

Øyvind Thomassen

SIVILISASJONENS UTPOST

Førestillingar om Nord-Noreg som ein
underutvikla og tilbakeleggande
landsdel tidleg i 1950-åra

STS-arbeidsnotat 3/96

ISSN 0802-3573-120

arbeidsnotat
working paper

Sivilisasjonens utpost:

Førestillingar om Nord-Noreg som ein underutvikla og tilbakeliggande landsdel tidleg i 1950-åra

I midten av september 1951 vart stortingsmeldinga om Utbyggingsprogrammet for Nord-Noreg (NNP) lagt fram. Målsetnadene for programmet var å skape varig og rasjonell sysselsetting, og utvikle næringsstrukturen mot meir kapitalintensiv produksjon. Rask økonomisk vekst i landsdelen skulle skapast gjennom industriutbygging. Private føretak skulle reise den nye industrien, medan dei statlege styresmaktene skulle stå for den infrastrukturelle tilrettelegginga. Det vart skipa eit "Nord-Noreg-fond" for lån og lånegarantiar særskilt for industri og spesialisert fiske, det vart skipa ei ordning med skattefrie fondsavsettingar til investeringar og gunstige avskrivingsreglar, og staten løyva pengar til særskilde tiltak for kraftutbygging, kommunikasjonar og yrkesskoleutdanning.¹

Ved årsskiftet 1950-51 byrja tankane om eit Nord-Noreg-program å ta konkret form. Forarbeidet med NNP, frå nyåret til september 1951, kan delast i to fasar. Den første fram til sommaren 1951, da hovudstolpane i programmet vart utvikla, den nordnorske landsdelen vart mobilisert for NNP og det vart utvikla strategiar for å skaffe utanlandsk finansiering til programmet. Overgangen til andre fasen skjedde med den amerikanske avvisinga av finansiell hjelp til programmet i juni 1951. Frå dette tidspunktet brukte Regjeringa kreftene på å modifisere planane fram til framlegginga av stortingsmeldinga om programmet hausten 1951.

To spørsmål drøftast i dette kapitlet: Korfor vart Nord-Noreg oppfatta som eit "problem" tidleg i 1950-åra? Kva slags oppfatningar og førestillingar låg til grunn for Utbyggingsprogrammet?

¹. St.meld. nr.85 (1951) Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge. St.prp. nr.163 (1951) Statsregnskapet 1950-51. - Bevilgning til Utbyggingsfondet for Nord-Norge. - Avsetning til dekning av ekstra-ordinære statstiltak, særlig i Nord-Norge.

Modernisering og globalisering av Nord-Noreg

7. juni 1951 kom statsminister Einar Gerhardsen tilbake til Noreg etter sitt første USA-besøk. I ein pressekonferanse, ombord på Den Norske Amerikalinje sitt skip "Oslofjord", opplyste han om at: *Nord-Norge faller innenfor rammen av Truman's punkt 4 om hjelp til underutviklede områder.*²

"Punkt 4" var det siste i Trumans firepunktserklæring under innsettingstalen som president i januar 1949. Dei fire punkta var ei vidareutvikling og presisering av Truman-doktrina frå 1947, som skulle demme opp for sovjetisk ekspansjon i det austlege Middelhavet og Midtausten.³

Same året som Gerhardsen hadde samtalar med president Truman, og andre sentrale tenestemenn i den amerikanske statsadministrasjonen, hadde det som skulle bli den funksjonalistiske moderniseringsskolen sin første konferanse i Chicago.⁴ Hovudmålet for konferansen var med sosiologiske og antropologiske tilnærmingar å utfordre dominansen sosialøkonomiske teoriar hadde hatt i høve til å forklare økonomisk utvikling.⁵

Trumans Punkt 4 har historikaren Christopher Lloyd sett i samanheng med USAs avgjerd om å intervenere i utviklinga i den tredje verda i

² "Nord-Norge faller innenfor rammen av Trumans punkt 4", *Verdens Gang* 8. juni 1951. "Landsplan for Nord-Norge vil bli sendt Marshall-organisasjonen", *Morgenbladet* 6. juni 1951.

³ Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford: Stanford University Press 1992, s.142—147 og 267. Trumans fire punkt i 1949 gjekk ut på å støtte FN, støtte den økonomiske gjenreisinga av verda, og la "underutvikla" område innanfor amerikansk interesseskjære ta del i vitskapleg, industriell og økonomisk utvikling. (Harry S. Truman, sitert i: Leffler 1992, op.cit., s. 267.)

⁴ Trumans punkt i 1949 gjekk ut på å støtte FN, støtte den økonomiske gjenreisinga av verda, og la "underutvikla" område innanfor amerikansk interesseskjære ta del i vitskapleg, industriell og økonomisk utvikling.

I etterkant av lanseringa av Trumans punkt fekk definisjonen av "underutvikla" område ei politisk og vitskapleg underbygging av den funksjonalistiske moderniseringsskolen innanfor samfunnsvitenskapane.

⁵ Viktige omgrep for grunnleggarane av den funksjonalistiske moderniseringsskolen var "tradisjon" og "rasjonalitet", som dei henta frå Max Weber. "Tradisjonelle" og "moderne" samfunn vart stilt opp som idealtypiske samfunnsformer, og ambisjonen var å teoretisere struktur og kultur i desse samfunnsformene. Det var her Webers "rasjonalitet", med hjelp av struktur funksjonalistisk teoriutvikling hos Talcott Parsons, Edward A. Shils og Marion Levy i slutten av 1940-åra, vart brukt for å skilje mellom "tradisjonelle" og "moderne", og "underutvikla" og "utvikla", samfunnsformer. Det vart starta studiar av teknologisk spreiding og korleis "tradisjonelle kulturar" motsette seg import av teknologiske innovasjonar. Tidlegare kolonistatus vart ikkje sett på som viktig problem for å fremme utvikling. I staden var det indre kulturelle tilhøve i dei "underutvikla" landa som vart sett på som største utfordringa for å skape "utvikling".

Sentrale personer innanfor den funksjonalistiske moderniseringsskolen var frå starten: Bert Hoselitz, Marion Levy, Wilbert Moore, Everett E. Hagen og Joseph Spengler.

Litteratur: David Harrison, *The Sociology of Modernization & Development*, London: Unwin Hyman 1988, s. 8—15; Max Weber, "The Social Psychology of the World Religions", i: Ralph Braibanti og C. W. Mills (red.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York 1946; Bert F. Hoselitz og Wilbert E. Moore (red.), *Industrialization and Society*, Mouton: UNESCO 1963.

samband med avviklinga av koloniane, dels for å demme opp mot kommunistisk påverknad og dels for å halde ved like marknaden for amerikanske varer. Lloyd ser utviklinga av ny teori for sosial endring som eit naudsynt middel til politisk legitimering av amerikansk utanrikspolitikk: "[...] to make underdeveloped countries become more like capitalist America."⁶

Medan modernisering i dei tidlegare koloniane var ei følgje av frigjering, kan behovet for "utvikling" i Nord-Noreg sjåast som ei følgje av behovet for sterkare økonomisk, politisk og kulturell integrering av landsdelen i nasjonalstaten. Ser vi ut over nasjonalstatsnivået, kan det hevdast at modernisering både stadene førte til større integrering i den vestlege verda. Det som Theodore H. von Laue har kalla "the Global Westernization".⁷

Utforminga av den amerikanske utanrikspolitikken frå 1946 kan i hovudsak seiast å ha vore konsentrert kring to nykkelord: "containment" overfor den kommunistiske verda og oppbygging av "confidence" i Vest-Europa. I norsk politikk kan vi sjå den same todelinga. Oppdemming mot sovjetisk innverknad i Nord-Noreg, og oppbygging av tillit i Nord-Noreg til at den norske Regjeringa var i stand til å skape høgare levestandard. Den funksjonalistiske moderniseringsskolen sin påverknad på utviklinga av den norske "utviklingspolitikken" overfor Nord-Noreg i 1950—51, kan best forståast gjennom Einar Gerhardsen si tilvising til Trumans Punkt 4.

Norske førestillingar om "problemet Nord-Noreg" kring 1950

I Det Norske Arbeidarparti (DNA) ser det ut til at det skjedde ei prinsipiell endring i synet på dei særeigne "problema" i Nord-Noreg i 1949. Frå frigjeringa i 1945 hadde partiet sitt syn på landsdelen vore konsentrert kring "gjenreisingsproblemet". Parallelt med avviklinga av gjenreisinga

⁶ Christopher Lloyd, *Explanation in Social History*, Oxford: Basil Blackwell 1988, s. 206. Historikaren Howard P. Segal bygger vidare på den funksjonalistiske moderniseringsskolen sin allmenne definisjon av modernisering, som "utvikling" av område som blir oppfatta som "underutvikla". For USA og land i Vest-Europa var "modernisering", i følgje Segal, både ein alternativ politikk til imperialismen og eit hinder mot kommunistisk ekspansjon. Hjelp til "modernisering" vart ein reiskap til å halde ved like banda mellom kolonimaktene og dei tidlegare koloniane, og til å omforme dei til industrialiserte demokrati. (Howard P. Segal, *Future imperfect. The mixed blessings of technology in America*, Amherst: The University of Massachusetts Press 1994).

⁷ Theodore H. von Laue, *World Revolution of Westernization*, New York, Oxford: Oxford University Press 1987. I følgje Howard P. Segal var tanken at teknologisk framgang skulle føre til høgare levestandard, større likskap, større sosial mobilitet, demokratiske rettar og betre utdanning. Amerikanarane spreidde ein visjon omkring i verda om USA som "a veritable utopia as they tried to steer 'developing' nations toward capitalism and democracy and away from communism and tyranny" (Howard P. Segal, *Future imperfect. The mixed blessings of technology in America*, op.cit., s. 38).

vart det no utvikla ei ny fortolking av problema i den nordnorske landsdelen.

I DNA sitt program til stortingsvalet i 1949 vart problema i landsdelen no sett på som strukturelle og langt meir djuptgripande enn kva "gjenreisingsproblemet" hadde vore:

Det har vært en tendens til opphopning av bedrifter og virksomheter i Østlandsområdet og i de store byene. Vi ser en oppgave i å sørge for at de landsdelene som på denne måten er blitt liggende etter, også kommer med i utviklingen. Dette må skje ved aktivt inngrep og ledelse fra statens side.⁸

Dette var første gang den regionale utviklinga i landet vart sett i samanheng. Fram til kring 1960 skulle denne oppfatninga av at det var ein "regional ubalanse" for fullt få gjennomslag og bli ei av dei grunnleggande problemstillingane i distriktpolitikken.

I september 1950 vende handelsminister Erik Brofoss seg til Kommunal- og Arbeidsdepartementet for å få dei til formulere eit punkt til Regjeringa sitt langtidsprogram om:

de tiltak som [...] er satt iverk eller bør settes iverk for å oppnå en mer rasjonell fordeling av næringslivet på distriktene og for å utvikle tilbakeiggende distrikter.⁹

DNA-regjeringa sin politikk overfor Nord-Noreg først i 1950-åra kan tolkast som historia om korleis ein "perifer", "underutvikla" og utsett landsdel for fullt skulle integrerast i nasjonalstaten. NNP kan såleis sjåast som eit *moderniserings- og nasjonsbyggingsprogram*. I kontrast til dette synet på Nord-Noreg finn vi eit svakt profilert alternativ i Høgre sitt syn på statleg politikk overfor Nord-Noreg. Høgre var i denne perioden skeptisk til statlege industrialiseringsplanar, og for eventuelt å markere motstand mot programmet måtte partiet markere eit anna "utviklingssyn". Tilløp til eit alternativt utviklingssyn vart lagt fram av Carl Joachim Hambro i Stortinget våren 1951, da han hevda at NNP måtte bli ein "stort anlagt nydyrkings- og koloniseringsplan."¹⁰ Innhaldet i dette synet på Nord-Noreg vart ikkje utdjupa, og må truleg forståast som eit framhald av den tidlegare statlege politikken med vekt på sysselsettingspolitikk og primærnæringsutvikling.

"Utviklingsbehovet" i landsdelen, i det heile tatt: "problemet Nord-Noreg", var ikkje nytt ved inngangen til 1950-åra. Sosialøkonomen Ole Colbjørnsen greidde ut fleire av "problema" i busettings- og næringsstrukturen i *En norsk 3-årsplan* i 1933.¹¹ I slutten av 1930-åra

⁸. Det Norske Arbeiderparti, *Vi viser vei*, Oslo 1949, s. 31.

⁹. Erik Brofoss, "Langtidsplanen. Områdeplanlegging", brev til Kommunal- og Arbeidsdepartementet 20. september 1950: (KGW) boks: 71, mappe: Områdeplanleggingen 1946-51.

¹⁰. St.tid. 1951, s. 2248.

¹¹. Ole Colbjørnsen og Axel Sømme, *En norsk 3-årsplan*, Oslo: Det Norske Arbeiderpartis Forlag 1933.

vidareutvikla Colbjørnsen forståinga om: "landsdelens økonomiske ensidighet og tilbakeleggenhet",¹² i arbeidet som formann i Tiltakskommisjonen under Handelsdepartementet.¹³ I 1946-47 greidde sosialøkonomen Knut Getz Wold ut ideen om ein eigen institusjon kalla "Nordlands utbygging". Etter mønster frå amerikansk planlegging i Tennessee-dalføret skulle industri- og kraftutbygging brukast i ein strategi for å heve levestandarden i landsdelen.¹⁴ Desse utspela var først og fremst viktige for å definere ei førestillingsramme kring eit aktuelt problem i norsk politikk. Utspela var derimot ikkje dei avgjerande initiativa som leidde fram til vedtaket i Stortinget i 1952, om å starte eit utbyggingsprogram for Nord-Noreg.

Nemninga "problemet Nord-Noreg" ser ut til å ha vorte revitalisert i samband med utviklinga av NNP. Den første som følgde opp forståinga av "problemet" med konkrete framlegg om tiltak og eit opplegg for politisk handsaming var sosialøkonom og kontorsjef i Arbeidsdirektoratet, Thor Skrindo. I 1949 skreiv han eit notat om utvikling av næringsliv og industri i Nord-Noreg. Framlegget bygde på at finansieringa skulle skje frå dei statlege arbeidsløysefonda. Fondet for Nordland var berre på tre millionar kroner, så derfor ville han løyve 10—20 millionar kroner av fondet for Oslo. På dette tidspunktet var det likevel ikkje politisk vilje til å overføre pengar frå Oslofondet til Nord-Noreg.¹⁵

Omtrent samstundes hadde også fiskeriminister Reidar Carlsen fått sosialøkonoman Olav Grønås, Jahn Halvorsen og Leiv Torgersen til å gjennomføre ein mindre, men systematisk analyse av landsdelen. Også dette skriftet hadde tittelen *Problemet Nord-Norge*. Ottar Brox har hevda at det var i dette skriftet innhaldet i det komande NNP vart meisla ut.¹⁶

Frå problem til program

Som følgje av at gjenreisingsperioden hausten 1950 gjekk mot slutten og at Regjeringa derfor ønskte å dirigere arbeidskrafta frå bygg og anlegg til industri og skogsdrift, skjedde det ei kursendring i den økonomiske

¹² Ole Colbjørnsen, "Utkast fra Ole Colbjørnsen", udatert notat, truleg hausten 1937: (TK) boks: 4, mappe: Bedring av de økonomiske kår i Nord-Norge.

¹³ Arbeidet til Tiltakskommisjonen er skildra i: Frode Helgerud, "Viel Geschrei und wenig Wille"? Kommisjonen for nye arbeidstiltak, planlegging og økt selvberging 1935-40, hovudoppgåve i historie, Universitetet i Oslo 1976.

¹⁴ Knut Getz Wold, *Plan for velstand. TVA og Norge*, Kultur og samfunn. N.K.L.s Folkeskriftserie nr. 3, Oslo: N.K.L.s forlag 1947.

¹⁵ Albert K. Vasshaug, brev til Egil Akselsen 10. februar 1982, s.3: (SNNN) boks: E.19.4, mappe: Distriktsutbygging 1950-54. Vasshaug si framstilling av initiativet til ein Nord-Noreg-plan er stadfesta av Eivind Erichsen i ein samtale med Egil Akselsen 27. mars 1987. Notat frå samtalen: (SNNN) boks: E.19.4, mappe: Distriktsutbygging 1950-54.

¹⁶ Ottar Brox, *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni*, Tromsø, Oslo, Bergen, Stavanger: Universitetsforlaget 1984, s. 86.

politikken til Regjeringa. Den ønskte både å redusere importoverskotet og å auke forsvarsutgiftene.¹⁷

For Nord-Noreg oppstod det problem som var meir akutte enn for andre landsdelar, som følgje av kursendringa i den økonomiske politikken. I perioden 1946-50 var til dømes heile 18 prosent av arbeidskrafta sysselsett i bygg- og anleggssektoren. På grunn av klimatiske tilhøve var store delar av denne arbeidskrafta utan arbeid om vinteren. I tillegg meldte fiskarbønder og andre småbrukarar seg på arbeidsmarknaden i vinterhalvåret. I åra 1946-51 mottok Nord-Noreg over 85 prosent av dei samla statlege løyvingane til særlege sysselsettingstiltak. I 1950 budde omlag 80 prosent av innbyggjarane utanfor dei 15 største byane og tettstadene, medan berre vel ti prosent var sysselsette i industrien. For landet som heilskap var vel 25 prosent sysselsette i industrien.¹⁸

Arbeidsløyseproblemet var opplagt eit stort problem for heilskapen i Regjeringa sitt mål om full sysselsetting, økonomisk vekst og inntektsutjamning. Nord-Noreg hadde tolv prosent av folketallet i Noreg i 1939, medan landsdelen stod berre for vel seks prosent av bruttonasjonalproduktet.¹⁹ Dette var utgangspunktet for at Arbeidsdirektoratet i april 1951 karakteriserte produksjonen i Nord-Noreg som "relativt lite konsentrert om de moderne, mer bypregete næringene."²⁰ På grunn av lite kapital og dårleg utbygde kommunikasjonar i den nordlegaste landsdelen måtte det tilførast kapital utanfrå om Regjeringa skulle oppfylle måla for den økonomiske politikken.

Innanfor ei klassisk marxistisk forståing har Bjørn Hersoug og Dag Leonhardsen hevda at det var "koloniale forhold som hersket mellom Nord-Norge og Sør-Norge/utlandet, der Nord-Norges rolle stort sett besto i å utvinne råvarer for sør-norsk og utenlandsk videreforedling."²¹ Dette var ei tilnærming til "problemet Nord-Noreg" som også vart hevda i slutten av 1940-åra. I det første skriftet frå Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv vart det innleiingsvis hevda at det skjedde ei "utbytting" av Nord-Noreg. Denne "utbyttinga" skjedde både gjennom manglande samsvar i prisar på varer som kom til og frå landsdelen, og ved at store investeringar frå Sør-Noreg trekte rente- og utbytteinntekter ut av landsdelen.²²

¹⁷ Albert K. Vasshaug, brev til Egil Akselsen 10. februar 1982, s. 3: (SNNN) boks: E.19.4, mappe: Distriktsutbygging 1950-54. Arild Gjerde, "Nord-Norge-planen", Trond Feiring og Nils Aasheim (red.), *Etterkrigshistorie 3. Utkant Sentrum*, Oslo, Bergen, Tromsø: Universitetsforlaget 1972, s. 69.

¹⁸ Bjørn Hersoug og Dag Leonhardsen, *Bygger de landet?*, Oslo: Pax Forlag 1979, s. 113.

¹⁹ *Ibid.*, s. 114.

²⁰ Arbeidsdirektoratet, Områdeplanleggingen, "Statistisk-økonomisk oversikt over Nord-Norge: Grov karakteristikk av 'problemet Nord-Norge'", s. 1: (EB) boks: 140, mappe: Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge I.

²¹ Hersoug og Leonhardsen 1979, *op.cit.*, s. 113-14.

²² Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv, *Problemet Nord-Norge*, skrift nr. 1, Bodø 1948, s. 5.

I november 1950 skal Martin Tranmæl "med stor kraft" ha tatt opp dei særeigne problema i Nord-Noreg i Sentralstyret i DNA.²³ Det var semje om at dette var ei viktig sak, og Ulrik Olsen og Kommunal- og Arbeidsdepartementet fekk ansvaret for å greie ut saka vidare. Saka hamna hos Gunnar Bråthen og Thor Skrindo som skreiv eit notat til statsråden om eit eige Nord-Noreg-program, finansiert av "Oslofondet". Ulrik Olsen greip ideen og førte den fram i Regjeringa og i partiet. Handelsminister Erik Brofoss var positiv til eit Nord-Noreg-program. Brofoss meinte likevel at det var for smålåtent å ta 20 millionar kroner frå Fondet for arbeidsløysetrygda. I staden gjekk han inn for å finansiere planen med 100 millionar kroner direkte over statsbudsjettet. Byråsjef Eivind Erichsen ved Nasjonalbudsjettkontoret og Thor Skrindo fekk ansvaret for å gjere planen klar for handsaming i Regjeringa.²⁴ Alt dette må ha skjedd i desember 1950 og januar 1951.

Albert K. Vasshaug, som var den nærmaste medarbeidaren til Skrindo i denne saka, er inne på noko vesentleg når han hevdar:

*Som vi ser er utviklingen mot en Nord-Norgeplan eller hvilken som helst annen plan noe som ikke kommer over natta. Ofte ligger det en lang utviklingsprosess foran hvor det vrirler av planer. Men spørsmålet om realisering av planene avhenger av at de kommer frem til den instans som har den politiske makt og viljen til å gjennomføre den. [...] Her var det at Brofoss sin autoritet spilte en avgjørende rolle.*²⁵

Vasshaug har utvilsamt rett i at det ikkje kan utpeikast ein "far" til programmet. NNP var resultat av ei lengre utvikling av forståinga av kring "problemet Nord-Noreg", kombinert med auka politisk vilje og økonomisk evne til å iverksette konkrete tiltak.

Nord-Noreg mobiliserast for NNP

Våren 1951 synest det som om initiativet i arbeidet med NNP fullt ut låg i hendene til Handelsdepartementet og handelsminister Erik Brofoss. Det verkar som om Brofoss denne våren la større vekt på å opprette dialogar med nordnorske styresmakter og næringsliv, og DNA sine partiorganisasjonar i landsdelen, enn på å informere Stortinget. Einar Gerhardsen offentleggjorde planane om eit utbyggingsprogram for Nord-Noreg 11. april 1951. 30. april møtte Brofoss næringslivet og fylkespolitikarane i Tromsø, 1. mai talde han om programmet i Tromsø, 3. mai møtte han næringsliv og fylkespolitikarar i Nordland og 3. og 4. mai orienterte han 150 partimedlemar om programmet under ein

²³. Albert K. Vasshaug, brev til Egil Akselsen 10. februar 1982, s. 2: (SNNN) boks: E.19.4, mappe: Distriktsutbygging 1950-54.

²⁴. *Ibid.*

²⁵. *Ibid.*

partikonferanse i Bodø.²⁶ Brofoss la tydeleg stor vekt på å mobilisere brei regional støtte for utbyggingsprogrammet. Truleg var dette på den eine sida ein strategi for å mobilisere lokal motvekt mot eventuell kritikk frå dei borgarlege partia i Stortinget, mot programmet som ein lekk i DNA sin sosialiseringsspolitikk. På den andre sida kan det sjåast som ei oppdemming mot lokal og regional kritikk bygd på kulturell og sosial tradisjonisme.

Erik Brofoss innleidde også om utbyggingsprogrammet i det konstituerande møtet for Fylkesrådet for områdeplanlegginga i Nordland 5. mai 1951. Sentraladministrasjonen var tungt representert ved handelsminister Erik Brofoss, arbeidsdirektør Gunnar Bråthen, byråsjef Eivind Erichsen og kontorsjef Leiv Torgersen. Bråthen innleidde med å understreke at dette var eit fagleg organ. Tidspunktet for skipinga saman med dei to sakene på dagsorden, konstituering og Utbyggingsprogrammet for Nord-Noreg, vitnar om at Fylkesrådet vel så mykje vart sett i samanheng med å kome i innspel med lokale aktørar i utviklinga av programmet, som ein reiskap i arbeidet med områdeplanlegginga.²⁷

Overfor nordnorske politikarar og næringslivsleiarar la Brofoss vekt på den særleine stoda i Nord-Noreg som følgje av at gjenreisinga var i sluttfasen. I resten av landet ville nedgangen i investeringane dels kompensast ved auka beredskap og dels ved auka vareproduksjon for å heve levestandarden. I Nord-Noreg derimot ville nedgangen i investeringane føre til "alminnelig arbeidsløshet". Regjeringa måtte derfor legge til rette for at det vart skapt fleire arbeidsplassar i høgproduktive verksemdar. I følgje Brofoss skulle investeringar for 500 millionar kroner skape 10 000 nye arbeidsplassar i fiskeria og gjennom utbygging av malmbasert industri og vasskraft fram til 1959. Brofoss såg ikkje større utbygging av kommunikasjonane, til dømes forlenging av Nordlandsvegen eller ein "Stamveiplan", som ein del av programmet.²⁸

Både bruken av skattelette for føretak som ville etablere seg i Nord-Noreg og skipinga av eit "toppfinansieringsfond" for investeringar i landsdelen, kan sjåast som sterke incitament for å industrialisere Nord-Noreg. Parallelt vart styrkinga av finansieringsinstitusjonar nedfelt i vektlegginga av å bygge ut eit nordnorsk bankvesen. Forsvars- eller beredskapsargumentet brukte ikkje Regjeringa som argument for NNP,

²⁶ Gjerde 1972, *op.cit.*, s. 70. SNNN, "Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge. Hovedpunkter i statsråd Brofoss' utredning på møter 30. april 1951 i Tromsø og Bodø 3. mai 1951 for representanter for myndigheter og næringslivet", s. 1-2 og 7-8: (SNNN) boks: E.19.2, mappe: Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge.

²⁷ "Referat fra det konstituerende møte i Fylkesrådet for Nordland i Bodø lørdag den 5. mai 1951 ...": (SNNN) boks: E.19.3, mappe: Fylkerådet i Nordland 1951-56.

²⁸ SNNN, "Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge. Hovedpunkter i statsråd Brofoss' utredning på møter 30. april 1951 i Tromsø og Bodø 3. mai 1951 for representanter for myndigheter og næringslivet", s. 1-2 og 7-8: (SNNN) boks: E.19.2, mappe: Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge.

verken i Nord-Noreg eller i Stortinget. Vi skal likevel sjå at dette var eit argument som vart brukt med stor tyngde på ein heilt annan arena.²⁹

Eit sentralt motiv bak programmet, som Brofoss trekte fram, bygde ei forståing om "regional ubalanse", som DNA hadde programfesta i 1949:

*Da formålet med programmet er å søke å skape næringsøkonomisk likevekt mellom de forskjellige landsdeler.*³⁰

Intellektuelt hadde oppfatninga om at det var viktig å skape "likevekt", eller "balanse", mellom landsdelane røter tilbake til utviklinga i fysisk og økonomisk planlegging i mellomkrigsåra. Det at denne problemstillinga kom opp i samband med utforminga av NNP hadde ein konkret årsak i frykt mellom sørnorsk næringsliv, om at programmet skulle gje nordnorsk næringsliv store fortrinn i den innanlandske konkurransen. Det å "skape en kunstig innenlandsk balansestilling" og "utnyttelse av skattelovgivningen i politisk eller planøkonomisk øyemed", var dei to punkta som låg til grunn for Norges Industriforbunds prinsipielle motstand mot programmet.³¹ Erik Brofoss la derfor stor vekt på å få fram at ny industri i Nord-Noreg ikkje skulle vere "avleggere" av industri sørpå, men "nyskaping" av industri retta mot produksjon for eksport.³²

I siste halvdel av 1940-åra kom det stadig framlegg om å løyse "problema" i Nord-Noreg ved hjelp av politisk styrt folkeflytting. Til skilnad frå Londonplanen vart aldri spørsmålet om styrt folkeflytting tatt opp i samband med utarbeidinga av NNP.³³ Årsaka til dette låg truleg i at det å skape "regional balanse" innebar at bruken av økonomiske verkemiddel ville vere ei verknadsfull drivkraft til å endre busettingsstrukturen i landsdelen.

Ei organisasjon i Nord-Noreg vart viktig for å mobilisere den nordnorske landsdelen for Regjeringa sin Nord-Noreg-politikk tidleg i 1950-åra. Det var Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv (SNNN), som vart skipa i 1947. Organisasjonen var frå starten den viktigaste i landsdelen for å fremme auka ressursutnytting, meir effektiv produksjon og høgare levestandard. Organisasjonen vart ei drivkraft for å modernisere Nord-Noreg innanfrå gjennom utbygging av industri, handel og kommunikasjonar og rasjonalisering av fiske og jordbruk. SNNN tok i praksis på seg mange av dei oppgåvene områdeplanlegginga var tiltenkt. Fram til slutten av 1960-talet var arbeidet til organisasjonen konsentrert kring utgreiingsarbeid, opplysningsarbeid og føretaksutvikling.³⁴ Frå

²⁹ *Ibid.*, s. 3-6.

³⁰ *Ibid.*, s. 7.

³¹ Norges Industriforbund, "Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge", brev til Det Kgl. Handelsdepartement 7. september 1951: (SNNN) boks: E.19.2, mappe: Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge.

³² *Ibid.*, s. 7-8.

³³ Brox 1984, *op.cit.*, s. 90-91.

³⁴ Inge Strand, "Problemet Nord-Norge" - økonomisk stagnasjon i landsdelen etter 1950: Symptom, tiltak og årsaker", Inge Strand (red.), *Næringslivet i Nord-Norge gjennom 100 år*.

starten gav SNNN ein eigen skriftserie, og karakteristisk nok fekk det første skriftet tittelen: "Problemet Nord-Noreg".³⁵

Innbydinga av SNNN til skipinga av Fylkesrådet for Nordland 5. mai 1951 var eit viktig trekk frå Brofoss si side for å mobilisere nordnorsk næringsliv til fordel for Utbyggingsprogrammet. Møta i Tromsø og Bodø i april/mai 1951 var ei storstilt mobilisering av både politikarar, fagetatsjefane og næringslivet i dei tre nordlegaste fylka for programmet. Dette var truleg den viktigaste årsaka til at opposisjonen i Stortinget aldri utfordra hovudinnhaldet i Utbyggingsprogrammet for Nord-Noreg. Studieselskapet fekk fast observatørstatus i Fylkesrådet, og saman med andre statsrådar og leiinga for Utbyggingsprogrammet brukte Brofoss ved fleire høve rådet som eit forum for å halde ved like den politiske støtta for gjennomføringa av Utbyggingsprogrammet i Nord-Noreg.

I den grad Brofoss spelte strategisk på SNNN som alliansepartner for å nøytralisere "tradisjonalistiske" motkrefter mot NNP ser det ut til at han lukkast. Historikaren Inge Strand har synt korleis "utviklinga" i utgangspunktet vart møtt med motstand frå fiskarlag og småbrukarlag, men at Studieselskapet greidde å sameine krefter som i utgangspunktet stod mot kvarandre. Fagforeiningstillitsvalde sat saman med direktørar i styret, og fiskarlag og trålrederi arbeidde tilsynelatande mot same mål.³⁶ Det vart såleis etablert ein allianse mellom i utgangspunktet motstridande næringsinteresser i landsdelen, samstundes som det vart etablert ein allianse mellom nordnorske næringslivsfolk og sosialøkonomane i departementa i synet på korleis "problemet Nord-Noreg" skulle løysast. I motsetnad til i Sør-Noreg var det til dømes lita frykt mellom nordnorske næringslivsfolk for statlege framstøytar for sosialisering. Målsetnaden om meir effektiv og rasjonell produksjon, og målet om høgare levestandard, ser ut til å ha vore tilstrekkelege verkemiddel for å nøytralisere lokale og regionale motkrefter mot NNP.

NNP som tryggingsspolitikk

Utbrotet av Korea-krigen i juni 1950 markerte ei viktig kursendring i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk. Frå dette tidspunktet vart for det første dei etablerte kommunistlanda sett som eit større trugsmål mot

Rapport frå historieseminar 29.-30.10.1993, NF-rapport 3/95, Bodø: Nordlandsforskning 1995, s. 87. Inge Strand, "Modernisering innanfrå. Om verksemda til Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv", Jan Eivind Myhre (red.), *Nord-Norges modernisering*, Stensilserie B nr.35, Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, UNITr 1995, s. 59-60.

³⁵ Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv, *Problemet Nord-Norge*, skrift nr. 1, Bodø 1948.

³⁶ Inge Strand, "'Problemet Nord-Norge' - økonomisk stagnasjon i landsdelen etter 1950: Symptom, tiltak og årsaker", Inge Strand (red.), *Næringslivet i Nord-Norge gjennom 100 år*. Rapport frå historieseminar 29.-30.10.1993, NF-rapport 3/95, Bodø: Nordlandsforskning 1995, s. 87-88.

land i Vest-Europa, enn dei innanlandske kommunistpartia i desse landa.³⁷ For det andre vart det utløyst eit eitt år langt ordskifte om militærstrategiske omsyn skulle vektleggast framfor omsynet til økonomiske oppbyggingstiltak i Vest-Europa. På nyåret 1951 vann det første synet fram for fullt. Dette kom mellom anna til uttrykk ved at NATO-landa i januar 1951 vart bedne om å doble investeringane i forsvaret og ved at løyvingane over Marshall-hjelpa seinare på våren fekk nemninga "Mutual Security" i staden for "Economic Cooperation". Hjelp til sivile føremål vart sett i samanheng med kor store bidrag kvart land løyva til forsvaret. I januar 1952 vart det resterande midlane frå Marshall-planen overført til det nye forsvarsprogrammet: "The Mutual Security Program".³⁸

USA hadde fire mål for politikken overfor Noreg i etterkrigsåra. Det var å sikre landet sin integritet, få landet til å halde fast på vestorienteringa og yte maksimalt til forsvarsoppbygginga innanfor NATO, sikre maksimal tilgang for NATO til skipsflåten i tilfelle krig, og:

*to encourage expansion of the Norwegian economy and thus enlarge the base for a better support of the defense program and for improved living conditions of its population.*³⁹

I amerikansk militær tenking var heving av levestandarden og oppbygging av forsvaret to hjørnesteinar i oppdemminga mot kommunismen. Fram til 1950 var heving av levestandarden i NATO-landa og andre interesseområde eit viktig verkemiddel for amerikanarane i oppdemminga mot kommunismen. Frå 1950 supplerast denne strategien stadig sterkare med forsvarsoppbygging. Dei to verkemidla vart brukt i samanheng. Dette synest å ha vore ein så tydeleg politikk i samtida at det er ingen grunn til å tru at norske politiske analytikarar for Regjeringa ikkje såg dette. Kva var da ikkje meir naturleg å kople investeringar i ny industri i Nord-Noreg, og heving av levestandarden i landsdelen, til beredskaps- og forsvarsomsyn? Arbeidsdirektør Gunnar Bråthen tok opp dette i september 1950:

*Han mente at det var politisk mindre heldig å la innbyggerne i nærheten av grensen fortsette å ha en levestandrad som lå langt under hva som gjaldt for resten av landet.*⁴⁰

³⁷ Walter L. Hixson, *George F. Kennan. Cold War Iconclast*, New York: Columbia University Press 1989, kap.IV og V.

³⁸ Harry Bayard Price, *The Marshall Plan and Its Meaning*, New York: Ithaca 1955, s. 147. David W. Ellwood, *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction*, London og New York: Longman 1992, s. 178.

³⁹ Second Secretary John Patrick Waalsh ved den amerikanske ambassaden i Oslo, "Norway's Economic and Political Capability to Maintain Its Defense Program", rapport til Department of State i Washington 3. februar 1956: (DS), RG 59, General Records of the Department of State, Central Decimal File 1955-59, boks: 3461, mappe: 757.5/1-656.

⁴⁰ Arbeidsdirektoratet, "Referat fra møte i Områdeplanleggingens styre 13.september 1950": (KGW) boks: 71, mappe: Områdeplanleggingen 1946-51.

I følgje Ottar Brox har direktøren i Utbyggingsfondet for Nord-Noreg, Reidar Carlsen, hevda at Erik Brofoss sitt engasjement for NNP var motivert ut frå eit innlegg av ordførar Odd Finseth frå Narvik i Landsstyret i DNA. Finseth hadde hevda at "skulle en gå inn for et større forsvarsprogram, måtte en være sikker på at Nord-Norge hadde noe å forsvare."⁴¹

Fleire norske historikarar har også hevda at NNP hadde tryggingsspolitiske sider. Trond Bergh har til dømes hevda at ved å vise til ein forsvarsspolitisk dimensjon ved NNP, vart planen, overfor USA, brukt som argument mot nedskjeringar i Marshall-hjelpa. Narve Fulsås har følgd resonnementet noko lenger ved å hevde at det frå norsk side vart sett som naudsynt å "balansere" den sterke militære, økonomiske og kulturelle utbygginga i dei sovjetiske nordområda.⁴²

Det er enno ikkje funne dokumentasjon for at introduseringa av NNP og det ekstraordinære beredskapsprogrammet i februar/mars 1951 vart samkøyrte. Det er likevel så sterke indikasjonar på samkøyring at det er relevant å spekulere over om dei to programma vart sett i samanheng. I Stortinget vart dei to programma drøfta parallelt fram til sommaren 1951. Eit vedtak frå Landsstyret i DNA i februar 1951 om beredskapspolitikken underbygger inntrykket av samkøyring:

*Den økte beredskap må underbygges med en planmessig økonomisk og sosial politikk. Det må sikres full sysselsetting. Inveseteringene må konsentreres om tiltak som styrker landets økonomi og den alminnelige levestandard.*⁴³

Odd Finseth var ein av dei fem i komiteen som skreiv dette framlegget til møtet.

I stortingsmeldinga om NNP som kom hausten 1951 finn vi ei motsvarande allmenn tilvising til forsvarsspolitikken som grunngeving for programmet:

*Det gjelder generelt at bare det overskudd som produktive næringer gir, kan holde oppe et forsvar. Det er derfor neppe nødvendig å begrunne nærmere at en utbygging av Nord-Norges næringsliv og kommunikasjoner vil ha stor betydning når det gjelder å skape og holde oppe et forsvar i Nord-Norge.*⁴⁴

Norsk historieskriving om NNP har vore sterkt påverka av ei sektoriell tilnærming, med vekt på økonomisk historie. Ingen ser ut til å ha

⁴¹ Brox 1984, *op.cit.*, s. 86.

⁴² Trond Bergh, *Storhetstid 1945-1965*, Edvard Bull, Arne Kokkvoill, Jakob Sverdrup (red.), *Arbeiderbevegelsens historie Norge 5*, Oslo: Tiden Norsk Forlag 1987, s. 184-85. Narve Fulsås, "Eit perspektiv på den økonomiske omforminga av Nord-Norge dei siste hundre åra", LOS i Nord-Norge, notat nr.33, Tromsø: NORUT Samfunnsforskning 1995, s. 9.

⁴³ Utskrift av protokollen til landsstyremøtet i DNA 24-25.februar 1951: DNA, "Vedr. arkivmateriale om Nord-Norge-planen av 1951", brev til SNNN 13.juli 1987: (SNNN) boks: E.19.4, mappe: Distriktsutbygging — Diverse notater Historie.

⁴⁴ St.meld. nr.85 (1951) Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge, s. 46.

gjennomført grundige studiar av samanhengen mellom økonomisk, forsvarsmessig, sosial og kulturell utvikling i landsdelen i etterkrigsperioden. NNP kan likevel ikkje forståast fullt ut utan at ein tar høgde for at programmet også var ein plan for økonomisk, forsvars-, sosial og kulturell utbygging til ei og same tid. Det var med andre ord snakk om eit program for *nasjonsbygging* innanfor eit geografisk avgrensa område, bygd på DNA sitt program for full sysselsetting, økonomisk vekst og utjamning.

Jernverket, NNP og tryggingpolitikken

Vi har sett at idéutviklinga fram mot eit Nord-Noreg-program synest å ha starta i 1949. I mars 1950 var amerikanarane informerte om at den norske Regjeringa, i samband med å finne finansiering til utbygging av Jernverket, arbeidde med ein plan for industriutbygging i Nord-Noreg:

*Government has contended that the project fits in with its own program of industrial development of Northern Norway which program it claims has military and political significance.*⁴⁵

I april 1950 var direktøren for ECA (Economic Cooperation Administration),⁴⁶ Richard Bisell, klar på at det var sterke grunnar til å stille spørsmål ved om det var forsvarleg å bygge Jernverket. Bissel si haldning var derfor at støtte frå ECA til utbygging av Jernverket måtte grunngjevast med ønske om å bygge gode politiske relasjonar mellom USA og Noreg, og ikkje med økonomiske aspekt knytte til verket.⁴⁷ I mai 1950 vart også utanriksminister Dean Acheson gjort kjend med at for DNA var Jernverket eit symbol på partiet sin evne til å styre landet. USA vurderte det derfor på dette tidspunktet som lite klokt å avvise norske ønske om finansiering i denne saka.⁴⁸

Den amerikanske kjelda omtalar eit "program" for industriutvikling i Nord-Noreg meir enn eit halvt år før nokon annan kjelde. Sjølv om det med "program" her truleg ikkje var meint eit heilskapleg, gjennomtenkt og nedskriven konsept, er det ikkje mindre oppsiktsvekkande at Regjeringa ser ut til å ha tenkt systematisk, planmessig og strategisk kring industriutbygging i Nord-Noreg, og gav dette ei forsvarspolitisk grunngjeving.

⁴⁵ Den amerikanske ambassaden i Oslo v/Henry S. Villard, rapport til utanriksministaren 12. mai 1950: (DS) RG 59, General Records of the Department of State, Decimal File 1950-54, Box: 5115, Mappe: 857.311/8 1850.

⁴⁶ ECA låg under USAs utanriksdepartement og administrerte fordelinga av amerikansk hjelp til gjenreisinga av Europa.

⁴⁷ Assisterande direktør for ECA, Richard Bissell Jr., brev til viseutanriksminister for assisterande saker, George W. Perkins, 12. april 1950: (DS) RG 59, General Records of the Department of State, Decimal File 1950-54, Box: 5115, Mappe: 857.311/8 1850.

⁴⁸ Den amerikanske ambassaden i Oslo v/Henry S. Villard, rapport til utanriksministaren 12. mai 1950: (DS) RG 59, General Records of the Department of State, Decimal File 1950-54, Box: 5115, Mappe: 857.311/8 1850.

Internt i den amerikanske statsadministrasjonen synest det som om Jernverket vart vurdert å vere viktigare som ein lekk i å heve levestandarden, enn som eit direkte forsvarstiltak. Dette medførte likevel ikkje at Jernverket var uinteressant som beredskapstiltak. Forsvarsoppbygging og heving av levestandarden inngjekk som integrerte delar i amerikansk tryggingsspolitisk tenking frå Truman si erklæring om Punkt 4 i 1949.⁴⁹

Den direkte forsvarsrelaterte betydninga av Jernverket var ikkje opplagt for amerikanarane. Militærstrategisk føretrekte militærattachéen ved ambassaden i mai 1950 heller forlenging av Nordlandsbanen, som ein del av "Nord-Noreg-programmet".⁵⁰ I løpet av mai 1950 vart dette synet forsterka: "The embassy's Army Attache has stated that steel mill at Mo of the size planned has no strategic relevance to the problem of making northern Norway more readily defensible."⁵¹

Så langt kan det oppsummerast at Jernverket vart skipa i 1946, vart sett som eit isolert tiltak og det gjekk ikkje inn i Regjeringa sitt arbeid med dei offisielle planane om NNP frå 1951.

Utspel for å skaffe utanlandsk kapital til NNP

I samband med utviklinga av NNP våren 1951 vart det utvikla argumentasjon overfor amerikanarane med tanke på finansiell støtte, som bygde vidare på argumentasjonen for å få pengar til Jernverket våren 1950. Det vart lagt opp til at amerikanarane skulle introduserast for dei norske planane under statsminister Einar Gerhardsen sitt besøk i Washington i slutten av mai 1951.

I forkant av Gerhardsen si reise vart det utarbeidd eit memorandum om NNP, som han seinare overleverte amerikanarane. Overfor amerikanarane vart det lagt opp til å synleggjere at reduksjonen, og etter kvart bortfallet, av Marshall-hjelpa, saman med auka kostnader til forsvaret, gjorde det vanskeleg å gjennomføre et "utviklingsprogram" for Nord-Noreg. Amerikanarane vart no førelagt eit program til 500 millionar kroner, og: "det vil kunne fremme programmet meget sterkt om det er muligheter for å få støtte utenfra."⁵² Dette kan vanskeleg lesast som noko anna enn ein direkte førespurnad om direkte finansiell hjelp frå USA.

⁴⁹ Leffler 1992, *op.cit.*, s. 291 (kap.7).

⁵⁰ Den amerikanske ambassaden i Oslo v/Henry S. Villard, rapport til utanriksministeren 12. mai 1950: (DS) RG 59, General Records of the Department of State, Decimal File 1950-54, Box: 5115, Mappe: 857.311/8 1850.

⁵¹ Den amerikanske ambassaden i Oslo v/Henry S. Villard, rapport til Utanriksdepartementet, Washington 22. mai 1950: (DS) RG 59, General Records of the Department of State, Decimal File 1950-54, Box: 5115, Mappe: 857.311/8 1850.

⁵² "Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge" (Brofoss merkn.: Utarbeidet til Statsministerens USA-tur), ukjend forfattar, datert 12. mai 1951, s.6: (EB) boks: 140, mappe: Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge I.

Grunngjevinga for at USA burde støtte programmet var sterkt tryggingpolitisk motivert:

En understreker på ny den overordentlig store politiske betydning det vil ha at landsdelen og befolkningen ellers har forståelsen av at dette meget viktige grenseområde ikke betraktes som "an expendable territory", men som et område som kan gjøres til en vestens utpost og "fortress of confidence".⁵³

Klarare kan det ikkje seiast at utbyggingsprogrammet skulle styrke norske interesser i Nord-Noreg. Industrialisering og økonomisk utvikling skulle med andre ord også vere eit verkemiddel for å understreke at Noreg hadde uavkorta suverenitet over landsdelen. I motsetnad til Hambro, som ville kolonisere Nord-Noreg, var dette å gå eit steg vidare. Dette var ei konsolidering av Nord-Noreg i nasjonalstaten og ei understreking av Nord-Noreg sin ukrenkelege status innanfor NATO. Koloniar kunne det rivaliserast om utan at kolonimakta gjekk til grunne. Nasjonalstaten er derimot lagnadsbunden til ukrenkelege grenser og at omverda ikkje oppfattar den som "an expandable territory". Det fremste trugsmålet mot undergraving av suvereniteten var om landsdelen vart avfolka:

En vil imidlertid særlig understreke den overordentlig betenkelige politiske side ved at en større del av befolkningen skal søke hen til andre distrikter, hundrevis av km. fra sine hjemsteder, for å få arbeid. [...] Det behøver neppe noen nærmere påvisning hvor politisk farlig en slik utvikling vil være, også i forhold til grenselandet. Det er i denne sammenhengen viktig å peke på at for de som blir arbeidsløse som følge av nedskjæringen av investeringene som igjen har sin årsak i det økte beredskap, ville sammenhengen kunne fremstille seg som konkurranse mellom full sysselsetting og bevilgninger til forsvar. En slik utvikling vil ikke bare kunne få alvorlige konsekvenser i de umiddelbare grensedistrikter, men også for folk i distrikter som på annen måte danner utposter, særlig i de som driver selfangst og fiskeri i de arktiske farvann. Disse folkene danner også grunnstammen i befolkningen på Svalbard.⁵⁴

I lys av dette sitatet framstår det som merkeleg at det i følgje statsministeren ikkje vart drøfta forsvarssaker med amerikanarane under USA-reisa i mai/juni 1951. Framhevinga av dei økonomiske problema som følgje av forsvarsoppbygginga kan vanskeleg forståast som anna enn underforstått ønske om amerikansk hjelp til finansiering av NNP.⁵⁵

⁵³. *Ibid.*, s. 3 og 6.

⁵⁴. *Ibid.*, s. 3.

⁵⁵. Statsminister Einar Gerhardsen sitert i: "Nord-Norge faller innenfor rammen av Trumans punkt 4", *Verdens Gang* 8. juni 1951. "Landsplan for Nord-Norge vil bli sendt Marshall-organisasjonen", *Morgenbladet* 6. juni 1951.

til grunn for at Stortinget i byrjinga av juli 1951 vedtok å bygge eit aluminiumsverk på Sunndalsøra.

Korfor kunne så forsvarspolitiske argument brukast offentleg for aluminiumsverk i Sunndalen, men ikkje for industrireising i Nord-Noreg? To årsaker kan vere relevante. Det er for det første skilnad på å bygge eit føretak basert på forsvarsomsyn, og det å bygge ut ein heil landsdel etter slike omsyn. For det andre var forsvarsargumentet ved Sunndal verk knytt til behovet for såkalla "strategiske varer", medan argumentasjonen for NNP vart knytt til forsvaret av heile landsdelen.⁶²

Ei anna årsak til hemmeleghaldet av den tryggingpolitiske dimensjonen i NNP kan ha hatt samanheng med sontringar i høve til å få svenske investeringar til Nord-Noreg. Det er rimeleg å tru at det ville vere vanskeleg å trekke svensk kapital til Nord-Noreg om NNP vart grunngeve i forsvarspolitiske omsyn. Andre veka i juni 1951 var utanriksminister Halvard Lange på rundreise i Nord-Noreg saman med den svenske utanriksministeren, Östen Undén, og handelsministeren, Ericsson. 12. juni møtte dei handelsminister Erik Brofoss på Jernverket. I følgje Brofoss følgde Lange dei svenske statsrådene fordi han ikkje hadde sett Jernverket, og at han sjølv var der var bare "en ren tilfeldighet". Det er ikkje urimeleg å tru at *Verdens Gang* hadde rett når den hadde grunn å tru at statsrådene drøfta planar om eit norsk-svensk samarbeid om kraftutbygging og gruvedrift i Nord-Noreg. Statssekretær Arne Drogseth stadfesta til avisa at statsrådene mellom anna hadde drøfta utbygging av Skjomen-vassdraget. Besøket på Jernverket kan tyde på at dei også drøfta utbygging av Røssåga-vassdraget, og kanskje spørsmålet om å bygge eit smelteverk i Helgeland.⁶³

Brofoss si vegring mot å gje informasjon frå samtalan med svenskane kan forståast ut frå sterk skepsis mellom dei borgarlege partia mot utanlandsk hjelp og finansiering til norsk industriutbygging. Forsøka på å skaffe utanlandsk kapital vart kritisert frå to kantar. På den eine sida partiet Venstre og avisa *Dagbladet*, som køyrde ut ein hard og prinsipiell kritikk mot at dei nye "storindustrielle planene" skulle finansierast med utanlandsk kapital. Desse frykta at det økonomiske sjølvstende stod i fare og ville verne om konsesjonslovene. På den andre sida var det partiet Høgre, med tilhøyrande presse, som var meir redde for inflasjonspresset i kjølvatnet av denne hjelpa. Tæring måtte stillast etter næring, og ikkje etter amerikansk dollarhjelp.⁶⁴

⁶² St.tid. 1951 s. 2223.

⁶³ "NORSK-SVENSK teknisk samarbeid om nord-norsk industrireising?", *Verdens Gang* 14. juni 1951.

⁶⁴ "Utenlandsk kapital", *Verdens Gang*, 20. juni 1951.

Ei veke seinare oppstod det ei akutt forvirring om kva som hadde skjedd under Gerhardsen sitt opphald i Washington. United Press informerte norske aviser 13. juni om at ein større del av programmet var tenkt finansiert gjennom eksport- og importbanken, og ein mindre del gjennom Den europeiske betalingsunionen. I tillegg vart det også prøvd å trekke private amerikanske investeringar til Nord-Noreg.⁵⁶ 14.juni mottok avisene ei pressemelding frå det same pressebyrået om at amerikanarane hadde mottatt eit memorandum om NNP, der det hadde kome fram at programmet var kalkulert til 500 millionar kroner, og at ein ECA-representant hadde sagt at NNP kunne finansierast via Marshall-hjelpe.⁵⁷ Saman med opplysningane om at programmet fall inn under Punkt 4, vart det i norsk presse konkludert at Gerhardsen hadde spurt amerikanarane om finansiell hjelp.

Den borgarlege pressa kritiserte manglande informasjon, medan avisa til Noregs Kommunistiske Parti (NKP), *Friheten*, knytte NNP til forsvars- og tryggingsspolitikken.⁵⁸ Oppslaga i *Friheten* fekk stor merksemd både i DNA og DNA-pressa. *Arbeiderbladet* gjekk hardt ut mot desse "ondsinnede og usannferdige beskyldninger".⁵⁹ Utanriksminister Halvard Lange gjekk få dagar etter at artiklane vart trykte til frontalåtak frå Stortingets talarstol, mot det han kalla *Frihetens* "forvrengninger" av forsvars- og utanrikspolitikken.⁶⁰

Gerhardsen-regjeringa kom i siste halvdel av juni 1951 også under press i Stortinget. Både i pressa og i Stortinget vart det fokusert på mangelen på informasjon. Den vedvarande kritikken var nok årsaka til at memorandumet om NNP vart slept til pressa 26. juni.⁶¹ Det synte seg også at memorandumet ikkje inneheldt mange nye og store industriltak. Dette verka truleg til å roe den borgarlege skepsisen mot programmet som ein ny offensiv for statleg industrireising. Samanstillar vi det memorandumet som vart utarbeidd til USA-turen med versjonen som vart offentleggjort i *Arbeiderbladet*, og framstilt som heile dokumentet, er det framleis to punkt som mangla. Den forsvarspolitiske argumentasjonen i memorandumet vart ikkje offentleggjort.

Det synest som om Regjeringa gjorde kva den kunne for å hindre at NNP i norsk opinion vart sett i samanheng med forsvars- og tryggingsspolitiske omsyn. Dette er også merkeleg i lys av at det ikkje vart lagt skjul på at det mellom anna var forsvars- og beredskapsomsyn som låg

⁵⁶. "Planen for Nord-Norge vil sikre 10.000 sysselsetting. Delvis finansiering gjennom den europeiske betalingsunion — Større lån i Eksportbanken?" *Arbeiderbladet* 14. juni 1951.

⁵⁷. "Regjeringen inviterer utenlandsk kapital til å opprette STORINDUSTRI I NORD-NORGE", *Verdens Gang* 15. juni 1951. "Marshall-midler til Nord-Norge-planen?", *Arbeiderbladet* 15. juni 1951.

⁵⁸. "Regjeringen Gerhardsen vil utlevere Nord-Norge", *Friheten* 18. juni 1951.

⁵⁹. "Land og folk", *Arbeiderbladet* 18. juni 1951.

⁶⁰. St.tid. 1951, s. 1844.

⁶¹. "Notatet til amerikanerne", *Arbeiderbladet* 26. juni 1951.

Ole Colbjørnsen vidareutviklar den forsvarspolitiske dimensjonen

Før William Foster sitt besøk i Oslo skreiv Ole Colbjørnsen eit notat til Kontoret for nasjonalbudsjettet om samanhengen mellom NNP og forsvarsomsyna. Colbjørnsen hadde allereie i 1936 synt interesse for forsvarspolitiske spørsmål ved å hevda at norsk tryggleik var avhengig av at vi gjekk inn i eit "kollektivt sikkerhetssystem".⁶⁵ I 1948 vart han direktør for Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap, under Handelsdepartementet.

Colbjørnsen sitt syn var at bruken av økonomiske verkemiddel i NNP burde nedprioriterast til fordel for prioriteringar av forsvaret:

*[jeg er] meget redd for at de forsvarsmessig betonte beredskapstiltak, som det nå er så viktig å få skikkelig i gang både av hensyn til oss selv og den interallierte solidaritet, vil få ennå vanskeligere "konkurransesvilkår" enn nå. De avgjørende myndigheter vil komme under ennå sterkere press fra forkjempere for populære prosjekter som er av mindre forsvarsmessig betydning, men som ellers kan være av klar nasjonaløkonomisk og sosial-politisk viktighet.*⁶⁶

Som vi ser vart dei økonomiske og sosiale omsyna i utbygginga av landsdelen underordna dei forsvarspolitiske omsyna. Han forfølgde dette resonnementet og konkluderte med at den beste løysinga var å utsette heile planen:

*For så vidt er tidspunktet for iverksetting av en nord-norsk 10-årsplan ikke særlig heldig. Det ville antakelig ha vært bedre å utskyte den noen år slik at man i hvertfall i de første par kritiske år kunne ha konsentrert seg mere om den egentlige nasjonale eksistensberedskap.*⁶⁷

Med bakgrunn i at arbeidet med planen hadde kome såpass langt, og at forventningane mellom folk i Nord-Noreg var høge, skjønte Colbjørnsen at ei utsetting ikkje var anna enn ønsketenking. For å løyse det han omtalte som eit "dilemma" kom han i staden med framlegg om at gjennomføringa av planen vart delt i to fasar. I følgje dette framlegget skulle arbeidet dei første 4-5 åra konsentrerast om meir kortsiktige og mindre kapitalintensive tiltak. Først i dei 5-6 siste åra skulle det settast inn tiltak for å fremme dei store og langsiktige kapital- og materialkrevjande prosjekta.

Dette er viktig av to årsaker. For det første gjorde Colbjørnsen sjølv ei heilomvending i synet på innhaldet i planen. I møte i

⁶⁵ Ole Colbjørnsen, "Vår forsvarspolitik", *Det 20de Århundre* 1936, Oslo: Det Norske Arbeiderpartis Forlag 1936, s. 426-30.

⁶⁶ Ole Colbjørnsen, "Opplegget av Nord-Norge-planen", brev til Kontoret for nasjonalbudsjettet 15. juni 1951, s.1-2: (EB) boks: 140, mappe: Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge, (korr.saker) 1/6-15/6-1951.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 2.

Nasjonalbudsjettutvalet tidleg i april hadde han argumentert for omfattande industriutbyggingstiltak i Nord-Noreg. Da hadde han hatt ei innholdsrik liste over aktuelle prosjekt:

*[Det vil] i første omgang bli spørsmål om gruvedrift. Her ble nevnt Vaddas og Ringvassøy. Disse burde være statseide. Ellers mente direktør Colbjørnsen det kunne overveies om det i Nord-Norge burde bygges en handelsmølle (den nordligste er i dag i Trondheim), en gjærfabrikk, en skofabrikk, en sjokoladefabrikk, en landbruksmaskinfabrikk og en tobakksfabrikk.*⁶⁸

Det var ein klar parallell mellom dette opplegget og idégrunnlaget som låg til grunn for 3-årsplanen han skreiv saman med Axel Sømme i 1933. Lite kapitalkrevjande og allsidig samansett småindustri skulle danne grunnlaget for økonomisk oppsving. Med bakgrunn i at fleire av desse prosjekta må kunne oppfattast som mindre viktige for forsvaret av landet og landsdelen er det ikkje urimeleg å trekke den slutninga at Colbjørnsen i løpet av to månader endra grunnleggande syn på bruken av verkemiddel i samband med utbygginga av Nord-Noreg.

For det andre stod Colbjørnsen for det stikk motsette av innhaldet i Brofoss sine drøftingar med svenskane, om investeringar til kraftutbygging, få dagar tidlegare. Er det grunn til å tru at Colbjørnsen skulle vere usamd med Brofoss i denne saka. Nei, høgst truleg var heilomvendinga samkøyrte mellom dei to. Notatet frå Colbjørnsen kan ha vore eit resultat av at Brofoss sine drøftingar med svenskane ikkje hadde ført fram. Colbjørnsen sitt brev var truleg derfor eit førebuingssnotat som danna opptakten til ei enda sterkare satsing på amerikansk hjelp. Strategien synest å ha vore klar. Skulle det vere håp om pengar måtte beredskapsspørsmålet fokuserast mest mogeleg, om så industrialiseringsplanane, på kort sikt, måtte leggest på is.

Tommelen ned for amerikansk hjelp

18. juni 1951 møtte William Foster store delar av den norske Regjeringa. I følgje *Aftenposten* skulle det ikkje førast samtalar om finansieringa av NNP under møtet.⁶⁹

NNP vart likevel drøfta under møtet mellom regjeringsrepresentantane og Foster. I følgje avisreferata etter møtet vart det ikkje inngått avtaler eller gjeve tilsegn om amerikansk finansiell hjelp til utbygginga av Nord-Noreg.⁷⁰ Det som ikkje kom fram i den norske pressa, men som

⁶⁸. "Nasjonalbudsjettutvalget. Referat fra møte nr.1, 1951, i Nasjonalbudsjettutvalget 5. april 1951 om et aksjonsprogram for Nord-Norge", s.2: (EB) boks: 140, mappe: Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge I.

⁶⁹. "Ingen Nord-Norge-forhandlinger under Fosters besøk", *Aftenposten* 16. juni 1951.

⁷⁰. "ECA-sjefen interessert i utbygging av Nord-Norge", *Arbeiderbladet* 19. juni 1951. "Marshall-sjefen ser med velvilje på Nord-Norge-programmet", *Verdens Gang* 19. juni 1951.

amerikanske kjelder syner, er at Foster hadde vendt tommelen ned for amerikansk hjelp til finansiering av NNP.⁷¹

Det kan verke som om Regjeringa, i memorandumet til USA-turen, og Colbjørnsen, i notatet til Nasjonalbudsjettkontoret, feilvurderte den amerikanske haldninga. Det ser ut som om dei tolka endringane i amerikansk europapolitikk for mykje som ein eindimensjonal overgang frå eit sivilt til eit militært fokus. Amerikansk politikk gjekk ut på at trass i at store ressursar gjekk til oppbygging av forsvaret, så skulle likevel produksjonen aukast i alle landa som hadde mottatt Marshall-hjelp.

For Foster var det auka produksjon av "strategiske råvarer" som var viktig. Ingenting i Regjeringa sitt planlagde program for industrialisering av Nord-Noreg trekte i denne retninga. Det var ikkje jernverk, smelteverk og sjokoladefabrikkar Foster ville ha. Han ville ha bygd ut fossekraft for eksport og til aluminiumsproduksjon. Akkurat som ECA hadde ønskt med Jernverket i januar 1950.⁷²

Etter at Foster hadde vendt tommelen ned for amerikansk hjelp til NNP, verkar som om Regjeringa vart ramma av ein "akutt depresjon" i høve til heile programmet. I ein tale i Troms fylkesting 25.juni informerte arbeidsdirektør Gunnar Bråthen om at det ikkje vart snakk om å bygge ny storindustri. Kanskje vart det bygd to motorfabrikkar og kjøpt nokre havgåande fiskebåtar.⁷³ 29.juni gjekk også Einar Gerhardsen ut med at det ikkje var aktuelt med nokon ny industri i Nord-Noreg, og at det vart prøvd å finansiere eit mindre utbyggingsprogram med norsk kapital.⁷⁴

Da det ekstraordinære beredskapsprogrammet vart vedtatt i Stortinget 28.juni synest det som om Regjeringa prøvde å unngå å drøfte andre beredskapstiltak enn dei som var direkte knytte til utbygging av forsvaret. NNP vart ikkje nemnt i dette ordskiftet. Både DNA-representanten Egil Hernes frå Oppland og fleire bondepartirepresentantar prøvde å utvide ramma for ordskiftet ved å hevde at utbygginga av jarnvegen mellom Gjøvik og Lillehammer burde finansierast under programmet. Forsvarsminister Jens Christian Hauge avviste kategorisk dette framlegget.⁷⁵

⁷¹ Dette utfallet av samtalanе kjem fram i ein rapport frå den amerikanske ambassadøren i Noreg til det amerikanske utanriksdepartementet i september 1951: Den amerikanske ambasaden i Oslo v/ambassadør C. Ulrick Bay, "Government Plan for the Development of Northern Norway", rapport til Utanriksdepartementet, Washington 18. september 1951: (DS) RG 59, General Records of the Department of State, Decimal File 1950-54, boks: 5109, mappe: 857.00/9-2650.

⁷² "Marshall-sjefen ser med velvilje på Nord-Norge-programmet", *Verdens Gang* 19. juni 1951.

⁷³ "Planen for Nord-Norge er av betydning for hele folket", *Arbeiderbladet* 26. juni 1951.

⁷⁴ "Ingen storindustri i Nord-Norge", *Morgenbladet* 29. juni 1951.

⁷⁵ St.tid. 1951, s. 1914, 1924-25, 1935 og 1941.

Amerikanske førestillingar om Nord-Noreg som "frontier"

I USA var det ein tradisjon tilbake til 1930-talet for å sjå på Noreg som ein "frontier". Samfunnskritikaren Lewis Mumford omtalte i 1938 Tennessee, dei sveitsiske Alpane og Noreg som nye "well balanced industrial communities". Det var den "industrielle energien", uttrykt ved vasskrafta og spreininga av moderne kommunikasjonar, som gjorde desse områda til "new frontiers of human settlements" og "outposts of civilization".⁷⁶ Eit seinare døme på bruk av frontier-metaforen om Nord-Noreg er den amerikanske forfattaren Harry Bayard Price si skildring i 1955 av Jernverket i Mo som opninga av ein ny "industrial frontier".⁷⁷

I samband med at Stortingsmeldinga om NNP vart lagt fram i september 1951 forfatta den amerikanske ambassadøren i Noreg, C. Ulrick Bay, ei vurdering av programmet. Vurderinga gjev eit godt innblikk i korleis Bay synest å ha tillagt Nord-Noreg kulturell tolking ut frå assosiasjonar om Nord-Noreg som ein norsk "frontier" - "ein sivilisasjonens utpost".

Bay sin referanse til frontier-metaforen, om Nord-Noreg var såleis ikkje ein eineståande parallell, men ser ut til å ha vore forankra i ei djupare kulturell førestilling om Nord-Noreg og andre "utpostar". Ved å argumentere mot Nord-Noreg som frontier var Bay sitt poeng at han frårådde amerikanske løyvingar til NNP. I Nord-Noreg kunne ikkje "sivilisering" og utvikling skje gjennom tilførsel av ressursar utanfrå. Utviklinga av landsdelen måtte initierast innanfrå gjennom effektivisering av fisket og jordbruket. Dette kunne i neste omgang føre til skiping av nye industriverksemder, som ville gje nye arbeidsplassar.

I motsetnad til tidlegare vurderingar frå ambassaden, om at det av militærstrategiske årsaker kunne forsvarast å bygge jarnvegen vidare nordover, vart det no ut frå økonomiske vurderingar hevda at dette ikkje var like viktig:

*The Embassy is not inclined to give any weight to the argument that investment in transportation should have priority. The argument for giving first priority to transportation has some merit if there are general resources in an area which will be opened up by such transportation. This was the case in western United States in the 19th century and is probably still true in large parts of Africa. But this is not the situation in Northern Norway...*⁷⁸

⁷⁶. Lewis Mumford, *The Culture of Cities*, San Diego, London, New York: A Harvest/HBJ Book 1970 (1.utg. 1938), s. 344.

⁷⁷. Price 1955, *op.cit.*

⁷⁸. Den amerikanske ambassaden i Oslo v/ambassadør C. Ulrick Bay, "Government Plan for the Development of Northern Norway", rapport til Utanriksdepartementet, Washington 18. september 1951: (DS) RG 59, General Records of the Department of State, Decimal File 1950-54, boks: 5109, mappe: 857.00/9-2650.

Her ser vi analogiane til amerikansk frontier-historie kome fram. Hos Lewis Mumford var det nettopp transportmidla som "opna opp" nye grenseområde for "sivilisering", og som gjorde naturressursane tilgjengelege for menneskeleg utnytting. I følgje Bay hadde ikkje Nord-Noreg dette ressursgrunnlaget, og derfor var det heller ikkje behov for investeringar i kommunikasjonar:

*All in all, North Norway cannot be considered as a region "just waiting to be opened up"*⁷⁹

Bay hevda at det var ein fare for at ressursgrunnlaget i Nord-Noreg vart utnytta for hardt med det nye utbyggingsprogrammet. I den rådande politiske og økonomiske stoda var det i følgje Bay vanskeleg å demme opp for investeringsiveren mellom fleirtalet i Stortinget.

Den viktigaste innvendinga til Bay, ved sidan av faren for overutnytting av ressursgrunnlaget, var at det vart bygd opp nye industriføretak i landsdelen som ikkje burde ligge der, og som berre kunne haldast i drift med hjelp av statlege subsidie eller vedvarande låg levestandard i landsdelen. Han trudde heller ikkje at utanlandske investeringar ville kome til landsdelen utan at Regjeringa tok problemet meir alvorleg.⁸⁰

Visjonar for fall

I midten av september 1951 vart *Stortingsmelding nr.85 (1951) Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge* overlevert Stortinget. Veka etter gjekk fiskeriminister Reidar Carlsen, som sjølv kom frå Bodø, ut med at gjennomføringa av planen "står og faller med Nord-Norges eget initiativ".⁸¹ Det ser ut som om mismotet vi såg Gerhardsen førte fram, etter at Foster vende tommelen ned for amerikansk hjelp i juni 1951, framleis sat djupt hos Regjeringa. Var Carlsens utsegn eit forsøk på lokal mobilisering for programmet? Tidspunktet utsegna kom på kan like gjerne tyde på at Regjeringa prøvde å fråskrive seg det "visjonære" ansvaret som låg til grunn for programmet.

Mismotet i kjølvatnet av Regjeringa sine forsøk på å skaffe utanlandsk kapital til NNP sommaren 1951 førte også til at det "visjonære landskapet" endra seg. Gløden og ambisjonane knytt til NNP avtok merkbart. Utan at det har meining å dokumentere det i denne samanhengen, kan det også verke som om den sterke NATO-retorikken kring beredskapsprogrammet falma, til fordel for sterkare fokus på nasjonale kvantitative mål for programmet (kor mange fly, offisersutdanning osv.)

^{79.} *Ibid.*

^{80.} *Ibid.*

^{81.} "Statsråd Reidar Carlsen: Planens gjennomføring står og faller med Nord-Norges eget initiativ", *Nordlands Framtid* 22. september 1951.

Avslutningsvis er det på sin plass med ein ironisk anekdote. 22. mars 1952 vart det trykt ein redaksjonell artikkel i tidsskriftet *Business Week* som direkte kopla planen med NATO sine militære interesser i nord. Artikkelen hadde tittelen: "Norway to Open Up Its Far North. Development of countrys Arctic resources will help undermine Communist influence":

*Norway is getting set to strengthen one of the weakest links in the North Atlantic defense system — its strategically important northern provinces of Finnmark, Troms and Nordland. This area is the only NATO-protected land that has a common border with the Soviet Union. And it's an area where Communist strength is gaining. Last month the Norwegian parliament, the Storting, approved an eight to 10-year plan to build up northern Norway. The program provides for development of industry, agriculture, and communications. It also aims to cut down unemployment, raise standards of living, and thereby undermine local Communist strength.*⁸²

Artikkelen kan oppfattast som ein respons på skiftet i den amerikanske forsvarspolitikken, i retning av å sjå økonomiske utvikling og forsvarsoppbygging i samanheng. Den kan også sjåast som ei kopling mellom ny informasjon om vedtaket i Stortinget og gamal informasjon om norsk argumentasjon frå sommaren før. I artikkelen vart den relative styrken som NKP hadde i Nord-Noreg påpeikt, samstundes som det vart understreka at NNP var viktig for å heve levestandarden og redusere oppslutninga om NKP i landsdelen, for dermed å styrke forsvaret. Om ikkje Regjeringa fekk gjennomslag mellom amerikanske politikarar og diplomatar, så forstod tydelegvis *Business Week* poenget i argumentasjonen som vart ført fram.

Forkortingar for arkiv brukt i notane:

KGW = Knut Getz Wold sitt privatarkiv (Arbeiderbevegelsens Arkiv, Oslo)

EB = Erik Brofoss sitt privatarkiv (Arbeiderbevegelsens Arkiv, Oslo)

TK = Tiltakskommisjonen, Handelsdepartementet sitt arkiv (Riksarkivet, Oslo)

SNNN = Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv sitt arkiv (Nordlandsarkivet, Bodø)

DS = Department of State, USA sitt arkiv (National Archive, Washington)

⁸². "Norway to Open Up Its Far North. Development of countrys Arctic resources will help undermine Communist influence", *Business Week* 22. mars 1952, s. 184-185.