

OTTAR BROX I FAG OG DEBATT – EKSEMPEL FRA FISKERI

Ragnar Elias Nilsen, UiT Norges arktiske universitet

Ottar Brox sitt lange virke var preget av hans doble innsats innenfor fag og samfunnsdebatt. Kunnskapen han brakte fram, skulle både gi innsikt i og påvirke samfunnet. Med utforminga av denne dobbeltrolla ser en kunnskaps-optimismen hos Brox – hans tro på at forskning om samfunnet kunne skape bedre forhold i samfunnet.

I dette kapittelet ser jeg nærmere på hvordan dette samspillet blir gjennomført, særlig innen et saksområde som sto sentralt hos Brox, nemlig fiskeri. Jeg mener at det er to distinkte faser i hans handlingsretta forskning og debattfremming her. Én fase er bygd på den antropologisk inspirerte analysen av fiskarbonden i Hva skjer i Nord Norge? fra 1960-tallet. I den andre fasen, fra 1980-tallet, legger han vekt på ressursøkonomi og ressursforvaltning.

Det generative perspektivet

Ottar Brox gjorde grepet med samspill mellom kunnskapsutvikling og politikk til en allmenn framgangsmåte for sin faglige virksomhet. I utgangspunktet dreide det seg om å bruke et antropologisk perspektiv for å forstå beveggrunnene som folk hadde i sitt daglige virke. På et slikt grunnlag kunne han komme med handlingsforslag for politikk og planlegging: Det

måtte ifølge Brox være handlingsforslag som fjerner barrierer for lokale aktørers handlingsvalg, slik han forklarer det i artikkelen «Generativ planlegging» fra 1972.

Med denne kombinasjonen av forskning og handlingsforslag utfordret Brox etablerte maktforhold. Dette ble mest synlig gjennom reaksjonene fra den teknokratiske overmakta han konfronterte med kritikken av Nord-Norge-planen i *Hva skjer i Nord-Norge?* fra 1966. Brox sin motstrategi her ble å fremme en offentlig debatt om distrikts- og næringspolitikken, der det viktigste for han var å levere en faglig sterk argumentasjon for en alternativ politikk.

Hans gjennombrudd både i forskning og politikk kom i kjølvannet av *Hva skjer i Nord-Norge?*. Boka falt inn som en naturlig del av det som ble kalt «gullaldersosiologien» i Norge. Denne sosiologien leverte kritisk problematiserende og empirisk baserte analyser av grupper i storsamfunnets periferi. Gjennombruddet for Brox kom trass i at veilederen, Fredrik Barth, vendte tommelen ned for manuskriptet, som Brox hadde tenkt skulle være et avhandlingsutkast. I stedet ble det publisert som debattbok på det aktivistiske Pax Forlag. Doktordisputasen ble det ikke noe av.

Politisk kom gjennombruddet av to grunner. Dels fordi det etter hvert ble økende oppslutning om argumentasjonen til Brox i fagmiljøene, dels fordi folk i distriktene mente at analysen traff dem godt. Det var ei framstilling av et allsidig arbeid i primærnæringer og et liv langs kysten som mange kjente seg igjen i. Ikke bare når det gjaldt arbeidsliv og livsforhold, men også når det gjaldt de politisk-kulturelle vilkårene folk i distriktene sto overfor. Småbrukerne og kystfiskerne fikk stadig vekk vite at det de drev med, var tilbakeskuende og noe som hindret ei moderne samfunnsutvikling med vekst og velstand. Brox analyserte periferibefolkningas livstrev som noe fornuftig, som også bidro til å bevare deres sjølrespekt.

Konkret viste Brox til at «Anton og Sara» i kystbygda hadde like gode materielle levekår som det de ville fått om de hadde flyttet og skaffet seg lønnsarbeid i byen.¹ Dette sjøl om de bare hadde en brøkdel av den konstantinntekta de ville fått ved å flytte. Nøkkelen lå i kombinasjonen av variabel pengeinntekt og stabil sjølforsyning som de praktiserte gjennom kystnært, sesongbasert fiske, som mannen sto for, og produksjon av mat fra småbruksdrifta, som kvinna hadde ansvar for. Med denne husholdsana-

¹ Brox 1966.

lysen ble fiskarbonden – eller rettere fiskarbondeneenheten – framstilt som økonomisk rasjonell.

Debatt på to plan

Med denne analysen fikk den spredte distriktsbosettinga en faglig begrunnelse, og denne kunne så brukes i den politiske mobiliseringa som kom i gang fra rundt 1970, under striden om norsk EU-medlemskap. Argumentene Brox brukte, kom til å prege grunnlaget for den norske distriktpolitikken: Bevaring av bosettingsmønsteret ble løftet fram som ei sjølstendig nasjonal målsetting.²

En omfattende faglig debatt lå naturlig nok også til grunn for den betydninga *Hva skjer i Nord-Norge?* fikk. Her sto geografer sentralt, i tillegg til nasjonale AP-strateger som sto for den utviklingsplanen for Nord-Norge som Brox kritiserte. Interessant her er det grundige brevet som hovedstrategen bak den nordnorske satsinga, Erik Brofoss, sendte til Brox. Dette var et svar på en utskrift fra ei forelesning som Brox hadde sendt til han. Her skrev småbrukersønnen Brofoss at valg av distriktsbosetting var valg av fattigdom.³ Dette var argumentasjon på linje med den som geografene Jens Chr. Hansen⁴ og Tor Fr. Rasmussen⁵ sto for.

Hansen hadde innvendinger mot at Brox sluttet generelt om Nord-Norge på basis av data fra noen kystbygder på Senja. Denne kritikken var på linje med den som hadde kommet fra veileder Barth; han mente at Brox måtte ha bedre empirisk grunnlag, med tellinger av driftsmåter og framstilling av befolkningsforhold.⁶

Svaret fra Brox finner vi i publikasjonen *Avfolking og lokalsamfunnsutvikling i Nord-Norge*, som ble utgitt ved Avdeling for bygdesosiologi på Norges landbrukshøgskole i 1968. Her tok Brox utgangspunkt i observerte forskjeller i rekruttering mellom lokalsamfunn. Han analyserte først synlige ulikheter i situasjonelle variabler som kunne forklare variasjonen i stedlig befolkningsutvikling. Forskjeller i ressursgrunnlag mellom kyst- og fjordbygder var et utgangspunkt. Men så rettet han fokus mot livsløp,

² Reiersen 1982.

³ Brevet fra Brofoss er referert til i Brox 2016.

⁴ Hansen 1982.

⁵ Rasmussen 1968.

⁶ Barth 1982.

det vil si mot de individuelle ungdommenes mulighet for inntekter i en for lokalsamfunnet kritisk periode, mellom ungdommers konfirmasjon og egen familieetablering. Ut fra dette sluttet Brox at den mest kritiske faktoren for lokalsamfunnsoverlevelse var at ungdommer av begge kjønn hadde mulighet for inntekter lokalt i denne fasen. Han viste at to lokalsamfunn med lik lokalisering og likt ressursgrunnlag, kalt Våg og Øy, kom ut med store forskjeller i rekruttering. I motsetning til Øy hadde ungdommene i Våg muligheter for lønna arbeid gjennom mannskapsplasser på lokale mellomstore fiskebåter (for ungguttene), og det var jobber i lokal fiskeindustri (for ungjentene).

Ved sida av den elegante metodologien i denne studien mener jeg den kan leses som et svar til kritikerne. Brox svarte ikke med å fortsette debatten bare med grunnlag i forskjeller i befolkningsutvikling, som jo er *resultat* og *ikke årsak*. Etter «barthiansk» oppskrift sammenliknet han prosesser i ulike lokalsamfunn for å kunne avdekke den typen situasjonelt betingte valg som førte til enten lokal vekst eller til lokal avvikling. Med dette fanget Brox opp hva slags utviklingsprosesser som var på gang i kyst- og fjordstrøk i Nord-Norge på denne tida. Generaliseringer kom på bakgrunn av det han hevdet var typiske prosesser, ikke på grunnlag av arbeids- eller befolkningsstatistikk på ulike geografiske nivåer.

Interessant for denne analysen av debatten blir det også at det knapt fantes et samfunnsvitenskapelig arbeid i norsk sammenheng som var mer underlagt debatt og kritikk enn akkurat *Hva skjer i Nord-Norge*. Den kritiske drøftinga av et arbeid som ikke fikk sin vurdering på en doktordisputas, reiste en mye videre faglig og offentlig diskusjon.

Treffende vinkling – Brox i Bergens-perioden

Som nyslått student i samfunnsfag ved Universitetet i Bergen fra først på 1970-tallet var det ikke vanskelig for meg å merke innflytelsen fra Ottar Brox. Han hadde stilling ved Sosialantropologisk institutt fra midt på 1960-tallet. I denne perioden lanserte han begrepet «populisme». Dette fungerte som et nytt politisk alternativ som gjorde seg gjeldende i studentpolitikken og også utover academia. For det alternativet som Brox lanserte, var også med på å gi nasjonalt framskyv for en alternativ distriktspolitikk, og det ble et viktig bidrag til Nei-sida i den omfattende EEC-striden som

kulminerte med folkeavstemninga i 1972. Her var det drivstoff for både samfunnskritikk og fagkritikk. Det hjalp også på den fagkritiske vinklinga at en av hovedpersonene i den norske positivismekritikken, filosofen Hans Skjervheim, var en del av universitetsmiljøet på Sydneshaugen i Bergen. Han gikk ut med godkjenningsstempel på *Hva skjer i Nord-Norge?*, som han framstilte som et alternativ til den spørreskjema- og statistikkprega metoden som preget samfunnsfagene i denne perioden. En kvalitativt basert samfunnsvitenskap som involverte de som det ble forsket på, sto i denne sammenhengen fram som en alternativ, faglig basert, samfunnskritikk.

Dualøkonomi: Kystfiske vs. tråldrift

Brox var treffsikker i sin analyse. Han kontrasterte generativ utvikling bygd på hvordan folk ordnet seg lokalt, med teknokratisk politikk for optimalisering av vilkår for bedrifter. Til teknokratenes overraskelse ble fiskarbønder bare i begrensa grad mobilisert for innsats i den moderne tråldrifta og i produksjon av frossenfilet i Nord-Norge. I sin siste monografi (fra 2016) summerer Brox opp det han fant når det gjaldt en kjerneproblematikk i fiskeriene:

Råfiskloven kunne etter krigen gjøre sesongfisket med billig fangstutstyr klart lønnsommere enn ufaglært arbeid. Det førte til mangedobling av sjarkflåten – motorbåter fra 18 til 35 fot. Jeg kunne legge til at jeg under flere års arbeid på dette feltet nesten ikke var i stand til å finne fiskere som forlot det arbeidsintensive fisket til fordel for det kapitalintensive trålfisket.⁷

Kystfisket med små og mellomstore fiskebåter og utvelgende fiskeredskap fortsatte å dominere. Det ble ikke tilbakegang, men vekst i sjarkflåten, mens trålerne hadde rekrutteringsproblemer. Dette undergravde påstanden om at det industrielle fisket var så mye mer attraktivt – og at det måtte være mer lønnsomt – enn det arbeidskrevende og sesongprega kystfisket. Og det andre beinet i industrimodernistenes strategi – heilårsproduksjon

⁷ Brox 2016: 182.

av frossenfilet – viste sin begrensa rekrutteringsevne ved dens vedvarende avhengighet av utenlandsk arbeidskraft.

Dominans for kystfiskeri med konvensjonelle redskap ble vedlikeholdt av både driftsmessige og politiske årsaker de første tiårene etter krigen. Men etter hvert ble rundt en tredjedel av torskekvoten høstet av trålerne. I 1990 ble denne andelen formalisert i den såkalte *trålstigen*.

Som Brox beskrev i sin siste artikkel om fiskeri, har fangstfordelinga i fisket – som andre ressursnæringer – vært et resultat av at disse næringene i norsk sammenheng har fungert som virksomme allmenninger.⁸ Med råfiskloven, som sikret en minstepris på fisk, og med relativt fri adgang til å høste av ressursene, har det blitt skapt lokalsamfunn med små økonomiske forskjeller.

Den relative åpenheten i allmenningen kom som resultat av innarbeidet høstingsmønster på den ene sida og av institusjonell organisering på den andre sida. Lottordning for mannskapsbåter kom i tillegg til den fordelinga av ressurser og inntekter som var et resultat av sjark- og småbåtfisket. Og så kom deltakerloven av 1972 med krav om at rett til adgang til kommersiell utnyttelse av ressursen var forbeholdt fiskere.

I sitt kapittel i denne boka – «Fra koloni til allmenning – om kulturelle blindsoner og situert kunnskap» – kritiserer Ivar Bjørklund bruken av allmenningsbegrepet på de store og viktige fjordene i Troms og Finnmark med tradisjonell samisk dominans. Han påviser den begrensa adgangen som eksterne fiskere har hatt til fiskeplasser der samer har hevdet egen hevdvunne rett. Bjørklunds viktige innvending om rettigheter i samisk heimefiske understreker hvor nødvendig det er med videre arbeid med spørsmål om lokalbefolkningens spesielle rett til nære ressurser. Mitt utgangspunkt her er at også samiske fiskere har benyttet *både* lokale og videre regionale fiskeressurser. Det er godt dokumentert med samisk deltakelse i de store sesongfiskeriene i Lofoten og i Øst-Finnmark. Her har samiske fiskere kunnet dra nytte av de relativt åpne fiskeriallmenningene som historisk i stor grad er kjempet gjennom av fiskeribefolkninga sjøl. Brox sitt arbeid har bestått i å påvise at statlige myndigheter og ledelsen i interesseorganisasjoner under modernisering i fisket har fremmet en fiskeripolitikk som bryter med etablerte rettsoppfatninger for bruken av norske – og samiske – fiskeriallmenninger.

⁸ Brox 2023.

Åpninga for endring av vilkåret om den fiskerbestemte adgangen til høsting kom tidlig på 1950-tallet da stortingsflertallet gikk inn for ei liberalisering av trållovgivninga. Dette førte som nevnt til at en tredjedel av allmenningen i havet ble tildelt tråldrift og kunne brukes som et brohode for forandring, eller altså for det som ble definert som det moderne og framtidsretta i etterkrigstida. Men dette skjedde ikke uten kamp. Jens Steffensen (AP) var leder i Stortingets fiskerikomite og tidligere leder av Norges Fiskarlag. Hans motstand mot liberaliseringa førte til at statsminister Gerhardsen led nederlag i sitt eget parti, og Gerhardsen valgte å gå til de borgerlige partiene for å sikre flertall for trållovgivninga. Som Rune Slagstad viser, var Steffensens argumentasjon mot å slippe til tråldriften prinsipiell og antikapitalistisk: Fellesskapets fisk skulle reserveres for de aktive fiskerne, og en skulle med det stoppe kapitalens adgang til ressurshestinga.⁹

Det skulle vise seg at Steffensen var forutseende. Åpninga for trålerne ble virkelig det brohodet Steffensen hadde fryktet. Kapitalkreftene ble på sikt å undergrave fellesskapets rettigheter i fiskeriallmenningen gjennom ei stegvis overtaking av fiskeribefolkninga og folkets felles ressurser.

Naturressursenes egenverdi

Den faglige kritikken av fiskeripolitikken som Brox sto for i boka fra 1966, fikk en videreføring tjue år seinere. Både i innstillinga fra det såkalte Bygdeutvalget i 1984¹⁰ – NOU 1984: 21, *Statlig næringsstøtte til distriktene* og i boka *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* fra 1989 bidro Brox med å supplere nedenfra-og-opp-perspektivet med å ta inn et ressursøkonomisk perspektiv. Dette ble lansert som løsning på det som biologen Garrett Hardin hadde formulert som «allmenningens tragedie».¹¹ Det Ottar Brox gjorde på 1980-tallet, var å følge opp det paradigmeskiftet som kom innen deler av det norske økonomifaget. I den ressursøkonomiske vendinga vektlegges verdien av naturressurser som egen mulig avgjørende faktor i analysen. Ressursene blir ikke lenger en såkalt eksternalitet – et produksjonselement som kan tas for gitt.

Men det ressursøkonomiske perspektivet er i utgangspunktet tvetydig i forhold til det generative nedenfra-perspektivet som Brox hadde utviklet.

⁹ Slagstad 1998.

¹⁰ Bygdeutvalget 1984.

¹¹ Hardin 1968.

På den ene sida åpner ressursøkonomien for at ressursen har en egenverdi, og at denne kan realiseres ved ei fornuftig forvaltning, slik dette slås fast hos klassikeren på feltet, David Ricardo.¹² Sikring av naturressursgrunnlaget blir bygd inn som en del av modellen. Verdien synliggjøres og tallfestes og kan gjøres til en faktor som i broxiansk tradisjon kan gjøres handlingsrelevant i analyse og diskusjon.

Men samtidig har ressursøkonomene, på linje med Hardins «allmenningens tragedie» som en sannsynlig utgang, påpekt at ressurser som ikke er i privat eie – som fisk i havet – vil fremme konkurranse mellom de som høster av dem. Denne konkurransen vil føre til hardere utnytting av fellesressursen og på sikt til overutnytting, svekket lønnsomhet og i siste instans til ressursødeleggelse – og til økonomisk ruin for de involverte. Forklaringa på ødeleggelsen er *logisk*, slik dette har vært framsatt innen Hardins modell. Ved et åpent og felles ressursgrunnlag vil den enkelte sjøl ha heile gevinsten av å sette inn ny innsats i høstinga, mens kostnader ved den økte innsatsen ved at ressursen forringes, vil måtte deles på alle deltakerne.

I konfrontasjon med slutninga om fiskeriallmenningens uavvendelige tragedie kunne Brox i sin siste studie vise til hundrevis av år med vekst i høstinga av torsken, den viktigste nordnorske allmenningsressursen fram til 1970-tallet.¹³ Han hadde tidligere konkretisert anvendelsen av den ressursøkonomiske forståelsen med formuleringa i boka fra 1989, nemlig at senjaværingene omkring 1950 levde av å høste grunnrente.¹⁴

[D]et vil si at senjaværingene ikke levde av sin arbeidsinnsats, eller av investeringene i båt og bruk, men prinsipielt og fundamentalt av å «høste grunnrente».¹⁵

Brox «strekker» det generative perspektivet fra 1966-boka til anvendelsen av naturressurser også i det utrednings- og analysearbeidet han utførte på 1980-tallet. Han legger innsikten fra ressursøkonomien til den innsikten om fiskeripraksisen som han hadde presentert tidligere, ved å si at fisket utenfor Senja kunne karakteriseres som å «høste grunnrente». Dette må leses som at senjafiskerne legger seg på en fangstinnsetning som virker til å sikre langsiktig høsting av overskuddet av fellesressursen. Det sesongvise

¹² Ricardo 1965.

¹³ Brox 2016.

¹⁴ Brox 1989.

¹⁵ Brox 1989: 66.

kystnære fisket av voksen innsigsfisk med utvelgende redskap *og* lave kostnader tar ut deler av den voksende gytemodne fisken, slik at reproduksjonen av fisken blir ivaretatt. Med vekt på uttak av den voksne fisken, innen rammen av råfiskloven, sikres ei så god inntekt av dette fisket at sjarkflåten vokser i dette området. Brox gjør kystfolks prioritering av småbåtfiske – på linje med det som ble gjort under fiskarbondetilpasninga tidligere – til et individuelt og samfunnsmessig rasjonelt valg, også i et bærekraftperspektiv.

Den økte oppmerksomheten om bærekraftig sikring av naturgrunnlaget som kom etter Brundtland-kommisjonen i 1987 og Rio-konferansen i 1992, hørde godt med det for Nord-Norge avgjørende kystnære fisket. Bruk av selektive – såkalte konvensjonelle – redskap på naturlige fiskeinnsig med mindre og mellomstore båter er et særtrekk ved det nordnorske kystnære fisket med krokredskap og stormaska garn.

Dette står i kontrast til det heilårige trålfisket som i større grad fisker på småfallen, ikke gytemoden fisk. Fra midt på 1980-tallet og framover får Brox fram at trålfisket må være mindre bærekraftig enn kystnært fiske. Torsken kommer for egen maskin inn mot kysten i voksen tilstand. Ut fra bærekraftstenkinga framstår den konvensjonelle høstingsmåten i torskefiskeriet som *bidrag* til en løsning på et av den industrielle modernitetens problemer, nemlig overutnytting og eventuell ødeleggelse av naturressursgrunnlaget.

Anita Maurstad,¹⁶ Ragnar Nilsen¹⁷ og Einar Eythorsson¹⁸ dokumenterer i stedsstudier fra Troms og Finnmark og med regional fiskeristatistikk hvordan det nordnorske kystfisket fram mot fiskerikrisa i 1989–1990 domineres av en begrensa fangstinnsats fra små og mellomstore fiskebåter gjennom et sesongprega fiske og gjennom fiske på deltid. Det vedlikeholder et fiske som – for å holde seg til Brox sin formulering – er underlagt familiens inntektsmålsetting, ikke som konkurransepreget inntektsmaksimering. Det lokale fisket inngår i den delen av det nedenfra-organiserte arbeidslivet som bygdefolk står for, et lokalt skapt og kontrollert alternativ til tung langpendling eller utflytting. Dette blir da det alternativet som folk i disse utkantene skaper som alternativ, eller altså det som Kjell Arne Røvik og Håvard Teigen i sitt kapittel «Skaff deg et alternativ!» i denne boka karakteriserer som «substitusjon».

¹⁶ Maurstad 1997 og 2000.

¹⁷ Nilsen 1998.

¹⁸ Eythorsson 2008.

Det er åpenbart at kyst- og fjordfiskerne i Troms og Finnmark med den påpekte tilbakeholdenheten i sesongavgrenset og deltidspreget fiske bidro med noe positivt i en vanskelig periode. Nemlig med redusert uttak i en situasjon der ressursgrunnlaget ble svekket fram mot kollapsen i torskefisket i 1990. Det dypt problematiske er imidlertid at mange av kystfiskerne som bruker skånsomme redskap, eller som reduserer fisket under det svekkede innsiget, straffes med å bli ekskludert fra fisket gjennom myndighetenes innføring av båtkvoteordninga fra 1990. Mens – som kontrast – de fiskerne som under framveksten av torskekrisa fisket for fullt på det minkende ressursgrunnlaget, belønnes av de samme myndighetene med å få tildelt fast båtkvote.

Ottar Brox presenterte her et alternativ, nemlig innføring av mannskvoter – ei ordning med fordeling av fiskeressursene likt mellom de registrerte fiskerne i 1990. Han argumenterte for at dette hadde vært ei bedre løsning enn å kaste ut tusenvis av kystfiskere. Men da måtte fiskerinæringa i nord under krisa ha frontet kystnært deltidsfiske slik dette virket mer skånsomt overfor ressursgrunnlaget. Den fiskeripolitikken som ble iverksatt etter torskekrisa i 1990, ble isteden den typen stimulans til kapitaltungt fiske som ekskluderte det nordnorske kystfiskealternativet, slik Ottar Brox understreket i sin siste fiskeriartikkel.¹⁹

Grunnrentehøsting og statssegmentering

For å nærme seg ei forklaring på framveksten av torskekrisene i 1990 og nå igjen i 2026 er det nødvendig å delvis skifte vinkling for analysen. Det lokale/regionale perspektivet må suppleres med et nasjonalt perspektiv der en kan inkludere hvordan maktforhold i fiskerinæringa forandres som et resultat av samspill mellom økonomiske interesser og politikk. Brox går et stykke i denne retninga ved å trekke veksler på modeller for analyse av tendensen til såkalt segmentert statsdanning, slik dette utvikles i den første norske maktutredninga av Morten Egeberg, Johan P. Olsen, Harald Sætren²⁰ og Gudmund Hernes²¹. Stikkord her er åpninger for de best organiserte interessene innen denne typen myndighetsorganisering.²²

¹⁹ Brox 2023.

²⁰ Egeberg, Olsen og Sætren 1978.

²¹ Hernes 1978.

²² Brox 1984.

Starten på en offentlig debatt om bruk av det ressursøkonomiske perspektivet i fiskeriene ble lansert først på 1980-tallet. Men initiativet kom ikke fra Ottar Brox. Ressursøkonomer hadde lenge vært opptatt av dette, og på 1980-tallet ble det en debatt om Langtidsplanen for fiskerinæringa. Byråsjef Bjørn Brochmann i Fiskeridepartementet var ansvarlig for denne langtidsplanen for perioden 1982–1985. Som del av arbeidet skulle det holdes en intern etatskonferanse om utredningsarbeidet. Utstyrt med det som Brochmann sjøl oppfattet som etablert kunnskap innenfor sitt sosialøkonomiske fagfelt, hadde han beregnet langtidsvirkningen av fortsatt rikelig bruk av statssubsidier for lønnsomheten i næringa.²³ Som finnmarking førte han direkte tale på konferansen. Han spissformulerte med å si at det var bedre å la folk sitte og sole seg på trappa framfor å være sysselsatt i ei næring med altfor stor overkapasitet.²⁴

Det som videre skjedde, er avdekkende for rådende politikk og situasjonsoppfatning i datidas fiskerinæring. Grunnlaget lå i oppfatninga av fisket som ei primærnæring. Staten skulle sørge for at inntektene kom på nivå med samfunnet ellers, gjennom den såkalte hovedavtalen mellom staten og fiskerne. Overføringene var blitt en viktig del av fiskernes inntektsgrunnlag, særlig i situasjonen med minkende fiskeressurser. Omfanget var stort, med opptil en milliard kroner årlig, bevilget gjennom Hovedavtalen for fiskerinæringen fram mot 1990. Denne situasjonsbeskrivelsen stemte dårlig med nye innsikter om forvaltning av ei ressursrik, felles høstingsnæring med ofte gode inntekter.

Beskrivelsen av ei fattig næring med behov for statsstøtte stemte imidlertid dårlig med nye innsikter om forvaltning av ei ressursrik, felles høstingsnæring, ei næring som ofte gav gode inntekter. En kan faktisk se at situasjonen utover på 1980-tallet var den motsatte av det som representanter for næringa (og politikere) hevdet. Når bestandsgrunnlaget for kvitfiskartene ble svekket, måtte det åpenbart skyldes at kapasiteten og kapitaltilgangen var blitt for stor. Slik sett kan man si at Brochmanns spissformulering fra 1981 hadde vært svært så treffende.

Byråsjefens innspill ble av næring og politikere framstilt som et opplegg som ville svekke bosetting og driftsgrunnlag i ei primærnæring. Dermed ble muligheten for å komme i gang med en diskusjon om langsiktig ressursforvaltning blokkert. Her er det ikke vanskelig å se linjene fram til

²³ Brochmann 1981.

²⁴ Finstad 2014.

det som skjer i dag. Nå er statssubsidier i realiteten gjeninnført for fiskeflåten. Dette i form av politisk bestemte lettelser i drivstoffavgifta i flåten, slik dette særlig kommer storbåtflåten i gode. Og det altså i en situasjon der overkapasiteten i denne flåten forårsaker tungt fangstpress på sterkt nedfiskede kvitfiskbestander. Hensynet til en langsiktig ressursforvaltning underordnes når interessene til de mektigste organiserte gruppene i segmentet skal ivaretas.

Ekspansjon for «stor kyst»

I tråd med Ottar Brox²⁵ og Einar Eythórsson²⁶ sine analyser fra norsk og islandsk fiske kan en slå fast at innføring av båtkvoteordning også blir en stimulans til økt satsing og investering i fiskebåter som har adgang til noen av verdens rikeste fiskeressurser. Spesielt for Norge er at flåteinvesteringene ikke først og fremst kommer innen det som har vært vurdert som det mest «effektive» fisket innen kvitfisk, nemlig trålfisket. Veksten viser seg særlig å komme innen den såkalte stor kyst-flåten, slik dette er godt dokumentert i Riksrevisjonens innstilling fra 2020. Stor kyst er båter på opptil 28 meters lengde som fisker på kystfiskeandelen av torskekvoten, og som tidligere mest har brukt konvensjonelle fiskeredskaper som line og garn eller ikke utvelgende redskaper som seinot. Fra 1970-tallet ble det utviklet fiske med autoline, og denne kan installeres på større og havgående båter som høster store og små fisk over store havområder. Tilsvarende utvikling ble det med snurrevadtrål som også kom inn som et såkalt effektivt – og også ikke utvelgende – fiskeredskap som stor kyst-båter benytter.²⁷ I tillegg til redskapsutviklinga vokste denne flåten i antall. For det første ble satsinga på de mest ekspansive fiskerne videreført ved kvotetildelinger fra 1990 av. For det andre ble det åpnet for kjøp og salg av kvoter som en sideeffekt av innføringa av individuelt overførbare kvoter. I sum har dette ført til den sterke veksten i båtstørrelse og i samling av kontroll over kvoterettigheter, noe som Riksrevisjonen kritiserer i sin rapport fra 2020 om kvotepolitikken.

I sin vurdering av denne utviklinga omtaler Brox den generelle nybygginga av større fiskebåter som var i gang på Vestlandet etter tusenårsskif-

²⁵ Brox 2023.

²⁶ Eythórsson 2023.

²⁷ Nilsen 2026.

tet.²⁸ Men her får han ikke fram den spesielt ekspansive og omfattende veksten for stor kyst-flåten. Imidlertid er det verd å merke seg at heller ikke de voluminøse og rederifinansierte flerbindsverkene om norsk fiskerihistorie som publiseres i denne perioden, omtaler framveksten av stor kyst-flåten som det dynamiske elementet i flåteutvikling den vitteilig er.²⁹ Spesielt slående synes jeg det er med den manglende omtalen av innføringa av egen gruppekvote for de vestnorske autolinebåtene. Disse havgående båtene blir tildelt en betydelig og varig del av den totale torskekvoten, tatt av kyst-flåtens andel.³⁰ Med denne utviklinga undergraves i realiteten fordelinga mellom kystflåten og den havgående flåten, og et tungt kapitalisert fiske overtar kontrollen over storparten av torskeressursene. Vestlendingene og møringene viser seg igjen som de flinkeste i såkalt «departementsfiske».

«Kasta på land» – etnisk fiskerifordriving i Porsanger

Stedsstudier fra Porsanger på 1980-tallet avdekket at lokale garn- og juksafiskere ble utsatt for det de kaller «å bli kasta på land». De ble fratatt sin urgamle rett til å fiske i den tradisjonelt fiskerike fjorden. Avviklinga av allment lokalt heimefiske i denne vidstrakte finnmarksfjorden skjedde gjennom en kombinasjon av først selinvasjon og derpå følgende nedfisking av lokale stammer av kysttorsk og av skreiinnsig.

Ifølge lokale beretninger³¹ foregikk desimeringa av gytetorsken gjennom et intensivt fiske med snurrevadtrål. Kysttorsk og den vandrende skreien gikk ikke inn i de grunne sidefjordene i Porsangen. For å unngå å bli tatt av kobben ble den i stedet stående sammentrengt på djupere vatn ute i hovedfjorden. Dette førte til sterkt redusert fangst for de lokale småbåtfiskerne, men godt fiske for snurrevadtrål, som effektivt kunne settes på de konsentrerte forekomstene ute i hovedfjorden. Sidefjordene var også på 1980-tallet fredet for et aktivt redskap som snurrevadtrål. Men i den kvotekvalifiserende perioden mot slutten av 1980-tallet var det på grunn av selinvasjon og vekskremt gytetorsk ikke grunnlag for å få fangster som var store nok til å kvalifisere for fast båtkvote etter 1990. De

²⁸ Brox 2023.

²⁹ Bjarnar 2006, Kolle 2014.

³⁰ Nilsen 2002.

³¹ Nilsen 1998.

samiske fiskerne som dominerte i Porsanger, fikk ikke gjennomført sitt årvisse lokale torskefiske i årene fram mot 1990. Da båtkvoteordninga fra 1991 ble iverksatt, kunne disse fiskerne ikke vise til store nok fiskefangster som adgangsgrett til å få tildelt fast torskekvote.

Brox vier ikke skjebnen til samiske småskalafiskere noen spesiell oppmerksomhet. Det som skjer rundt sjøsameopprøret i Porsanger, gir altså grunnlag for å hevde at vilkår for ressursfordeling i nord dels har hatt en etnisk dimensjon. For det må kunne hevdes at det som demonstreres gjennom dette eksempelet, har vært en type etnisk fordriving. For det første fordi utforminga av fiskerireguleringene fra 1990 på en så uforholdsmessig konsekvensrik måte har rammet den lokale ressursutnyttinga i et dominerende sjøsamisk område som er avhengig av sitt nære fiske for å sikre inntekter og levemåte. For det andre må den etniske vinklinga være relevant fordi det i årtier er blitt fremmet krav om bedre regulering for å beskytte lokal og samisk småskaladrift, slik særlig Einar Eythórsson får fram.³² Og så, for det tredje, fordi de samisktalende formennene for de to fiskarlagene i Porsanger som frontet protesten mot de lokale fiskerireguleringene, ble møtt med eksklusjon fra Finnmark Fiskarlag i 1984 med den begrunnelsen at de hadde tillatt seg å fremme sine reguleringskrav gjennom «utenforstående» kanal, nemlig gjennom organisasjonen Samenes Landsforbund.³³

Interesseorganisering

I boka *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni* fra 1984 argumenterer Ottar Brox for at begrepsbruken i den første maktutredninga gir inntak til å forstå den nasjonale politikken på fiskeriområdet. I den blandingsøkonomien som preger den segmenterte stat, åpnes det for gjennomslag for de best organiserte samfunnsinteressene. Dette er først og mest slående formulert av Stein Rokkan: «Stemmer teller, men ressurser avgjør.»³⁴

Illustrert gjennom eksempelet fra sjøsameopprøret i Porsanger ser en hvor relevant det er å trekke politisk institusjonalisering og maktforhold inn i analysen av fordelinga i ei felles forvaltet ressursnæring som fiskeri. Ved knapphet på tilgang til fisk i havet er det ikke lenger først og fremst naturgitte forhold eller nærhet til ressursen som bestemmer adgangen til

³² Eythórsson 2003 og 2025.

³³ Nilsen 1998.

³⁴ Rokkan 1966.

høstinga. Slik den nasjonalt organiserte fiskerinæringa fungerer, er det først og fremst de best organiserte interessene som sikrer seg gjennomslag i konfliktene om fordeling av disse felles naturressursene.

Særlig interessant blir segmenteringsvinklinga etter at de norske fiske-ressursene i skrivende stund er nede på rekordlave nivåer for andre gang på en generasjon. Et paradoks knyttet til situasjonen i 1990 var at torskekrisa da ble utløst av et for stort ressursuttak. Likevel ble det, som Brox³⁵ understreker, lagt inn vilkår fra departementet som stimulerte til vekst i fangsttinsats for de fiskerne som fikk fortsette å fiske under det nye reguleringsystemet: Jo større båt du fisker med, jo mer får du tildelt av den felleseide naturressursen.

Proessen med overføring av fangstrettighetene fra passive til aktive redskaper virker også forsterkende. Overgangen av fangstrett fra mindre til større båter betyr at en større del av fisken i torskefiskeriene fangstes som småfallen, ikke gytemoden, fisk. Gjennom redskapsbruk og høstingsplasser fangster mange av fiskerne med mindre båter på en mer økologisk bærekraftig måte på voksen fisk.

To faser med ulikt gjennomslag

Ottar Brox sin innsats i fiskeriforskinga har dreid seg om hvordan man best kan sikre en kombinasjon av god ressursforvaltning av en felles naturressurs med en rimelig og rettferdig sosial og geografisk fordeling. Han har heile tida hatt som utgangspunkt i sitt arbeid å bidra til en offentlig og best mulig opplyst debatt for å kunne realisere dette.

I en periode fram mot 1980 lyktes Brox med å bidra til et allment omslag for en norsk distriktspolitikk der utkantenes posisjon ble styrket ved at bevaring av bosettingsmønsteret ble satt opp som ei egen nasjonal målsetting. Den da spredte lokaliseringa av fiske og fiskeindustri langs norskekysten ble viktig for å realisere dette. Brox sitt bidrag besto i utgangspunktet av å framskaffe faglig kunnskap om hva fiskeriene og kysten, særlig i Nord-Norge, hadde å tilføre i en slik sammenheng.

Etter 1980 og framover skjer det ei delvis omlegging i vinkling og argumentasjon fra Brox når det gjelder fiskeripolitikken. Nå utnytter han den kunnskapen som særlig er utviklet innen ressursøkonomi. Argumentet for

³⁵ Brox 2023.

kystnært fiske vedlikeholdes, men nå vektlegges også den totale overkapasiteten som en avgjørende faktor for svekking av lønnsomhet for alle deltakere.

En skulle kanskje ha ventet at den typen godt begrunna innsikt om den ødeleggende effekten av overkapasitet fra begynnelsen av 1980-tallet kunne ha bidratt til reguleringer for å få ned den samla kapasiteten i flåten. Men departementets utforming av reguleringsordningene blir sprikende – med bruk av både brems og gass.

I den andre fasen av Brox sin faglige innsats innen fiskeri- og distriktspolitikken har han mindre gjennomslag enn det han oppnådde i perioden fram mot 1980-tallet. Utviklinga i retning av torskekrisa på 1980-tallet skyldes overkapasitet i fiskeflåten og et for hardt fiske på viktige torskefiskbestander som Norge har et avgjørende ansvar for. Og den fornya bestandskrisa i dag bekrefter at fiskeripolitikken slik den nå virker, ikke makter å løse det største problemet som næringa står overfor.

Tapende forvaltningskunnskap

Det en ifølge Brox ser etter 1990, er at fiskerimyndighetene legger opp til et regime for forvaltning som stimulerer til et investeringskappløp. Næringsstoppers og politikeres harde angrep på byråsjef Brochmann etter hans utspill i 1981 benyttes ikke til å starte et oppgjør og til å skape en politisk debatt om en uforansvarlig fiskeripolitikk. Fagmiljøene på Norges fiskerihøgskole og på Universitetet i Tromsø hadde her anledning til å ta en større debatt om ei fiskerinæring som ble tungt statssubsidiert til tross for at fiskeflåten høster på kanskje verdens rikeste kystnære fiskeressurser. Faginn-sikten om at overkapasitet i høstinga er et avgjørende hinder for realisering av lønnsomhet i ei høstingsnæring som fisket, var, slik Brochmann understreker, en etablert kunnskap innen det ressursøkonomiske feltet i 1981.

En kan altså argumentere for at Ottar Brox som fagmann og debattant, i kontrast til tidligere, ikke fikk gjennomslag for sine argumenter for fiskeri og kystutvikling i en andre fase.

«[O]nsdag 2. juni /2021 satt vi i flere timer og hørte på hvordan noen av folkets kårne med god utdannelse bidro til folkefordummelse.»³⁶

³⁶ Fra Ottar Brox sin kommentar i en kronikk i Klassekampen til stortingsdebatt om fiskeri i juni 2021.

Men da må en også legge til at heller ikke det fiskerifaglige miljøet, eller nordnorske politikere, i denne perioden har klart å fremme den nordnorske fiskerimodellen som kunne gitt et bidrag til å «sikre lys i husan», som fiskeriminister Helga Pedersen uttrykte det. Og som kunne ha gitt hjelp til å ivareta langsiktig bærekraft i fiskeriforvaltninga.

Referanser

- Barth, F. (1982). Ottar Brox som elev i antropologien. I Nilsen, R., Reiersen J.E. og Aarsæther, N. (red.): *Folkemakt og regional utvikling. Til Ottar Brox' 50-årsdag*. Oslo: Pax Forlag.
- Bjarnar, O., Berge, D.M. og Melle, O. (red.) (2006). *Havfiskeflåten i Møre og Romsdal og Trøndelag*, bd. I–II. Trondheim: Tapir.
- Brochmann, B.S. (1981). Virkninger på lang sikt av statsstøtte til fiskeriene. *Sosialøkonomen*, 2, 23–29.
- Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk*. Oslo: Pax Forlag.
- Brox, O. (1968). *Avfolking og lokalsamfunnsutvikling i Nord-Norge*. Ås: Norges landbrukshøgskole.
- Brox, O. (1972). Generativ planlegging. I *Pag Artikkelsamling 2*. Bergen: Populistiske arbeidsgupper.
- Brox, O. (1984). *Nord-Norge – fra allmenning til koloni*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brox, O. (1989). *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal.
- Brox, O. (2016). *Mot et postindustrielt klassesamfunn?* Oslo: Pax Forlag.
- Brox, O. (2021). Praktisk folkevett? Vår felles formue brukes til å gjøre investorer rike på overfiske. *Klassekampen*, 15.06.2021.
- Brox, O. (2023). Slik blir kystfolkets allmenning privatisert. I Nilsen, R.E., Brox, O., Eythorsson, E. og Jentoft, S. (red.): *Allmenningsressurser i nord – fellesskap og grunnrente*. Stamsund: Orkana Akademisk.
- Egeberg, M., Sætren, B. og Olsen, J.P. (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I Olsen, J.P. (red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Finstad, B.P. (2014). Markedstilpasning og globalisering. I Christensen, P. (red.): *Havet, fisken og oljen. Norges fiskeri- og kysthistorie*, bd. IV. Bergen: Fagbokforlaget.

- Eythórsson, E. (2003). The Coastal Sami: A «Paria Caste» of the Norwegian Fisheries? A Reflection on Ethnicity and Power in the Norwegian Resource Management. I Jentoft, S., Minde, H. og Nilsen, R. (red.): *Indigenous Peoples: Resource Management and Global Rights*. Delft: Eburon.
- Eythórsson, E. (2025). *Sjøsamene og kampen om fjordressursene*. Karasjok: ČálliidLágáduš.
- Finans- og tolldepartementet. *Statlig næringsstøtte i distriktene*. Oslo: NOU 1984: 21.
- Hansen, J.C. (1982). Bosettingsmønsteret i utkant: Stabilt eller dynamisk? I Nilsen, R., Reiersen, J.E. og Aarsæther, N. (red.): *Folkemakt og regional utvikling. Til Ottar Brox' 50-årsdag*. Oslo: Pax Forlag.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. I *Science* 162, 147–160.
- Hernes, G. (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Kolle, N. (red.) (2014). *Norges fiskeri- og kysthistorie*, bd. I–IV. Bergen: Fagbokforlaget.
- Maurstad, A. (1997). *Sjarkfiske og ressursforvaltning*. Dr.scient.-avhandling. Tromsø: Norges fiskerihøgskole.
- Maurstad, A. (2000). To Fish or Not to Fish: Small-Scale Fishing and Changing Regulation of the Cod Fishery in Northern Norway. *Human Organization*, 59 (1).
- Nilsen, R. (2002). Makt og motmakt på kysten. Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 45. Oslo: Unipub forlag.
- Nilsen, R. (1998). *Fjordfiskere og ressursbruk i nord*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Nilsen, R.E. (2026). *Hvordan staten skaper ressursstrategier: Eksempelet norsk fiskeri*. Upublisert notat. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Rasmussen, T.F. (1968). Hele folket i storbyer. I Apenes, G. (red.): «--- som det stiger frem.» Oslo: Universitetsforlaget.
- Reiersen, J.E. (1982). Distriktpolitikk og regionale utviklingsproblemer. I Nilsen, R., Reiersen J.E. og Aarsæther, N. (red.): *Folkemakt og regional utvikling. Til Ottar Brox' 50-års dag*. Oslo: Pax Forlag.
- Ricardo, D. (1965). *Principles of Political Economy and Taxation*. 3. utgave. London: Dent Dutton.
- Rokkan, S. (1966). Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. I Dahl, R.A. (red.): *Political Oppositions in Western Democracies*. Yale: Yale University Press.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strategier*. Oslo: Pax Forlag.