lite område på Tromsøya på 1950-tallet til å omfatte nesten hele regionen de siste tiårene. Tromsø er en viktig arbeidsplass for mange yrkesaktive i Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Det dreier seg om både dag- og ukependling. Mens flyttinger endrer bosettingsmønsteret, bevarer pendling det eksisterende bosettingskartet. I omlandskommunene produseres det også kortreist mat fra fiskeriene og jordbruksvirksomheten. Lyngenlam, «Angus» (storfekjøtt fra Ringvassøy) og Reinøy sjømat kan stå som eksempler på dette. De viktigste vekstfaktorene for Tromsø by er likevel et resultat av offentlige investeringer. Universitetet og sykehuset har betydd mest. Dette er virksomheter som hele Nord-Norge nyter godt av. I kjølvannet av disse har det blitt etablert og videreutviklet mange spesialiserte private bedrifter med et stort geografisk nedslagsfelt. Det er ingen virksomheter som er omlokalisert fra

²² Opplysningene er hentet fra et foredrag som lokalhistoriker Reidar Vollstad holdt i Tromsø Arktiske Rotaryklubb i 2025.

omlandet til byen. Det er relativt få rene vareproduserende industribedrifter i Tromsø. Bygda Furuflaten i Lyngen er det eneste konsentrerte og dynamiske industrimiljøet i hele regionen.²³

Men Tromsø har utviklet svært mange tjenesteytende funksjoner som blant annet gjør at fiskeflåten kan levere fisk fra havgående fartøyer til fryselagrene. Fram til boikotten av Russland på grunn av krigen mot Ukraina fikk også russiske båter utført reparasjons- og vedlikeholdsoppdrag i byen. Samtidig lot mannskapsbytte seg lett gjennomføres. Tromsø fikk egen flyplass i 1964. Det styrket byens knutepunktfunksjon.

At Tromsø framstår som en attraktiv by for utflytterne fra så å si hele landsdelen, og at dette er med på å redusere utflyttingen sørover, er nok så innlysende. Paradokset er at svært mange tromsøværing, både unge voksne, familier og en god del eldre, flytter til Oslo-området og andre steder i Sør-Norge selv om det finnes utdanningstilbud, arbeidsmuligheter og mange bokvaliteter i byen. Den omfattende nettoutflyttingen sørover har vart så å si hele etterkrigstida.

Bosettingsutvikling og regional utvikling framover

Bosettingsmønsteret er ikke stabilt. Mye tyder på at det fortsatt vil krympe, men langsommere enn tidligere. De fleste isolerte boplassene er allerede avfolket, og det er mulig å bile fram til der folk bor. Unntak finnes, eksempelvis flere øysamfunn på Helgeland. Uttynningsamfunnene går en vanskelig tid i møte. Bønder, fiskere og andre innbyggerne vil måtte fortsette kampen for å overleve. Selv om skolen, barnehagen og butikken er lagt ned, er det viktig at vegen brøytes og vedlikeholdes. Trange kommunale og fylkeskommunale budsjett kan lett føre til at utkantene med få fastboende blir en salderingspost.

Når vi framover skal analysere bosettingsmønsteret, holder det ikke bare å se på tallene for tett og spredt bosetting. Funksjonelle regioner som omfatter omlandet til byer, utgjør en viktig analysekategori i en bosettingsanalyse. Kommuner, og en typologisering av disse, brukes ofte i regionale analyser. Det kan være tilstrekkelig, men kan i en del tilfeller dekke over reelle forskjeller.

²³ Pedersen og Lanes 2018.

Brox har gjennom sine dristige hypoteser om bosettingsendringer i perioden 1950–1980 skapt interesse og debatt om bosettingsmønsteret. Det er få, som han, som har forsøkt å utvikle et samlet helhetlig utviklingsperspektiv. Brox inspirerte dermed til regionale bosettingsanalyser, selv om hans dokumentasjon ikke er god nok.

Tall fra SSB og empiriske studier understreker at bildet er annerledes. Brox har ved å trekke inn regionale integrasjonsprosesser rundt byene, fått fram noen viktige poeng. At vegutbygging har ført til at spredtbygde områder har større muligheter for å overleve til tross for befolkningsnedgang og nedlegging av virksomheter, er et utgangspunkt for nye regionale analyser.

Kan bosettingsutviklingen styres?

Flytting er noe myndighetene ikke kan styre direkte. Likevel er det klart at flytting ikke skjer i et vakuum. Det er noe Ottar Brox alltid la vekt på. Det er god grunn til å hevde at i sentraliseringsperioden på 1950- og 1960-tallet ble flytteprosessene i stor grad bestemt av den nasjonale politikken. Flytting foregikk i hovedsak til steder hvor det ble etablert nye arbeidsplasser. Gjennom planer, som Nord-Norge-planen og Landsdelsplanen for Nord-Norge²⁴, skulle landsdelen moderniseres. Utbygging og lokalisering av nye bedrifter og institusjoner for å utvikle sterke sentre – desentralisert konsentrasjon – var strategien. Endringer i bosettingsmønsteret var en nødvendig konsekvens. Dette var noe av fundamentet i Brox' kritikk av den statlige regionalpolitikken.

I den såkalte konsolideringsfasen var velferds- og utdanningspolitikken redskapene. Selv om ikke all statlig politikk var like bevisst på de positive geografiske fordelingseffektene, var resultatet et helt annet enn i sentraliseringsfasen. Det var kommunesentrene som sto for mesteparten av veksten.

De siste tiårene er det ikke bare påvirkning og styring av arbeidsplasser som er oppgaven. I stadig større grad er det behovet for faglært arbeidskraft og kompetanse det er snakk om. Disse er ikke så lett å styre. Tilrettelegging gjennom utdanningspolitikken og ulike stimulerings tiltak bidrar til å skaffe fagfolk i ulike sektorer. Når det er etterspørsel etter arbeidskraft og fagfolk i hele landet, er det ofte distriktene som har de største problemene.

²⁴ Se kapittel 7 om planlegging av Nyseth og Hagen.

Nord-Norges andel av befolkningen i landet har gradvis blitt mindre, fra over 12 % i 1950 til 11,5 % omkring 1980 og 9,3 % i 2025. Likevel har folketallet i Nord-Norge økt fra 403 000 i 1950 til 484 000 i 2025. Den relative reduksjonen nasjonalt sett skyldes en vedvarende nettoutflytting. Denne er urovekkende høy, med over 4500 i 2024. Den kan ikke uten videre forklares ved at folk bor for spredt, og at arbeidsmuligheter ikke finnes.

Den pågående sentraliseringen, som har ført til framveksten av noen relativt store byer og en betydelig regional integrasjon, har begrenset utflyttingen, men ikke stoppet den. Når til og med byer som Tromsø og Bodø har nettoutflytting sørover, en utflytting som er omtrent like stor som innflyttingsoverskottet fra distriktskommunene i nord, er det andre samfunnsforhold som forklarer bosettingsmønsteret. Det betyr ikke at geografisk fordelingspolitikk er uviktig, snarere tvert imot. Men forventningene må ikke skrus for høyt. Nord-Norges andel av landets befolkning vil fortsatt bli redusert uten at det nødvendigvis betyr at det er krise i landsdelen. Derimot er det mange utfordringer knyttet til opprettholdelse av et variert og levedyktig bosettingsmønster. Kan Ottar Brox' analyser av 1950- og 1970-tallets befolkningsutvikling være av interesse i dag? Kanskje ikke når det gjelder konsolideringshypotesen, for det dynamiske elementet har langt større forklaringskraft. Men i det dynamiske ligger det valgmuligheter for den enkelte. Digitalisering av arbeid, bedre kommunikasjoner for pendling, oljeturnus samt veksten i oppdrett og naturbasert reiseliv er med på å skape større muligheter for valg av bosted. Dette er valgmuligheter som ikke var tilgjengelige for ungdom på 1960-tallet. Den som i dag finner seg til rette i et lokalmiljø, har gode muligheter til å finne seg arbeid eller til å skape sin egen arbeidsplass. Da er vi tilbake til Ottar Brox og hans insistering på forståelsen av den enkeltes «opportunitetssituasjon».

Referanser

- Brox, O. (1980). Mot et konsolidert bosettingsmønster? I *Tidsskrift for samfunnsforskning* bd. 21, nr. 3-4.
- Brox, O. (1984). *Nord-Norge. Fra allmenning til koloni*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Drivenes, E.-A., Hauan, M. og Wold, H.A. (1994). *Nordnorsk kulturhistorie*, bd. 2. *Det mangfoldige folket*. Oslo: Gyldendal.

- Finstad, N. og Aarsæther, N. (red.) (2003). *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fulsås, N. (1993). *Universitetet i Tromsø 25 år*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Gjessing, J., Myklebost H. og Solerød, H. (1985). *Norge*. Oslo: Cappelen.
- Hansen, J.C. (1982). *Bosettingsmønsteret i utkant: Stabilt eller dynamisk?* I Nilsen, R., Reiersen, J.E. og Aarsæther, N. (red.): *Folkemakt og regional utvikling*. Oslo: Pax Forlag.
- Larsen, H.O. og Aarsæther, N. (red.) (1985). *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindkvist, K.B. (2002). *Gunnar Myrdal og loven om kumulativ kausalitet*. Bergen: Geografisk institutt.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Gerald Duckworth.
- Myklebost, H. (1960). *Norges tettbygde steder 1875–1950*. Oslo: Universitetsforlaget Ad Novas.
- Myklebost, H. (1985). Bosetning. I Gjessing, J., Myklebost, H. og Solerød, H.: *Norge*. Oslo: Cappelen.
- Nilsen, B. (1970). *Hamningberg – fraflytting og umyndiggjørelse*. Oslo: Gyldendal.
- Nilsen, R., Reiersen, J.E. og Aarsæther, N. (red.) (1982). *Folkemakt og regional utvikling*. Oslo: Pax Forlag.
- Pedersen, P. og Lanes, L. (2018). *Industrieventyr fra virkeligheten. Furuflaten i Lyngen 1946–2016*. ČálliidLágádus.
- Rasmussen, T.F. (1968). Hele folket i storbyer. I Det Norske Studentersamfund (red.): *Som det stiger frem. En antologi om norsk distriktsutbygging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Reiersen, J.E. (1981). *Hvorfor distriktspolitikk er industripolitikk, mens industripolitikk ikke er distriktspolitikk*. I *Plan og arbeid*, nr. 4. Oslo.
- Reiersen, J.E. (1985). Kommunale utbyggingsstrategier og distriktspolitiske virkemidler. I Larsen, H.O og Aarsæther, N. (red.): *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Reiersen, J.E. (2001). *Fraflytting fra utkantene – en omfattende og seiglivet prosess*. Tromsø: Tidsskriftet Ottar, Tromsø museum.
- Reiersen, J.E. (1994). Tettstedet – bostedet for de fleste nordlendinger. I Drivenes, E.A., Hauan, M.A. og Wold, H.A.: *Nordnorsk kulturhistorie*, bd. 2. Oslo: Gyldendal.
- Aasbrenn, K. (1997). *Marginale uttynningssamfunn: Tjenesteforsyning som velferdspolitisk utfordring*. Høgskolen i Hedmark.