

Slik er det ikke lenger.

*Historiske fortellinger i utformingen av norsk
jordbrukspolitik etter 1950*

Johan Kristian Milde.



Masteroppgave i historie.

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

UNIVERSITETET I BERGEN

Våren 2019

Takk til min veileder Teemu Ryymin for god veiledning og lang tålmodighet.

Takk til mine foreldre, Hanne og Knut, som har støttet meg på så mange måter gjennom hele prosessen.

Takk til Bengt og Janita, Elin, Helene, Knut, og alle dere andre som har bidratt med kameratskap, vennskap og pusterom på pauserommet.

Takk til Mari, som har holdt ut med meg og som ga meg den siste dytten for å bli ferdig.

Johan Kristian Milde, 13. mai 2019

Abstract:

I have investigated the role of historical narratives in Norwegian parliamentary policymaking by studying agricultural policymaking between 1950 and 2012. I have examined six government white papers, together with their preceding green papers and the following recommendations from the parliamentary standing committees.

The role of historical narratives has been to legitimize policies by constructing a limited space for political action, so that the desired policy is seen as the only possible outcome, or by forming a clear imperative for action. I have found that historical narratives are used to first establish a problem area, then limit the space for political action to only have one outcome – the proposed policy. From 1950 to the 1990s, this was done by narratives portraying an ongoing, society-wide development or progress that the agricultural sector was struggling to keep up with. Within this narrative framework, only two political outcomes are possible: falling behind, or implementing the policy that progress demands. Thus, desired policies are made “apolitical” by portraying them as a natural adaptation to the inexorable advance of history.

From the 1990s, the narratives have gradually changed their temporal dimension toward the future. In these new narratives, change happens so quickly that the past is rendered irrelevant. The imperative is no longer to catch up with developments, but to be able to meet them. Despite the emphasis on rapid change, certain trends are portrayed as certain and inevitable – the eventual arrival of international free trade, foreign pressure on prices and efficiency, and the constant progress of technology.

Historical narratives define which factors are fixed and timeless – *how it is and should be* - and which are temporal – *it is no longer so*. Historical narratives determine the *possible* and *impossible*, and thus play a fundamental role in the rhetoric of parliamentary papers.

Innhold

1	Innledning.....	7
1.1	«Landbrukets historie var i lang tid historia om landet».....	7
1.2	Tidligere forskning.....	7
1.3	Problemstilling.....	11
1.4	Kilder.....	12
1.5	Metode.....	17
2	Den rasjonelle frigjøringen.....	21
2.1	En ny arbeidsdag og et annet hamskifte:.....	21
2.2	Innstilling V (1949) <i>Om rasjonell utnyttning av jorda og utforming av høvelige bruksstørrelser</i>	23
2.3	Stortingsmelding nr. 60 (1955) <i>Om retningslinjer for utvikling av landbruket</i>	28
2.4	Innst. S. nr. 47 (1957) <i>Innstilling fra landbruksnemnda om retningslinjer for utviklingen av jordbruket</i>	35
2.5	Gjenreisningens teknologideterminisme:.....	37
3	Omstilling og kanalisering.....	41
3.1	Landbruksøkonomenes inntogsmarsj.....	41
3.2	Jordbrukskomiteén av 1956 (1960) <i>Innstilling om jordbruksproduksjonen</i>	42
3.3	Stortingsmelding nr. 64 (1963-64) <i>Om jordbrukspolitikken</i>	48
3.4	Innst. S. nr. 166. (1964-65) <i>Innstilling fra landbrukskomiteen om jordbrukspolitikken</i>	52
3.5	Rasjonaliseringens grunnfortelling:.....	54
4	Oppbrudd og opptrapping.....	57
4.1	Hitra-aksjon, EF-strid og opptrapping i de radikale 70-årene.....	57
4.2	Øksnes-utvalgets innstilling, NOU 1974: 29 <i>Støtteordninger i landbruket</i>	60
4.3	Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) <i>Om landbrukspolitikken</i>	65
4.4	Innst. S. nr. 293 (1976-77) <i>Innstilling fra landbrukskomiteen om landbrukspolitikken</i>	67
4.5	Oppbrudd i politikken, kontinuitet i fortellingen.....	69
5	Hellige slaktekyr på markedet.....	71
5.1	Landbruket under Øyangen.....	71

5.2	Alstadheim-utvalgets utredning – NOU 1991:2 <i>Norsk landbrukspolitikk: utfordringer, mål og verdier</i>	73
5.3	Stortingsproposisjon nr. 8 (1993) <i>Landbruk i utvikling</i>	79
5.4	Innst. S. nr. 92 (1992-93) <i>Innstilling frå landbrukskomiteen om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjera m.v.</i>	82
5.5	Splittelse og brudd:.....	86
6	Inn i et nytt årtusen	89
6.1	Et nytt og utredet millennium:.....	89
6.2	Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) <i>Om norsk landbruk og matproduksjon</i>	91
6.3	Innst. S. nr. 167 (1999-2000) <i>Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon</i>	93
6.4	Meld. S. nr. 9 (2011-2012) <i>Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords</i>	98
6.5	Innst. 234 S (2011-12) <i>Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken, velkommen til bords</i>	103
6.6	Historiens ende:	105
7	Jordbrukspolitikken historier:	107
8	Referanser.....	111
	Meldinger, utredninger og innstillinger:.....	111
	Litteratur:.....	112
	Nettressurser:.....	113

1 Innledning

1.1 «Landbrukets historie var i lang tid historia om landet».¹

I denne oppgaven undersøker jeg hvordan fortellinger om historisk utvikling har påvirket utformingen av norsk jordbrukspolitik i etterkrigstiden. De siste årene har en rekke studier blitt publisert som undersøker historiebruken i norsk parlamentarisk politikktutforming,² men ingen som har tatt for seg jordbruksfeltet. Jordbruket var i tusener av år hovedbeskjeftigelsen for det store flertallet av jordens befolkning. Landskapet vi lever i har blitt formet og påvirket av utallige generasjoners bruk, og store deler av befolkningen bærer fortsatt navn etter en gård. På 1800-tallet var den frie, selveiende bonden nøkkelfigur i den norske nasjonale fortellingen, kulturbæreren som holdt på den nasjonale egenarten gjennom unionstiden. Siden den tid har landbruket har blitt mer fjernt for store deler av befolkningen. Jordbrukspolitikken påvirker likevel fortsatt mange politiske felter med høyt engasjementnivå i befolkningen: rovdyrpolitikk, klima- og miljøpolitikk, distriktspolitik, ernæring og selvforsyning, for å nevne noen. Jordbruket er et felt med særlig lang historie og sterke politiske institusjoner som har blitt bygget opp over lang tid, og burde derfor egne seg bra som grunnlag for en slik studie.

1.2 Tidligere forskning

Nyere forskning om historiebruk i norsk politisk sakprosa har funnet at *utviklingsfortellinger* spiller en viktig rolle i norsk politikktutforming – mer avgjørende enn de troper og typer som tradisjonelt har preget mye av den historieteoretiske forskningen omkring politisk historiebruk. I sin masteroppgave om de nasjonale minoritetene, fant Geir Holme (2015) at begrepsapparatet om fortellingstyper og -troper ikke var tilstrekkelig til å svare på de aktuelle problemstillingene – han hevder det «fyrst [er] ved å vise til forteljingas *substans*, det forteljingane faktisk handlar om, at ein kan seie noko om kva slags *handling* forteljingane legg føringar for.»³ For å finne ut hvilke handlingsimperativ som befinner seg i fortellingene, er det altså ikke nok å se på oppbygging og fortellingstype, man må inn i selve teksten. Ifølge Holme har det «vist seg meir nyttig å seie noko om *kva hendte* heller enn å seie *kva form* forteljinga om det som hendte har.»⁴ Han endte opp med å definere det han kaller *substansielle fortellingskategorier* for å komme helt i mål – der det blir for generelt å se på fortellingenes *nivå* og

¹ Almås, R. (2002), side 409.

² Se blant annet Holme, G. (2015) og Ryymän, T. (red.) (2017).

³ Holme, G. (2015), side 103.

⁴ Holme, G. (2015), side 103. (Utheving i originalen.)

form analyserte han fortellingenes *substans*, hva som faktisk hendte ifølge fortellingene, for slik å finne ut hvilken *handling* fortellingene la opp til.⁵

I den politiske sakprosaen som Holme undersøkte, fant han en politisk grunnfortelling som framsto som den samme fra saksgang til saksgang. Han så en felles forståelse av Norges utvikling som var den samme over 30 år – en felles historiebevissthet. I denne *samfunnsutviklingsfortellingen* blir politikken gitt retning av en utvikling, «[ei] stadig rørsle *mot noko betre*», som foregår utenfor det spesifikke politikkkfeltet som omtales. Målet for politikk er å *holde følge og nå igjen* denne utviklingen, og «retninga til den politiske utviklinga er nærast implisitt gjeven av forteljninga.» Denne utviklingen, skriver Holme, er ikke gitt noe opphav eller mål, og virket dermed som noe som «*bare skjer*.» Slik fortellingen fremstiller det, er politikernes oppgave altså ikke å stake ut en kurs for politikken, men å bestemme tempoet langs en led som defineres av en utvikling *som bare skjer*, og løfte opp de av våre som blir hengende etter. Målestokken for politikk blir da å se til andre land det er rimelig å sammenlikne oss med, og dermed finne ut hvordan vi ligger i forhold til denne utviklingen.⁶

I en større studie som tok for seg en rekke politiske saksfelt, samlet i boken *Historie og Politikk*,⁷ fant Teemu Ryymin (2017) at «fortellinger om *over-individuelle, upersonlige prosesser* som med en tvingende nødvendighet spiller seg ut over et lengre tidsrom» spiller en «helt sentral rolle» i norsk parlamentarisk politikkkutforming. Over et bredt utvalg av saks- og politikkkfelt, identifiserer Ryymin «fortellinger om *utvikling* – av samfunnet i stort, demokratiet, økonomien, den vitenskapelige medisinen, velferden, skolen, teknologi i ulike varianter, rettssikkerheten, og så videre.»⁸

[Fortellingene] *konstituerer* politiske problemer. De viser hvilken utfordring politikerne står overfor, hvordan og hvorfor problemene har oppstått, altså hva det er som må gjøres for å løse problemet i henhold til fortellingen.⁹

Slike *utviklingsfortellinger* kan altså identifiseres på tvers av ulike politiske felt, og Ryymin beskriver flere typer utviklingsfortellinger, som på forskjellige måter skaper et imperativ for politisk handling. I likhet med samfunnsutviklingsfortellingen som Holme identifiserte, er det ofte «*selve utviklingen* som sies å kreve bestemte politiske vedtak», men de tar flere former enn Holmes *stadige rørsle mot noko betre*. Utviklingsfortellingene kan brukes som «noe et fenomen eller saksområde som er under behandling, *kontrasteres mot* slik at et problem som krever politisk handling, avtegner seg.» Ved sammenlikning med denne påståtte utviklingen, kan fenomenet hevdes å ikke være i tråd med *tidens krav* eller å ikke være *tidsmessig*. Det er dermed en påtvingende utvikling som gjør at «[politisk] handling må til for å rette på misforholdet.» Utviklingen fremstilles i denne fortellingen som like

⁵ Holme, G. (2015), side 113.

⁶ Holme, G. (2015), side 111-112. (Utheving i originalen.)

⁷ Ryymin, T. (red) et al. (2017).

⁸ Ryymin, T. (2017), side 278-279. (Utheving i originalen)

⁹ Ryymin, T. (2017), side 290. (Utheving i originalen)

uunngåelig og stadig fremadgående som selve tiden, og politisk handling kan kun skynde eller bremse *tilpasningen* til utviklingen. I andre tilfeller kan det brukes en fortelling om en *forhindret utvikling*, der fortellingen «fastslår at et fenomenens tilstand *hindrer en ønsket utvikling*, eller realiseringen *av en bestemt utviklings potensial*.» En tredje variant er fortellinger der man står overfor en *truende utvikling*, der fortellingen «fremholder at et fenomen *trues* av en utvikling og [...] derfor må beskyttes, [...] eller at selve utviklingen må endres.»¹⁰ Spiller slike utviklingsfortellinger en «helt sentral rolle» også i norsk jordbrukspolitik? Hvilke varianter av utviklingsfortellinger finnes i så fall i den politiske sakprosaen på jordbruksfeltet?

Ryymän (2017) fant videre «at det som oftest er *feltinterne aktører*, snarere enn faghistorikere, som har formet fortellingene i de politiske saksgangene».¹¹ Jordbrukspolitikken i etterkrigstiden, særlig i perioden etter 1974, er bemerkelsesverdig i så måte, ettersom de senere jordbrukshistoriske verker som omhandler de politiske prosessene i stor grad er skrevet av forfattere som kan omtales som slike *feltinterne aktører*. Av oversiktsverk over norsk landbruks- og landbrukspolitisk historie har jeg benyttet *Jord og gjerning* av Stein Tveite (1959), de historiske kapitlene i Aslak Lidtveits *Jordbruken i Norge 1914-1974 – tiltak under landbruksdepartementet* fra 1979, Trygve Kaldahls *Jordbruksforhandlinger og landbrukspolitikk 1950-1980* fra 1994, Reidar Almås fjerde bind av *Norges landbrukshistorie, Frå bondesamfunn til bioindustri 1920-2000*, fra 2002, og Per Harald Grues tobindsverk *Norsk landbrukspolitikk 1970-2010* fra 2014. På denne listen finner man verk av tidligere landbruksdirektør (1955-1968) Aslak Lidtveit, tidligere generalsekretær i Småbrukarlaget (1972-1981) Trygve Kaldahl, og landbruksdepartementets «evige» departementsråd (1985-2009) Per Harald Grue – ingen av dem faghistorikere. Utenom dette har man Berge Furre, som ved siden av sitt virke som professor og historiker var stortingspolitiker og leder for Sosialistisk Venstreparti i 1976-1983. Denne særegne situasjonen gir meg en forventning om å finne samsvar mellom de historiske fortellingene som benyttes i historiske verker og i den politiske sakprosaen, særlig der de historiske verkene er skrevet av forfattere som også er feltinterne aktører i jordbrukspolitikken. Denne oppgavens omfang tillater meg derimot ikke å svare tilfredsstillende på akkurat hva det betyr for de historiske fortellingene i sakprosa om jordbrukspolitikken at forfatterne selv var involvert i de politiske prosessene som omtales.

Historiske fortellinger kan også benyttes til å definere og begrense et *politisk handlingsrom*. Handlingsrommet definerer og begrenser hvilke handlinger som er mulige eller aktuelle for å nå det ønskede målet. I boken *Norsk jordbrukspolitikk – handlingsrom i endring* (2016), redigert av Agnar Hegrenes, Klaus Mittenzwei og Sjur Spildo Prestegard, er dette begrepet sentralt. Handlingsrom defineres her som «de ytre rammer som begrenser valgmulighetene for de politiske og økonomiske

¹⁰ Ryymän, T. (2017), side 278-279. (Utheving i originalen)

¹¹ Ryymän, T. (2017), side 288. (Utheving i originalen)

aktørene i jordbruks- og matsektoren: politikere, bønder, matindustrien, detaljhandelen og forbrukere.»¹² Dette handlingsrommet «bestemmes av en rekke faktorer som i liten grad kan påvirkes av jordbrukspolitikernes selv.» I boken illustreres disse faktorene som handlingsrommets fire «vegger»: naturgitte forhold, teknologi, markedsforhold samt politiske og økonomiske rammer.¹³ Videre hevder de at jordbrukspolitikken over tid «utformes i et spenningsfelt mellom stabilitet på den ene siden og ‘kritiske øyeblikk’ som innebærer betydelige endringer på kort tid, på den andre siden.»¹⁴

[Handlingsrommets] vegger er i stadig endring. Noen vegger, slik som klima, arealressurser og teknologi, utvider handlingsrommet sakte, men sikkert. Andre vegger, slik som internasjonale avtaler, kan raskt innsnevre handlingsrommet og har evne til å skape betydelig offentlig engasjement.¹⁵

Hegrenes, Mittenzwei og Prestegard (2016) konkluderer med at deres gjennomgang av faktorene som påvirker handlingsrommets størrelse «har vist at norsk jordbruk og norske jordbrukspolitikere har et stort handlingsrom.» De hypotetiserer at det «derfor kanskje i mindre grad [er] handlingsrommets størrelse som vil legge føringer på den videre utviklingen av jordbruket, men handlingsrommets utnyttelse.» De går likevel ikke så langt som å hevde at politikerne står helt fritt til å handle, noen politiske målsetninger og -handlinger synes å falle utenfor det som er selv de ytterste veggene av handlingsrommet. Som eksempel presenterer de et utviklingstrekk som ligger fast gjennom hele perioden etter andre verdenskrig: *ingen regjering har så langt gjort et alvorlig forsøk på å stoppe utviklingen mot færre og større bruk, nedgang i antall bedrifter og nedgang i sysselsetting i jordbruket, uavhengig av politisk farge.* Denne trenden er så robust at de stiller spørsmål ved «i hvilken grad strukturutviklingen lar seg påvirke av politikk.»¹⁶

Der Hegrenes, Mittenzwei og Prestegard (2016) har studert de faktiske rammene til handlingsrommet i jordbrukspolitikken i denne perioden, er det ikke det jeg gjør i denne oppgaven. Det er *handlingsrommets utnyttelse*, og hvordan det konstitueres, som er relevant for min analyse. Basert på den tidligere forskningen som er beskrevet i dette kapitlet, arbeider jeg ut fra en begrunnet antakelse om at politikere benytter seg av historiske fortellinger, bevisst eller ubevisst, for å definere det utnyttbare handlingsrommet og hvordan det kan utnyttes – for slik å legge opp til ønskede veivalg.

¹² Hegrenes, A., Mittenzwei, K., og Prestegard, S. S. (red.) (2016), side 15.

¹³ Hegrenes, A., Mittenzwei, K., og Prestegard, S. S. (red.) (2016), side 5.

¹⁴ Hegrenes, A., Mittenzwei, K., og Prestegard, S. S. (red.) (2016), side 268.

¹⁵ Hegrenes, A., Mittenzwei, K., og Prestegard, S. S. (red.) (2016), side 272.

¹⁶ Hegrenes, A., Mittenzwei, K., og Prestegard, S. S. (red.) (2016), side 279.

1.3 Problemstilling

Tre problemstillinger ligger til grunn for min analyse. Ettersom studieobjektet er historiske fortellinger, vil første utfordring nødvendigvis være å identifisere slike fortellinger i kildematerialet: *Hvilke fortellinger om jordbruket og jordbrukspolitikken finner man i parlamentarisk sakprosa på jordbruksfeltet i perioden 1945-2015?*

Videre er det viktig å skille mellom *fortellinger* og *fiksjon*. Selv om fortelling i dagligtalen ofte brukes synonymt med fiksjon, noe usant eller oppdiktet, er dette ikke tilfellet her. Jeg er ikke ute etter å vurdere sannhetsgehalten i fortellingene. Fortellingene jeg er på jakt etter er historiske argumenter, allegorier, utviklingstrekk og andre elementer som samlet utgjør et narrativ, ikke nødvendigvis sammenhengende, som leder frem til en implisitt eller eksplisitt konklusjon – *noe hendte*. I denne sammenhengen definerer jeg fortellingene som *historiske* om de omhandler forholdet mellom fortid, nåtid og fremtid, en definisjon basert på Ryymin (2017).¹⁷

Opgavens andre problemstilling er: *Hvilken rolle spiller historiske fortellinger i disse sakene?*

En del av rollebegrepet vil være hvilken *funksjon* de historiske fortellingene har i den politiske sakprosaen, både i hver enkelt kilde og i sakens helhet. Dette er en viktig del av analysen, men tidsspennet og kildeutvalget i denne oppgaven er for vidt til å tillate den grad av nærlesing som kreves for en analyse på rent tekstlig og språklig nivå. Til dette er utvalget mer egnet til å vurdere *påvirkning* – hvordan de historiske fortellingene har påvirket politikken over tid. Det 70-årige tidsperspektivet lar meg utdype problemstillingen i denne retning: Hvordan har de historiske fortellingene i den politiske sakprosaen forholdt seg til en jordbrukspolitikk i utvikling? Har de endret seg i takt med jordbrukspolitikkenes utvikling, eller opererer de uavhengig av den faktiske politikken?

Sentralt for norsk jordbrukspolitikk er det årlige jordbruksoppgjøret, hvor det forhandles fram en avtale som skal fastsette de økonomiske rammene for jordbruket i Norge. Forhandlingene foregår mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag (Bondelaget) og Norsk bonde- og småbrukarlag (Småbrukarlaget), som forhandler på vegne av alle norske bønder, på den andre. Jordbruksavtalen spesifiserer målpriser, økonomiske overføringer og andre tiltak som skal sikre bøndene inntekt, mot at bøndene arbeider for å oppnå målene som Stortinget fastsetter for norsk jordbruk. Hovedavtalen for jordbruket, som danner grunnlaget for jordbruksforhandlingene, ble først inngått i 1950, men har blitt revidert flere ganger, sist i 1992. Av disse revisjonene er det viktigste antakeligvis at staten nå har mulighet til å fortsette forhandlingene med én av jordbruksorganisasjonene om den andre bryter. Ved

¹⁷ Ryymin, T. (2017), side 277.

brudd i forhandlingene går saken til Stortinget, som ensidig fastsetter neste års jordbruksavtale på grunnlag av regjeringens forslag.¹⁸

Mye av norsk reell jordbrukspolitikk avgjøres i jordbruksforhandlingene, som jeg ikke har undersøkt direkte i denne oppgaven, og det er heller ingen garanti for at det som står i en stortingsmelding eller en innstilling kommer til å overleve det videre politiske spillet. Den undersøkte politiske sakprosaen gir likevel et bilde av landbrukspolitikernes *ønskede politikk* og politiske *målsetninger*, noe som er særlig relevant med tanke på at «formålet med [jordbruksavtalen] er å sikre at norsk jordbruk når de målene Stortinget fastsetter».¹⁹ De historiske fortellingenes *rolle* blir dermed deres innflytelse på utformingen av virkemidlene og målsettingene som i teorien danner grunnlaget for, og formålet til, den reelle politikken som årlig forhandles fram i jordbruksavtalen.

Slik blir det mulig for meg å svare på oppgavens tredje problemstilling: *Hvilken rolle har historiske fortellinger hatt i utformingen av norsk jordbrukspolitikk etter andre verdenskrig?*

1.4 Kilder

Kildematerialet jeg skal undersøke produseres i løpet av den formelle saksgangen mellom regjeringen og Stortinget ved parlamentarisk politikkutforming – *utredninger*, *stortingsmeldinger* og *komitéinnstillinger*. Selv om den parlamentariske saksgangen har blitt omtalt som allmennkunnskap,²⁰ går jeg her kjapt gjennom hovedtrekkene:

Saksgangen åpnes med at Regjeringen tar opp en sak, på eget eller andres initiativ. For å utrede den aktuelle saken vil det ofte bli opprettet et midlertidig utvalg, som ut ifra et definert mandat skal komme med en *utredning* til det aktuelle departementet. Denne utredningen sendes deretter ofte på en høringsrunde til berørte parter.²¹ Forberedende innstillinger og utredninger vil være preget av sitt mandat, og dette mandatet kan legge føringer for hvilket hovedbudskap som kommer frem i utredningen. Dermed vil det også kunne ha en innvirkning på hvilke historiske fortellinger som kan benyttes, eller hvilke handlingsimperativ som fremmes. Det er derimot ingen automatikk i at føringer som legges i mandatet, blir fulgt. Fra 1972 er mange av disse utredningene publisert i serien *Norges Offentlige Utredninger* (NOU). Antallet NOU-er som oppnevnes har sunket kraftig de siste tiårene i undersøkelsens omfang; mens det mellom 1972 og 1979 ble produsert 47 utredningsrapporter i snitt i

¹⁸ <https://snl.no/jordbruksoppgj%C3%B8r> [lastet ned 07.05.19].

¹⁹ <https://snl.no/jordbruksoppgj%C3%B8r> [lastet ned 07.05.19].

²⁰ Ryymin, T. (2017), side 24. Mine rent anekdotiske erfaringer tilsier derimot at dette ikke har nådd den yngre allmennhet som utgjør studentmassen.

²¹ Ryymin, T. (2017), side 24-25.

året, ble det i gjennomsnitt levert 12 rapporter i året mellom 2010 og 2016. Sigrid Hesstvedt (2018) skriver at man har lite forskning på hvem og hva som utreder det NOU-utvalgene tidligere ble satt til å gjøre, men at én forklaring på dette kan være at mye av utredningsarbeidet i dag heller tas internt i departementene, eller at andre departementsoppnevnte «ekspertgrupper», konsulentfirmaer og oppdragsforskningsinstitutter overtar en del av utredningsarbeidet som tidligere ble gjort av NOU-utvalg.²²

Basert på utredningen og høringsuttalelsene utarbeider departementet en melding eller en proposisjon, et forslag til stortingsvedtak, som regjeringen deretter kan fremme for Stortinget.²³ I denne oppgavens sammenheng er det *stortingsmeldinger* som er mest relevante. En stortingsmelding, etter 2009 kalt Melding til Stortinget, er et dokument som omhandler ulike sider ved statlig virksomhet. Stortingsmeldinger kan omhandle planer som regjeringen vurderer å sette i verk, og som den ønsker å få drøftet i Stortinget, for eksempel med tanke på fremtidig lovgivning eller fremtidige landbruksforhandlinger.²⁴

Deretter sendes meldingen videre til Stortingets fagkomiteer. Stortingskomiteene er Stortingets saksforberedende organer og behandler saker Stortinget oversender til dem. Alle viktige saker skal igjennom deres relevante fagkomité, som utarbeider skriftlige innstillinger som legges til grunn for endelig debatt, avstemning og vedtak i stortingssalen.²⁵ Selve arbeidet innad i komiteene er unntatt offentlig innsyn, så det er de skriftlige innstillingene som blir behandlet i denne oppgaven.

Til denne analysen er det valgt ut en rekke saksganger på jordbruksfeltet som strekker seg fra Jordbrukets Produksjons- og Rasjonaliseringskomité av 1946 til Næringskomiteens behandling av Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012). Det omfattende kildematerialet og den lange tidshorizonten er valgt ut for å best kunne si noe om de historiske fortellingenes påvirkning på norsk jordbrukspolitikk i etterkrigstiden i sin helhet, noe som hadde vært vanskelig å argumentere om tidshorizonten og kildeutvalget hadde vært for snevert begrenset. Dette er likevel en betydelig mengde kildemateriale som skal gjennomgås, så det vil alltid kunne hende at det finnes fortellinger og nyanser som ikke blir plukket opp i løpet av arbeidet. For å kunne sammenlikne utviklingen innenfor et politikfelt over tid, må de utvalgte saksgangene i tillegg være sammenliknbare. I utvalget av kildemateriale har jeg av den grunn valgt å konsentrere meg om saksganger som omhandler jordbruk og jordbruksproduksjon – selv om mange nærings-, distrikts-, forsknings-, miljøverns- og matpolitiske saksganger kan omhandle overlappende saksområder.

²² Hesstvedt, S. (2018), side 395.

²³ Ryymin, T. (2017), side 25.

²⁴ https://snl.no/melding_til_Stortinget [lastet ned 09.11.18.]

²⁵ Nordby, T. (2018), side 125, og <https://snl.no/stortingskomiteer> [lastet ned 09.11.18.]

Den tidligste saksgangen jeg ser på leder opp til Stortingsmelding nr. 60 i 1955, *Om retningslinjer for utvikling av jordbruket*. I 1946 ble Jordbrukets produksjons- og rasjonaliseringskomité oppnevnt, og i løpet av de neste årene leverte de syv innstillinger.²⁶ Det er den femte av innstillingene, *Om rasjonell utnyttning av jorda og utforming av høvelige bruksstørrelser*, som er behandlet i denne oppgaven, ettersom den var sentral for den kommende stortingsmeldingen og er innstillingen som i størst grad omhandler de tema som er relevant for denne analysen.

Stortingsmelding 60 (1955) representerte den første og mest omfattende helhetsplan for utviklingen av landbruket som var lagt fram i en så formell og forpliktende form som en stortingsmelding.²⁷ Almås (2002) beskriver meldingen som «den første stortingsmeldinga om jordbrukspolitikk av den moderne typen» og «eit optimistisk dokument som hyllar produksjonsauken og framstega i jordbruket under dei ti åra Arbeidarpartiet hadde sete ved makta.»²⁸ Han påpeker også at «[debatten] om Stortingsmelding nr. 60 (1955) markerte samtidig eit tidsskilje. Han sette eit endeleg punktum for den sosiale jordbrukspolitikken med støtte til bureising og oppretting av nye småbruk.»²⁹

Stortingsmelding nr. 60 (1955) ble først behandlet i landbrukskomiteen på Stortinget i februar 1957, utgitt som Innstilling S 47 (1957). På dette tidspunkt var Jordbrukskomitéen av 1956 i gang med sitt arbeid, og politikken var allerede begynt satt ut i live gjennom jordbruksoppgjøret året før. Det virker dermed ikke som om regjeringen og departementet anså komitebehandlingen på Stortinget som særlig viktig for iverksettingen av politikken de hadde lagt frem to år tidligere.

I andre halvdel av 1950-årene ble det så nedsatt en rekke komiteer som skulle undersøke forskjellige aspekter ved jordbrukspolitikken. Jordbrukskomitéen av 1956 ble opprettet 20. februar 1956, med direktør i Norges Landbruksøkonomiske Institutt, Arne Eskeland, som formann.³⁰ Eskelandkomitéen skulle gi en bred vurdering av jordbruksproduksjonen generelt, etter retningslinjene lagt frem i St.meld. nr. 60 (1955), og er sentral i materialet som St.meld. nr. 64 (1963-64), bygger på. I tillegg til Jordbrukskomitéen av 1956, ble også Jordbrukets avsetningskomité av 1956, Fjellbygdkomiteen av 1954 og Driftskredittutvalget av 1958 nedsatt i løpet av andre halvdel av 1950-årene. Alle leverte innstillinger som ble del av bakgrunns materialet for St.meld. nr. 64 (1963-64) *Om jordbrukspolitikken*, men det er Eskelandkomitéens *Innstilling om jordbruksproduksjonen* som er analysert i dette kapittelet. De to mest refererte utredningsarbeidene i den endelige stortingsmeldingen er innstillingene fra Avsetningskomiteen og Eskelandskomiteen, og av dem er det kun Eskelandkomiteens innstilling som dekker et direkte sammenliknbart tema for resten av den diakrone sammenlikningen i denne oppgaven.

²⁶ Kaldahl, T. (1988), side 17.

²⁷ Kaldahl, T. (1988), side 118.

²⁸ Almås, R. (2002), side 18.

²⁹ Almås, R. (2002), side 187.

³⁰ Kaldahl, T. (1988), side 203.

Den 20. mars 1964 la landbruksminister Leif Granli frem Stortingsmelding nr. 64 av 1963-64, *Om jordbrukspolitikken*. *Om jordbrukspolitikken* var ifølge Almås (2016) en «arbeids- og kodebok med tverrpolitisk støtte» for det «statlige planstyret for norsk landbruk»,³¹ og med grunnlag i innstillingene som forelå fra de forskjellige komiteene skulle den danne en jordbrukspolitikk basert på «sterk regulering, planlegging og målstyring.»³² Meldingen ble så behandlet i Stortingets Landbrukskomité, som resulterte i Innst. S. nr. 116 (1964-65).

Kort tid etter at Per Bortens sentum-høyre-regjering (1965-71) gikk av og regjeringsmakten returnerte til Arbeiderpartiet under Tryggve Bratteli, førte internt press i Arbeiderpartiet til at et nytt utredningsutvalg ble nedsatt i januar 1972. Utvalget var ledet av fylkeslandbrukssjef i Møre og Romsdal, Oskar Øksnes, og hadde i mandat å vurdere om støtteordningene i landbruket oppfylte målsettingene som var satt.³³ Det såkalte Øksnes-utvalget leverte våren 1974 sin innstilling, NOU 1974:26. Ifølge Almås (2002) er arbeidet til Øksnesutvalget «det grundigaste utgreiings- og reformarbeidet som er gjort i norsk landbrukspolitikk.»³⁴

Sommeren 1975, før Øksnes-utvalgets innstilling rakk å bli grunnlag for en stortingsmelding, utløste en velpublisert skattestreik blant bønder på Hitra en politisk bølge som endte med det såkalte opptrappingsvedtaket i desember 1975. Langt mer penger ble nå lagt inn i å sikre inntektene i jordbruket, og arbeidet med meldingen ble utsatt for å få oversikt over de umiddelbare følgene av vedtaket. Stortingsmelding 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken* kom derfor først i oktober 1976, og landbrukskomiteen avga Innstilling S 293 (1976-77) i mai 1977.³⁵

Fram til 1976 kom det stortingsmeldinger med omtrent ti års mellomrom, men det skulle gå seksten år mellom *Om landbrukspolitikken* i 1976 og *Landbruk i utvikling* i 1992. I løpet av 1980-årene forsvant ambisjonene og opptrappingsiveren som ble skapt av omstillingene i 1970-årene, og politikken gikk tilbake til gamle baner ved at rasjonalitets- og effektivitetskravene ble strengere og strengere.³⁶ Denne avviklingen av opptrappingsånden var ikke innledet av en stortingsmelding som la fram en ny, strengere jordbrukspolitikk, snarere ble den gjennomført fra budsjett til budsjett, forhandling etter forhandling.

For å utrede en ny landbrukspolitikk ble det nedsatt et utvalg i november 1987, ledet av økonomiprofessor Håvard Alstadheim. Alstadheim-utvalget fikk et veldig vidt mandat, men særlig skulle landbruket «tilpasse seg de nye [internasjonale] rammevilkår som var i ferd med å bli forhandla fram, og samtidig ta sin del av dei komande innstrammingane i dei statlege overføringane.» Etter et

³¹ Almås, R. (2016), side 159.

³² Almås, R. (2002), side 221.

³³ Almås, R. (2002), side 257.

³⁴ Almås, R. (2002), side 259.

³⁵ Almås, R. (2002), side 279.

³⁶ Kaldahl, T (1988), side 499.

utredningsarbeid som var «langt meir konfliktfylt enn det som hadde vore tilfellet ved tidlegare utgreiingar om landbrukspolitikken»,³⁷ avga utvalget NOU 1991:2 i desember 1990. Alstadheim-utvalgets utredning, som strakk seg over tre bind og over 900 sider, ble den siste store utredningen av den samlede landbrukspolitikken – men ble ikke gjenstand for en egen stortingsmelding.

I stedet ble Regjeringens ønskede jordbrukspolitikk lagt frem for Stortinget i form av Sttingsproposisjon nr.8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*, godkjent i statsråd 23. oktober 1992. Grue (2014) skriver at *Landbruk i utvikling* i «realiteten [var] en stortingsmelding, men [...] utformet som en proposisjon formelt sett.»³⁸ Av den grunn regner jeg proposisjonen som sammenliknbar med stortingsmeldingene i de andre aktuelle saksgangene. Proposisjonen la frem hvordan regjeringen ønsket å gå frem i de kommende jordbruksforhandlingene, samt hvilke følger de forventet fra internasjonale handelsavtaler som da var under forhandling. Landbrukskomiteen avga deretter Innst. S. nr. 92 (1992-93), før komiteen kort tid senere ble avskaffet til fordel for en samlet Næringskomité.

Det var først med Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* at man igjen fikk en full stortingsmelding på feltet. Stortingsmelding 19 (1999-2000) ble lagt fram Kåre Gjønnes (KrF), landbruksminister i Bondeviks sentrumsregjering. Denne regjeringen hadde falt innen meldingen ble komitébehandlet, men den nye Stoltenberg 1-regjeringen valgte å behandle meldingen i stedet for å legge den til side. *Om norsk landbruk og matproduksjon* og Innstilling S 167 (1999-2000) ble dermed et tverrpolitisk grunnlag for landbrukspolitikken gjennom et tiår der regjeringsmakten byttet side fire ganger.

Et tiår senere – i lys av internasjonale som matkrisen i 2007, finanskrisen i 2008, og det overhengende klimaspørsmålet – ble Stortingsmelding 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords* lagt fram av landbruks- og matminister Lars Peder Brekk (SP). Meldingen skulle være grunnlag for en egen «rødgrønn» landbrukspolitikk, og Næringskomiteen avga Innstilling 234 S (2011-2012) noen måneder senere.

Den «blå-blå» Solberg-regjeringen la i 2016 frem sin egen landbruksmelding, Melding til Stortinget 11 (2016-2017) *Endring og utvikling*, men den har ikke fått plass i denne oppgaven.

³⁷ Almås, R. (2002), side 336.

³⁸ Grue, P.H. (2014), bind 2, side 91.

1.5 Metode

Til tross for at den såkalte Humaniorameldingen innledes med påstanden at det i «fora der det treffes politiske og andre beslutninger, trekkes [...] tunge veksler på humanistisk forskning, enten direkte eller indirekte»³⁹ fant Ryymin (2017) i sin gjennomgang av sine medforfatteres og egne funn på en rekke politiske felt at «historie i betydningen vitenskapelig forskningsbasert kunnskap om fortiden [ser] ut til å bety lite for den parlamentariske politikkkutforming i etterkrigstidens Norge». Unntaket var «saker der historisk kunnskap i utgangspunktet blir oppfattet som *sakkunnskap*.» Av den grunn har jeg valgt å legge deres definisjon av historie som «fortellinger om sammenhengen mellom fortid, samtid og fremtid» til grunn for denne analysen, og ikke «vitenskapelig forskningsbasert kunnskap om fortiden».⁴⁰ I tilfeller der slik «vitenskapelig forskningsbasert kunnskap om fortiden» likevel benyttes, som sakkunnskap eller som fagkunnskap, kommer jeg til å ta det opp underveis.

Oppgaven med å identifisere historiske fortellinger vil først og fremst dreie som om å finne delene av teksten som omhandler slike sammenhenger mellom fortid, samtid og fremtid, og se hvilket narrativ som konstrueres. Til dette er Carrards minimalistiske *minimumsfortelling* et nyttig verktøy. En minimumsfortelling krever kun at teksten inneholder to hendelser eller situasjoner som er tidsmessig ordnet, hvor fortellingen deretter klarlegges ved hjelp av å spørre *hva som hendte*, ifølge teksten.⁴¹ En minimumsfortelling har begrenset forklarende verdi i seg selv, men kan benyttes for å fremheve at selv tilsynelatende tørr oppramsing og opplisting kan ha en rolle i en større fortellingsammenheng.

Begrepene *hovedfortelling* og *grunnfortelling* vil være nyttige for å identifisere fortellingene i kildematerialet. Hovedfortellingen er en tekst sitt hovedbudskap, uttrykt i form av én eller flere meningsbærende fortellinger. I dette tilfellet vil en slik tekst kunne være en innstilling, en NOU eller en stortingsmelding. I forberedelsene til denne oppgaven er det blitt klart at langt fra alle historiske fortellinger i politiske saksganger er eksplisitte fortellinger i klartekst. Ofte er det snarere antydning uttalt, og må finnes gjennom nøye gjennomlesning. Spørsmålet «hva, ifølge teksten, har hendt?» er nyttig for å finne fram til disse hovedfortellingene.⁴²

«Grunnfortellinger» er fortellinger og fortellingsmønstre som deles av flere tekster, og som kan identifiseres gjennom å lete etter delte fortellingselementer i en rekke ulike tekster.⁴³ Grunnfortellingene vil i denne sammenheng antakeligvis oftest bli funnet som fortellinger som gjentas i sakprosaen gjennom og på tvers av saksgangene. Saksgangene som undersøkes i denne oppgaven strekker seg gjennom sytti

³⁹ Meld. St. nr. 25 (2016-2017), side 7.

⁴⁰ Ryymin, T. (2017), side 289. (Utheving i originalen.)

⁴¹ Heiret, J., Ryymin T., og Skålevåg, S.A. (2013), side 24.

⁴² Heiret, J., Ryymin T., og Skålevåg, S.A. (2013), side 26.

⁴³ Heiret, J., Ryymin T., og Skålevåg, S.A. (2013), side 25.

år med politikk, og den senere sakprosaens historiske fortellinger kan forventes å dekke samme periode i mange tilfeller, eller direkte omhandle saksganger som også er behandlet i denne oppgaven. Spørsmålet blir om man i disse tilfellene kan se en fortsettelse av den tidligere sakprosaens historiske fortellinger, eller om de «fristilles» fra den tidligere fortellingen for å passe inn i den senere saksgangens fremstilling av historien. Kan man snakke om forskjellige fortellinger og -typer som dukker opp og forsvinner etter hvert som tiden går og politikken forandrer seg, eller har man en overhengende grunnfortelling som preger saksfeltet?

Forskjellige modeller finnes for å kategorisere historiske fortellingens *form*, slik som Peter Aronssons (2004) grunntrøper, Jörn Rüsens (1987) fortellingstyper og Hayden Whites (2003) skjønnlitterære sjangre.⁴⁴ Tropene, typene og sjangrene beskriver fortellingenes form, men alene er de dårlig egnet til å vise hvordan historiske fortellinger har påvirket politikken – spørsmålet er snarere om fortellingenes *funksjon*.⁴⁵ Jeg vil dermed ikke binde meg fast til et spesifikt sett med fortellingsformer. Snarere vil jeg benytte meg av dem om det viser seg at en fortelling har en form som tilsvarer til de modellene andre har fremsatt. Mer direkte operasjonell relevans har Peter Aronssons påstand fra *Historiebruk* (2004):

Möjligan kan man säga att uttryckligt historiska argument oftare lanseras för att bromsa en utveckling som upplevs som hotfull, medan förändringsivrarnas historieförståelse oftare döljs bakom saklig beskrivning av utvecklingens tvingande nödvändighet, *den enda vägen*.⁴⁶

Om dette stemmer, vil man i den politiske sakprosaen finne at uttrykkelige historiske fortellinger oftest finnes hos dem som ønsker å bremse en skadelig eller truende utvikling, mens de som ønsker å holde utviklingen ved like benytter mer implisitte historiske fortellinger hvor utviklingen fremstilles som tvingende nødvendig eller uunngåelig.

I politisk sakprosa finner man ofte kapitler som omhandler den historiske bakgrunnen til saksfeltet. Av særskilt interesse for denne oppgaven er historiske fortellinger og -eksempler som finnes utenfor slike kapitler som er forbeholdt den historiske bakgrunnen. I disse tilfellene kan man i større grad anta at det er gjort et valg om å benytte seg av fortiden i saken, snarere enn at bruken av historie blir en «obligatorisk» del av et bakgrunnskapittel.

Der politiske partier eller enkeltpersoner er omtalt som opphav til en fortelling eller fremstilling er dette basert på kildenes egen inndeling – jeg har ikke gått gjennomgående inn på person- eller partipolitisk ståsted annet enn som kontekst. Jeg har av praktiske årsaker brukt uttrykk som «Høyres fortelling» eller «i Senterpartiets fremstilling», men dette er fullt ut basert på kildetekstens attribusjon. Særlig gjelder

⁴⁴ Holme, G. (2005), side 13-14 og Heiret, J., Ryymin T., og Skålevåg, S.A. (2013), side 18-19.

⁴⁵ Se Ryymin, T. (2017), side 26-29.

⁴⁶ Aronsson, P. (2004), side 278.

dette innstillinger fra komitebehandling på Stortinget, hvor komitemedlemmenes merknader grupperes etter parti. Basert på oppgavens problemstillinger har enkelte av disse partiene eller personene blir omtalt langt mer enn andre.

Begrepet *jordbruk* er benyttet for å skille fra beslektede felt som skogbruk, fiskeri og havbruk, som ofte er behandlet i sammenheng med landbrukspolitik, men som ikke er spesifikt behandlet i denne oppgaven. Reindriftsspørsmål er heller ikke undersøkt direkte, ettersom det er et politisk felt som gjennomgående har blitt behandlet separat fra annen husdyrdrift og som bør belyses med andre problemstillinger: gransking av den politiske behandlingen av rein og annet bufe kan heller være grunnlag for videre forskning.

En politisk målsetning som i forskjellige ordlyder har vært en fast del av jordbrukspolitikken, men som først ble konkretisert i 1975, er målet om å gjøre inntektene og levekårene i jordbruket jevnstilt med industrien. Jeg har benyttet begrepet *jamstilling* for å referere til målsettingen om sosial og inntektsmessig utjevning mellom jordbruket og andre næringer, med det mål å få et klart skille mellom dette og målsettingen om større kjønnsmessig *likestilling* i jordbruket.

2 Den rasjonelle frigjøringen

2.1 En ny arbeidsdag og et annet hamskifte:

Politisk kontinuitet preget de første to tiårene etter andre verdenskrig. Arbeiderpartiet satt med regjeringsmakten fra 1945-1965, kun avløst av John Lyngs kortlevde regjering i august-september 1963. Generelt var det bred politisk enighet om langtidsmålene for jordbruket i etterkrigsårene. For jordbruket var dette perioden som omtales som det andre hamskiftet, en endringsprosess som grep dypt inn i jordbruket, bygdenæringene og bygdekulturen. Et nytt industrisamfunn skulle bygges, og landbrukets oppgave ble å forsyne landet med mat, arbeidskraft og utbyggingsareal.⁴⁷

Antall bruksenheter i drift holdt seg stabilt fra jordbrukstillingen i 1939 til tellingen i 1949, med ca. 213 000 bruk over 5 dekar.⁴⁸ Antall sysselsatte i jordbruket gikk derimot ned etter krigen. I 1946 var det 295 314 personer over 15 sysselsatt i jordbruket, omtrent 21,6 prosent av den yrkesaktive befolkningen. Dette tallet hadde falt til 250 455 i 1950, og jordbruket sto nå for 18 prosent av sysselsettingen.⁴⁹ Driftsmåtene hadde endret seg lite siden før krigen, og produksjonsmidlene var i stor grad nedslitt. Nedgangen i sysselsetting var i tråd med den politiske målsettingen om at jordbruket skulle avgi arbeidskraft til industrinæringen.⁵⁰

Denne målsettingen var ikke uten sine motstandere og konfliklinjer. Einar Gerhardsen skriver i sine memoarer (1971) at «forhandlingene og konfliktene med jordbruksorganisasjonene» i denne perioden var «noe av det jeg minnes med minst glede» fra hans lange tid ved makten. Mye av grunnen til dette var at han ble stående som symbol for «den harde linjen mot bøndene» for jordbruksorganisasjonene og deres støttespillere, mens han måtte «stri hardt for jordbrukernes interesser» innad i Regjeringen og Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Enda hardere var kritikken «når en møtte lønsmottakere og forbrukere på fagforenings- og partimøter»:⁵¹

Der kunne det ofte gå temmelig hardt for seg, og der kunne jeg få ganske kraftig påpakning fordi jeg var for jordbruksvennlig.⁵²

⁴⁷ Almås, R. (2002), side 120.

⁴⁸ Kaldahl, T. (1988), side 16.

⁴⁹ Almås, R. (2002), side 433.

⁵⁰ Kaldahl, T. (1988), side 16.

⁵¹ Gerhardsen, E. (1971), side 158-159.

⁵² Gerhardsen, E. (1971), side 159.

Den generelle ideen var at arbeidskraft kunne frigis via rasjonalisering og nye produksjonsmåter. Rasjonaliseringsideen ble særlig presisert i et brev fra statsminister Gerhardsen til Jamstillingskomiteen av 1946 der det heter at

De praktiske tiltak som bringes i forslag for å løse jamstillingsproblemene, må kunne passes inn i en rasjonell næringspolitikk som samtidig fører til en øking av produksjons- og arbeidseffektiviteten, og dermed skaper grunnlag for en høyere levestandard i hele landet.⁵³

Mens jamstillingskomiteen ikke er en av utredningene som denne oppgaven behandler, gir brevet et innblikk i de forventningene myndighetene hadde. Regjeringen, her representert av statsminister Einar Gerhardsen selv, la altså sterke føringer på at økt produksjon, effektivisering og rasjonalisering skulle bli en sentral del av de foreslåtte løsningene gjennom mandatene til utredningskomiteene. Denne målsettingen om en industribasert *rasjonell næringspolitikk* vil dermed være en aktuell ramme å se de historiske fortellingene i sammenheng med.

Den helhetlige jordbrukspolitikken ble først lagt frem i stortingsmeldingsform i St.meld nr. 60 (1955). Denne meldingen, og saksgangen rundt den, er også emnet for dette kapitlet. Et relevant spørsmål her er hvordan historiske fortellinger benyttes på forskjellige nivå i saksgangen; kan man følge en fortellingslinje mellom rasjonaliseringskomitéens innstilling og stortingsmeldingen, og videre til komitébehandlingen i 1957, eller har hvert ledd sin egen historie? Fra de forberedende arbeidene frem mot meldingen er det den femte innstillingen fra Jordbrukets produksjons- og rasjonaliseringskomité av 1946, *Om rasjonell utnyttning av jorda og utforming av høvelige bruksstørrelser*, som mer mest relevant å analysere her. Stortingsmelding nr. 60 (1955) *Om retningslinjer for utvikling av jordbruket*, ble lagt frem 3. juni 1955 av landbruksminister Olav Meisdalshagen (Ap). Meldingen ble først komitebehandlet i Stortinget i 1957, da mye av politikken som ble foreslått allerede var i gang. Blant annet var Jordbrukskomiteen av 1956 nedsatt året før, hvis innstilling om jordbrukspolitikken er analysert i neste kapittel.

⁵³ St.meld. nr. 48 (1952), side 1.

2.2 Innstilling V (1949) *Om rasjonell utnyttning av jorda og utforming av høvelige bruksstørrelser.*⁵⁴

I 1946 ble Jordbrukets produksjons- og rasjonaliseringskomité oppnevnt, og i løpet av de neste årene leverte de syv innstillinger.⁵⁵ Komiteen hadde et tungt innslag fra Arbeiderpartiet, og som formann ble generalsekretær av Norges Bondelag, Olav Hogna, utnevnt. Småbrukarlaget var ikke representert i komiteen, noe Rune Slagstad (1998) hevder trolig var «motivert ut fra ønsket om en mest mulig samstemmig komitéinnstilling», ettersom «Bondelaget, til forskjell fra Småbrukarlaget, i det vesentligste [var] på regjeringens linje» i spørsmålet om driftsstruktur.⁵⁶

Komiteéns mandat var å «komme med forslag til retningslinjer for landets jordbrukspolitikk. Herunder må det tas hensyn til at de jordbrukspolitiske tiltak i størst mulig grad må føre med seg en økning av effektiviteten og avkastningsevnen i jordbruket.» Her ser man at rasjonaliseringstanken er førende allerede fra komitéens mandat. Videre heter det at «forslagene [bør] omfatte tiltak som kan bidra til en rimelig fordeling av arbeidsoppgavene mellom ulike strøk og brukstyper og føre til utvikling av høvelige bruksstørrelser.»⁵⁷ Bruken av ordet «høvelig» om bruksstørrelsene åpner for en innstilling som ikke rent støtter de største og mest produktive brukene, men snarere mener det eksisterer en idealstørrelse på arealet til forskjellige typer bruk. Idealtypen for selvstendige gårdsbruk blir et familiebruk som ikke er «mindre enn at det er arbeid året rundt for 3 voksne personer», i tillegg til én person som står for husarbeidet.⁵⁸

I Innstilling V, *om rasjonell utnyttning av jorda og utforming av høvelige bruksstørrelser* fra 1949 blir man allerede på første side av innledningen introdusert for en historisk fortelling om utvikling og rasjonalisering i jordbruket. Ved å vise til fortiden gjennom «utviklingen», som allerede har skjedd, frem til «den senere tid», ønsker de å bevise et utviklingstrekk som spesifikt *ikke er tidsbetont*. Det blir lagt opp til en historie der rasjonalisering er en kontinuerlig prosess, som ikke er begrenset til én næring eller ett land, men som er en fast og konstant faktor i historien. Rasjonaliseringen drives fremover av de enkelte næringsdrivende og deres organisasjoner, og staten gis først plass «i den seinere tid». Med andre ord blir rasjonaliseringen fremstilt som noe som ikke er politisk bestemt, men som en automatisk prosess som skjer som resultat av den enkelte næringsutøvers harde arbeid. Landbruket vektlegges som en næring som i *særlig* grad bidrar til rasjonaliseringen, slik at landbruket fremstilles som en særlig aktiv

⁵⁴ Dette er en bearbejdet utgave av analysen jeg gjorde i min HIS303-oppgave (Milde, J. K. (upublisert, 2016), Bergen). Da jeg mener at mye av analysen er relevant for oppgaven vil dette kapittelet bære mange likheter med den foregående teksten.

⁵⁵ Kaldahl, T. (1988), side 17.

⁵⁶ Slagstad, R. (1998), side 230.

⁵⁷ Innstilling V (1949), side 1.

⁵⁸ Innstilling V (1949), side 134.

og fremskrittrettet aktør. Her presenteres et ganske klart budskap: rasjonalisering er en konstant prosess, særlig i landbruket:

Spørsmålet om å forbedre produksjonsapparatet og nytte ut produksjonsmidlene på beste måte for å få størst og billigst mulig produksjon kan neppe sies å være tidsbetont. [...] Selve utviklingen innen de forskjellige næringer beviser at det i store trekk skjer en fortløpende rasjonalisering. De enkelte næringsdrivende, næringsorganisasjonene og i den seinere tid også staten, søker å fremme best mulig utnytting av de naturgitte produksjonsfaktorer, den menneskelige arbeidskraft og de tekniske hjelpemidler. Rasjonaliseringen kan derfor sies å være en prosess som pågår kontinuerlig. Dette har kanskje særlig vært tilfelle i landbruket som er den primære næringen i alle land.⁵⁹

Den samtidige strukturen i landbruket er et annet tema som er fremtredende i innstillingen: «[e]t av de forhold som er mest særpreget for det norske landbruk, er at jorda er delt opp på et meget stort antall bruk, og at de fleste av disse brukene er småbruk.»⁶⁰ Mye av den historiske gjennomgangen handler nettopp om å forklare hvordan man kom fram til denne situasjonen, der den jevne bruksstørrelsen ble ansett som uegnet for lønnsom og rasjonell drift. Under underoverskriften «Historisk oversikt fram til 1850» i kapittelet «Oversikt over tidligere offentlige tiltak for å fremme nydyrking og bureising» begynner man med de første bosetningene i Norge under istiden. De historiske linjene trekkes dermed tilbake så langt det har vært mennesker i Norden. Bosetnings- og leveforholdene til de tidlige nordboerne blir beskrevet, samt hvordan de slo seg ned etter hvert som det tidlige jordbruket gjorde sitt inntog. Her hevdes det at det var «ganske sikkert fremdeles jakt og fiske som var hovednæringsveien» i det tidlige jordbruket og at dette også har «preget den videre bosetting i landet.» Dermed endte man opp med å rydde gårder som er «mer å betrakte som vår tids bustadbruk enn som egentlige gårdsbruk.» Dette bosettingsmønsteret er kjernen i den historiske fortellingen som kommer frem på denne siden: «Det er ikke uten betydning å være klar over disse forhold når vi skal drøfte de forskjellige jordbrukspolitiske tiltak som bør settes i verk. [...] *Brukene ble ryddet under helt andre forhold og forutsetninger enn de vi har i dag og må regne med i framtida.*»⁶¹

De lange linjene som trekkes bidrar til å forklare og legitimere et ønske om gjennomgripende endringer i strukturen i jordbruket, samtidig som det eksisterende systemet settes i et så godt lys som mulig: jordbruket er organisert på en måte som en gang var rasjonell, men samfunnet har forandret seg slik at forandring er påkrevd for å møte samtidens og fremtidens utfordringer.

Fortellingen om den konstante rasjonaliseringen er ikke glemt: «Etter hvert som jordbrukets struktur har endret seg, er kravet til produksjonsmuligheter på de enkelte gårdsbruk steget, og mange av de vanskeligstilte brukene har vekselvis blitt lagt øyde og dyrka opp igjen etter som konjunktorene har

⁵⁹ Innstilling V (1949), side 1.

⁶⁰ Innstilling V (1949), side 5.

⁶¹ Innstilling V (1949), side 53. (Utheving i originalen.)

skiftet.»⁶² Man ser òg et implisitt svar på de eventuelle spenningene mellom fortellingen om den konstante rasjonaliseringen og fortellingen om den forhistoriske strukturen: mye av bureisingen og bruksoppdelingen som har skjedd har vært av nærmest rene *bosteder*, og faller utenom rasjonaliseringen siden gården ikke er å regne som en egentlig næring.

«Den egentlige bureising fikk først større fart i jernalderen da menneskene fikk bedre redskaper til jordarbeiding og høsting», og med det er også rasjonaliseringen satt inn i en tidlig historisk kontekst, der teknologisk nyvinning benyttes for å overvinne ugunstige naturgitte forhold.

Det offentlige ytte neppe særlig støtte til bosetting på den tid, men etter hvert som samfunnsforholdene fikk fastere former begynte også styresmaktene å interessere seg for bureising. For det første ble det satt meget rimelige vilkår for bureising i allmenningene, og for det andre fikk bureiserne store lettelser i den tids skatter, nemlig utredelse av 'leidang'⁶³

Her blir jordbrukspolitikken begynnelsen trukket inn i fortellingen – en linje trekkes tusen år tilbake til Frostatingsloven på 950-tallet. Offentlige støttetiltak til landbruket gis en historie som strekker seg tilbake til vikingkongene. Tilknytningen til den nær mytiske fortiden i sen jernalder slås mer konsist fast i sammendragkapittelet: «Bureising og nydyrking har vært støttet ved forskjellige offentlige tiltak helt fra sagatida.»⁶⁴ Et annet historisk eksempel kommer i form av omtalen av en lovforordning fra 1600-tallet:

Det er verdt å merke seg at det [i 1634] ble gitt en forordning med forbud mot å bygsle gårder eller gårdssalg med en skyld av mindre enn ett skippund korn til mer enn en leilending. *Denne bestemmelse ble opptatt i lovboken av 1687 og virket som et forbud mot å dele opp gårdene.* Spørsmålet om å regulere bruksstørrelsen er således heller ikke nytt av i dag.⁶⁵

Her benyttes fortidens forordninger mot oppdeling av bruk som et argument, i form av en analogi, for aktiv rasjonalisering av bruksstørrelser – det er allerede presedens i historien, og dermed er det mindre kontroversielt å gripe inn i hvordan eiendommene er inndelt. På samme måte legitimeres offentlige støttetiltak til jordbruket med en tusenårig historie -- så lenge det har eksistert en form for norsk stat, har den påvirket landbruket aktivt.

Det er verdt å merke at det er i tidsrommet før 1850 i den historiske oversikten over offentlige tiltak man har de klart skrevne historiske fortellingene, mens de senere tidsperiodene blir omtalt i nær krønike-stil, der det kronologisk listes opp forskjellige sorter tiltak og overføringer som er gjennomført innenfor hver kategori.⁶⁶ Samlet kan disse likevel utgjøre en minimumsfortelling som enkelt og greit sier: *staten har*

⁶² Innstilling V (1949), side 55.

⁶³ Innstilling V (1949), side 53-54.

⁶⁴ Innstilling V (1949), side 232.

⁶⁵ Innstilling V (1949), side 54 (Utheving i originalen)

⁶⁶ Innstilling V (1949), side 55-70.

spilt en aktiv rolle i bureisingen og utviklingen av jordbruksstrukturen, gjennom offentlige tiltak som strekker seg helt tilbake til sagatiden.

Sett under ett kan man snakke om en fortelling om fremveksten av en *bustadbruksstruktur*, hvor kombinasjonene av forhistoriske forhold, skiftende konjunkturer og offentlig bureising har ført til at driftsenhetene er for små til å drive rasjonelt. Dermed faller de utenfor den tekniske og økonomiske utviklingen. Denne fremstillingen er en av de gjennomgående momentene i innstillingen, og spiller en sentral rolle i innstillingens hovedbudskap.

I kapittel 5, *Prinsipielle retningslinjer for den framtidige jordpolitikk* finner man igjen en del av de samme historiske fortellingene som i den historiske oversikten, men i en mer betydningsfull kontekst enn tidligere. Det er her lettere å hevde at de historiske fortellingene har en faktisk rolle, da de er tatt med i et kapittel som legger frem fremtidens retningslinjer, snarere enn et kapittel der historien er «obligatorisk» bakgrunnsstoff.

Fortellingen om landbrukets bustadbruksstruktur gjentas her, med vekt på hvordan «jordbruket nærmest var å betrakte som en binæring» og at «[gården] var mer et bustadbruk enn egentlig gårdsbruk.»⁶⁷ Dette leder frem til en konklusjon:

Det er verdt å legge merke til at landbrukets opprinnelige struktur er utformet under helt andre samfunns- og næringspolitiske forhold enn i dag, videre at utviklingen er kontinuerlig og nødvendigvis må foregå over meget lange tidsrom. Dette vil medføre at strukturforholdene neppe noen gang kan bli ideelle. En vil stadig ha driftsmåter og bruksenheter som er under utforming og som søker å tilpasse seg de endrede forhold i samfunnet. *Det vil derfor være galt å påstå at den nåværende struktur i landbruket, på grunn av at den er utformet gjennom en lang utvikling, er den beste og må være endelig.*⁶⁸

Historien brukes her som et klart argument for handling – den eksisterende strukturen stemmer ikke overens med den konstante, ustoppelige utviklingen som har skjedd og som kommer til å skje i form av rasjonalisering av jordbruket. Denne utviklingsfortellingen brukes også til å foregripe eventuelle motargumenter om at den nåværende strukturen er utformet «gjennom en lang utvikling» av forbedringer, slik at jordbruket er så bra det kan være. En må «stadig tilpasse seg [...] endrede forhold i samfunnet», og det blir presentert lange tradisjoner for forandring, omlegging og videreutvikling i denne historien.⁶⁹

Et historisk basert argument som støtter fortellingen om bustadbruksstrukturen finner man i en oversikt over antall fe per dekar i forskjellige landsdeler: «En får et sterkt inntrykk av at besetningen på de mindre

⁶⁷ Innstilling V (1949), side 113.

⁶⁸ Innstilling V (1949), side 113-14 (Utheving i originalen)

⁶⁹ Innstilling V (1949), side 113-14.

brukene har vært for stor i forhold til fôrtilgangen. [...] Det ser ut som om denne nasjonalfeilen i norsk landbruk står i tilknytning til bruksstørrelsen. Den henger mest sammen med gammel bruksmåte, med skikk og bruk.»⁷⁰ Antallet fe blir et konkret eksempel der den oppstykkede strukturen fører med seg problemer for lønnsom drift av gården, da rasjonaliseringsmekanismene ikke tillates å virke.

Dette blir en del av den videre fortellingen der den oppstykkede strukturen er medvirkende til de fleste problemer som ellers hadde vært løst «naturlig» av rasjonaliseringen. Denne oppdelingen blir fremstilt som delvis historisk betinget og delvis «menneskeskapt» i form av tidligere offentlige tiltak. Av den grunn advarer innstillingen i klar skrift om at «[e]n *uheldig oppdeling av bruksenhetene i jordbruket vil ha meget langvarig virkning. Det må derfor bestemt advares mot konjunkturbetont reising av støttebruk og for små bruk.*»⁷¹

I underkapittelet «Landbrukets fremtidige struktur» får man en kortversjon av innstillingens hovedbudskap i form av tre små setninger:

«Driftsøkonomisk sett er bruksenhetene jevnt over for små.»

«Den udyrka jorda er ujevnt fordelt på de enkelte bruk.»

«Gjennom jordpolitikken må staten gripe regulerende inn i fordelingen av jorda.»⁷²

Her får man i kortform presentert jordbrukets situasjon, et samtidig problem og løsningen på de to førstnevnte. Hovedbudskapet i innstillingen synes også å være at norske gårdsbruk er for små til å drive rasjonelt, og at staten aktivt må gripe inn for å rasjonalisere bruksstørrelsene. Dette fremmes blant annet i det avsluttende sammendragkapittelet:

Komiteén mener at bruksenhetene i det norske jordbruket jevnt over er for små. Ut fra denne oppfatning foreslås at oppdeling av bestående eldre gårdsbruk må kontrolleres og reguleres.⁷³

Innstillingens hovedfortelling blir altså en kombinasjon av fortellingen om den konstante rasjonaliseringen og fortellingen om bustadbruksstrukturen. Store deler av jordbruket har falt utenfor den naturlige rasjonaliseringsprosessen på grunn av en historisk betinget bruksstruktur, og om de nødvendige offentlige tiltak benyttes, kan store deler av jordbruksbefolkningen løftes inn i en utvikling som vil være positiv for alle parter.

Rasjonaliseringen fremstilles som en konstant prosess som styres av allmenne økonomiske prinsipper, og er dermed «avpolitisert» og gjort til en del av den videre jordbrukspolitikken uten debatt eller motforestillinger. Da denne rasjonaliseringen likevel ikke har nådd store deler av jordbruket, vil

⁷⁰ Innstilling V (1949), side 124.

⁷¹ Innstilling V (1949), side 135.

⁷² Innstilling V (1949), side 132.

⁷³ Innstilling V (1949), side 236.

fortellingen om bustadbruksstrukturen i landbruket spille inn. Rasjonaliseringen har ikke fått grep siden bruksstrukturen gjør at bøndene ikke har store nok bruksenheter til å benytte seg av de teknologiske nyvinningene. Samtidig har de minste brukene en størrelse som gjør dem dobbelt «urasjonelle» – de er for små til å rasjonalisere, mens de er for store for å frigi bondens arbeidskraft til andre næringer. Ifølge innstillingen ligger det historiske forhold bak denne strukturen i jordbruket, og historien blir dermed sentral i konstitueringen av problemet som må løses. Samtidig fremheves det at den valgte løsningen, økt statlig kontroll over jordbruket og landbruksarealene, har presedens i historien, helt tilbake til sagakongenes tid.

Historiske fortellinger brukes som argument for å støtte innstillingens oppfatning om situasjonen i landbruket og endringene som må gjøres. Oftest finner man de historiske fortellingene som argumenter som bygger opp under et handlingsimperativ – slik er den historiske utviklingen, og dermed må en gitt handling utføres. Innstillingens fortelling om bustadbruksstrukturen gir samtidig anledning for politisk handling, til tross for den pågående teknologiseringen og rasjonaliseringen. Tidligere tiders offentlige politikk trekkes inn som forhold som har ledet til dagens tilstand, med den implikasjon at politikk også i fremtiden kan forme bruksstrukturen i landet.

Historiske fortellinger brukes altså både til å konstituere et problem som må løses med politisk handling, til å vise en utvikling som tvinger denne politiske handlingen inn i en bestemt form, men også til å vise at politisk handling er en løsning som kan føre til de ønskede resultatene og målene.

2.3 Stortingsmelding nr. 60 (1955) *Om retningslinjer for utvikling av landbruket*

Landbruksminister Olav Meisdalshagen la den 3. juni 1955 frem Stortingsmelding nr. 60 (1955) *Om retningslinjer for utvikling av jordbruket*. Formålet med meldingen var å trekke opp en klarere målsetning for jordbrukspolitikken enn det som til da hadde forelagt, samt «[å] gå nærmere inn på en del bestemte tiltak av vital betydning for jordbruket» Meldingen slo fast at målet for jordbrukspolitikken samlet sett måtte være «*trygge kår for jordbruksbefolkningen, størst mulig beredskap og sparing av valuta til jordbruksvarer.*»⁷⁴ For å sikre denne målsettingen måtte jordbruket

ta sikte på å produsere de jordbruksprodukter som det er naturlige vilkår for, og så mye det er ønskelig ut fra samfunnsøkonomisk betraktning, samtidig som det gir dem som arbeider i næringen, gode økonomiske kår.⁷⁵

⁷⁴ St.meld. nr. 60 (1955), side 12. (Utheving i originalen)

⁷⁵ St.meld. nr. 60 (1955), side 53.

Foruten innstilling V og VII fra rasjonaliseringskomiteen, bygget meldingen på materiale som var samlet inn fra landbruksselskapene i 1952, ledet av senere landbruksminister Oskar Øksnes, og en innstilling fra Samordningskomiteen for tilskott til jordbruket.⁷⁶ I introduksjonen av rasjonaliseringskomiteens arbeid og Innstilling V brukes begrepet *tidsmessig* jordbruk for å beskrive den ønskede utviklingen, en begrepsbruk som kan leses som et ledd i fortellingen om utviklingen som har gått fra jordbruket – jordbruket er i sin samtid ikke *tidsmessig*.⁷⁷

Matforsyningsproblemene i verden er første utfordring i Stortingsmelding nr. 60 (1955). Til tross for at «både målsettingen og tiltakene må være preget av de spesielle forhold jordbruket i landet vårt drives under», og at det er «nødvendig med spesielle nasjonale tiltak for å sikre et økonomisk grunnlag», poengteres det at «den internasjonale utvikling vil alltid spille inn» og at den «under bestemte situasjoner [kan] ha avgjørende innvirkning.»⁷⁸ I det påfølgende kapittelet om den internasjonale utviklingen gis det et klart imperativ for tiltakene som fremmes i meldingen:

Om lag to tredjedeler av jordens befolkning sulter eller lever på grensen til sult. [...] Forholdene har neppe endret seg vesentlig siden før krigen. [...] Folkemengden vil antakelig fortsette å stige omtrent i samme forhold som nå, og behovet for mat vil øke tilsvarende. Det er derfor av grunnleggende betydning å finne fram til tiltak som kan sikre en økning av jordbruksproduksjonen stor nok til å gi alle mennesker en forsvarlig ernæringsstandard.⁷⁹

En utvikling som strekkes fra før krigen, gjennom samtiden og inn i en antatt fremtid, danner et bakteppe for politikktutforming i Norge. Økt produksjon beskrives som hovedmålet for jordbruket i verden, samtidig som at verdenssituasjonen «tilsier at de fleste land søker å løse mest mulig av problemet innenfor sine egne grenser.» Dette innebærer «å redusere behovet for import av jordbruksvarer gjennom økt egenproduksjon» og «å oppnå en langt større grad av selvforsyning enn nå.»⁸⁰ Den norske selvforsyningsgraden må økes slik at vi ikke tar beslag i for mye av de globale matressursene, i tilfelle disse kreves ved befolkningsvekst i «de underutviklede land [som] fører til at disse legger beslag på en større andel av verdens matressurser.»⁸¹ Rasjonalisering presenteres som eneste fornuftige løsning på verdens matutfordringer, og det legges vekt på at dette er en prosess som allerede i samtiden er virksom og pågående:

Noen vesentlig produksjonsøkning kan ikke oppnås gjennom utvidelse av jordbruksarealet. Utvidelse er bare mulig i begrenset utstrekning. En produksjonsøkning av vesentlig betydning vil bare kunne finne

⁷⁶ St.meld. nr. 60 (1955), side 3.

⁷⁷ St.meld. nr. 60 (1955), side 3.

⁷⁸ St.meld. nr. 60 (1955), side 3-4.

⁷⁹ St.meld. nr. 60 (1955), side 4.

⁸⁰ St.meld. nr. 60 (1955), side 8.

⁸¹ St.meld. nr. 60 (1955), side 7.

sted gjennom bedre utnyttelse av det nåværende jordbruksareal, d.v.s. gjennom rasjonalisering. Det har for øvrig i høy grad skjedd i årene etter krigen.»⁸²

Der Innstilling V trekker det norske jordbrukets historie tilbake til de første norske steinalderbosetninger, begynner Stortingsmelding nr. 60 sin fortelling ved den industrielle revolusjon.⁸³ Den historiske bakgrunnen er altså en mye kortere og nyere utvikling, og det er det mer moderne, markedsrettede jordbruket som blir trukket frem som relevant forhistorie. Når det kun er det industrielle jordbruket som omtales, er det også lettere å gjøre relevant for samtiden.

Rasjonaliseringskomiteens lange historie om den forhistoriske strukturen i jordbruket er redusert til en mye kortere og mer nøktern forklaring om bruksstrukturens opphav:

Jorda er fra naturens side oppstykket, og dette er nok en medvirkende årsak til at de fleste jordbruk er små. Dertil har det foregått oppstykking ved at brukene er blitt delt mellom flere sønner, og ved at dyrket jord er blitt frasolgt til støttebruk o.l. Mange jordbruk er også blitt mindre ved at en del av den dyrkede jorda er brukt til andre formål.⁸⁴

Denne oppstykkingen av jorden, både naturlig og menneskeskapt, har ført til at brukene jevnt over er små. Til tross for at inntektsutviklingen har vist en «jevn stigning i årene etter krigen», er inntektene for mange jordbrukere «fremdeles for små sett i forhold til inntektene i andre yrker, og det blir en stor oppgave å rette på disse forhold.»⁸⁵ De mindre brukene har blitt hengende etter i inntektsutviklingen, og dette skaper problemer i jordbruket.

Problemene er størst for de mindre bruk, og det blir i første rekke her en må ta fatt når jordbrukets stilling skal styrkes.⁸⁶

Hovedspørsmålet blir å øke størrelsen på de mindre bruk, slik at disse kan bli økonomisk bærekraftige familiebruk, som kan skaffe beskjeftigelse for eieren mest mulig av året.⁸⁷

Utviklingen over tid, særlig den teknologiske utviklingen, brukes som et argument for at de enkelte enhetene i jordbruket må bli større. Dette slås fast gjentatte ganger:

Utviklingen krever større areal for hver som er sysselsatt i jordbruket, og forholdet ser ut til å bli mer og mer utpreget.⁸⁸

⁸² St.meld. nr. 60 (1955), side 7.

⁸³ St.meld. nr. 60 (1955), side 8.

⁸⁴ St.meld. nr. 60 (1955), side 12.

⁸⁵ St.meld. nr. 60 (1955), side 10.

⁸⁶ St.meld. nr. 60 (1955), side 10.

⁸⁷ St.meld. nr. 60 (1955), side 45.

⁸⁸ St.meld. nr. 60 (1955), side 18.

Det ser ut til at den tekniske utvikling fører til at det kreves større enheter for å få god drift på en økonomisk forsvarlig måte.⁸⁹

I mange tilfelle kan årsaken til dårlig drift være at bruket er for lite.⁹⁰

Noen trekk av denne utviklingen fremheves i særlig grad: teknologisk utvikling og produksjonsøkning, samarbeid og samvirke, og offentlige tiltak og reguleringer.

Det nivå vårt jordbruk har nådd faglig, teknisk og økonomisk, skyldes mange samvirkende faktorer. Grunnlaget for denne utvikling må søkes i den alminnelige opplysning og de tiltak som er satt i verk av næringsutøverne selv, deres organisasjoner og det offentlige.

Særlig statens rolle og det offentliges innflytelse på næringslivet blir gitt vekt. Over tid har staten og myndighetene grepet mer og mer inn i samfunnsutviklingen, og dette betyr nå «mye for næringslivets vekst og fremgang.»⁹¹ Det fremstilles dermed som en naturlig og tidsmessig at staten også skal gripe inn i jordbrukets materielle utvikling.

Historie brukes også som et argument for at landbruksforskningen er av avgjørende betydning for jordbrukets utvikling, og at den bør drives i offentlig regi. Dette fremstilles ikke som et argument i en pågående debatt; samfunnet har allerede anerkjent at forskningen bør være offentlig drevet. Det åpnes dermed ikke for alternative løsninger i denne fremstillingen, debatten er allerede avgjort.

I vår tid er forskning og forsøk blitt av langt større betydning for utviklingen innen de forskjellige grener av samfunnslivet enn tidligere. [...] Den betydelige utvikling av landbruksnæringen i vårt århundre ville ikke vært mulig uten at forskningen hadde skaffet til veie de faglige forutsetninger som utviklingen bygger på. Landbruksforskningen i vårt land drives vesentlig ved offentlige institusjoner. Samfunnet har anerkjent at forskningen er av så stor almen betydning at det i første rekke er en samfunnssak å ta seg av virksomheten.⁹²

Fortellingen er igjen at en utvikling utenfor politisk kontroll tvinger politikerne til å agere for å rette opp misforholdet mellom gjeldende politikk og den nye virkeligheten. Teknologiutviklingen skaper en situasjon der et «rasjonelt drevet bruk» for hvert år krever stadig større enheter og stadig mer areal. Samtidig står jordbruksnæringen under press fra den raske utviklingen i andre næringer, som gjør at lønnsgapet mellom jordbruk og industri øker.

Den sterke utvikling i industrien med stadig større innsats av kapital og tekniske hjelpemidler har ført til at produksjonen pr. mann er økt betydelig og har dermed gitt rom for økte lønninger. Hvis ikke jordbruket makter en tilsvarende utvikling, vil ulikheten i inntekt mellom industri og jordbruk bli større. Jordbruket

⁸⁹ St.meld. nr. 60 (1955), side 17.

⁹⁰ St.meld. nr. 60 (1955), side 19.

⁹¹ St.meld. nr. 60 (1955), side 10.

⁹² St.meld. nr. 60 (1955), side 27.

bør være innstillet på å utnytte de tekniske muligheter som til enhver tid er til stede. Det kreves imidlertid et visst areal for å kunne bruke hjelpemidlene på en tilfredsstillende måte. Og et enda større areal er nødvendig, dersom de skal brukes med økonomisk fordel. Også disse hensyn taler for å øke størrelsen på de mindre bruk.⁹³

Fortellingen om hvordan den raske teknologiutviklingen tvinger politikerne til et bestemt handlingsmønster, benyttes også for å avpolitiserer potensielt kontroversielle politiske grep. I Jordloven av 1955 ble staten gitt forkjøpsrett på jord som ble solgt utenfor nærmeste familie, i den hensikt «å skaffe mer jord til brukene som er for små, men som har mulighet for å bli økonomisk selvstendige jordbruk.» Det erkjennes at virkemidlene er kontroversielle og inngripende, og at kravene som stilles er strenge, men det argumenteres at «den tekniske og økonomiske utvikling har medført at bruksstørrelsen er blitt et så alvorlig problem, både for jordbruket og for samfunnet, at noe må gjøres for å rette på misforholdet.» Dette misforholdet mellom småbruksstrukturen og den tekniske utviklingen blir beskrevet som så problematisk at det gjør det nødvendig å benytte direkte statlig oppkjøp og omfordeling for å få samlet «økonomisk selvstendige enheter».⁹⁴ Det advares også om mot å vise tilbakehold i denne omfordelingen, for

En kommer ikke utenom at spørsmålet om bruksstørrelsen er et alvorlig problem som har stor betydning for jordbrukets økonomi og for jordbrukets stilling i forhold til andre næringer. *Selv om kravene en stiller synes strenge, kan en fortsatt rask utvikling medføre at kravene som stilles i dag vil være for små allerede om 15-20 år.*⁹⁵

Samlet har man altså en fortelling om en teknologisk utvikling som stadig går raskere, der bruk må være større og større for å kunne kalles rasjonelle. Frykten blir dermed at man kan ende opp med stadig flere bruk som ikke er tidsmessige og rasjonelle om man ikke får økt bruksstørrelsen raskere enn det som vil skje av seg selv – et klart politisk handlingsimperativ. Bruksstørrelsen og produksjonen må økes snarest, så brukene blir økonomisk *sunne* og *tidsmessige*.⁹⁶

Løsningen på både sosiale og økonomiske problemer er altså mer rasjonalisering. Disse sosiale problemene blir aldri konkretisert utenom det jordbruksøkonomiske argumentet – at mange bruk ikke har nok jord til å være økonomisk selvstendige, men heller ikke har så lite at arbeidskraften kan frigis til andre næringer.

Ved en sterk utbygging av jordbruket på et næringsøkonomisk grunnlag vil de sosiale problemer bli mindre. [...] *Utbyggingen av flest mulige bruk til selvstendige enheter vil løse både økonomiske og sosiale*

⁹³ St.meld. nr. 60 (1955), side 13.

⁹⁴ St.meld. nr. 60 (1955), side 17.

⁹⁵ St.meld. nr. 60 (1955), side 20. (Utheving i originalen)

⁹⁶ St.meld. nr. 60 (1955), side 45.

*problemer for en stor del av jordbruksbefolkningen. Videre vil utbyggingen av næringslivet for øvrig sikre inntektsgrunnlaget for bruk som ikke kan bli selvstendige, og bygdene beholder folket.*⁹⁷

Målsettingen om å få brukene i jordbruket til å bestå av størst mulig grad økonomisk selvstendige enheter, i form av familiebruk, der driftsformen følger den teknologiske utviklingen tett, knyttes også til samtidens beredskapsmessige utfordringer.

Målsettingen krever en betydelig nydyrking og intensiv drift av all landets jord. Det vil tjene jordbruket og det vil også i høy grad bidra til å styrke den forsyningsmessige beredskap.⁹⁸

Vanskelighetene under okkupasjonen brukes som et argument for å ha en matvareberedskap som i liten grad baserer seg på import. Samtidig argumenteres det for at en økning i selvforsyningsgraden kun kan oppnås gjennom økt effektivisering og konkurransedyktighet i jordbruket. Jamstillingsmålet settes her også inn i en beredskapsmessig kontekst – uten levelige inntekter for gårdbrukerne vil jordbruket gå tilbake, med en tilsvarende tilbakegang i matberedskapen.

Beredskapsmessig er det en svakhet med stor import. Vanskelighetene fra siste krig burde minne om det. [...] [Økt selvforsyningssevne] betinger en betydelig produksjonsøkning som vil skaffe jordbruket som helhet større inntekter og særlig bidra til å bedre inntektene og levevilkårene på mange småbruk. Om målsettingen skal tjene formålene beror bl.a. på om jordbruket utbygges slik at det blir konkurransedyktig både med heimenæringene og med jordbruket i andre land.

I konkurransen med heimenæringene vil inntektene og levevilkårene være avgjørende. Dersom jordbruket i det lange løp byr sine utøvere dårligere vilkår enn andre næringer, vil det gå tilbake.

I konkurransen med jordbruket i andre land er prisene en vesentlig faktor. Naturforholdene tilsier større jordbrukspriser i Norge enn i gunstigere stillede land, med det vil likevel være avgjørende at produksjonsprisene kan bringes ned på lavest mulig nivå.⁹⁹

Sosial jordbruksutbygging, der arbeidsledighet ønskes dempet gjennom sysselsetting i jordbruket, blir fremstilt som et tiltak som både er urasjonelt og uten hensyn til jordbruksbefolkningen. Det kan legges merke ved at det her er et historisk eksempel der den omtalte tidsperioden er implisitt, erstattet av uspesifiserte «tider». Disse tidene kommer ikke klarere frem i den omliggende teksten; i underkapittel III «Utviklingen av jordbruket i Norge», tre sider tidligere, blir det nevnt at det i en periode var «store økonomiske vansker» i jordbruket, men dette blir ikke koblet til politikken som ble ført på denne tid.¹⁰⁰ Ut ifra kontekst, og typen politikk som omtales, er det likevel klart at det er snakk om politikken med

⁹⁷ St.meld. nr. 60 (1955), side 11. (Utheving i originalen)

⁹⁸ St.meld. nr. 60 (1955), side 11. (Utheving i originalen)

⁹⁹ St.meld. nr. 60 (1955), side 10.

¹⁰⁰ St.meld. nr. 60 (1955), side 8-10.

sosialt begrunnet sysselsetting i jordbruket som ble ført i 1930-årene. Dermed er kritikken flyttet fra det norske jordbruket i mellomkrigstiden og over til en generell vurdering av jordbrukspolitiske virkemidler, som dermed enklere kan gjøres relevant for samtiden.

På det sosiale området må jordbruksbefolkningen vies større oppmerksomhet. Jordbruket har til tider vært en regulator i arbeidslivet. Enkelte tider har jordbruket avtatt så mye arbeidskraft at utnyttelsen har blitt urasjonell og inntektene på den enkelte for små. Andre tider har det måttet avgi så mye at arbeidspresset er blitt uforholdsmessig stort på dem som er igjen. Slike vekslinger vanskeliggjør en jordbrukspolitikk som tilfredsstillende kravene til en rasjonell produksjon. Hverken produsentene eller konsumentene er tjent med det. *Jordbruket kan ikke oppfylle sin sosiale funksjon ved vekselvis å avta og avgi arbeidskraft.*¹⁰¹

Denne fremstillingen kan sammenliknes med omtalen av samme politikk og periode i kapittel E, «Nødvendige tiltak for den videre utbygging», hvor det fortelles en helt annen historie om bureisingen enn i innledningen:

Ved siden av å øke landets dyrkede areal, hadde jorddyrkingen i mellomkrigstiden også en annen viktig oppgave, nemlig å skaffe arbeidsplass til noen av de mange tusen arbeidsledige. Derfor ble hovedvekten lagt på bureising. I dag er forholdene annerledes. Bureisingen har ikke den samme viktige oppgaven som tidligere.¹⁰²

I stedet for å være en prosess som ga urasjonell utnyttelse og lave inntekter er bureisingen her omtalt som en «viktig oppgave». Det er også en klar kontrast i språkbruken; i innledningen er det snakk om en abstrakt avtakelse av arbeidskraft, mens det her er konkret «arbeidsplass til noen av de mange tusen arbeidsledige.» Arbeidskraftreguleringen som ble kritisert i første kapittel er altså gjennomgående koblet fra de historiske hendelsene som utgjorde denne. Bureising blir ikke kritisert, men det er ikke lenger nødvendig siden «forholdene er annerledes.»

Bureisingspolitikken omtales altså i to separate historiske fortellinger, med forskjellige mål. Der den kritiseres og hvor de påfølgende problemene strekker seg inn i samtiden, har man et kraftfullt handlingsimperativ – handling kreves umiddelbart. Der den brukes som presedens, et nøkternt eksempel på at prioriteringer og målsetninger endres i takt med utviklingen og etter hvert som forholdene endrer seg, er det forandring og utvikling som står i fokus. Her er endring og utvikling et konstant i historien, noe som gjør mellomkrigstiden til en normaltilstand, ikke en særegen problemtid. Samlet gir de to historiene et budskap: denne situasjonen krever snarlig handling, og det er helt normalt at slik handling involverer et brudd med den tidligere politikken.

¹⁰¹ St.meld. nr. 60 (1955), side 11. (Utheving i originalen)

¹⁰² St.meld. nr. 60 (1955), side 45.

Meldingen konkluderer til slutt med at jordbruket må «ta sikte på å produsere de jordbruksprodukter som det er naturlige vilkår for, og så mye som det er ønskelig ut fra samfunnsøkonomisk betraktning, samtidig som det gir dem som arbeider i næringen, gode økonomiske kår.»¹⁰³ I denne konklusjonen, og ei heller i forslagene til tiltak, finner man ikke bruk av den fortidige historien. Det er situasjonen i øyeblikket og fremover som er tidsaspektet her. Man ser på fremtiden i kortsiktig og langsiktig perspektiv, men ikke bakover.

Departementet er klar over at en i arbeidet for å nå de langsiktige mål ikke kan se bort fra de dagsaktuelle krav, men på den annen side må det i den dagsaktuelle politikk vises forsiktighet med bruk av virkemidler som direkte motvirker de langsiktige mål.¹⁰⁴

Jordbruket fremstilles ikke som en aktiv aktør i sin egen utvikling i meldingen. Det er krefter utenfor jordbruket som styrer prosessen og det er utenfra, i form av politikernes tiltak, at løsningene på problemene finnes. Til dels er det en meget normativ språkbruk som brukes om jordbruket: jordbruket har ikke *maktet* å følge en tilsvarende utvikling som industrien, og jordbruket bør være *innstilt* på å utnytte de tekniske mulighetene som er tilgjengelige.¹⁰⁵

2.4 Innst. S. nr. 47 (1957) *Innstilling fra landbruksnemnda om retningslinjer for utviklingen av jordbruket.*

Stortingsmelding nr. 60 (1955) ble først behandlet i landbrukskomiteen på Stortinget i februar 1957. På dette tidspunkt var Jordbrukskomiteén av 1956 i gang med sitt arbeid, og politikken var begynt satt ut i live gjennom jordbruksoppgjøret året før. Det virker dermed ikke som om regjeringen og departementet anså komitebehandlingen på Stortinget som særlig viktig for iverksettingen av politikken de hadde lagt frem to år tidligere.

Det er lite historiebruk å finne i denne innstillingen. Kapittel A.III, om «Utviklingen i jordbruket i Norge», er utelatt fra sammendraget av meldingen, og det vises til meldingen «for den nærmere redegjøring.»¹⁰⁶ Den historiske oversikten ble altså ikke funnet relevant nok til å ha med i innstillingen. Avsnittet som legger et historisk argument til grunne for at det er en samfunnssak å ta seg av landbruksforskningen, er derimot kommet med i sin helhet.¹⁰⁷

¹⁰³ St.meld. nr. 60 (1955), side 53.

¹⁰⁴ St.meld. nr. 60 (1955), side 53.

¹⁰⁵ St.meld. nr. 60 (1955), side 13.

¹⁰⁶ Innst. S. nr. 47 (1957), side 41.

¹⁰⁷ Innst. S. nr. 47 (1957), side 46.

Den sterke økningen i produktivitet og lønninger i industrien blir fremhevet, og det advares om problemene som vil oppstå om ikke jordbruket makter å holde tritt.¹⁰⁸

Komiteens merknader er preget av utstrakt enighet om jordbrukets utvikling og målsettinger. Komiteens flertall, representantene fra Arbeiderpartiet, viser bare til meldingen og kommer ikke med merknader til den. Ettersom den foreslåtte politikken i stor grad var iverksatt i tiden mellom stortingsmeldingen og komitébehandlingen, var det trolig ikke lenger behov for å argumentere videre fra regjeringspartiets side.

Det borgerlige mindretallet er stort sett enig med tiltakene, og deres innvendinger går på at de mener meldingen ikke tar opp de problemer en «produksjonsøkning *alene*» vil medføre. De hevder at det finnes

særegne forhold som gjelder for avsetning av jordbruksvarer, [som] gjør at stor produksjon ofte fører til lavere samlet bruttoinntekt for produsenten, og [som] er hovedårsaken til jordbrukets spesielle vanskeligheter med å følge med i den økonomiske utvikling og med å få rettmessig andel i samfunnets alminnelige velstandsfremgang.¹⁰⁹

Deres påstand om at det finnes særegne økonomiske forhold som gjør at jordbruket har «spesielle vanskeligheter med å følge med i den økonomiske utvikling», er en fremstilling som kommer sterkt tilbake i *Innstilling om jordbruksproduksjonen* (1960) fra tidligere nevnte Jordbrukskomitéen av 1956.

Komiteens medlem fra NKP, Hølvold, refererer ikke eksplisitt til fortiden i sin mindretallsmerknad, men setter likevel sin samtid inn i en historisk kontekst. Samtiden er en *maskinalder*, der den teknologiske utviklingen har gjort både småbruk og familiebruk foreldet, og samvirke er den nødvendige driftsformen for å møte tidens krav.

For å øke lønnsomheten og produksjonen er det i dag nødvendig med mest mulig maskinell drift. Men jordbruket er oppstykket i vesentlig små bruksenheter og det er umulig for de enkelte bruk å anskaffe seg de dyre maskiner som trenges. Oppdelingen av jorden i små bruksenheter gjør det derfor nødvendig at det maskinelle utstyr anskaffes på samvirkebasis.¹¹⁰

Det er en sentral oppgave å skaffe mer jord til de mange for små bruk, men sammenslåing av små bruk for å skape «familiejordbruk» vil støte på de største vansker og kan bare gjennomføres i ytterst liten målestokk. Spørsmålet om tilskottsjord må løses på andre måter. «Familiejordbruket» er vel for øvrig faktisk allerede en foreldet type jordbruk i vår nåværende maskinalder, og opphever på ingen måte behovet for samvirke. En hovedretningslinje for utviklingen av jordbruket må være oppbyggingen av maskinsamvirket og andre former for samvirke, herunder også i produksjonen.¹¹¹

¹⁰⁸ Innst. S. nr. 47 (1957), side 42.

¹⁰⁹ Innst. S. nr. 47 (1957), side 59.

¹¹⁰ Innst. S. nr. 47 (1957), side 63.

¹¹¹ Innst. S. nr. 47 (1957), side 63.

Heller ikke hos kommunisten Hølvold finnes det uenighet om rasjonaliseringen, og ei heller er det innvendinger mot den historiske utviklingsfortellingen om at utviklingen er uunngåelig – snarere mener Hølvold at utviklingen har gått lengre enn meldingen legger opp til.

Stortingskomiteers behandling av en stortingsmelding er såpass sent i saksgangen at det er praktisk politikk og tiltak som vil være i fokus. Dermed er det forståelig at det ikke benyttes mange eksplisitte historiske fortellinger her. Sammenliknet med senere saksganger som er analysert i denne oppgaven, er det likevel påfallende hvor lite historien dukker opp i denne innstillingen. Dette har sannsynligvis sammenheng med enigheten som finnes i komiteen om jordbrukets videre utvikling. Det er samlet sett enighet om tiltakenes nødvendighet, og det er stort sett enighet om tiltakenes natur og retning. Det er dermed ikke noe behov for å fremme et sterkere handlingsimperativ, eller å vise en gitt utvikling som uunngåelig.

2.5 Gjenreisingsens teknologideterminisme:

Gjennom hele saksgangen, fra Innstilling V og videre gjennom Stortingsmelding nr. 60 (1955) og komitébehandlingen i Innst. S. nr. 47 (1957), har man en fortelling om en teknologisk utvikling som har rykket fra det norske jordbruket. Ny teknologi og produksjonsteknikk gjør at det jevne norske bruk må bli større. Denne utviklingen hverken kan eller ønskes unngått, det eneste man kan gjøre er å ta grep eller falle etter. Språkbruken bygger opp under den pressende nødvendigheten av å følge denne utviklingen, og følgen av å ikke holde tritt fremstilles som alvorlige økonomiske problemer som vil ramme hele samfunnet. Industriutbyggingen er avhengig av rasjonalisering i jordbruket, og rasjonalisering av jordbruket er avhengig av industriutbygging. Mens detaljene og fortellingsleddene er forskjellige, er dette fortsatt hovedfortellingen i både i Innstilling V og i stortingsmelding nr. 60 fra 1955.

Den klare historiebruken forsvinner så i Innstilling S. nr. 47 (1957). Selv om Innst. S. nr. 47 (1957) inneholder lite referanser til saksgangens underliggende utviklingsfortelling, er min lesing er at den har blitt internalisert som et implisitt rammeverk for forslagene. Den brede enigheten om jordbrukspolitikken på tidspunktet gjør at det ikke er behov for utviklingsfortellinger, og det nærmeste man kommer en konkurrerende historie her er Hølvold som mener at man allerede har kommet et stykke lengre i utviklingen.

Omtalen av bureisingspolitikken i 1930-årene i både Innstilling V og i stortingsmelding nr. 60 (1955) gir et bilde på hvordan en historisk hendelse kan brukes i to forskjellige historiske fortellinger som ikke direkte henger i hop, men som er hver sin halvdel av en felles konklusjon. Historiene i seg selv er lite kompatible – bureisingspolitikken var både et problematisk feilgrep som skapte uholdbare, langvarige,

tilstander for jordbruksbefolkningen, og et rasjonelt tiltak som svarte tidens krav og som ga levebrød til tusenvis av arbeidsledige – men *budskapet* i hver av fortellingene passer sammen: jordbruket har problemer som krever øyeblikkelig handling, og det har lang historisk presedens at den nye jordbrukspolitikken bryter med det foregående. Historien om samme periode brukes altså både til å konstituere et problem som krever en bestemt løsning, samt å rasjonalisere selve endringen. Disse to historiene finner man både rasjonaliseringskomiteens innstilling og i stortingsmeldingen, delt opp på lik måte.

Den tidlige etterkrigstidens teknologiske utviklingsfortelling er tidligere blitt omtalt av daværende professor i landbruksøkonomi ved Ås, Sigmund Borgan, i kompendiet *Landbrukspolitik – ressurser og tilpasning* (1982). Borgan hevder at utredninger som Innstilling V (1949) har bidratt «til å skape og festne troen og oppfatningen i politikernes kretser og den brede opinionen, på at den slags rasjonalisering som Komitéen gav oppskrift på, er den eneste rette løsning på jordbruksproblemene i de mest industrialiserte land.» Ifølge Borgan fremmet utredningene en forestilling om at skylden og ansvaret for problemene i jordbruket var grunnet gårdbrukernes grad av teknologisering og effektivisering, eller snarere mangelen på sådan. Dette synet hevdet at jordbruket var en lavtlønnsnæring fordi bøndene som individuelle produsenter ikke var *flinke nok* til å «nytte moderne teknologi og metoder fra industri og forskning» til å produsere så effektivt som nødvendig.¹¹² I en slik fremstilling vil følgelig også teknologisering og effektivisering være løsningen på utfordringene.

Dette er også omtalt i andre bind av tobindsverket om Norges Bondelags historie, *Bygdesamfunn i omvelting 1945-1996* (1995), hvor Brynjulv Gjerdåker hevder at et *teknologideterministisk syn* dominerte «tenkinga både blant bønder, i Bondelaget og hos styresmaktene dei første tiåra etter krigen.»¹¹³ Gjerdåker beskriver hvordan dette synet, som også var å finne i «mange offentlige dokument og fråsegner», ga seg til uttrykk gjennom fremstillinger av teknologiutviklingen som «eit slags naturvitskapleg faktum, eit fast punkt eller ein uavhengig variabel i politikken.» Han refererer til to sitat fra 1955, det ene fra landbruksminister Rasmus Nordbø og det andre fra Bondelaget angående stortingsmeldingen samme år, hvor det i «begge tilfelle går [...] klart fram at ein annan bruksstruktur er ei nødvendig følgje av teknologi. Utviklinga 'krev' og 'lar seg likevel ikke stanse'.» Gjerdåker er ikke tilfreds med forklaringen om at *utviklinga krev*, men slår derimot fast at «[så endeframt er det knapt], for med en slik forklaringsmodell «ville vi aldri forstå til dømes korleis utviklinga på bygdene kunne følgja så ulike spor i Norge og Sverige.»¹¹⁴ Jeg vurderer ikke selv i hvilken grad fortellingene er gode forklaringer på hvordan utviklingen faktisk utarter seg, men Gjerdåkers beskrivelse av hvordan det teknologideterministiske synet påvirket politikken er relevant for min oppgave.

¹¹² Borgan, S. (1982), side 120.

¹¹³ Gjerdåker, B. (1995), side 413.

¹¹⁴ Gjerdåker, B. (1995), side 149-150.

Gjerdåker (1995) hevder at styring av den teknologiske utviklingen ikke var «ei *prioritert* oppgave» for hverken styresmaktene eller landbruksorganisasjonene, for «dei fleste knytte noko positivt og opnande til dei nye hjelpemidla.» I den teknologideterministiske fremstillingen ble «[teknologiske] løysingar [...] den strategiske hovudvegen til eit godt og innhaldsrikt tilvære.»¹¹⁵

Ideologisk høvde denne instrumentelle fornufta godt til samfunnskravet om økonomisk vekst og så (føremåls)rasjonell produksjon som råd var. [...] Eit stykke på veg kan vi seia at endringar i kulturlandskap og driftsformer vart rettferdiggjorte med teknologi-argument.»¹¹⁶

Oversatt til mitt begrepsapparat la altså den teknologideterministiske utviklingsfortellingen føringer for hva som var aktuelle områder for politisk styring, samt hvilke virkemidler som var *mulige* – og teknologi var en selvsagt komponent på begge felter. Dette stemmer da også godt med mine funn.

Utfallet av den politiske prosessen ble at staten tok en sterkere rolle i strukturutviklingen i jordbruket, blant annet gjennom et forbud mot deling av bruk fra 1955, og gjennom statlig forkjøpsrett på jordbrukseiendommer. Virkemidlene ble lagt opp for å øke bruksstørrelsen og teknologibruken kraftig. For å følge opp politikken ble en rekke utvalg og utredningskomiteer nedsatt, nærmere omtalt på motstående side.

En del av målsettingene for politikken som ble satt ned på midten av 1950-årene, så ut til å bli oppfylt mot slutten av tiåret. Avgangen av arbeidskraft fra jordbruket skjøt fart, særlig mot slutten av perioden. Totalt ble sysselsettingen i jordbruket redusert med ca. 100 000 i løpet av 1950-årene. Den totale jordbruksproduksjonen økte, traktoren gjorde sitt store inntog i landbruket, og bruksstørrelsen ble stadig større.¹¹⁷ Likevel var det en del problemer som fulgte med den hurtige utviklingen, og disse skulle prege arbeidet med den neste saksgangen som her analyseres.

¹¹⁵ Gjerdåker, B. (1995), side 413. (Utheving i originalen.)

¹¹⁶ Gjerdåker, B. (1995), side 413.

¹¹⁷ Kaldahl, T. (1988), side 172.

3 Omstilling og kanalisering

3.1 Landbruksøkonomenes inntogsmarsj.

I 1960 var det 188 431 sysselsatt i jordbruket, tilsvarende 13,4 prosent av den yrkesaktive befolkningen.¹¹⁸ På 14 år hadde altså nesten 107 000 mennesker forlatt jordbruket som arbeidsvei, vel over en tredjedel av det totale antallet sysselsatte i jordbruket i 1946. Omtrent 15 000 bruk ble nedlagt i løpet av 1950-årene. Gjennom 50-årene hadde det foregått en stor produksjonsteknisk utvikling. Antallet traktorer økte fra ca. 9 700 i 1949, til ca. 55 700 i 1959. Skurtreskeren gjorde sitt inntog, og det var en kraftig økning i bruken av kraftfôr og kunstgjødsel. Dette førte til markant økning i både produksjon og produktivitet, men likevel økte lønnsforskjellene mellom jordbrukere og industriarbeidere. De økte bruttoinntektene fra produksjonen ble i stor grad spist opp av økte kostnader, og jordbruket slet i konkurransen med industrien om arbeidskraften.¹¹⁹

Enkelte områder slet særlig, og forskjellene økte også innad i jordbruket. For å motvirke dette, var det et ønske fra myndighetenes side å kanalisere visse produksjoner til spesifikke deler av landet. Målet med kanaliseringspolitikken var å sikre indre utjevning i jordbruket gjennom å satse på husdyrproduksjon i næringsfattige områder, særlig i vest og nord, mens kornproduksjon ble sentralisert til de beste jordbruksområdene på Jæren, Østlandet og deler av Trøndelag. Dette ble i Eskelandkomiteens innstilling begrunnet med at «de små brukene i større grad [er] bundet til snevrere grenser for driftsformer og produksjonsretning», i motsetning til de som var store nok til å kunne basere seg på ensidig korndyrking. Sterkere styringslinjer for produksjonen skulle også hjelpe mot «utrygge forhold» og «svingende utvikling» som følge av vekslende over- og underproduksjon, særlig hos de små produsentene.¹²⁰

Jordbrukskomiteén av 1956 ble opprettet 20. februar 1956, med direktør i Norges Landbruksøkonomiske Institutt, Arne Eskeland, som formann.¹²¹ Eskelandkomiteén skulle gi en bred vurdering av jordbruksproduksjonen generelt, etter retningslinjene lagt frem i St.meld. nr. 60 (1955), og er sentral i materialet som St.meld. nr. 64 (1963-64), bygger på. I tillegg til Jordbrukskomiteén av 1956, ble også Fjellbygdkomiteén av 1954, Jordbrukets avsetningskomité av 1956 og Driftskredittutvalget av 1958 nedsatt i løpet av andre halvdel av 1950-årene. Grue (2014) hevder at «de landbruksøkonomiske institusjoner» fikk sitt fulle inntog som premissleverandører i norsk landbrukspolitikk gjennom de to komiteene som ble opprettet i 1956. Begge komiteene hentet sin formann og sitt sekretariat fra hvert av

¹¹⁸ Almås, R. (2002), side 433.

¹¹⁹ Kaldahl, T. (1988), side 169-173.

¹²⁰ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 7.

¹²¹ Kaldahl, T. (1988), side 203.

de to konkurrerende landbruksøkonomiske miljøer i Norge – Jordbrukskomitéen med direktør Arne Eskeland fra Norges landbruksøkonomiske institutt og Avsetningskomiteen med professor Oddvar Aresvik fra Institutt for driftslære og landbruksøkonomi ved Norges Landbrukshøgskole på Ås.¹²² Alle komiteene leverte innstillinger som ble del av bakgrunns materialet for St.meld. nr. 64 (1963-64) *Om jordbrukspolitikken*, men det er Eskelandkomitéens *Innstilling om jordbruksproduksjonen* som er analysert i dette kapitlet. Dette fordi den var viktig grunnlagsmateriale for den senere stortingsmeldingen, og er innstillingen som i størst grad omhandler politikfeltet som behandles i denne oppgaven.

Den 20. mars 1964 la landbruksminister Leif Granli frem Stortingsmelding nr. 64 av 1964-65, *Om jordbrukspolitikken*. Med grunnlag i innstillingene som forelå fra de fire komiteene, skulle den danne en «[fullt] utvikla sosialdemokratisk jordbrukspolitikk [...] bygd opp kring ei sterk regulering, planlegging og målstyring.»¹²³ Meldingen ble så behandlet i Stortingets Landbrukskomité, som resulterte i en *Innstilling fra landbrukskomiteen om jordbrukspolitikken*, Innst. S. nr. 116 (1964-65). Dette kapitlets hovedoppgave blir dermed å gjennomgå hvilke historiske fortellinger man finner i Eskelandskomitéens «Innstilling om jordbruksproduksjonen» (1960), Stortingsmelding nr. 64 (1963-64), og i Innstilling S. nr. 166 (1964-65). Videre skal jeg se på hvordan de historiske fortellingene fungerer i både innad i de separate dokumentene og på forskjellige trinn i saksgangen. Spørsmålet er om man kan følge en fortellingslinje mellom Eskeland-komitéens innstilling og stortingsmeldingen, og videre til komitébehandlingen i 1964, eller om hvert ledd har sin egen historie.

Denne saksgangen markerer også slutten på Gerhardsen-epoken i jordbrukspolitikken; Stortingsmelding nr. 64. (1963-64) ble lagt fram og behandlet under Einar Gerhardsens fjerde og siste regjering.¹²⁴ Av den grunn er det også av særlig interesse å se etter forskjeller og likheter sammenliknet med funnene fra kapittel 2.

3.2 Jordbrukskomitéen av 1956 (1960) *Innstilling om jordbruksproduksjonen*

Jordbrukskomitéen av 1956 ble opprettet 20. februar 1956, med direktør i Norges Landbruksøkonomiske Institutt, Arne Eskeland, som formann, og avga sin endelige innstilling 17. juni 1960.¹²⁵ Komiteen fikk i oppdrag å «undersøke de muligheter en har for en produksjonsfordeling mellom de forskjellige brukstyper og de forskjellige distrikter, og ellers drøfte i hvilken utstrekning

¹²² Grue, P.H. (2014), side 39.

¹²³ Almås, R. (2002), side 221.

¹²⁴ Almås, R. (2002), side 221.

¹²⁵ Kaldahl, T. (1988), side 202-203.

samfunnsmessige og landbruksmessige hensyn tilsier en slik utnyttelse av disse muligheter».¹²⁶ Komiteen skulle altså trekke opp retningslinjer for en ønsket kanaliseringpolitikk, der jordbruksproduksjonen skulle differensieres mellom distriktene. I vurderingen av komiteens mandat og grunnlagsmateriale, er det uthevet at det «uten videre [er] klart at en rekke av de problemer som det her blir snakk om har sin nære tilknytning til problemer i andre næringer.»¹²⁷ Dette utdypes som at «[hele] det vidtfaavnende spørsmål om produksjonsutvikling og regulering av jordbruksproduksjonen må sees i sammenheng med den økonomiske og sosiale utvikling i samfunnet», noe som også gjenspeiles i mandatets andre punkt.¹²⁸ Komiteen sammenfattet sitt mandat i fire punkter. For det første, skulle de «undersøke mulighetene for en produksjonsfordeling mellom de forskjellige brukstyper og distrikter.» For det andre, skulle de «drøfte i hvilken utstrekning samfunnsmessige og landbruksmessige hensyn tilsier en utnyttelse av de muligheter en slik produksjonsfordeling gir.» Tredje punkt var å «undersøke virkningen av de forskjellige støtteordninger på produksjonsfordelingen», og til sist skulle de «foreslå nødvendige administrative forføyninger ved en eventuell produksjonsfordeling.»¹²⁹

I kapittel II «Grunnleggende forutsetninger for jordbruksproduksjonen», legges det tidlig vekt på at jordbruket «på mange måter [skiller seg] ut fra de fleste andre grener av vårt næringsliv både som sosial og produktiv enhet.»¹³⁰ Dette følges opp med en gjennomgang av særtrekk ved jordbruksnæringen, som samtidig virker som en gjennomgang av handlingsrommets vegger i jordbruksproduksjonen. Det første grunntrekket som trekkes frem er at «jordbruket er sterkt påvirket av naturbestemte forhold»¹³¹, men også økonomisk har jordbruket sine særegne mekanikker. Siden produksjonen foregår på «mange små enheter hvor familien utgjør den vesentlige del av arbeidskraften», kan ikke jordbruket avgi arbeidskraft like lett som andre næringer, selv når økonomiske omstendigheter krever det.¹³²

Mellomstore bruk som i stortingsmeldingen av 1955 ble omtalt som «problembruk», blir i denne innstillingen kalt «overgangsbruk». Omdøpingen legger opp til en annen type fortelling om utviklingen videre. I fremstillingen av denne overgangssituasjonen er de potensielle utkommene at bruket blir støttebruk for gårdsfamiliens andre næringsveier, at arealet blir tatt over av andre bruk, eller at nydyrking gjør bruket rasjonelt – fraflytting eller avvikling av jordbruksareal presenteres ikke eksplisitt som mulige følger av utviklingen.¹³³ Jeg finner likevel ikke at dette får innvirkning i form av endrede vurderinger av disse brukenes situasjon og utvikling.

¹²⁶ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 7.

¹²⁷ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 8. (Utheving i originalen.)

¹²⁸ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 8.

¹²⁹ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 7-8.

¹³⁰ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 10

¹³¹ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 10.

¹³² Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 10.

¹³³ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 9-10.

Eskelandskomiteen fremstiller jordbruket som en næring som av en rekke grunner har vanskeligheter med å omstille seg. Jordbruket *skiller seg sterkt* fra de fleste andre deler av næringslivet i denne fremstillingen, og man forklarer ved hjelp av et historisk eksempel hvordan jordbruket er *særegent* i hvordan det ikke reagerer på prisme mekanismer på samme måte som annen næringsvirksomhet.

Den enkelte produsent regner ikke med at hans salg av produkter influerer på markedsprisen. Han reagerer derfor ofte på en lavere pris med økt produksjon. Dette gjør at regulering av produksjonen ved bruk av prisme mekanismen kan bli lite effektiv i jordbruket, noe som særlig amerikanske erfaringer i 1930-årene og etter siste verdenskrig viser.¹³⁴

Eskelandskomiteen sier at det er en «stivhet» i jordbruksnæringen som gjør at den faller etter i samfunnsutviklingen. Stivheten som ligger «i selve produksjonsapparatet og de institusjonelle forhold» gjør at tilpasning til «skiftende tekniske og økonomiske forhold» skjer langsomt:¹³⁵

Jordbruket reagerer relativt langsomt på en prisendring. Hvis det ikke er lønnsomme alternative produksjonsmuligheter, vil jordbruket fortsette den produksjonen som alt er i gang, selv om prisene faller langt under det som er nødvendig for å oppnå full kostnadsdekning. Jo mindre bruket er, jo sterkere er denne tendensen.¹³⁶

Jordbruket fremstilles som mindre fleksibelt enn industrien, særlig i møte med skiftende behov og omstendigheter. Der industrien kan øke produktiviteten i næringen ved å tilpasse arbeidskraften etter det til enhver tid gjeldende behov, er ikke dette tilfellet i et jordbruk der familien representerer det meste av arbeidskraften. Akkurat bruken av familien som arbeidskraft trekkes gjentatte ganger fram som en sentral årsak til at jordbruket ikke kan tilpasse arbeidskraften etter behov.¹³⁷ Komiteen går ikke nærmere inn på dette i sammenheng med myndighetenes arbeid for akkurat familiebruket som idealbruk og mål for rasjonaliseringspolitikken.

Stadig flere av jordbrukets «grunnleggende forutsetninger» trekkes inn, til man har en sammenhengende *særegenheitsfremstilling*. Dette er ikke en historisk fortelling, men en ahistorisk vurdering av grunnprinsippene for landbruket. Ved hjelp av økonomisk argumentasjon skapes det et logisk bilde av en «naturlov» for jordbruket. Denne særegenheten blir senere utdypet og videreført i kapittel 4, der man ser en tydelig avstand til de historiske- og nasjonalt baserte forklaringene man blant annet så i Rasjonaliseringskomiteens innstilling:

Komiteén har i et tidligere avsnitt omtalt de særegenheter som skaper ustabile økonomiske forhold i jordbruket. Disse forhold er karakteristiske for næringen og har ikke sin opprinnelse i nasjonale særpreg

¹³⁴ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 10.

¹³⁵ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 12.

¹³⁶ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 10.

¹³⁷ Jordbrukskomiteén av 1956 (1960), side 12.

som geografisk beliggenhet, klima m.v. [...] Årsaken til den ustabile økonomiske situasjon ligger i forhold som er knyttet til næringen som sådan.¹³⁸

Ifølge Eskelandkomiteen var det altså ikke Norges beliggenhet, klima eller historie som hadde skapt denne særegenheten – det var trekk ved selve jordbruksnæringen i sin daværende form som skapte denne «ustabile økonomiske situasjonen.» Jordbrukets særegenheter gjør at jordbruket reagerer på en særegen måte, noe som også legger opp til *særegne løsninger*. Jordbruksutviklingen har likevel «en [nær] tilknytning til problemer i andre næringer», og må dermed «ses i sammenheng med den økonomiske og sosiale utvikling i samfunnet.»¹³⁹

Selv om Eskelandkomiteen altså ikke beskrev jordbrukets egenart ved hjelp av historiske fortellinger, brukes historisk argumentasjon i del B av samme kapittel 2, hvor *Jordbrukets samfunnsmessige oppgave* gjennomgås. Her gjentas det at jordbruket *ikke i samme grad som andre næringer* kan tilpasse seg situasjonen og skape balanse mellom arbeidskraften og sysselsettingen. Kritikken av bureisingspolitikken i mellomkrigstiden, et sentralt element i historiebruken til Rasjonaliseringskomiteen og i Stortingsmelding nr. 60 (1955), gjentas i Eskelandkomiteens innstilling. Bureisingspolitikken fremstilles som et kortsynt tiltak med langsiktige konsekvenser som gjorde at «jordbruket fremdeles [hadde] økonomiske belastninger som [skrev] seg fra denne tid.» Dette til tross for at «en stadig mindre del av yrkesbefolkningen» var sysselsatt i jordbruket.¹⁴⁰ Begynnelsen av 1930-årene beskrives som en periode med «nærmest [...] en total stans når det gjelder arbeidskraft fra jordbruket», til tider attpåtil en «tilbakeføring av arbeidskraft i jordbruket.» Dermed ble det sysselsatt «langt flere personer enn det jordbruket som næring hadde behov for», noe komiteen uthever at «førte til en mindre heldig utvikling når det gjaldt bruksstørrelse og investeringer.»¹⁴¹ Både bureisingspolitikken og jordbrukets særegne stivhet presenteres som årsaker til at det i samtiden var et overskudd av arbeidskraft i næringen. Det er for mange som arbeider i jordbruket sammenliknet med «jordbrukets minstekrav til arbeidskraft», noe som særlig er et problem på de mindre brukene. Bruken av familiearbeidskraft trekkes igjen inn, og det repeteres at «jordbruket ikke i samme grad som andre næringer kan kvitte seg med overflødig arbeidskraft.»¹⁴²

Den sosiale bureisingspolitikken refereres også i kapittelets del E, om *Produksjons- og inntektsmålsetting i jordbruket*. Satt opp mot kritikken av bureisingspolitikken i 1930-årene i del B av samme kapittel, finner man her kun endrede prioriteringer grunnet endrede forhold, ikke en uheldig utvikling med oversysselsetting og manglende oppfølging av jordbruksnæringens behov. Arbeidskraften og sysselsettingen fremstilles her som mer dynamiske, og det påpekes at arbeidskraften i en periode

¹³⁸ Jordbrukskomiteen av 1956 (1960), side 87.

¹³⁹ Jordbrukskomiteen av 1956 (1960), side 8.

¹⁴⁰ Jordbrukskomiteen av 1956 (1960), side 14.

¹⁴¹ Jordbrukskomiteen av 1956 (1960), side 14. (Utheving i originalen.)

¹⁴² Jordbrukskomiteen av 1956 (1960), side 14.

«gikk raskere ned enn hva en klarte å innstille seg på». Eskelandkomiteens tidligere fremstilling av jordbrukets særegne mangel på evne til å avgi arbeidskraft ved behov, samsvarer tilsynelatende dårlig med fremstillingen i Del E. Det er vekslende syn på «betydningen av jordbruket», vektlegging av «samfunnsmessige oppgaver» og ønsker om jordbrukets plass i samfunnet som trekkes fram som årsaker for de jordbrukspolitiske virkemidlene som ble brukt i 1930-årene.¹⁴³ Komiteen hevder at de anser det «helt klart at den jordpolitikk som ble ført fram til siste krig tok sikte på å skape nye arbeidsplasser» ved å skape «mindre familiebruk som en ville gjøre så store at de kunne gi et økonomisk grunnlag for en familie.» Etter krigen ble hovedproblemet mangel på arbeidskraft, noe som gjorde det «nødvendig med en ny vurdering av selve målsettingen for jordbruket.» Det endrede arbeidsmarkedet gjør at komiteen kan slå fast at «det å øke produksjonen og sysselsettingen [ikke lenger er] noe aktuelt mål for vår jordbrukspolitikk.» Bureisingspolitikken fremstilles altså som en målbevisst og gjennomtenkt politikk, og ikke som en oversysselsetting uten hensyn til jordbruksbefolkningen. Det påstås til og med at man «en tid» kunne hevde at «opprettelse av små bruk [...] førte til mer intensiv utnyttning av jorden, og dermed økt produksjon» som et argument for denne politikken.¹⁴⁴

Et sjeldent eksempel på en direkte referanse til en historisk periode er et analogisk argument i kapittel 4, om *Offentlige støttetiltak i tilknytning til jordbruksproduksjonen*, som sammen med de økonomiske «naturlovene» for jordbruket som ble lagt til grunn i kapittel 2, argumenterer for at økonomisk liberalisme vil føre til vanskeligheter for jordbruket. Jordbrukets særegne forhold gjør det «forståelig at jordbruket ikke hadde lett for å tilpasse seg den økonomiske liberalisme», og det påpekes at perioden «som var preget av disse ideer, brakte mange vanskeligheter for jordbruket i en rekke land».¹⁴⁵

Komiteen foreslo å etablere en konkret inntektsmålsetting for rasjonelt drevne familiebruk, der målestokken for et slikt bruk skulle fastsettes ved hjelp av modellbruk og selvkostberegninger.¹⁴⁶ I tillegg ble det foreslått innført et regionalt differensiert arealtilskudd – altså et tilskudd som ga støtte basert på «det areal som er i produksjon og blir regelmessig gjødslet og høstet», og som dermed ikke bandt jordbrukerne «til å produsere et bestemt produkt for å få trygden», som i tillegg satt «utkantbygdene [i] en særstilling i forhold til andre bygder.»¹⁴⁷

Eskelandkomiteen benytter det jeg har kalt en *særegenhetsfremstilling* for å konstituere og legitimere sine endringsforslag. De bruker økonomiske vurderinger og tidløse argumenter for å skape en «naturlov» for jordbruket, der jordbrukets særegenheter i vid forstand skaper problemer og manglende tidsmessighet. Utfordringen er altså mer enn bare en bruksstruktur som henger igjen fra fortiden, mer

¹⁴³ Jordbrukskomitéen av 1956 (1960), side 17.

¹⁴⁴ Jordbrukskomitéen av 1956 (1960), side 88.

¹⁴⁵ Jordbrukskomitéen av 1956 (1960), side 87.

¹⁴⁶ Jordbrukskomitéen av 1956 (1960), side 119.

¹⁴⁷ Jordbrukskomitéen av 1956 (1960), side 120

grunnleggende forandringer må til for å sikre rasjonell drift. Den utstrakte bruken av «tidløse» økonomiske argumenter kan leses i lys av Grue (2014) sitt poeng at dette komitearbeidet var hvor «de landbruksøkonomiske institusjoner [...] for fullt [kom] inn på arenaen som premissleverandører for norsk landbrukspolitikk.»¹⁴⁸ Dette kan tyde på at de nye premissleverandørene brakte med seg sin egen fremstillingsmåte til innstillingen, men man finner fortsatt enkelte historisk baserte argumenter som likner de som ble omtalt i kapittel 2.

Eskelandkomiteens fremstilling står i kontrast til rasjonaliseringskomiteens påstand om jordbruket som en næring som i særlig grad søker å «fremme best mulig utnytting av de naturgitte produksjonsfaktorer, den menneskelige arbeidskraft og de tekniske hjelpemidler».¹⁴⁹ Dette er også en klar kontrast til Stein Tveites (1959) samtidige fortelling om den evig pragmatiske og rasjonelle norske gårdbruker, som til enhver tid gjør det som svarer seg best og dermed kan følge markedssvingningene tett. I boken *Jord og Gjærning* fra 1959 argumenterte Stein Tveite for at det var en naturlig del av bøndenes virke å rette seg etter det som svarer seg best for dem, noe som skapte en spesialisering og arbeidsdeling mellom landsdelene basert på lokale forhold og markedets behov. Dette var en prosess som hadde vært gjeldende i lang tid i Tveites fortelling, og de to første kapitlene i *Jord og Gjærning* detaljerer denne arbeidsdelingen og de mange handelsbåndene i 1700-tallets Norge.¹⁵⁰ Den norske ressursituasjonen og geografien fremprovoserte et jordbruk preget av en løpende spesialiserings- og rasjonaliseringsprosess. Tveite fremmer en fortelling om den *rasjonelle bonden*, som gjennom sin tilpasningsdyktighet alltid vil produsere det som svarer seg best, med de produksjonsmidler som best egner seg for situasjonen. Tveite fremstilte etterkrigstiden som en fremgangstid for jordbruket, mye grunnet den hurtige rasjonaliseringen:

Mange mennesker har flytta fra bygdene og jordbruket. Men landbruket har fått et nytt preg og har blitt mer effektivt. Det er blitt modernisert, mekanisert og rasjonalisert. Bøndene har gått fram i velstand, og denne velstandsauken gjelder alle landsdeler og alle bønder. Bøndene og landbruket spiller ei relativt mindre rolle enn før, men nettopp i denne utviklinga ligger mye av grunnen til framgangen.¹⁵¹

Komiteen, som ikke refererer til hverken Tveite eller andre historikere i sin innstilling, hevder tvert imot at *jordbruket reagerer særegent langsomt* på endrede tekniske, økonomiske og prismessige forhold.¹⁵² Den særegent trege reaksjonstiden blir et argument for sterkere offentlig styring av jordbruksnæringen – å overlate tilpasningen til bøndene selv vil lede rett til utakt med utviklingen.

¹⁴⁸ Grue, P.H. (2014), side 39.

¹⁴⁹ Innstilling V (1949), side 1.

¹⁵⁰ Tveite, S. (1959), side 13-30 og 31-72.

¹⁵¹ Tveite, S. (1959), side 332-333.

¹⁵² Denne påståtte mangelen på tilpasningsdyktighet i jordbruket virker for meg å være noe i utakt med den observerte utviklingen i samtiden, da rasjonaliseringen og avgangen av arbeidskraft fra landbruket var svært rask i perioden.

3.3 Stortingsmelding nr. 64 (1963-64) *Om jordbrukspolitikken*

Den 20. mars 1964 la landbruksminister Leif Granli frem Stortingsmelding nr. 64 av 1964-65, *Om jordbrukspolitikken*. Stortingsmeldingen bygget på innstillingene fra den tidligere omtalte Jordbrukskomitéen av 1956, Jordbrukets avsetningskomité av 1956, Fjellbygdkomitéen av 1954 og Driftskredittutvalget av 1958.¹⁵³ Det hadde på dette tidspunkt altså gått ni år siden utredningsarbeidene som ledet til meldingen startet. Per Harald Grue (2014) forklarer tidsbruken med at Landbruksdepartementet var ledet av «relativt svake landbruksministre» i perioden 1956-1963, slik at «arbeidet med en stortingsmelding [først kom] ordentlig i gang under Leif Granli (1963-1965).» Den nye stortingsmeldingen skulle legge frem en «helhetlig prioritert jordbrukspolitik»,¹⁵⁴ basert på retningslinjene lagt i 1955 og det omfattende komiteearbeidet som var nedsatt.

Om jordbrukspolitikken åpner med en fremstilling om at utviklingen i norsk landbruk i perioden etter andre verdenskrig har vært en «sterkere framgang [...] enn i noen tilsvarende periode tidligere». Rasjonalisering og effektivisering er framgang i denne fremstillingen. Det er først i de «aller siste årene» at «mindre gunstige» utviklingstrekk har kommet til syne, som har gjort at «den økonomiske framgangen i jordbruket [har] vært svakere enn før.» Enkelte grupper ikke har kunnet holde følge med den økonomiske utviklingen. Det er særlig «småbrukerne [som har] blitt liggende etter økonomisk», men «[heller] ikke fjellbygdene og våre øvrige utkantområder har kunnet holde følge med i den økonomiske utviklingen.»¹⁵⁵ Allerede på første side legges det altså opp til en melding der historiske fortellinger i langt større grad brukes enn den nærmest ahistoriske innstillingen til Eskelandkomiteen.

Denne fremstillingen bygges ut i kapittel II i andre del av meldingen, som omhandler departementets merknader om de jordbrukspolitiske målsetninger. Kapitlet innledes ved en konstatering av at det «i hele etterkrigsperioden [har] vært en klar tendens til nedgang i folketallet i jordbruks-, skogbruks- og fiskeriherredene», og at prognosene tyder på at dette vil fortsette. Denne kraftige avgangen av arbeidskraft fra jordbruket knyttes sammen med den kraftige framgangen i Norge, og generelt i Vest-Europa, etter krigen. Utviklingen er positiv: det fremheves at «produksjonen og levestandarden har økt sterkere enn i noe tidligere tidsrom», og at denne veksten har «hatt nøye sammenheng med de gjennomgripende endringene som har funnet sted i befolkningens yrkesfordeling og bosetting.» Fortellingen om rasjonaliseringen blir her ett med forestillingen om etterkrigstidens nye arbeidsdag, der vekst avler vekst og vekst avler velstand. Det er *nøye sammenheng* mellom endringer i befolkningens bosetningsmønster og yrkesfordeling, og den enestående veksten som har skjedd i etterkrigstiden.

¹⁵³ Kaldahl, T. (1988), side 214.

¹⁵⁴ Grue, P.H. (2014), bind 1, side 29-30.

¹⁵⁵ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 1.

Endringene vil til og med «ofte være en direkte forutsetning for økonomisk framgang og høyere levestandard.»¹⁵⁶ Det konkluderes med en påstand som utgjør kjernen i bruk av utviklingsfortellinger som politisk argument – og som får en sitt ekko i historiebruken i jordbrukspolitikken gjennom fire tiår:

Et samfunn som ønsker å følge med i den tekniske og økonomiske utvikling, må være innstilt på forandringer.¹⁵⁷

Uten å være innstilt på forandringer på et grunnleggende plan, kan ikke et samfunn klare å følge med i den tekniske og økonomiske utviklingen. Avgangen av arbeidskraft fra jordbruket har både gitt ekspansjonsmuligheter til industrien og en rekke andre næringer, og til den gjenværende jordbruksbefolkningen. Denne overføringen fremstilles som fremgang både for de som forlater bygdenæringene og for de som blir igjen.

I sine nye yrker får de som regel bedre betaling, jevnere arbeid og bedre arbeidsvilkår enn de hadde før. Overføringen av arbeidskraft fra jordbruk-, skogbruk og fiske til andre yrker har på den annen side skapt muligheter for større produksjon, økt avsetning og høyere inntekter for dem som har fortsatt i bygdenæringene.¹⁵⁸

Rasjonaliseringen i jordbruket blir knyttet tett sammen med resten av samfunnsutviklingen; rasjonaliseringen avhenger av at den økonomiske veksten skaper nye arbeidsplasser, mens en tilfredsstillende økonomisk framgang for samfunnet avhenger av en løsning på jordbrukets problemer. Det gis her ikke mye rom for alternative fremgangsmåter; det er *uomgjengelig nødvendig* å føre en aktiv vekstpolitikk. Det er en forutsetning for «å oppnå en tilfredsstillende økonomisk vekst for hele samfunnet» at nye arbeidsplasser skapes og blir fylt. Siden man ikke forventer at «den naturlige veksten i yrkesbefolkningen [vil] strekke til» blir det nødvendig at «en del arbeidstakere må skifte yrke.»¹⁵⁹

Det er derfor ingen motsetning, men en nær sammenheng, mellom aktiv vekstpolitikk og en rasjonell jordbrukspolitik.¹⁶⁰

Situasjonen fremstilles altså som et urverk der rasjonalisering krever næringsutbygging og næringsutbyggingen krever rasjonalisering; jordbrukets oppgave i dette maskineriet er å avgi arbeidskraft mens produksjonen opprettholdes, resten skal ordnes av andre næringer og -politikfelt. Å nå jamstillingsmålet, gjennom «høvelig tilpasning av jordbruksbefolkningen», «har vært og må være» målet for jordbrukspolitikken.¹⁶¹

¹⁵⁶ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 112-113.

¹⁵⁷ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 113.

¹⁵⁸ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 106.

¹⁵⁹ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 107.

¹⁶⁰ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 107.

¹⁶¹ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 107.

Den ønskelige og «naturlige» utviklingen er derimot ikke uten sine utfordringer, for det er «likevel slik at disse endringene skaper økonomiske og sosiale problemer for en rekke distrikter i vårt land, problemer som det må finnes en løsning på.»¹⁶² Det er «uomgjengelig nødvendig» at nye arbeidsplasser skapes gjennom en aktiv økonomisk politikk, for den «sterke rasjonaliseringen som har funnet sted i [jordbruksnæringene] ville skapt alvorlige problemer dersom det ikke hadde vært mulig å sysselsette den frigjorte arbeidskraften i nye yrker.»¹⁶³ Her er det et implisitt historisk argument om at den økonomiske politikken har vært vellykket, for *dersom* det ikke hadde vært mulig å sysselsette den frigjorte arbeidskraften, *ville* alvorlige problemer vært skapt. Den generelle nærings- og økonomipolitikken blir dermed fritatt for ansvaret for problemer i jordbruket; industrien har klart sin del av oppgaven.

I etterkrigstiden har det vært en kraftig teknologisk og økonomisk vekst, som «generelt sett [...] alle befolkningsgrupper og distrikter» har nytt godt av. Enkelte næringer, blant dem jordbruket, har derimot ikke «maktet å nyttiggjøre seg» av denne utviklingen «i samme grad som de øvrige næringer.» Dette gis skylden for at jordbruket «ikke [har] kunnet gi et tilfredsstillende økonomisk grunnlag for den befolkning som er sysselsatt i disse næringer.» Følgelig har jordbruksdistriktene «hatt vanskelig for å følge med i den alminnelige velstandsutvikling – så vel materielt som kulturelt og sosialt.» Det er altså ikke bare økonomisk, men nå også *kulturelt og sosialt* at jordbruket har falt etter i utviklingen.¹⁶⁴

Til tross for at det innledes med at jordbruket har avgitt nok arbeidskraft til å muliggjøre den store ekspansjonen i industrien og andre næringer som har ført til en sterkere økonomisk vekst *enn i noe tidligere tidsrom*, brukes det her en moraliserende språkbruk – *de har ikke maktet å nyttiggjøre seg av teknologien* – for å beskrive hvordan jordbruket har falt så langt etter at deres økonomiske, sosiale og kulturelle situasjon er såpass ille at det krever handling fra myndighetenes side. Denne situasjonen benyttes som både rasjonalisering av eksisterende tiltak, og til å skape et handlingsimperativ for mer langsiktige strukturendringer. Det appelleres til en «alminnelig enighet» om at de «inntekts- og kapitaloverføringer fra de mer velstående til disse økonomisk svakere distrikter» som historisk har vært nødvendig for «å sikre noenlunde jevne levevilkår over hele landet og innen de forskjellige yrker, [...] neppe gir noen varig løsning av distriktsproblemene.» Det som kreves er «særlige tiltak som styrker selve næringsgrunnlaget i de svakere distrikter,» gjennom en «fortsatt rasjonalisering i jordbruk, skogbruk og fiske».¹⁶⁵

Ved å ramme inn problemstillingen i en fortelling om en utvikling som presenteres som en ubrytelig økonomisk sannhet, blir denne utviklingen et premiss for både det konstituerte problemet, forståelsen av situasjonen i samtiden, og for hvilken politisk handling som må gjennomføres. Det er *nødvendig* at

¹⁶² St.meld. nr. 64 (1963-64), side 113.

¹⁶³ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 106-107.

¹⁶⁴ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 113.

¹⁶⁵ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 113.

Norge følger med i rasjonaliseringsprosessen i denne fortellingen; valget står mellom å følge med i prosessen eller å falle etter i utviklingen og den internasjonale konkurransen, og følgelig fremstår den ønskede politikken som uunngåelig.

Det er [...] en økende erkjennelse av at en tilfredsstillende økonomisk framgang for hele samfunnet er avhengig av at en finner fram til en god løsning på jordbruksproblemene.¹⁶⁶

For å ikke bli liggende for langt etter i konkurransen, er det nødvendig at Norge følger med i den rasjonaliseringsprosess som pågår i jordbruket i andre land.¹⁶⁷

Den internasjonale utviklingen blir stadig trukket frem, og særlig er det andre vest-europeiske land en sammenlikner seg med. Rasjonaliseringsprosessen «er ikke særegen for Norge», for man «finner den igjen i alle vest-europeiske land.»¹⁶⁸ Videre er det «meget som tyder på at de fleste land vil satse på et mer rasjonelt jordbruk, og at økonomiske vurderinger i større grad enn hittil vil bli lagt til grunn.» For å unngå å falle etter «må [man] ta tilbørlig hensyn til [den internasjonale utviklingen] ved utformingen av en norsk jordbrukspolitik.»¹⁶⁹

Sammenliknet med Stortingsmelding nr. 60 (1955), har *Om jordbrukspolitikken* få konkrete forslag til tiltak og endringer. Dette er også bemerket i litteraturen; Trygve Kaldahl (1994) kommenterer at det først er med «litt velvilje og [...] hensyn til departemental språkbruk» at departementets meninger kommer fram, og at «det var langt mellom de konkrete forslag i denne meldingen.»¹⁷⁰ Mangelen på konkrete forslag gjør også at det er få faste punkter å vurdere de historiske fortellingenes rolle opp mot. *Om jordbrukspolitikken* inneholdt mindre strenge krav til effektivisering og strukturrasjonalisering enn Eskelandskomiteens forslag. Språkbruken er hardere, derimot. Utviklingen fremstilles som både nødvendig, positiv og uunngåelig for landet i sin helhet, men fremstillingen maler et dystert bilde av hva som vil skje uten politisk handling for å sikre at dette fremskrittet fordeles bedre mellom distriktene. I distrikter som ikke hadde maktet å følge med i utviklingen var det fare for at befolkningen havnet i en sosial og kulturell bakevje. En utviklingsfortelling, fremstilt som *uomgjengelige* økonomiske lover, brukes med andre ord som et imperativ for sterkere og mer målrettet offentlig styring av landbruket, – men med en underliggende forståelse av at varig løsning på problemene ligger i næringspolitikken *utenom* landbruket.

¹⁶⁶ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 106.

¹⁶⁷ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 111.

¹⁶⁸ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 106.

¹⁶⁹ St.meld. nr. 64 (1963-64), side 111.

¹⁷⁰ Kaldahl, T. (1988), side 221.

3.4 Innst. S. nr. 166. (1964-65) *Innstilling fra landbrukskomiteen om jordbrukspolitikken.*

Landbrukskomiteen behandlet meldingen i fra mars 1964 til april 1965, og leverte en innstilling preget av meget stor enighet om både målsettingen og retningslinjene for norsk jordbrukspolitik. En samlet komité mente at «dersom de tiltak som er angitt i meldingen følges opp [...], vil dette kunne bringe gode fremskritt både for jordbruket og for samfunnet.»¹⁷¹ Komiteen vedtok videre enstemmig å konkretisere stortingsmeldingens vagt utformede inntektsmålsetting ved å knytte den opp mot et modellbrukssystem, men dette ble ikke fulgt opp. Først elleve år senere. I forbindelse med Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken*, ble dette målesystemet faktisk innført.¹⁷² I debatten i forbindelse med Stortingets behandling av jordbrukskomitéens innstilling, kommenterte ordfører for innstillingen, Hans Borgen fra Senterpartiet, at «særuttalelsene og dissensene er beskjedne [...] i forhold til alle de saksområder og alle de problemer som blir behandlet». Videre påpekte han i gjennomgangen av særuttalelsene at «særuttalelsene ikke i nevneverdig grad røkter ved det faktum at komiteen er nådd fram til enighet på alle punkter hva angår retningslinjer for jordbrukspolitikken framover.» To av særuttalelsene gjaldt attpåtil «utelukkende ting som ligger bak oss». Det er altså stort sett enighet i komiteen om retningslinjene fremover, men uenighet om hvilken historie som ledet til sam- og fremtiden.¹⁷³

Denne enigheten tas også opp i innstillingen. I en sluttmerknad fra komitémedlemmer fra Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre,¹⁷⁴ trekkes denne enigheten frem sammen med en historisk referanse for å mobilisere til politisk handling i tråd med denne enigheten. På «bakgrunn av erfaringene fra etterkrigsåra», påstår de at det «ikke er tilstrekkelig bare med en slik enighet» – det må aktuell handling til. Til tross for enighet om jordbrukspolitikken målsetninger, har politisk splittelse i etterkrigstiden ført til at man «ofte [har] sviktet» med å følge målsetningene opp med «aktuelle kortsiktige virkemidler som til enhver tid dekker målsettingens krav.» Resultatet er at jordbruksbefolkningen ikke har hatt stor nok økning i levestandard «til å følge med i velstandsutviklingen for øvrig.» Det argumenteres altså for at jordbrukets situasjon til dels skyldes at handling har manglet, når valget har stått mellom handling og å falle etter. Dette legger også mer av ansvaret for jordbrukets situasjon på politikernes hender, og ikke på iboende problemer i jordbruket. Dette danner bakgrunnen for at disse komitémedlemmene foreslår en rekke tiltak for å styrke strukturrasjonaliseringen.¹⁷⁵

¹⁷¹ Innst. S. nr. 166 (1964-65), side 436.

¹⁷² Grue, P.H. (2014), bind 1, side 31.

¹⁷³ Stortingstidende (1963-64), side 3319-3320.

¹⁷⁴ Borgen, Eikeland, Chr. L. Holm, Schjerven, Sløgedal og Ytre-Arne.

¹⁷⁵ Innst. S. nr. 166 (1964-65), side 436-437. (Utheving i originalen.)

Igjen er det tverrpolitisk enighet om rasjonaliseringen av jordbruket. Den samlede komiteen uthever at de «*legger særlig stor vekt på at de jordbrukspolitiske tiltak utformes slik at de kan fremme en rasjonell utvikling av næringen, og dermed bidra til varig bedring av de sosiale forhold for jordbruksbefolkningen.*» Rasjonell utvikling av næringen betyr *varig* bedring av forholdene, et evighetsperspektiv som implisitt fremstiller andre alternativer som midlertidige eller forverringer. Komiteen «regner med en utvikling som gir sysselsettingsmuligheter utenfor landbruket», slik at jordbruksbefolkningen kan reduseres og jordbrukets struktur forbedres i takt med reduksjonen.¹⁷⁶

En samlet komité er av den oppfatning at «rasjonaliseringen i jordbruket vil gå videre, og at det er en overmåte viktig oppgave for myndighetene [...] å bidra til at rasjonaliseringen blir *hensiktsmessig* og følger det riktige spor til enhver tid.» I den sammenheng reiser de «tvil om den sterke mekanisering, dels på meget små bruksenheter, alt i alt har vært så rasjonell som den burde», ettersom «ensidig mekanisering» har blitt «tatt som uttrykk for rasjonalisering i sterkere grad enn berettiget.»¹⁷⁷ I dette utdraget ser man komiteens tolkning av politikkenes rolle jamfør utviklingen – utviklingen staker ut kursen og legger ned skinnene, men politikerne kan *velge spor*. Mekaniseringen blir et eksempel på et felt der myndighetene ikke har passet på denne oppgaven nøye nok, slik at for små bruk har sklidd ned mekaniseringssporet i den tro at rasjonalisering og mekanisering var ensbetydende.

Et mindretall bestående av komitéens medlemmer fra Høyre,¹⁷⁸ kommer med hva saksordfører Borgen hevder er innstillingens «eneste særuttalelse av mer prinsipiell art».¹⁷⁹ De stiller seg bak en versjon av rasjonaliseringsfortellingen, men tar retorikken i fortellingen et steg videre enn resten av komitéen. De hevder at en politikk som legger til rette for at «strukturrasjonaliseringen i jordbruket kan utvikle seg fritt» er «naturlig og best både for jordbruket og samfunnet.» Tidens krav er harde i denne argumentasjonen. I det moderne jordbruket har bruk som ikke holder tritt med utviklingen, heller ikke livets rett. Utviklingen er «i gang, og i akselererende tempo», og å bremse denne utviklingen av bosettingshensyn vil være å opprettholde «urasjonelle enheter som hverken jordbruket eller eierne i det lange løp er tjent med.» Slik det fremstilles, står man kun igjen med valget om nedleggingen eller sammenslåingen skal skje nå eller senere. De holder altså samme utviklingssyn som flertallet, men argumenterer for sterkere virkemidler for at den *naturlige* og *akselererende* rasjonaliseringen ikke skal bremses, noe som vil være «til gagn for jordbruket».¹⁸⁰

¹⁷⁶ Innst. S. nr. 166 (1964-65), side 386. (Utheving i originalen)

¹⁷⁷ Innst. S. nr. 166 (1964-65), side 424. (Utheving i originalen)

¹⁷⁸ Christian L. Holm og Rolf Scherven.

¹⁷⁹ Stortingstidende, (1963-64), side 3320.

¹⁸⁰ Innst. S. nr. 166 (1964-65), side 437.

3.5 Rasjonaliseringens grunnfortelling:

Gjennom denne saksgangen, på samme måte som i kapittel 2, legges det vekt på en teknologisk fremgang som lovmessig grunnlag for det kommende velstandssamfunnet. Det blir dermed logisk og apolitisk å tilpasse jordbrukspolitikken til historiens gang. Det er forskjellige fortellinger som benyttes i de tre leddene av denne saksgangen, men overordnet ser man en grunnfortelling som formes hvor hele samfunnet er i en pågående, rask, teknologisk og velstandsmessig fremgang, der forskjellige trekk ved jordbruket gjør at det ikke klarer å rasjonalisere raskt nok til å holde tritt med samfunnsutviklingen. Strukturrasjonalisering fremstår som et nødvendig gode – en omstillingsprosess som over tid vil gjøre livsvilkårene bedre for alle involverte. Strukturrasjonalisering og produktivitetsvekst blir en forutsetning for landets vekst og velstandsøkning.

Eskelandkomiteen brukte særlig lite historisk argumentasjon i sin utredning, men det er ikke en påfølgende mangel av historie i den påfølgende stortingsmeldingen. Det virker dermed ikke som om fortellingene gjennomgår en samlebåndsprosess, hvor de oppstår i første ledd og føres fremover i saksgangen, hvor de gradvis blir forkortet, bearbeidet og innarbeidet. Man ser likevel mye av Eskelandskomiteens forklaringslogikk i *Om jordbrukspolitikken*. Utviklingsfortellinger brukes for å skape økonomiske jernlover, hvor man følger etter eller faller fra. Der jordbruket har vist seg å ikke makte å holde tritt med utviklingen, må myndighetene inn med styring for å få dem på riktig spor igjen.

Landbrukskomiteen er så enig om retningslinjene for jordbrukspolitikken at de historiske fortellingene forsvinner, og utviklingen er godtatt som politikkenes rammer. Innstillingens «eneste særuttalelse av mer prinsipiell art»¹⁸¹ er da også et ønske om å la denne utviklingen få bestemme forholdene i jordbruket i større grad.

Heller ikke i denne saksgangen har jeg funnet referanser eller sitater som kan tyde på at faghistorisk forskning eller -litteratur har hatt innvirkning på historiebruken. Som i kapittel 2, ser man to former for historiske fortellinger, som ofte brukes om hverandre. Den ene er historisk basert, men fremstiller tidløse, økonomiske lover – *slik er det, og slik skal det derfor fortsatt være*. Historiens plass blir å vise til enkelthendelser og perioder der disse lovene har gjort seg særlig gjeldende, ofte i form av analogiske eksempler der fortidens aktører har forbrutt seg mot utviklingen. En annen historiebruk er å rasjonalisere ny politikk ved å påpeke at politikken i all tid har endret seg etter forholdene. Endring er konstant over tid, og politikk må derfor tilpasses – *slik er det ikke lenger*, vi trenger nye løsninger for en ny tid. Her varierer det om hendelser og perioder omtales detaljert eller overflatisk, da det sentrale er selve endringen. Begge disse synsvinklene er med på å gi snevre rammer for ens fremtidige veivalg. Særegent for denne saksgangen, sammenliknet med mine funn i forrige kapittel, er hvordan den første,

¹⁸¹ Stortingstidende, (1963-64), side 3320.

økonomiske utviklingsfortellingen i mye større grad tar førersetet framfor den andre. Dette kan ha sammenheng med landbruksøkonomenes ankomst som premissleverandør for jordbrukspolitikken, men jeg har ikke undersøkt premissene for politikktutforming. Det jeg kan si er at et skifte i utviklingsfortellingenes forklaringslogikk i retning nettopp økonomiske sammenhenger i landbruket sammenfalt tidsmessig med deres ankomst i politikktutforming.

4 Oppbrudd og opptrapping.

4.1 Hitra-aksjon, EF-strid og opptrapping i de radikale 70-årene.

1970-årene var en brytningstid i jordbrukspolitikken. Den løpende rasjonaliseringen og effektiviseringen som hadde vært målet og middelet for jordbrukspolitikken siden 1947 ble erstattet med krav om opptrapping av virkemiddelbruken og inntektsjamstilling med andre næringer innen kort tid. Overføringene og investeringene til jordbruket steg kraftig, styringsplanene for landbruket var mer ambisiøse enn noensinne, og det ble vedtatt en konkret tidsplan for når inntektsmålet om jamstilling mellom bønder og industriarbeidere skulle være innfridd. Farsund og Veggeland (2016) skriver at 1970-årene i jordbrukspolitisk sammenheng fremstår «som et ‘unntak’ i historien, preget av en særlig ekspansiv og ambisiøs politikk som skyldtes helt spesielle historiske og situasjonelle faktorer.»¹⁸²

Per Harald Grue (2014) hevder at «den kursendring som Arbeiderpartiet gjennomførte i landbrukspolitikken på 1970-årene, representerer den største endring etter andre verdenskrig.»¹⁸³ Her er det en viktig kontekst at Grue selv var med på å utforme denne politikken, som sekretær i Øksnesutvalget og som personlig sekretær¹⁸⁴ for landbruksministrene Thorstein Treholt og Oskar Øksnes fra Arbeiderpartiet. I samme ånd har vi historiker og SV-politiker Berge Furre, som var sentral i debatten rundt opptrappingsvedtaket i kraft av hans stilling som formann for Stortingets landbrukskomité. Trygve Kaldahl, som har skrevet *Jordbruksforhandlinger og landbrukspolitikk 1950-1980* (1988), var generalsekretær i Småbrukarlaget fra 1972-81, og var dermed også involvert i jordbruksforhandlingene i slutten av perioden han omtaler i boken.. Denne perioden er altså preget av at flere av de samme aktørene som har skrevet historie om den i ettertid, er de samme som har kunnet ha påvirkningskraft på de historiske fortellingene ble brukt i politikkkutformingene.

Selv om farten på avgangen fra jordbruket hadde tatt seg noe ned ut på 1970-årene, var det fortsatt en betydelig nedgang i jordbruksbefolkningen. I 1970 var tallet på sysselsatte i jordbruket mer enn halvert siden 1946: det var 130 833 sysselsatte i 1970, ned fra 295 314 i 1946. Regnet i prosent av den yrkesaktive befolkningen er nedgangen enda tydeligere: 8,9 prosent i 1970, fra 21,6 prosent i 1946.¹⁸⁵

Fra slutten av 1960-årene vokste en systemkritisk tanke om distriktsreisning blant «radikale» jordbruksakademikere med bakgrunn fra Ås, etter mange år med sterk nedgang i folketallet i utkantdistriktene, særlig i Nord-Norge. Blant dem var Ottar Brox, som i 1966 ga ut boken *Hva skjer i Nord-Norge* og i 1969 var redaktør for *Norsk landbruk – utvikling eller avvikling?*, begge ved Pax forlag.

¹⁸² Hegrenes, A., Mittenzwei, K., og Prestegard, S. S. (red.) (2016), side 28-29.

¹⁸³ Grue, P. H. (2014) Bind 1, side 63.

¹⁸⁴ En stilling som tilsvarer det som nå heter politisk rådgiver.

¹⁸⁵ Almås, R. (2002), side 433.

Blant bidragsytere til *Norsk landbruk – utvikling eller avvikling* var Normann Aanesland, Sigmund Borgan, Per Harald Grue, og Kåre Lunden. Disse, blant andre, bidro til en økende kritikk mot de gjeldende landbrukspolitiske tenkemåtene som var hegemoniske i departement og forvaltning, og flere av dem endte opp med å bli viktige premissleverandører for senere politikk.¹⁸⁶

Denne distriktsreisningen spilte så inn i EF-kampen i 1972. EF-kampen skapte nye politiske allianser, der bøndene ble en del av en bredt sammensatt samling mot EF-medlemskap. Bønder og bygdefolk sto nå sammen med blant annet radikale grupper fra byene og den fremvoksende miljøbevegelsen. Bygderomantisering, en sterkt nasjonalt vendt radikal ytterfløy på venstresiden og tanker om småbruksproletarisering var medvirkende til at jordbruket var i medvind, og politisk sto jordbruket sterkere enn før.¹⁸⁷

I 1972 utviklet det seg også en global forsyningskrise for matvarer, etter den største tilbakegang i verdens matvareproduksjon siden andre verdenskrig. Dette ga helt ny vekt på nasjonale forsyningsforhold i den politiske debatten, en vekt som ble videre forsterket av oljekrisen i 1973.¹⁸⁸

Spenningsene i jordbruket ble endelig utløst sommeren 1975, da en gruppe bønder på Hitra i Sør-Trøndelag gikk til skattestreik med krav om høyere priser til produsent og bedre levekår. Aksjonen fikk stor mediedekning, og ble fulgt av støtteresolusjoner fra jordbruksorganisasjonene og støtteaksjoner rundt i landet.¹⁸⁹ Stortinget vedtok samme år, 1. desember 1975, at inntektene i jordbruket og industrien skulle jamstilles i løpet av tre avtaleperioder. Berge Furre (1991), som selv var sentral i den politiske prosessen som ledet til det såkalte opptrappingsvedtaket, hevder at vedtaket «var spesielt på flere måtar: Det vart til i Stortinget utan utgreiingar eller førebuingar på regjeringsplan, og det var ikkje kalkulert kva det ville kosta.»¹⁹⁰ Midten av 1970-årene ble slik et klart vendepunkt i jordbrukspolitikken, men spørsmålet er om denne omleggingen gjenspeiles i historiebruken. Ser man én historisk fortelling før opptrappingsvedtaket og én etter?

Det er mange forklaringer i litteraturen for hvorfor jordbrukspolitikken endret seg i denne perioden. Almås (2002) legger forklaringen i at, «både på små og større bruk,» kjente gårdbruksfamiliene «at dei sprang på ei tredemølle der bruket vart ‘mindre’ år for år.» Denne rasjonaliseringstredemøllen, med sine stadig økte krav til produktivitet og effektivitet for å drive tidsmessig, skapte en situasjon der de «gradvis [vart] nøydde til å skaffe alternative inntekter utanom bruket» hvis de ikke utvidet bruket. Det er denne

¹⁸⁶ Grue, P. H. (2014), Bind 1, side 42-44.

¹⁸⁷ Almås, R. (2002), side 266 og Furre, B. (1991), side 378.

¹⁸⁸ Grue, P. H. (2014), Bind 1, side 94.

¹⁸⁹ Furre, B. (1991), side 378.

¹⁹⁰ Furre, B. (1991), side 379.

følelsen av sisyfosarbeid Almås hevder at «utover 1970-talet [skapa] eit trykk mot organisatorisk og politisk handling.»¹⁹¹

Det er derimot ikke *allmenn* enighet i litteraturen at bøndene var i en krisesituasjon på begynnelsen av 1970-årene. Tidligere landbruksdirektør Aslak Lidtveit skrev i «Jordbruket i Noreg 1914-1974» (1979) at til tross for at styresmaktene i etterkrigstiden har «vore viljuge til å strekkja seg langt når det gjeld prispolitikken», har de også «vore nøydde til å ta omsyn til lønnsoppgjerdia i andre næringar og den generelle auke i reallønna. Dette har ikkje bøndene vore nøgde med», hevder Lidtveit: «Dei meiner å ha fått for lite og klagar, men det gjer bønder i alle land. «Det er no gamalt og vil so vera.»» Dette til tross for at levevilkårene i bygdene «er som natt og dag» sammenliknet med det den var i mellomkrigsårene. I tillegg hevder han at «der ikkje vera tvil om at [inntekts]målsetjinga stort sett er fylgt opp», i den forstand «at inntektene i eit rasjonelt drive jordbruk så nokonlunde skal, svara til inntektene for ein arbeidar i rasjonelt driven industri».¹⁹²

Men det må vera klart at heller ikkje jordbruket kan nå opp i slike inntekter som målsetjinga set utan rasjonell god drift og hardt arbeid.»¹⁹³

Fremstillingen av bøndenes organisasjoner som profesjonelle klagere deler Lidtveit for øvrig med Einar Gerhardsen (1971). Til tross for at de «fleste [jordbrukerne] har [...] gitt uttrykk for tilfredshet med utviklingen», er det sjelden at «de som har representert jordbrukernes organisasjoner har [...] gitt uttrykk for noe tilfredshet» – ikke engang «i de situasjoner da de kunne ha grunn til å være vel fornøyde».¹⁹⁴

Men det er visst slik i alle land, har jeg hørt, at de som representerer bøndene, nærmest av prinsipp skal være misfornøyde.¹⁹⁵

Sakprosaen som analyseres i dette kapittelet er NOU 1974:26 *Støtteordninger i landbruket*, også kjent som Øksnes-utvalgets innstilling, og Stortingsmelding nr. 14 (76-77) *Om landbrukspolitikken*, som ble behandlet i landbrukskomiteen i Innstilling S 293 (1976-77).

I januar 1972 ble det oppnevnt et utvalg for vurdering av støtteordningene i jordbruket, som avga sin innstilling 30. mai 1974. Oskar Øksnes, daværende fylkeslandbrukssjef i Møre og Romsdal og senere landbruksminister, var formann, og sekretær var Per Harald Grue, daværende stipendiat og senere departementsråd i landbruksdepartementet fra 1985 til 2009.¹⁹⁶ Grue (2014) hevder selv at oppnevningen av Øksnes-utvalget, kun ni måneder før folkeavstemningen om EF-medlemskap i 1972, var et resultat

¹⁹¹ Almås, R. (2002), side 245.

¹⁹² Lidtveit, A. (1979), side 509-510.

¹⁹³ Lidtveit, A. (1979), side 509-510.

¹⁹⁴ Gerhardsen, E. (1971), side 154.

¹⁹⁵ Gerhardsen, E. (1971), side 154.

¹⁹⁶ Kaldahl, T. (1988), side 352.

av sterke diskusjoner omkring landbrukspolitikken innad i Arbeiderpartiet – diskusjoner som gjorde det til «en politisk nødvendighet i Arbeiderpartiet å sette ned utvalget.»¹⁹⁷

NOU 1974:26 *Støtteordninger i landbruket* skulle hele veien bli behandlet i form av en stortingsmelding, men opptrappingsvedtaket gjorde at behandlingen ble utsatt. Jordbrukspolitikken ble endelig behandlet i Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken*. På dette tidspunkt hadde Oskar Øksnes tatt over som landbruksminister, med Per Harald Grue som politisk rådgiver. Med samme hovedfigurer bak både innstillingen og stortingsmeldingen, er det naturlig å se om dette avspeiles i bruken av historiske fortellinger. Almås (2002) skriver at *Om landbrukspolitikken* «inneholdt dei mest ambisiøse planane for styring av norsk landbruk noensinne», og at den «vart [...] ståande som ei lita katekisme for ein heil generasjon landbruksakademikarar og bønder.»¹⁹⁸ Midten av 1970-årene ble således «eit høgdepunkt for planøkonomien i landbruket.»¹⁹⁹ Stortingsmelding nr. 14 ble viderebehandlet i Stortingets landbrukskomité, der Berge Furre fra SV var formann, den 28. april 1977, utgitt som Innst. S. nr. 293 (1976-77).

4.2 Øksnes-utvalgets innstilling, NOU 1974: 29 *Støtteordninger i landbruket*

I januar 1972 ble det oppnevnt et utvalg for vurdering av støtteordningene i jordbruket, som avgav sin innstilling 30. mai 1974. Oskar Øksnes, daværende fylkeslandbrukssjef i Møre og Romsdal og senere landbruksminister, var formann, og sekretær var Per Harald Grue, daværende stipendiat og senere mangeårig departementsråd i landbruksdepartementet.²⁰⁰

Utvalgets mandat var tredelt. Første del var å «vurdere gjeldende støttetiltak for jordbruket og den virkning de har hatt» på en rekke områder, som omfattet «utviklingen av et mest mulig konkurransedyktig landbruk, bruksstrukturen, den økonomiske utvikling på større og mindre bruk, bosettingen i de ulike deler av landet på kortere og lengre sikt, [samt] forbrukernes interesser og behov.» Andre del av mandatet var å «vurdere gjeldende retningslinjer for jordbrukspolitikken og fremme forslag til nødvendige justeringer», før man til sist skulle «fremme forslag om nødvendige endringer av støttetiltakene i landbruket.» Effektivisering var fortsatt det forventede målet for politikken, slik det sto skrevet i mandatet, selv om jamstillingshensyn fikk økt betydning. Overføringene til jordbruket skulle «i størst mulig utstrekning [...] tjene utviklingen av et effektivt landbruk,» samtidig som de «i større grad enn hittil [burde] ha inntektsutjevnenende virkning innen landbruket selv.» I tillegg til disse punktene,

¹⁹⁷ Grue, P. H. (2014), Bind 2, side 67.

¹⁹⁸ Almås, R. (2002), side 276-77.

¹⁹⁹ Almås, R. (2002), side 396.

²⁰⁰ Kaldahl, T. (1988), side 352.

spesifiseres det at utvalget burde «ta hensyn til den stadig sterkere integrasjonen mellom landbruket og andre deler av nærings- og samfunnslivet» i utformingen av sine forslag.²⁰¹

Den historiske fremstillingen i kapittel 2, *Bakgrunnen for det nåværende system med støtteordninger i landbruket*, begynner med at det tidfestes at «systemet med støtteordningen i landbruket er bygd opp fra begynnelsen av 30-åra og fram til i dag.» Selve historien begynner likevel noen tiår tidligere, «i tida etter verdenskrigen 1914-18.» Jordbruket havnet da i «store økonomiske vansker» grunnet overproduksjon av husdyrprodukter. Ved å opprette landsomfattende omsetningsorganisasjoner og omsetningsloven av 1930 forsøkte myndighetene å motvirke utviklingen. «Tanken var at en ved regulering av markedet skulle kunne mestre det indre prispress.»²⁰²

Den harde kritikken av mellomkrigstidens sosiale bruksreise, som sett i oppgavens kapittel 2 og 3, er ikke å finne her. Snarere omtales det at «stor vekt [ble] lagt på sysselsettingen og de sosiale synspunkter» som en *klar følge av de økonomiske forhold en da hadde*, en fornuftig politikk som håndterte unormalt utfordrende forhold. Politikken var til og med en fortsettelse av arbeid «som også hadde pågått tidligere», der målet var «å skaffe egne bruk til dem som ønsket det». Det påpekes at det ble «bundet mer arbeidskraft i jordbruket enn en ville fått under mer normale forhold», men her er det altså de utfordrende forholdene som gis skylden, ikke politikken som ble ført. Perioden var til og med en «produksjonsmessig [...] sterk utviklingsperiode for jordbruket», til tross for betydelige avsetningsproblemer.²⁰³ Kun én halvdel av den tosidige fortellingen om mellomkrigstiden brukes her, og den skaper dermed ikke det samme handlingsimperativet som i tidligere saker. I stedet er vekten lagt på å skape presedens for sosialt basert landbrukspolitikk i møte med nød og utfordrende forhold.

Denne presedensskapende vektleggingen fortsetter med etterkrigstidens rasjonaliserings- og effektiviseringspolitikk, da det «i økende grad [ble] innført tiltak for å bedre den økonomiske stilling for jordbruksprodusentene». Siktemålet for disse tiltakene var basert på å bruke «produksjonsøkning som grunnlag for å styrke jordbrukets økonomiske stilling i forhold til andre næringer.» Den kraftige overførselen av arbeidskraft fra jordbruket «gjorde forutsetningene for en slik [produksjonsrettet] politikk bedre.»²⁰⁴

Det ble videre lagt vekt på jamstilling mellom større og mindre bruk, videre ble det påpekt at befolkningsmessig omsyn og sosiale og kulturelle momenter talte for at en rimelig del av befolkningen var knyttet til jordbruket.²⁰⁵

²⁰¹ NOU 1974: 26. side 7.

²⁰² NOU 1974: 26. side 11.

²⁰³ NOU 1974: 26. side 11.

²⁰⁴ NOU 1974: 26. side 11-12.

²⁰⁵ NOU 1974: 26. side 11-12.

Markedssituasjonen fremstilles som en fast vegg for det politiske handlingsrommet ved utforming og vurdering av virkemidler i jordbrukspolitikken. I dette tilfellet er det slått fast et spesifikt tidspunkt for når denne veggen ble en avgjørende faktor i virkemiddelbruken: fra midten av 1950-årene ble det «et konstant problem» at man sto i «fare for overskott i produksjonen». Dette «stilte jordbruket i en ny situasjon når det gjaldt bruk av virkemidler», som «fra dette tidspunkt måtte [...] avbalanseres i relasjon til markedssituasjonen.»²⁰⁶ Det er bemerkelsesverdig at de fremstiller historien som at man ikke måtte balansere virkemidlene med hensyn til markedssituasjonen før midten av 1950-årene, særlig med tanke på at det i dette tilfellet påpekes at dette er problemer som kommer tilbake fra et tidligere tidspunkt. Totalinntrykket er av en lineær utvikling, der selv gjenvendende problemer i grunn er en ny situasjon som må løses med tidsmessige løsninger.

Inntektsutviklingen i jordbruket går i bølger i utvalgets fremstilling av etterkrigsårene, men hovedregelen for jordbruket er en svakere økning enn i andre næringer. Tiden da dette misforholdet begynte å utjamne seg var da det var *rom for en betydelig produksjonsøkning*.²⁰⁷ Historien støtter altså tanken om å produsere seg til jamstilling ved økt effektivitet og økt produksjon.

Inntektsskilnadene innenfor jordbruket, mellom større og mindre bruk og mellom områder har vært og er store. Den teknologiske utvikling en har hatt etter krigen, har de små bruk ikke hatt de samme muligheter for å nytte fullt ut. Dette har bidratt til at inntektsskilnadene mellom bruksstørrelsene er blitt gradvis større.²⁰⁸

Man har igjen fortellingen om en gruppe som har falt etter i utviklingen. Det er intet nytt under solen at det er inntektsskilnader innenfor jordbruket, men disse forskjellene har blitt større etter hvert som den teknologiske utviklingen har gitt de større brukene nye og større inntektsmuligheter – muligheter de små brukene ikke kan utnytte grunnet eksisterende forhold. Dermed øker forskjellene innad i jordbruket. Vektleggingen av at de små bruk har «ikke hatt de samme muligheter» til å nytte seg av den teknologiske utviklingen, er en markant forskjell fra St.meld nr. 64 (1963-64) sin fremstilling av at det ikke har *maktet* å nyttiggjøre seg av denne. Det som har blitt omtalt som problembruk eller omstillingsbruk er her bruk som ikke har hatt *mulighetene* som andre næringer og større bruk har hatt. De blir dermed satt inn i en offerrolle, utsatt for krefter de ikke selv kunne påvirke, og uten mulighet til å forbedre sin egen situasjon; småbrukene fremstilles ikke som et problem i seg selv, men som en gruppe som har vært utsatt for en problematisk utvikling.

I denne historiske bakgrunnen finner man et mønster der politikken stadig blir justert og tilpasset de nye situasjonene som oppstår etter hvert som årene går og utviklingen fortsetter. Det fremheves at inntektsutjevne virkemidler har blitt benyttet gjennom hele etterkrigstiden for å motvirke negative

²⁰⁶ NOU 1974: 26. side 12.

²⁰⁷ NOU 1974: 26. side 13.

²⁰⁸ NOU 1974: 26. side 13.

effekter av utviklingen, noe som gir presedens for fremtidig inntektsutjevning. Bruken av virkemidlene blir begrunnet i «et sosialt rettferdighetskrav som er tillagt betydelig vekt på kort sikt.» Til tross for vektleggingen av det sosiale rettferdighetskravet, har styresmaktene «vært klar over at disse virkemidler i noen grad har gitt en redusert effektivitetsutnyttning i jordbruket» i perioden.²⁰⁹ I dette tilfellet har man en situasjon der inntektsskilnadene mellom bruksstørrelsene øker, og der de små brukene faller etter i den teknologiske utviklingen. Dette motvirkes av de inntektsutjavnende virkemidlene som er benyttet for å ivareta det sosiale rettferdighetskravet, mens politikerne klokkelig har vært klar over disse virkemidlenes effekt på effektiviteten. Jordbrukspolitikken blir dermed karakterisert som klok handling, der jordbrukspolitikerne alltid gjør det som svarer seg best for å håndtere følgene av den løpende utviklingen – i alle fall frem til markedet kom på banen på midten av 1950-årene.

Det fremheves at inntektsmålsettingen skal gjelde bruk som *til enhver tid* er rasjonelle, og at det har vært en kraftig produksjonsvekst i samfunnet. Dermed vil også målestokken for hvilken effektivitetsgrad som regnes som rasjonell, flyttes. Nedlegging fremstilles som en følge av økonomiske sammenhenger, hvor selve farten på produksjonsveksten i samfunnet fører til avgang av arbeidskraft og nedlegging av bruk i jordbrukssektoren. Utvalget vurderer «at nedlegging av bruk i raskere tempo enn det som er en følge av manglende rekruttering og økte arbeidsmuligheter i andre næringer vanligvis ikke er ønskelig ut fra en samfunnsmessig vurdering.» Det fremheves at denne avgangen av arbeidskraft ikke har medført sysselsettingsmessige problemer *i de sentrale landbruksområder*.²¹⁰ Dette er områder der strukturrasjonaliseringen virker som tiltenkt, og man dermed kan kunne fortsette med den samme utviklingen. Utfordringene oppstår i den mindre sentrale og næringsfattige distriktene:

I de næringssvake distrikter har både nedleggingen av bruk og avgangen av arbeidskraft medført betydelige problemer. Totalt sett er det utvalgets vurdering at i flere av disse områdene er avgangen for stor sett i forhold til den økning som skjer i andre næringer. Utvalget ser særlig alvorlig på utviklingen i Nord-Norge, og vil peke på at nedgangen i sysselsetting, produksjon og avgang i antall bruk er så rask at det kan ta bort grunnlaget for de samfunnsmessige funksjoner som er nødvendige for at lokalsamfunnene kan fungere og dermed at landbruksproduksjonen skal kunne opprettholdes.²¹¹

Her har man en situasjon der jordbruket, særlig i Nord-Norge, er inne i en negativ utvikling, hvor bruksnedleggelsen skjer så raskt at det setter livsgrunnlaget for lokalsamfunnene på landsbygden i fare. Utvalget fremstiller ikke bruksnedlegging i seg selv som en negativ utvikling, men på *farten* i nedleggingen og at nedleggingen ikke skjer i takt med arbeidsmulighetene i andre næringer. I de sentrale jordbruksområdene har avgangen av arbeidskraft ikke medført de samme problemene som i Nord-Norge, så man har en situasjon der forskjellene innad i jordbruket øker mellom sentrum og distriktene. Denne fremstillingen knytter slik sammen landbrukspolitik og distriktspolitikk, men med tung vekt på

²⁰⁹ NOU 1974: 26. side 13.

²¹⁰ NOU 1974: 26. side 275.

²¹¹ NOU 1974: 26. side 275.

landbruket: den endelige trusselen er ikke at lokalsamfunn slutter å fungere etter at helt nødvendige samfunnsmessige funksjoner mister sitt grunnlag, men at landbruksproduksjonen ikke skal kunne opprettholdes *som en følge* av en slik kollaps.

Videre har politikerne måttet forholde seg til stadig nye saksområder etter hvert som utviklingen skaper problematikk på nye felter, som vist i omtalen av hvorfor forurensning har blitt et stadig viktigere felt å vurdere virkemidlene opp mot:

Det er først i de siste 30 år at forurensingene har blitt et alvorlig problem. [...] Går en ca. 30 år tilbake i tid hadde forurensingene fra landbruket ingen særlig betydning samtidig som forurensingene fra andre samfunnssektorer var begrenset. Etter hvert har det blitt mer påtrengende å løse problemer av den art som forurensingene fører med seg.²¹²

Det har blitt *mer påtrengende* å løse forurensningsproblemene i jordbruket, og det har også påvirkning på hvilke støtteordninger som vil være nødvendige fremover. Nye produksjonsmetoder som pesticider, halmluting og ensilering av gress trekkes frem som grunner til at forurensningene fra jordbruket har økt og over tid blitt et problem som krever politisk handling.²¹³ Denne utviklingen har ført til nye forutsetninger for støtteordningene i landbruket, og dermed må støtteordningene revurderes:

De fleste av støtteordningene i landbruket er utformet før forurensingene var noe problem og ble tillagt særlig vekt. Når en ved vurdering av støtteordningene i landbruket også ser disse i forhold til miljøspørsmålene, henger dette bl.a. sammen med at forurensingene i dag har et betydelig større omfang for samfunnet som helhet og at disse spørsmål tillegges større vekt enn tidligere.²¹⁴

Det refereres i lite detalj om konkrete eller aktuelle skadevirkninger av forurensningene – det virker som at det er det faktum *i seg selv* at en forurensningsproblematikk har oppstått og at -spørsmål nå blir vektlagt som danner grunnlaget for et handlingsimperativ. Det er en utviklingsfortelling, ikke en fortelling om skadevirkninger eller utslipp, som blir vektlagt som argument for at støtteordningene må vurderes på nytt.

I sin bok om landbrukspolitikken mellom 1950-1980, skriver Kaldahl (1988) at *Støtteordninger i landbruket* «var en innstilling som på mange måter brøt med de tankebaner og retningslinjer som gjeldende jordbrukspolitikk bygde på.»²¹⁵ Utvalget foreslo å øke selvforsyningsgraden, knytte landbrukspolitikken nærmere til distriktpolitikken, og å utjevne forskjeller innad i jordbruket gjennom produksjonsnøytrale virkemidler. Generelt var «trua på politisk styring [...] stor.»²¹⁶

²¹² NOU 1974: 26. side 14.

²¹³ NOU 1974: 26. side 14.

²¹⁴ NOU 1974: 26. side 14.

²¹⁵ Kaldahl, T. (1988), side 352.

²¹⁶ Almås, R. (2002), side 259.

4.3 Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken*

Øksnes-utvalgets innstilling og opptrappingsvedtaket la grunnlaget for en ny, mer styrings- og produksjonsoptimistiske jordbrukspolitik, men det var i Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken* at retningslinjene for politikken videre skulle legges. Kaldahl (1988) omtaler St.meld. nr. 14 (1976-77) som «det viktigste dokument om retningslinjer og bruk av virkemidler i landbrukspolitikken som til da hadde blitt lagt på bordet.»²¹⁷ *Om landbrukspolitikken* bygger tungt på Øksnesutvalgets innstilling, noe som nok ble styrket at det var Oskar Øksnes selv, nå landbruksminister, som fikk utforme stortingsmeldingen. I tillegg var Øksnesutvalgets sekretær, Per Harald Grue, blitt landbruksministerens personlige sekretær.²¹⁸

Kapitlelet om *Mål for landbrukspolitikken* innledes med historie under underoverskriften *Generelle vurderinger om landbrukets oppgaver i vårt samfunn*. Her slås det i første setning fast at «landbrukets hovedoppgave har til alle tider vært å nytte naturressursene til framstilling av varer og tjenester som har dekket grunnleggende behov hos befolkningen.»²¹⁹ Der Rasjonaliseringskomiteen hevder at det offentlige har vært involvert i jordbrukets utvikling siden sagakongenes tid, hevdes det her at offentlig inngripen er en moderne oppfinnelse:

Produksjonen foregikk tidligere uten vesentlige tiltak og tilrettelegging fra samfunnets side. Problemene med dette ble mer og mer åpenbare etter hvert som landbruket ble tillagt flere og mer klart definerte oppgaver²²⁰

Det var krefter utenfor næringen, i *samfunnet*, som kom med nye krav og definerte de nye oppgavene som gjorde tiltak nødvendige fra myndighetenes side. Uten «aktiv medvirkning fra myndighetenes side», var jordbruket utsatt for store prisvariasjoner, periodevise avsetningsproblemer og ustabile inntektsforhold. «Kreftenes frie spill» førte med seg «uholdbare økonomiske og sosiale forhold» både for de som hadde sitt virke i jordbruket og ut over bygdene. Det måtte «aktiv medvirkning fra myndighetenes side» til for at man «kunne legge opp en politikk hvor norsk produksjon, lagerhold og import ble satt i sammenheng.»²²¹

Gjennom et samarbeide mellom myndighetene og landbrukets egne organisasjoner, ble grunnlaget for en moderne landbrukspolitik formet ut i 1930-åra. I etterkrigstiden har denne politikk blitt sterkere utbygd og landbrukspolitikken er sterkere integrert i den generelle samfunnspolitikk.²²²

²¹⁷ Kaldahl, T. (1988), side 412.

²¹⁸ Kaldahl, T. (1988), side 412.

²¹⁹ St.meld.nr. 14 (1976-77), side 75.

²²⁰ St.meld.nr. 14 (1976-77), side 75.

²²¹ St.meld.nr. 14 (1976-77), side 75.

²²² St.meld.nr. 14 (1976-77), side 75.

I lik linje som i Øksnes-komiteéns innstilling, er det heller ikke i denne gjennomgangen satt opp noe klart skille mellom politiske perioder, som 1930-årenes sosiale bureisingspolitikk og etterkrigstidens strukturrasjonaliseringspolitikk, slik man så i sakprosaen fra 1950- og 60-årene. Den samlede historien som fortelles er hvordan myndighetene ble nødtvungen til å ha aktiv på- og medvirkning i jordbruket grunnet den *uholdbare* situasjonen jordbruksbefolkningen ble utsatt for så lenge de var utsatt for «kreftenes frie spill». Den moderne landbrukspolitikken som ble utformet i 1930-årene ble så i etterkrigstiden stadig sterkere utbygd og integrert i den generelle samfunnspolitikken. Historien brukes som et argument som begrunner hvorfor jordbruket er under en høy grad av politisk kontroll, og videre hvorfor den generelle samfunnspolitikken og -utviklingen har økende påvirknings- og bestemmelsesmakt på feltet.

Sammen med slike historisk baserte utviklingsargumenter benyttes påstander om mer allmenne, ahistoriske og økonomiske «grunnregler» for utviklingen. Det hevdes at en «fortsatt økonomisk framgang i vårt land forutsetter produktivitetsøkning i vårt næringsliv», og at det «også i framtida [vil] bli en oppgave for landbruket å øke produktiviteten» som følge av dette.²²³ Med en stor grad av selvsikkerhet fastslås fremtiden, og hvilke tiltak og fremgangsmåter som behøves for å komme denne fremtiden i møte. I tråd med det meste av tidligere jordbrukspolitikk i etterkrigstiden skal inntektsmålet «ha som forutsetning av så vel arbeidskraft som andre produksjonsfaktorer utnyttes på en måte som tilfredsstillende krav til effektivitet som til enhver tid anses rimelige.»²²⁴ Jordbruket settes fortsatt under effektiviseringspress, men det skal nå være sterkere offentlig styring for å sikre en mindre negativ utvikling enn tidligere i etterkrigstiden.

I *Om landbrukspolitikken* finner man altså ikke en historisk fremstilling som skiller seg markant fra utviklingsfortellingen som har lagt til grunn for jordbrukspolitikken i hele etterkrigstiden. Produksjonsøkning og produktivitetsøkning er fortsatt fremstilt som eneste måten å holde tritt med den pågående utviklingen i et samfunn som stadig rykker frem mot velstandssamfunnet. Det nye er sterkere offentlig styring for å håndtere effektiviseringspresset, styring som innebærer klare krav:

Det er rimelig og nødvendig at samfunnet setter opp en målestokk som viser hvilket krav samfunnet setter til effektivitet i landbruket for at inntektsjamstilling skal oppnås. En slik målestokk kan samtidig være en rettesnor for brukeren i hans disponering av arbeidskraften og andre ressurser.²²⁵

Samfunnet stiller med både målestokk og rettesnor for bonden, et *rimelig og nødvendig* virkemiddel for å sikre at jordbruket følger sin del av avtalen – slik at de kan oppnå inntektsjamstilling.

²²³ St.meld.nr. 14 (1976-77), side 77.

²²⁴ St.meld.nr. 14 (1976-77), side 157.

²²⁵ St.meld.nr. 14 (1976-77), side 156.

4.4 Innst. S. nr. 293 (1976-77) *Innstilling fra landbrukskomiteen om landbrukspolitikken.*

Stortingsmelding nr. 14 ble behandlet i Stortingets landbrukskomité den 28. april 1977, utgitt som Innst. S. nr. 293 (1976-77). Delene av innstillingen som er hele komiteen er enig om, er nærmest fri for historiske fortellinger. Komiteen støttet stortingsmeldingens formulering av inntektsmålsettingen, og fastslo dermed at jamstilling ikke bare innebar en sikker inntekt, men også «sosiale ordninger som er likeverdige med forholdene i industrien.»²²⁶ Landbrukskomiteen fremstår stort sett samlet, med ett unntak: komitéens formann, Berge Furre (SV). Alle komitemedlemmene, utenom Furre, påpeker blant annet at selv om «tallet på bruk og sysselsettingen i jordbruket har gått betydelig ned de siste åra», er denne avgangen minkende.²²⁷

I en større dissens, maler Furre et helt annet bilde av stoda i jordbrukspolitikken. Han advarer om at jordbrukspolitikken som var lagt frem i kjølvannet av opptrappingsvedtaket «kan føra med seg at talet på mjølkeprodusentar – og gardsbruk i det heile – vert minka til det halve innan 1990 eller litt seinare.»²²⁸ Til tross for hans bakgrunn som historiker, er det kun to referanser til fortiden i Furrens dissens, og det er «de siste årene» som da blir referert. Det er fremtiden som er det sentrale tidsaspektet i hans argumentasjon. Den kan likevel dannes en minimumsfortelling ut ifra Furrens historiske referanser, der ensidig fokus på produktivitetsøkning og rasjonalisering, på kant med de naturlige forutsetningene for jordbruk i dette landet, har ført til vidstrakt nedlegging av bruk og jordbruksarealer. Furre kritiserer den økonomiske tenkningen som styrer jordbrukspolitikken, og som eksempel på denne siterer han meldingen på at en «fortsatt økonomisk framgang i vårt land forutsetter produktivitetsøkning i vårt næringsliv [og at det] derfor også i framtida bli en oppgave for landbruket å øke produktiviteten.»²²⁹ Furre sier seg sterkt uenig med prinsippene som ligger bak formuleringen, og «åtvarar på det sterkaste mot å nytta dei samme produktivetsmål på jordbruket som til dømes på industri.»²³⁰ Ved å utfordre den gjeldende fremstillingen av jordbrukets utvikling – fortellingene om den uunngåelige og nødvendige utviklingen, – setter Furre spørsmålsteget ved fundamentet for den gjeldende politikken. Han fremstiller jordbruket som en særegen næring som ikke kan styres etter de samme prinsippene og målsettingene som industrien. Selv om det er «godt og naudsynleg at jordbruket vert tilført nye midlar», vil en politikk etter en slik tenkemåte føre til at midlene «i stor mon vert sette inn på ein slik måte at dei skaper eit produksjons- og investeringspress i feilaktig lei», noe som «kan verta til stor skade for næringa og føra til at målsettingane for jordbruket ikkje kan oppfyllest».²³¹

²²⁶ Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 10.

²²⁷ Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 9.

²²⁸ Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 16.

²²⁹ St.meld.nr. 14 (1976-77), side 77. (Furre refererer selv sitatet til side 15.)

²³⁰ Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 17.

²³¹ Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 16.

Utnytting av selvfornyande ressursar, evna til snøgt å leggja om og utvida produksjonen av matvarer i ei vanskeleg stode, busetjing og sysselsetjing m.m. må setjast langt høgare enn det ein kallar produktivitsauke i jordbruket, og krav om slik auka produktivitet må vika når det kjem i strid med slike mål.²³²

Furre argumenterer for at ambisjonene som er satt for jordbrukspolitikken, «høgare selvforsyningsgrad, kortare arbeidstid, mindre vekt på effektivitet og innføring av ei avlørsarordning», ikke kan kombineres med en slik nedskjæring i sysselsettingen som Regjeringen regner med. Han refererer til at landbrukskomiteén i 1974 enstemmig uttalte at «bruka no har minka så sterkt i tal dei siste åra at spørsmålet melder seg om tiltak til å bremsa og etter kvart stogga reduksjonen i brukstalet», før han legger til at tallet på bruk i drift har minsket med omtrent 11 000 siden den tid. Denne utviklingen bruker han som eksempel på «at tida no er inne til å ‘stogga reduksjonen i brukstalet’, leggja strukturrasjonaliseringspolitikken til sides, utvida små bruk ved nydyrking når dette er råd, tryggja deltidsbruka og etter kvart auka brukstalet att.» Furre hevder at jordbrukspolitikken historisk ikke har tatt utgangspunkt i de naturgitte vilkårene for jordbruk her i landet, og at dette har fortsatt inn i den nye politikken.²³³

Jordviddene våre finst spreidt i store deler av landet, og dei er ofte tungvinte å nytta ut. Her er det ikkje grunnlag tilstades for stordrift, og dette må det etterkvart takast omsyn til, om ein vil ha eit jordbruk som tel noko i framtida. Vi er og skal vera eit småbruksland.²³⁴

Det er ikke noe historisk utvikling, men faste og tidløse elementer som *naturgivne vilkår*, driftsgrunnlag og jordviddenes tungvinte utnyttelse som bestemmer i Furre fremstilling. Tidsaspektet har innslag av det tidløse og uendelige – *vi er og skal være* – og dette forankrer resten av den historisk baserte argumentasjonen; fortidens politikere har ikke tatt høyde for de naturgitte vilkårene, og dersom ikke samtidens politikere *etterkvart tar omsyn til dette*, vil ikke jordbruket *tel noko i framtida*. Her har man ikke en ubrytelig utvikling som må tas igjen, men et veivalg. Jordbrukets problem er ikke at det har havnet bakpå i utviklingen, men at jordbrukspolitikken beveger seg ned feil lei.

²³² Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 17.

²³³ Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 16.

²³⁴ Innst. S. nr. 293 (1976-77), side 16.

4.5 Oppbrudd i politikken, kontinuitet i fortellingen.

Den tverrpolitiske enigheten om utviklingens natur som vi har sett i 1950- og 60-årene, se henholdsvis kapittel 2 og 3, fikk en alvorlig brist i 1970-årenes oppbruddstider. Dissenser i sakprosaen blir mer utbredt, og det benyttes alternative historiske fortellinger for å bygge opp under andre handlingsimperativ enn det flertallet legger opp til.

Stortingsflertallet bruker fortsatt en utviklingsfortelling for å konstituere samtidens problemstillinger, men det legges mer vekt på politisk styring og -målsetting enn i de to foregående saksgangene. Den teknologiske utviklingen i etterkrigstiden har blitt kanalisert av myndighetene for å skape et velferdssamfunn, likevel har en gruppe av bøndene falt etter i utviklingen. De mindre gårdsbrukene og enkelte distrikter har ikke hatt mulighet til å følge teknologiutviklingen, og har dermed blitt hengende etter. Fundamentet for utviklingsfortellingen er fremdeles forestillingen om det uunngåelige teknologiske framskrittet, slik det har vært i tidligere fremstillinger. Mot denne fortellingen finner man en alternativ historisk fortelling i Berge Fures dissens fra landbrukskomiteen, der det er politisk styring som har ført til samtidens situasjon. Bøndene har her blitt styrt inn i en negativ utvikling, med det resultat at man i samtiden «står på ruinane av 20 års strukturrasjonaliseringspolitikk». Fures fremstilling gir likevel ikke rom for alternative fremgangsmåter eller andre veier for fremtiden – naturgitte vilkår styrer landbrukspolitikken, og spørsmålet er om politikerne «etterkvalt tar omsyn til dette» eller ikke.²³⁵

Utfallet av prosessen omkring Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) var en betydelig økning i overføringene til jordbruket, og en produksjons- og investeringsoptimisme i næringen. Det ble likevel ikke en fullstendig kursendring i jordbrukspolitikken. Rasjonalisering i form av effektivisering og produktivitetssøkning var fortsatt sentralt for virkemidlene, men nedgangen i antall årsverk og bruk i jordbruket ble sterkt dempet.²³⁶

Etterkrigstidens grunnfortelling om den teknologiske utviklingen på vei mot velferdsstaten sto fortsatt ved like, til tross for den plutselige opptrappingen i 1975, og den konstituerte et handlingsrom som fastslo at en fornuftig jordbrukspolitikkk fortsatt måtte innebære stadig produktivetsvekst og tidsmessig rasjonalisering. Omleggingen av den faktiske jordbrukspolitikken ble altså ikke reflektert i endringer i historiebruken, hverken før eller etter opptrappingsvedtaket. Først i 1990-årene ble denne grunnleggende teknologiske utviklingsfortellingen for alvor utfordret, da politikken skulle legges om i møte med en økende forventning om et internasjonalt press på den norske landbruksmodellen.

²³⁵ Stortingstidende (1975-76), side 1360.

²³⁶ Almås, R. (2002), side 282.

5 Hellige slaktekyr på markedet

5.1 Landbruket under Øyangen.

Det tok 16 år før en ny helhetsplan for jordbruket ble lagt fram for Stortinget. Det er flere årsaker til det lange intervallet. Ernæringsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1975-76)) og Stortingsmelding nr. 14 (1976-77), hadde satt mål og retningslinjer for utviklingen fram mot 1990. Det var dermed ikke et behov i seg selv at retningslinjene hadde løpt ut fra forrige behandling.

Etter en periode med stabilisering av brukstallet under opptrappingsperioden på slutten av 1970-årene, ble nedgangen fra resten av etterkrigstiden gjenopptatt i 1980-årene. I 1980 var det 91 406 sysselsatt i jordbruket, 6,3 prosent av den yrkesaktive befolkningen. I 1990 var det 66 264 igjen i jordbruket, 4,5 prosent av den yrkesaktive befolkningen.²³⁷ Samtidig var det i perioden så intense uenigheter om prioriteringene i landbrukspolitikken mellom Bondelaget og Småbrukarlaget at dragkampen «til tider hadde karakter av borgerkrig», som Per Harald Grue (2014) omtalte det. For å få inngått jordbruksavtale i denne fastlåste situasjonen ble den nye Hovedavtalen inngått i 1984, der det ble åpnet for at staten inngår avtale med kun én av landbruksorganisasjonene. Dette ga et dårlig utgangspunkt for ny politikk fra landbruksorganisasjonenes side.²³⁸

Fra begynnelsen av 1980-årene ble tyngdepunktet i norsk politikk skjøvet til høyre, i retning *mindre stat og mer marked*, og etterkrigstidens ambisjoner om en omfattende statlig samfunnsplanlegging ble sterkt redusert. Særlig gjaldt denne politiske omleggingen Arbeiderpartiet. I løpet av 1980-årene gikk partiet bort fra målsettingen om å jobbe for et sosialistisk samfunn og samfunnsmessig styring av produksjonsmidlene, fjernet ordet planøkonomi fra sine politiske program, og partiet lanserte et *fornyingsprogram*, der marked og konkurranse hadde en mye mer styrende posisjon enn før.²³⁹

På samme tid gikk både den internasjonale og den nasjonale økonomien inn i en nedgangsperiode. De tidlige 1980-årenes økonomiske juppetid endte med den svarte mandagen 19. oktober 1987, da Wall Street fikk sitt største kursfall siden 1929. I Norge ble det kraftig fall på børsen, fallende eiendomspriser, renteøkning og store innstramminger i offentlige budsjetter. Denne økonomiske krisen kulminerte så i en bankkrise i 1991-29.²⁴⁰

I siste halvdel av 1980-årene ble det også iverksatt en rekke internasjonale handelspolitiske forhandlingsprosesser som fikk følger i landbrukspolitikken i Norge. I GATT, senere WTO, ønsket man å forhindre at landbrukssubsidier førte til overproduksjon og dumping på verdensmarkedet. OECD ble

²³⁷ Almås, R. (2002), side 433.

²³⁸ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 92.

²³⁹ Grønlie, T. (2013), side 389-391.

²⁴⁰ Almås, R. (2016), side 174.

viktigere som premissleverandør for handels- og landbrukspolitikk, og Norge forhandlet om EØS-medlemskap. Internasjonale forhold kom for alvor inn som premiss for jordbrukspolitikken – Grue (2015) kaller perioden 1986-1994 et «paradigmeskifte i den landbrukspolitiske tilnærmingen og tenkningen i Norge.»²⁴¹

Det var dermed klart for «de fleste i landbrukssektoren» at en ny utredningsrunde trolig ville føre til vesentlig dårligere rammevilkår enn de som var trukket opp i 1970-årene.²⁴² Mens 1970-årenes politikk satt inntekt og jamstilling i fokus, var det et økende krav om markedstilpassing og omstilling av næringen, for slik å møte internasjonale strømninger, som ledet til runden med utredninger på begynnelsen av 1990-årene. Ifølge Almås (2016) var det et «stort fleirtal på Stortinget for denne markedstilpassinga.» Innstillingen fra Alstadheimutvalget, NOU 1991:2, «tente til å legitimere ei utvikling bort ifrå den planøkonomiske landbrukspolitikken som hadde vore ført mellom 1975 og 1990.» Også Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-93), som bar navnet *Landbruk i utvikling*, la vekt på omstilling og markedstilpassing.²⁴³ Landbrukspolitikken skulle nå legge rammevilkår for privat næringsdrift, og det var så opp til bøndene å realisere inntektene. Et symboltungt ledd i denne markedsvendingen kom i 1993, da Landbrukskomiteen på Stortinget ble avviklet til fordel for en samlet Næringskomité.²⁴⁴

En nøkkelperson i denne perioden av norsk jordbrukspolitikk er Gunhild Øyangen, landbruksminister for Arbeiderpartiet i Gro Harlem Brundtlands andre- (1986-1989) og tredje regjering (1990-1996). Hun var landbruksminister da Alstadheim-utvalget ble oppnevnt i 1987, og tre år senere tok hun imot den omfattende utredningen som fulgte av deres forsøk på å revurdere samtlige forutsetninger for landbrukspolitikken. To år senere la Øyangen fram Stortingsproposisjon nr. 8 (1993) *Landbruk i utvikling*, og satt dermed fortsatt i førersetet både da den ble behandlet på Stortinget og i de påfølgende jordbruksforhandlingene.²⁴⁵ Arbeiderpartiets markedsvending kommer tydelig frem i et foredrag landbruksminister Øyangen avholdt i Polyteknisk forening 19. mars 1991, gjengitt i Fremskrittspartiets dissens i Innst. S. nr. 92 (1992-93), hvor hun hevdet at norsk landbruk var et «system som har overlevet seg sjøl [og som] må erstattes med et nytt.» Selve *tiden* var «overmoden for reformer». Det er samtiden og den nære framtid som er kilde til handlingsimperativet i Øyangens fremstilling: 1990-årenes *dynamiske verden*, der «jærnteppet er borte», «Europa er i ferd med å finne seg sjøl», og «der det skjer mye rundt opp på en gang», krever ny politikk. Tidens krav er så bindende at Øyangen konkluderte med hvordan 1990-årenes landbrukspolitikk «vil bli» – utviklingens imperativ er så sterkt at det ikke bare bestemmer hva landbrukspolitikken *må* være i fremtiden, men hva landbrukspolitikken *vil* være i fremtiden. Språkbruken omkring utvikling er sterkt knyttet til bevegelse: Etter at «Europa tapte

²⁴¹ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 129-130.

²⁴² Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 91.

²⁴³ Almås, R. (2016), side 175.

²⁴⁴ Almås, R. (2016), side 177.

²⁴⁵ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 120.

markedsandeler i forhold til andre verdensdeler» vedtok EF å «starte sin marsj mot det indre marked», og i samtiden «fremstår [EF] som lokomotivet i en utvikling som skal forhindre at Europa blir overkjørt av utviklingen på andre kontinenter.»²⁴⁶ Den internasjonale utviklingen er et kappløp mellom verdensdeler i denne fremstillingen, der de som faller etter blir overkjørt og knust av de som leder an i utviklingen. I Øyangens tale finner man en helt annen historisk fortelling enn den typiske utviklingsfortellingen fra etterkrigstiden. Spørsmålet er om omleggingen av politikken som skjedde i Øyangen-perioden, hadde med seg en tilsvarende endring i historiebruken.

5.2 Alstadheim-utvalgets utredning – NOU 1991:2 *Norsk landbrukspolitikk: utfordringer, mål og verdier*

Alstadheim-utvalget ble oppnevnt 5. november 1987, og avga sin utredning 11. desember 1990. Lederen, Håvard Alstadheim, var professor i sosialøkonomi ved NTNU, tidligere statssekretær i Finansdepartementet og leder i Venstre i perioden 1990-1992. Med seg hadde han et utvalg som bevisst var sammensatt for å bringe inn «nye personer og ny ekspertise» for å vurdere landbrukspolitikken.²⁴⁷ Alstadheim-utvalget fikk et meget omfattende mandat, hvor de fikk i oppgave å gjennomføre «en total gjennomgang og vurdering av mål og virkemidler for landbrukspolitikken under ett og sett i sammenheng med en rekke andre generelle samfunnsmessige spørsmål», samt besvare nær 50 enkeltspørsmål. Utvalget beskriver selv sitt mandat som «klart mer omfattende og detaljert enn noe tidligere landbrukspolitisk utvalg», og at det er «vanskelig å finne offentlige utvalg på andre samfunnsområder som har fått så vidt totale oppgaver å utrede.» Videre ble dette ytterligere komplisert av at mandatet inneholdt «få eller ingen avgrensninger, og [ga] lite signaler om vektleggingen av forskjellige spørsmål.»²⁴⁸ Det omfattende mandatet gjenspeiles i NOU-ens fysiske omfang: selve hovedinnstillingen er over 630 sider lang, og det er separate bind for det innledende sammendraget og vedlegg.

Det er ikke klart nøyaktig hvem Alstadheim-utvalget omtaler som «flertallet» når det kommer til utvalgets egne vurderinger. Implisitt er *flertallets* sammensetning alle ikke kommer med en dissensuttalelse i samme avsnitt, og dette *flertallet* varierer dermed i størrelse og sammensetning uten at det gjenspeiles klart i teksten. Som et resultat av dette, kombinert med oppgavens begrensede omfang, vil det i denne analysen av utredningen også refereres til uttalelsene og argumentene som tillegges dette diffuse «flertallet». Enkelte dissenser, kombinert med den relativt sparsommelige tillegnelsen av

²⁴⁶ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 112-113.

²⁴⁷ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 94-97.

²⁴⁸ NOU 1991: 2 B, side 21.

meninger til «flertallet», gjør også at det er noe uklart om de vurderinger som attribueres til *utvalget* faktisk er enstemmige.

I all hovedsak besto flertallsgrupperingen i utvalget av representantene fra staten, Bondelaget og Skogeierforbundet. Mot dem sto en «ganske variert» mindretallsgruppering, anført av Småbrukarlagets leder Per Olaf Lundteigen, «med forankring i både Småbrukarlaget, Bygdeungdomslaget, Bygdekvinnelaget, Naturvernforbundet og forskningsmiljøer.»²⁴⁹

De fire første kapitlene av innstillingen omhandler den historiske bakgrunnen, utviklingen i landbruksnæringen og hvordan denne forholder seg til den generelle samfunnsutviklingen. Utvalgets gjennomgang av landbrukspolitikken historiske bakgrunn er preget av politikk som med jevne mellomrom skifter målsettinger og virkemidler, etter hvert som samfunnet ender seg og de økonomiske prosessene *skifter fortegn*. Endring, selv diametral endring, er normaltstanden i denne historien. «Intensjonene i og virkningene av landbrukspolitikken» endrer seg «vesentlig» med tidens gang. I 1930-årene ble arbeidskraft overflyttet til landbruket for å «dempe virkningene av den høye generelle arbeidsledigheten i samfunnet», en prosess som fra «slutten av 40-årene skiftet [...] fortegn.» Overføringen av arbeidskraft gikk nemlig da «fra landbruket og andre primærnæringer til industrien», en overføring som frem til «langt ut på 60-tallet [ble] en av de viktigste drivkreftene for økonomisk vekst» i samfunnet. Det kom derimot «et brudd med prinsippet om stadig overføring av arbeidskraft fra landbruket til annen næring», ettersom «formålene med jordbrukspolitikken utover i 1960- og 1970-årene [ble] mer sammensatte», hvor distriktshensyn, beredskapshensyn, og jamstilling i økende grad ble vektlagt. Selv i perioder der jordbrukspolitikken «betydelig grad [har vært] preget av et ønske om å påskynde [...] utviklingen,» har politikken hatt «klare begrensninger ut fra hva som ble ansett for sosialt forsvarlige omstillinger.» Landbrukspolitikken bidrag for utøverne i landbruket har totalt sett vært å «å redusere omfanget av omstillinger i landbruksnæringen gjennom en bremsing av rasjonaliseringstiltak, og gjennom en fordeling av omstillingene over tid.»²⁵⁰

Jordbrukspolitikken har i så måte, gjennom en bedret inntektsutvikling og en styring av markedsmekanismene, indirekte virket som et sosialt sikkerhetsnett i forhold til de sterke omstillingsprosessene som har skjedd i jordbruket.²⁵¹

Dette har derimot medført at landbrukspolitikken har bidratt til å «binde opp flere ressurser [...] enn tilfellet ville vært med en friere tilpasning [...], øke produksjonskostnadene, og til å binde opp produksjonskapasiteten.» Økonomiske sammenhenger og de sterke omstillingsprosessene er alltid tilstede i denne fremstillingen. Landbruket står fortsatt i «en konkurransesituasjon med andre næringer

²⁴⁹ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 94-104. Se også Almås, R. (2016), side 174-175.

²⁵⁰ NOU 1991: 2 B, side 147-148.

²⁵¹ NOU 1991: 2 B, side 148.

om tilgangen på ulike ressurser», arbeidskraft og kapital. Dette er en av årsakene til at «omstillingsprosessene i landbruket mot en høyere arbeidsproduktivitet og reduksjon i sysselsettingen [...] i hele etterkrigstiden [har] pågått relativt uavhengig av skiftende landbrukspolitiske intensjoner.»²⁵² Politikken påvirkning er begrenset i møte med økonomisk, teknisk og samfunnsmessig utvikling, noe som utdypes videre i kapittel 4 – tittelen på underkapittel 4.1 er intet mindre enn «*Utviklingen i jordbruket er bundet sammen med den generelle samfunnsutviklingen*». Utviklingen i det norske landbruket blir ikke fremstilt som unik eller uvanlig; det understrekes at en «tilsvarende utvikling er observert i de fleste land med markedsøkonomi det er naturlig å sammenlikne seg med.» Det hevdes at den økende kritikken mot utviklingen i landbruket «kan ses som et resultat av at forventningene til landbrukspolitikken ikke er innfridd.» Spørsmålet som skal besvares i dette kapitlet av utredningen «blir da hvilke prosesser som har skapt grunnlaget for at forventningene ikke er innfridd, og i hvor stor grad dette er knyttet til landbrukspolitikken eller er et resultat av tyngre utviklingsprosesser i samfunnet.»²⁵³

Kjernen i fortellingen kommer i avsnittet der det hevdes at «politiske tiltak vil kunne *dempe, men ikke oppheve* de prosessene landbruksproduksjonen gjennomgår i en økonomi i vekst.»²⁵⁴ Det er økonomiske prosesser, ikke politikk, som først og fremst styrer utviklingen i jordbruket i denne fortellingen. Disse prosessene knyttes også sammen med den økonomiske veksten landet har gjennomgått. Så lenge økonomien er i vekst, er altså jordbrukspolitikernes handlingsrom meget snevert. Med begrunnelse i dette, mener utvalgets flertall at

Sammenhengene bidrar til å forklare de mer eller mindre kontinuerlige tilpasningsprosessene landbruket gjennomgår. Politiske mål eller reguleringer av sammenhengene mellom landbruket og resten av økonomien kan ikke eliminere disse tilpasningsprosessene, men de kan i vesentlig grad bidra til å dempe dem og fordele virkningene av dem etter nærmere politiske prioriteringer.²⁵⁵

Det er disse sammenhengene og -koblingene som skaper selve rammen for landbrukspolitikk. Politikken oppgave ligger i «å gripe inn i og regulere sammenkoblingene mellom landbruksnæringen og den øvrige økonomien nærmere.» Prosessene i seg selv fremstår som upåvirkelige i denne fremstillingen, alt politikken kan gjøre er «å realisere bestemte mål og [...] dempe noen av de konsekvenser som prosessene i økonomien vil ha for næringen.» Den generelle retningen i jordbrukspolitikken er altså lagt av lovmessige økonomiske prosesser, men innenfor disse veggene har politikerne et visst handlingsrom for å justere eller redusere virkingene av utviklingen.²⁵⁶ Det er

²⁵² NOU 1991: 2 B, side 147-148.

²⁵³ NOU 1991: 2 B, side 59-60.

²⁵⁴ NOU 1991: 2 B, side 63. (Min utheving)

²⁵⁵ NOU 1991: 2 B, side 63.

²⁵⁶ NOU 1991: 2 B, side 60-63.

gjennomgående snakk om *tilpasning* og *omstilling*, ikke utvikling, for jordbruket – jordbruket fremstilles som reaktivt, og i liten grad kilde til sin egen utvikling.

Innenfor disse rammene vurderer utvalget at prioriteringene fra 1970-årene i økende grad har kommet i «*utakt med samfunnsutviklingen for øvrig*», med en økende kritikk av landbrukspolitikken som følge. Dette er det største handlingsimperativet i utvalgets historiske fremstilling. Tidligere tiders politikk blir ikke direkte kritisert, det understrekes atpåtill at landbruket «i hovedsak har utviklet seg etter de politiske prioriteringer som ble foretatt» i 1970-årene, og at «måloppnåelsen [...] har vært høy [...] vurdert med 1970-tallets øyne». Utfordringene ligger i at disse prioriteringene «i økende grad har kommet i konflikt med den generelle samfunnsutviklingen» på grunn av «betydelige endringer både innen næringen og i samfunnet for øvrig.» Konklusjonen er at det er et klart behov for «mer fortløpende vurderinger av landbrukspolitikken enn det som har vært gjort tidligere.»²⁵⁷

Endringene i samfunnsutviklingen vil over en 15-års periode være så betydelige at det i ettertid må vurderes som uheldig at ikke slike tilpasninger er foretatt mer fortløpende.²⁵⁸

Et konkret eksempel på en forandring tvunget fram av utakten med samfunnsutviklingen er målsettingen om økonomisk og sosial jamstilling mellom jordbruket og industrien. Flertallet i komiteen påpeker at sammenligninger mellom jordbruket og andre grupper krever «sammenliknbare inntektsbegreper og valg av en sammenligningsgruppe som er hensiktsmessig.» De hevder at «sammenligningen som i dag skjer mellom inntektsutviklingen med industrien ikke lenger oppfyller disse kriteriene fullt ut.»²⁵⁹

Historiske føringer brukes som et argument for å beholde selve inntektsmålsettingen. Det er *plassen i den tidligere debatten* som setter føringer, og som brukes som argument for å igjen ta opp inntektsspørsmålet. Helt siden det oppsto en egen landbrukspolitikk har «inntektsmålsettingen hatt en helt dominerende plass i debatten om landbrukspolitikken», og inntektsmålsettingen «legger [...] premisser for den videre utvikling» gjennom sin «historiske betydning og den betydning dette har hatt for utviklingen av landbruket fram til i dag». Siden «samfunnet gjennom en aktiv inntektspolitikk rettet mot landbruket har påvirket den totale tilpasningen i næringen kraftig i forhold til hva en fri markedstilpasning ville ha medført», argumenterer utvalget for å fortsette med inntektsmålsettingen også i fremtiden.²⁶⁰

Uten en aktiv politikk rettet mot inntektsutviklingen i jordbruket ville landbruksbefolkningen ha hatt en helt annen inntektssituasjon enn i dag. Videre ville også jordbrukssektoren hatt en helt annen

²⁵⁷ NOU 1991: 2 A, side 7. Se også NOU 1991: 2 B, side 66.

²⁵⁸ NOU 1991: 2 B, side 66.

²⁵⁹ NOU 1991: 2 B, side 296-297.

²⁶⁰ NOU 1991: 2 B, side 290-291.

produksjonsmessig og strukturell tilpasning, og en betydelig lavere innsats av arbeidskraft og andre ressurser i produksjonen.²⁶¹

«Bordet fanger» i denne fortellingen, og det understrekes at samfunnet har et *klart ansvar* for følgene av den landbrukspolitikken som har blitt ført. Videre slås det fast at det er «nødvendig å ta utgangspunkt i den faktiske situasjonen i næringen», «uansett hvilke mål som legges til grunn for utviklingen i jordbruket.» Selv om de ønskede målsettingene er annerledes enn før, er samtidens landbruksstruktur et resultat av mange tiårs landbrukspolitikk, og bøndene har nøye tilpasset seg dette systemet. Dermed vil også bøndene bli kastet ut i en meget usikker situasjon, med «tilpasningsbehov og omstillingsproblemer [...] av et formidabelt omfang», om dette systemet skulle endre seg for sterkt i løpet av kort tid. Utvalget konkluderer med at disse forholdene gjør det «nødvendig å utforme virkemidler rettet mot inntektsutviklingen i jordbruket også videre framover.»²⁶² Handlingsrommet for ny politikk blir slik dobbelt låst i flertallets deterministiske fremstilling: både av ustoppelige økonomiske prosesser og av politikken som har blitt ført til nå.

Flertallets deterministiske fremstilling bestrides av det jeg vil kalle et *anti-deterministisk* mindretall²⁶³, som hevder at utviklingen som har skjedd i etterkrigstiden er et resultat av en bevisst og politisk styrt utvikling – de slår fast at «[utviklinga] mot stadig færre bruk er i hele tiden blitt bevisst politisk styrt.» Denne styringen kom klarest frem i 1950- og 1960-årene, «hvor det var en uttalt målsetting å overføre folk til andre næringer», men styringen har «vært like bevisst på 1970- og 1980-tallet.» Mindretallet viser til prognosene fra ernæringsmeldingen²⁶⁴ som «[for] over 15 år siden forutså [...] den utviklingen som er skjedd», og som videre «helt klart [viser] at utviklingen har vært bevisst selv om ikke alle kjente til eller ville tro på tallene fra ernæringsmeldinga, jfr. Stortingets landbrukskomite som *ønsket* seg mer positive prognoser.» De advarer på dette grunnlaget mot å «undervurdere de mulighetene en har til å styre utviklinga i landbruket gjennom landbrukspolitikken.»²⁶⁵ Dette anti-deterministiske mindretallet kommer gang på gang tilbake til argumentet om at utviklingen kan styres. De mener det er «avgjørende viktig at en ikke undervurderer styrken i de styringsredskapene en rår over i landbrukspolitikken.» Gjennom «bevisst styring» og en «bevisst bruk av middel [...] har en mulighet til å bremse opp og snu utviklinga».²⁶⁶

«[Mindretallet] mener det er viktig å få klart fram at det er betydelige muligheter til å påvirke produktivitetsutviklingen. Det er avgjørende viktig at en ikke undervurderer styrken i de styringsredskapene en rår over i landbrukspolitikken. Disse medlemmene mener at ved bevisst styring

²⁶¹ NOU 1991: 2 B, side 290.

²⁶² NOU 1991: 2 B, side 290-291.

²⁶³ Avdem, Blakstad, Lundteigen, Sanness, Sundan, Sundby og Sætra.

²⁶⁴ St.meld. nr. 32 (1975-76).

²⁶⁵ NOU 1991: 2 B, side 63.

²⁶⁶ NOU 1991: 2 B, side 135 og 138.

spesielt på prisene på de ulike innsatsfaktorene i produksjonen har en mulighet til å bremse opp og snu utviklinga mot stadig høyere ytelse på dyra.»²⁶⁷

Det anti-deterministiske mindretallet undergraver konsekvent den *konsensuskapende* utviklingsfortellingen gjennom utredningen – de sprer usikkerhet rundt flertallets framskrivinger, stiller spørsmål ved den langsiktige relevansen til dagsaktuelle problemstillinger, og hevder gjennomgående at utviklingen er styrbar og at politikken er i gal lei.²⁶⁸

En fraksjon av det anti-deterministiske mindretallet²⁶⁹ har en lengre merknad om landbrukssamvirkets rolle i fremtidig landbrukspolitikk, der de siterer et notat av professor Per Ove Røkholt ved Ås for å understreke viktigheten av å «gi samvirkeorganisasjonene klare signal om hvilken rolle en tenker de skal spille i framtida.» Røkholt siteres på at samvirkeorganisasjonene «har vært og er en av bærebjelkene i norsk landbrukspolitikk», og en «forutsetning for den landbrukspolitiske utviklingen etter 1945». Røkholt hevder at må «kunne forstå den tilpasningsprosessen som allerede er i gang», med «utgangspunkt i landbrukssamvirkets historiske plass og funksjon i landbrukspolitikken», om man skal «kunne vurdere samvirkeorganisasjonenes plass i et framtidig landbrukspolitisk system». Tilpasningsprosessen *er allerede i gang*, i form av at det «i dag [skjer] radikale tilpasninger i samvirkeorganisasjoner i det meste av Europa [...], ikke minst i landbrukssamvirket.»²⁷⁰

Det mest særpregede med denne utviklingen er en overgang fra samvirke slik vi kjenner det, til aksjeselskap eller aksjeselskapslignende konstruksjoner. En slik utvikling er ikke usannsynlig i Norge.²⁷¹

Mindretallet ønsker å utvikle landbrukssamvirket «i pakt med de opprinnelige samvirkeideene.» De advarer om at det er «stor fare for at samvirkeorganisasjonene i Norge kan lide samme skjebne som i mange andre europeiske land ved at de gradvis oppløses eller omdannes til andre selskapsformer» om ikke det gis «klare signaler om hva vi ønsker av samvirke og hvilke rammebetingelser vi vil gi organisasjonene i tida framover.»²⁷² Utviklingen fremstilles her som en klar trussel mot det eksisterende systemet, og kun snarlig handling kan stanse denne oppløsningstrenden. Denne fremstillingen skiller seg ut fra de fleste andre utviklingsfortellingene jeg har funnet, både gjennom den klare referansen til forskning, men også ved at den eksplisitt forklarer sammenhengen mellom historien, utviklingen og fremtiden: for å vite hva man må gjøre må man kunne forutse fremtiden, for å kunne forutse fremtiden må man forstå utviklingsprosessen, og for å kunne forstå utviklingen må man kjenne historien.

²⁶⁷ NOU 1991: 2 B, side 138.

²⁶⁸ NOU 1991: 2 B, side 84, 99 og 104-106.

²⁶⁹ Avdem, Blakstad, Lundteigen og Sundan.

²⁷⁰ NOU 1991: 2 B, side 400-401.

²⁷¹ NOU 1991: 2 B, side 400-401.

²⁷² NOU 1991: 2 B, side 400-401.

Grue (2014) legger forklaringen for at NOU 1991:2 ikke ble grunnlag for den kommende stortingsproposisjonen i at Alstadheim-utvalget endte opp med «et så omfattende omfang av dissenser og en intern uenighet som var så stor at det ikke ble aktuelt for Regjeringen å legge utvalgets utredning til grunn for en ny melding.» Han går så langt som å betegne utredningen som «et kaos av særstandpunkter og dissenser.»²⁷³ Jeg vil påstå at det er dissensenes *natur*, ikke omfang, som i størst grad påvirker utredningens egnethet som grunnlag for en ny melding. I stedet for samling rundt en konsensusskapende fortelling om den ustoppelige, overnasjonale og lovmessige utviklingen, foregår det en konflikt omkring utviklingens natur gjennom hele utredningen. Utredningen er gjennomgående preget av to konkurrerende syn på utviklingen: flertallets, som fremstiller utviklingen som et resultat av tunge samfunnstendenser, og der politisk handling kun kan justere virkningene og dempe følgene av utviklingen, mot mindretallets syn som fremstiller utviklingen som politisk styrt og der politisk handling dermed kan endre kursen for fremtiden. Flertallssynet baserer seg på økonomisk argumentasjon, der sammenhengene i samfunnet er faste, regelbundne og ubrytelige, mens mindretallet bruker eksplisitt historiske argumenter for sitt syn – helt i tråd med Peter Aronsson (2004) sin observasjon.²⁷⁴ Gang på gang underminerer mindretallets fremstilling av historien grunnmuren for utviklingsfortellingen som flertallet fremmer. Sett under ett gjør utredningens omfang, tunge analyse og dissenser at den ikke har en klar overhengende narrativ sammenheng mellom den historiske bakgrunnen og de foreslåtte omleggingene. Utvalget skriver selv at de hadde «problemer med å finne en redaksjonell oppbygging og framstilling av innstillingen [...] som gir en rimelig og god oversikt over dagens virkemiddelsystem og de omlegginger utvalget foreslår» på grunn av de «mange og kompliserte» sammenhengene mellom elementene i landbrukspolitikken.²⁷⁵ Alstadheim-utvalget klarte dermed hverken å konstituere feltets handlingsrom og -imperativ smalt nok til å utelukke alternative løsninger, eller danne en konsensusskapende fortelling om jordbrukets utvikling.

5.3 Stortingsproposisjon nr. 8 (1993) *Landbruk i utvikling*

Til tross for Alstadheim-utvalgets monumentale arbeid, ble NOU 1991: 2 ikke fulgt opp med en stortingsmelding. Det ble Stortingsproposisjon nr. 8 (1993) *Landbruk i utvikling* som 23. oktober 1992 la regjeringens syn på landbruksutviklingen frem for Stortinget, og som dermed dannet grunnlag for statens standpunkt i de følgende jordbruksforhandlingene. Per Harald Grue (2014) gjør et poeng ut av at *Landbruk i utvikling* er «bygd opp helt annerledes enn de to foregående stortingsmeldinger.» Mens St.meld. nr. 64 (1963-64) og St.meld. nr. 14 (1976-77) «omtaler utredningene og høringene omfattende

²⁷³ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 104 og 120.

²⁷⁴ Aronsson, P. (2004), side 278. Se også kapittel 1.5 i denne oppgaven.

²⁷⁵ NOU 1991: 2 B, side 365.

[...] har [*Landbruk i utvikling*] nesten ikke referanser til utredningsarbeidet og høringen.» Han kaller også *Landbruk i utvikling* «en motsats til Alstadheim-utvalgets utredning», blant annet siden proposisjonen «er et kort og konsist produkt på 55 sider, i trykt volum mindre enn ti prosent av Alstadheim-utvalgets.» Til tross for disse forskjellene var likevel *Landbruk i utvikling*, ifølge Grue, i «realiteten en stortingsmelding», men politiske grunner gjorde at regjeringen valgte å presentere sine standpunkter som en proposisjon.²⁷⁶

Proposisjonens to første kapitler brukes for å beskrive «nasjonale og internasjonale utviklingstrekk som stiller nye krav til landbruket og landbrukspolitikken.» Disse «utviklingstrekkene krever tilpasninger i landbruket og landbrukspolitikken som gjør sektoren i stand til å møte [...] utfordringene.» Målet for politikken «må være å skape et landbruk som er mer robust i forhold til å møte nye utfordringer og i forhold til å møte større endringer i rammevilkår enn det som har vært tilfelle de siste par tiår.»²⁷⁷ De internasjonale utviklingstrekkene som gjennomgås er, foruten en kort beskrivelse av nyere tids økonomiske vanskeligheter, utelukkende utviklingen av avtaleverket med OECD, GATT, WTO, EØS og FN. Internasjonale handels- og utviklingsavtaler blir dermed fremstilt som eneste relevante kontekst for landbrukspolitikken – et ledd i Regjeringens ønske om å «slå fast at utviklingen av norsk landbrukspolitikk må skje innenfor rammene av internasjonale avtaler og bestemmelser.»²⁷⁸

Den konkrete situasjonen som gjør en ny landbrukspolitikk nødvendig, er ifølge departementet en betydelig svekking av den «økonomiske handlefriheten for landet som helhet» i perioden «siden premissene for landbrukspolitikken ble lagt på begynnelsen av 70-tallet.» Endringer som har hendt «både nasjonalt og internasjonalt» gjør at «Norge står overfor betydelige utfordringer». En «fornyelse av [landbruks]næringen» fremstilles som «nødvendig [...] for å opprettholde de mange positive bidragene landbruket gir til samfunnsutviklingen.»²⁷⁹

Produktivitetsveksten i norsk næringsliv har gjennomgående vært lavere enn hos våre handelspartnere. For å sikre velferden, sysselsettingen og miljøet må ressursene i landet brukes bedre. Dette innebærer at overføringer til private må begrenses. De offentlige tiltak som settes inn må derfor målrettes bedre. Verdiskapningen må økes. Samtidig må produksjonen skje innenfor naturens tålegrense. Hovedjobben i Norge framover er å sikre arbeid for alle og øke livskvaliteten.»²⁸⁰

Man har igjen en fremstilling av en utvikling som gjør en gitt politisk handling uunngåelig: *handlefriheten for landet som helhet* er betydelig svekket, og den økonomiske situasjonen tvinger politikerne til å omprioritere og stramme inn på virkemiddelbruken og offentlige overføringer til private. Det fremstilles som at dette er tiltak som må gjøres i alle sektorer for å rette opp konkurranseproblemene,

²⁷⁶ Grue, P.H. (2014), Bind 2, side 91-93.

²⁷⁷ St.prp.nr. 8 (1992-93), side 21.

²⁷⁸ St.prp.nr. 8 (1992-93), side 10-15

²⁷⁹ St.prp.nr. 8 (1992-93), side 5-6.

²⁸⁰ St.prp.nr. 8 (1992-93), side 6.

slik at dette ikke blir et jordbrukspolitisk tiltak, men en landsomfattende omlegging. Endringstakten i fremstillingen har økt sammenliknet med tidligere saksganger, og med den følger en ny type utviklingsbasert handlingsimperativ. Det er ikke bare utviklingstrekkene i seg selv som presenteres som utfordringer, men de større endringene man må kunne møte i fremtiden.

De landbrukspolitiske premissene som ble lagt i 70-årene blir kraftig kritisert i fremstillingen. Selv om «omleggingen av landbrukspolitikken og opptrappingen av jordbruksproduksjonen [...] utløste en sterk optimisme i norsk landbruk», hadde investeringslysten etter Regjeringens syn «ikke et tilstrekkelig bærekraftig grunnlag.» Det hadde i ettertid vist seg at det ikke var et tilstrekkelig økonomisk og markedsmessig grunnlag for opptrappingen, ifølge Regjeringen, med påfølgende «overskuddsproblemer, reguleringer for å begrense overproduksjonen, og kostbar reguleringseksport med karakter av dumping.»²⁸¹ Denne kritikken mot politikken fra to tiår tidligere har mange likhetstrekk med etterkrigsårenes kritikk av mellomkrigstidens jordbruksutbygging, som sett i oppgavens kapittel 2 og 3. En politikk som ikke hadde økonomisk grunnlag i sin samtid etterlater store problemer over tid, og dette krever politisk handling slik at næringen igjen kan følge den generelle utviklingen. Til kontrast til dette har man Alstadheim-utvalgets fremstilling av den samme politikken, der prioriteringene fremstilles som fornuftige for sin samtid, men at utviklingen i ettertid hadde gått fra målsettingene.

I dette tilfellet er den påkrevde handlingen å kraftig redusere overføringene til landbruket, samt å forlate inntektsmålsettingen slik den ble definert i 1976. Markedet presenteres som viktigste instans for å sikre bærekraft i jordbrukspolitikken – uten markedsmessig grunnlag kan ikke opptrapping føre til langsiktig bedring av situasjonen, kun overproduksjon og ekstra kostnader for samfunnet. Regjeringen fremhever og gjentar «jordbrukernes rolle som selvstendig næringsdrivende» gjennom proposisjonen, og uthever at dette medfører at det kun er «inntektsmuligheter som kan sikres gjennom landbrukspolitiske virkemidler.» Dette understrekes gjentatte ganger: gårdbrukere er selvstendige næringsdrivende, som dermed ikke kan garanteres inntekt. Inntektsmålsettingen knyttes ikke direkte til et rettferdighets spørsmål som i 1976, men begrunnes som en nødvendighet for «å nå de samfunns mål som Regjeringen setter for landbruket».

Det offentlige skal sikre «muligheter for inntekt og levekår på linje med den øvrige befolkningen», men det er opp til brukerne selv å faktisk «sikre sine inntekter». Dermed kan myndighetene bare «legge til rette for at landbruksbefolkningen kan oppnå inntekter og levekår på linje med den øvrige befolkning», og det er utøverne selv som bestemmer «[hvilke] inntekter den enkelte næringsutøver, og næringen som helhet, faktisk oppnår». Av den grunn mener de at det «ikke er riktig å opprettholde en detaljert nivåvurdering for inntektene i jordbruket» i form av sammenlikning med inntektene til andre grupper. Regjeringen understreker videre at det «bare er ved en tilpasning av produksjonen til markedet at

²⁸¹ St.prp.nr. 8 (1992-93), side 6.

inntektsutviklingen kan sikres», og at markedet generelt «i større grad enn i dag [bør] styre tilpasningen i næringen og legge grunnlaget for inntektsutviklingen.». Regjeringen ønsker likevel ikke å markedsutsette næringen fullstendig. En grunn er at «hensyn til tidligere tilpasninger i landbruket» – «tilpasninger det har vært bred politisk enighet om.» En annen grunn som presenteres er at en «rent markedsbasert fordeling» ikke gir «tilstrekkelig sikkerhet for at denne blir rettferdig ut fra sosiale og velferdsmessige grunner.»²⁸²

Regjeringen vil derfor fortsatt føre en aktiv fordelingspolitikk for å bidra til en rettferdig fordeling av inntekt og formue mellom personer og generasjoner. For å trygge de sosiale kår vil en videreføre de sosiale ordningene i landbruket.»²⁸³

Det er et implisitt skille mellom økonomiske og historiske forhold i denne delen av fremstillingen. Økonomiske sammenhenger er faste og tidløse; 1970-årenes politikk kan dermed kritiseres uten å ta stilling til den historiske konteksten: *det var galt i sin samtid*. Historiske forhold kritiseres ikke på samme måte: *slik det var og slik det dermed har blitt* er et resultat av tilpasninger og politikk som var et produkt av sin tid.

Sett under ett, er likevel tidsdimensjonen i *Landbruk i utvikling* gjennomgående flyttet i retning fremtiden sammenliknet med saksgangene fra tiårene før. Hovedvekten i fremstillingen skiftes fra konkret, overhengende *utvikling* over på uoversiktlige, hurtige *endringer*. Denne vektleggingen av samtidige endringer gjør den fortidige historien mindre og mindre relevant ettersom fortidens forhold dermed fremstilles som grunnleggende annerledes enn samtidens – *slik er det ikke lenger*. I sin helhet utgjør *Landbruk i utvikling* en overgang mellom to former for historiske fortellinger, og denne vektleggingen av fremtiden over fortiden kommer særlig frem i kildene fra årtusenskiftet og utover.

5.4 Innst. S. nr. 92 (1992-93) *Innstilling frå landbrukskomiteen om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjera m.v.*

Det er særlig to mindretall som kommer med et høyt antall merknader til forskjellige deler av proposisjonen, og som også har levert særmerknader som er gjengitt etter komiteens merknader. Den ene er en samlet uttalelse fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, og den andre er Fremskrittspartiets omfattende særmerknad, som strekker seg over hele 52 sider og utgjør nesten halvparten av sidetallet til innstillingen i trykket form.

²⁸² St.prp.nr. 8 (1992-93), side 18-19.

²⁸³ St.prp.nr. 8 (1992-93), side 18-19.

Man ser et stort sprik mellom de historiske fortellingene som benyttes i innstillingen. Uten en felles oppfatning om fortiden og utviklingen, blir dette også arena for politisk strid.

Komitémedlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet refererer til tidligere utviklingsprognoser for å vise at «landbrukspolitikken som ble utformet på 70-tallet i meget stor grad har gitt de resultater som var forventet også når det gjelder nedgangen i antall bruk og sysselsatte.» De sammenlikner prognosene for utvikling av bruksstrukturen fra St.meld. nr. 32 (1975-76) med tallmateriale for «hvordan bruksstrukturen faktisk utviklet seg fram til 1988», som et argument for at «utviklingen i landbruket er styrbar»²⁸⁴ – på samme måte som mindretallet i Alstadheim-utvalget.

Videre peker de på at «da GATT ble opprettet i 1947 hadde verden bruk for mer effektiv produksjon, teknologisk utvikling og økonomisk vekst», men at «høg arbeidsledighet og voksende miljøproblemer i store deler av verden» gjorde at situasjonen i samtiden var en annen. GATT-avtalen fra 1947, som beskrives som «nokså ensidig» og som «fokuserer hovedsakelig på frihandel, og tar små hensyn til f.eks. miljø», er dermed ikke godt egnet til å besvare 90-årenes utfordringer.²⁸⁵ En utdatert politikk som må forandres for å oppfylle samtidens krav er utfordringen som blir presentert i dette avsnittet, men det er ikke *tiden* eller *utviklingen i seg selv* som konstituerer problemet.

Komitémedlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet bruker historien til å gi kontekst til institusjoner, mer spesifikt hvilket behov som lå til grunn for at den ble grunnlagt. I tillegg til overnevnte GATT, vil de «minne om at samvirkeideen oppsto på et tidspunkt da bøndene hadde behov for å opptre i fellesskap.»²⁸⁶ Dette fellesskaps- og likeverdighetsaspektet ved samvirket blir dermed bakteppe når de advarer mot en truende utvikling:

Å fjerne de distriktpolitiske forpliktelsene fra samvirket vil ytterligere fremme rasjonalisering, og i neste omgang utgjøre en trussel mot landbruket selv. Ikke minst fordi sentralisering av næringsmiddelindustri og foredlingsbedrifter gjør veien kort til kravet om rasjonalisering og sentralisering av primærproduksjonen. Det sosiale nettverket i bygdesamfunnet vil rakne litt etter litt.²⁸⁷

Den truende utviklingen fremstilles ikke som en pågående, upersonlig, apolitisk prosess, men som det fremtidige resultatet av et spesifikt politisk valg – en forskjell fra tidligere bruk av utviklingen. Denne fremstillingen beholder inntrykket av utviklingen som en styrbar prosess, snarere enn å fremstille situasjonen som et valg mellom eneste mulige handling og ikke-handling. Imperativet blir dermed å velge en *annen* politisk handling enn det som fremmer ytterligere rasjonalisering. Advarselen om det

²⁸⁴ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 19-20

²⁸⁵ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 61.

²⁸⁶ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 64.

²⁸⁷ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 64.

raknende sosiale nettverket i bygdesamfunnet er også å finne i mindretallsdissensene i Alstadheimutvalgets innstilling.

I kontrast til dette har man Høyres komitémedlemmer, som protesterer mot det de ser som «at styresmaktare prøver å føre vidare ein politikk som ikkje lenger verkar etter føremålet». I en sjelden, eksplisitt historisk referanse viser de til at landbruket «[gjennom] heile etterkrigstida har [...] vist seg å vere i stand til å handtere omstillingar og nye utfordringar på ein offensiv måte», og argumenterer slik for at det ville «vere ei bjørneteneste overfor norsk jordbruk å forsøke å utsetje den vidare omstillingsprosessen så mykje som mogleg.» «[Endringstakten] elles i samfunnet er blitt større», argumenterer Høyre, og det innebærer at utsettelse av prosessen kun vil «føre til at omstillingane, når dei t.d. kjem som følgje av ei ferdigforhandla GATT-avtale, blir tilsvarande større.»²⁸⁸

Fastfrysing av landbrukspolitikken frå tidlegare tider i ei tid der alle andre område er under endring, kan i lengda berre medverke til minska tryggleik og større omstillingsproblem i næringa.²⁸⁹

I denne fremstillingen betegnes en klar avstand mellom samtiden, en tid der alt er under endring, og *tidligere tider*. Fortiden er her grunnleggende forskjellig fra samtiden, og kan deles inn i tider. Jordbrukspolitikken er fra en slik annen tid, utformet for et formål den ikke lenger tjener. Samtidig brukes landbrukets evne til omstilling i etterkrigstiden som et argument for at de kan det samme i samtiden – fortiden er ikke fullstendig avskåret fra samtiden, til tross for den økte endringstakten.

Fremskrittspartiets merknad bygger opp en flersidig historisk fremstilling som leder opp til en konklusjon om at «beskyttelsen av jordbruket [...] i dag [er] ute av kontroll.»²⁹⁰ Merknaden inkluderer et langt sitat fra landbruksminister Gunnhild Øyangens (AP) foredrag, se kapittel 5.1, som et «uttrykk for den begynnende nyorientering [...] i jordbrukspolitikken» som har oppstått «i takt med den internasjonale utvikling.»²⁹¹ Foruten den debattretoriske effekten av å bruke en politisk motstanders ord for å legitimere Fremskrittspartiets egen politikk, fungerer sitatet som et eksempel på det finnes enighet om landbrukets historie og utvikling også på tvers av partilinjene. Øyangen-sitatet blir et konsentrat av deres fremstilling av landbrukets utvikling og situasjon.

Den historiske fremstillingen strekker seg tilbake til midten av det nittende århundret, og komitémedlemmene fra Fremskrittspartiet peker på det britiske parlamentets avskaffelse av kornlovene i 1848 som «det første liberaliseringsforsøket» i en langvarig debatt «omkring jordbrukets stilling og behov for beskyttelse.» De samtidige problemstillingene er altså «intet nytt». Krig og utenlandsk motstand snudde denne «frigjøringsprosessen» i løpet av de påfølgende tre år, før jordbruksbeskyttelsen «nådde en ny topp» i mellomkrigstiden. Etter denne toppen har det bare gått

²⁸⁸ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 67.

²⁸⁹ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 67.

²⁹⁰ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 69-70.

²⁹¹ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 112-113.

nedover, ifølge Fremskrittspartiets fremstilling: i en etterkrigstid der sysselsettingen i verdens jordbruk har blitt «sterkt redusert», har likevel «jordbrukets politiske styrke vært enorm». Dette har ført til en «monopolordning» med «sterk reguleringsmyndighet», som har forårsaket «manglende markedskontakt, diktert ineffektiv produksjon», og ført til en situasjon hvor «vanlige arbeidstakeres og småbarnsfamiliers levekostnader [har økt] til tross for at statlige overføringer [har forblitt] høye.» I tillegg har landbruket blitt tildelt «tilnærmet eneansvar for bosettingen» i distriktene, en politikk som «ganske klart» synes å være mislykket. Det er mye som står på spill i denne fremstillingen; komitémedlemmene påstår at «subsidiepolitikken har vært en hovedgrunn til at verdens fattige land ikke har kunnet bygge opp en levedyktig matvareindustri.» Dette leder dem til å slå fast at «[dagens] norske landbrukspolitikk hindrer ikke sult, tvert imot så er den medansvarlig for verdenshunger.»²⁹²

Det har altså oppstått et monopolistisk «jordbruksbyråkrati» med uproporsjonalt mye makt, fremstilt som fiender av «verdens fattige land», «vanlige arbeidstakere og småbarnsfamilier». Mot dette landbruksbyråkratiet står Fremskrittspartiet og deres «årelange arbeid med å få til en nødvendig omlegging av landbrukspolitikken i Norge» – et arbeid som har møtt «meget krass motstand, [...] motstand som er i ferd med å svekkes, men som fortsatt er sterk, særlig verbalt.» De mener at «velvilje overfor jordbrukssubsidier» er å sende «direkte gale signaler i forhold til fremtiden» til næringsutøverne, og fastslår at de eneste «[taperne] ved innføringen av en ny økonomisk landbrukspolitikk vil være jordbruksbyråkratiet og politikere som mister reell makt, makt som derved tilbakeføres til selvstendige bønder og norske forbrukere.»²⁹³ Merknaden bruker særegent mange argumenter og referanser som er eksplisitt historiske, noe jeg vurderer som et resultat av at Fremskrittspartiets David-mot-Goliat-fortelling plasserer dem godt utenfor den politiske konsensushistorien. Dermed må de konstruere sin egen fremstilling av historien som ramme for sin historiske fortelling.

²⁹² Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 69-72.

²⁹³ Innst. S. nr. 92 (1992-93), side 69-72.

5.5 Splittelse og brudd:

Rune Slagstad (1998) hevdet at en gjennomgående økonomisk determinisme, «for første gang i norsk historie», var i ferd med å bli hegemonisk på slutten av 1990-årene. Han hevdet også at de senere års utvikling hadde «frembrakt et paradoksalt fenomen:»

Mens den markedsteknokratiske elite av sosialdemokratisk herkomst gjerne forkynner styringens abdikasjon til fordel for enn global kapitalistisk «systemtvang», søker systemkritikere på konservativt hold å forsvare en grunntanke også på det økonomiske felt, nemlig politikk som muligheten til å bli utviklingens herre og ikke dens slave.²⁹⁴

Dette stemmer til dels med mine funn, men «konservativt hold» blir ikke en treffende beskrivelse av hvem det var som fremmet tanken om at utviklingen kunne styres på dette feltet. I både NOU 1991: 2 og Innst. S. nr. 92 (1992-93) ser man at denne anti-determinismen ble fremmet av systemkritikere fra både sosialistisk-, landbruksvennlig- og kristelig hold, mens representantene fra de borgerlige partiene Høyre og Fremskrittspartiet slo seg sammen med Arbeiderpartiet i sin støtte til argumentene om en «global kapitalistisk systemtvang» i retning mindre styring.

NOU 1991: 2 sin historiske hovedfortelling er at utviklingen av jordbruket følger den generelle samfunnsutviklingen, med hovedvekt på økonomiske forhold, helt i tråd med utredningene og meldingene som kom før den. Variasjoner av denne grunnleggende fremstillingsmåten var brukt i samtlige av saksgangene som er gjennomgått i kapittel 2, 3 og 4; en politisk grunnfortelling som var hegemonisk i fem tiår. Den siste norske offentlige utredningen på jordbruksfeltet var et monumentalt arbeid, men endte opp med å bli nærmest avfeid av den påfølgende proposisjonen. NOU 1991:2 setter slik punktum for den overordnede utviklingsfortellingen som hadde vært gjeldende i hele etterkrigstiden.

Selv om Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-93) tar opp fortiden for å kritisere 1970-årenes opptrappingspolitikk, er den begynnelsen på et brudd med grunnfortellingen om norsk jordbrukspolitisk utvikling, en fortelling som hadde blitt formet og utviklet siden den tidlige etterkrigstiden. Tidsaspektet i fremstillingen er skjøvet fremover, og fortiden forsvinner i møtet med nåtid og fremtid. Økt endringstakt gjør at fortiden er nær irrelevant i denne fremstillingen, og det er særlig fremtidens krav som setter premissene for politikken. Utviklingen må ikke lenger følges, man må komme den i møte. Proposisjonen forsterker inntrykket av et brudd ved å ikke ta opp trådene fra utviklingsfortellingene i NOU 1991:2 – den nye politikken krevde nye historiebruksformer.

Sammenliknet med 1950- og 1960-årenes komiteinnstillinger, se kapittel 2 og 3, som nesten var fri for historisk basert argumentasjon som følge av en felles enighet om politikkenes grunntrekk, ser man i Innst.

²⁹⁴ Slagstad, R. (1998), side 450-451.

S. nr. 92 (1992-93) en splittelse i synspunktene som gjenspeiles i historiebruken. Man har sentrum-venstresidens nedgangs- og oppløsningsfortelling, hvor en bevisst politisk nedleggelse av landbruket truer med å rakne hele det sosiale nettverket i Distrikts-Norge. Denne er tett knyttet til en anti-deterministisk styringsfortelling: landbrukspolitikkenes forutsetninger kan påvirkes av politikk, en annen fortid hadde vært mulig og en annen kurs kan stakes ut for fremtiden. Fremskrittspartiet på sin side, konstruerer et utstrakt historisk narrativ for å støtte sin sak, med «jordbruksbyråkratiet» i en ren skurkerolle. Felles for de historisk baserte motfortellingene i NOU 1991: 2 og Innst. S. nr. 92 (1992-93) er at de blir brukt i situasjoner hvor historiebrukerne ikke bare er uenig i den faktiske politikken, men ønsker å utfordre idégrunnlaget som ligger til grunn for politikken. Ettersom motfortellingene dermed plasserer seg utenfor konsensushistorien som utviklingsfortellingen etablerer, blir det nødvendig å bruke eksplisitte historiske referanser i stedet for å basere seg på implisitte minimumsfortellinger.

De historiske fortellingene i denne saksgangen bryter med sine forgjengere på to områder: Det første er den tidligere nevnte oppløsningen av utviklingsfortellingens konsensus. Selv om man også tidligere hadde dissenser og uenigheter i jordbrukspolitikken, var det tverrpolitisk enighet om hovedtrekkene til en teknologisk og økonomisk utvikling som dannet veggene for hva som var politisk mulig. Dette ser man ikke lenger, i hverken denne eller påfølgende saksganger.

Det andre bruddet er begynnelsen på en temporal skiftning i utviklingsfortellingene – bort fra fortiden og inn i fremtiden: En utvikling som må *møtes*, ikke *følges* – hvor fortidens forhold er gjort irrelevant av hurtig endring. Til tross for at alt endres konstant, er denne fremstillingen preget av nettopp *gjennomgående økonomisk determinisme*: man vet hva som kommer, men ikke *når*. Dette bruddet med fortiden ser man videreutviklet og etter hvert hegemonisk for historiebruken i 2000-tallets jordbrukspolitikkkutforming, som behandles i neste kapittel.

6 Inn i et nytt årtusen.

6.1 Et nytt og uutredet millennium:

I løpet av 1990- og 2000-årene ble antall jordbruksbedrifter i drift mer enn halvert, fra 99 400 i 1989 til 41 200 i 2016. Samtidig ble det gjennomsnittlige jordbruksarealet på de jordbruksbedriftene som fortsatte driften, stadig større. I 1999 var det i gjennomsnitt 147 dekar jordbruksareal per enhet, mens gjennomsnittsarealet i 2016 var 239 dekar. Av dette var 44 prosent leiejord.²⁹⁵ Konsepter som «produksjon av fellesgoder» og «multifunksjonelt landbruk» ble stadig mer sentrale i landbrukspolitikken, i sammenheng med at støtteordningene måtte tilpasses et nytt internasjonalt avtaleverk. Ved å vri støtten mot tiltak som ikke var avhengige av produksjon, eller som omhandlet ikke-økonomiske faktorer som bosetting, kulturlandskap eller miljøvern, kunne man opprettholde et høyt støttenivå uten å gå imot regelverket som var satt opp for å unngå internasjonal overproduksjon og prisdumping på verdensmarkedet.²⁹⁶

Selv om Arbeiderpartiets politiske dominans for lengst var brutt, var det i etterkrigstiden først under Bondevik I-regjeringen i 1999 at den første landbruksmeldingen fra et annet parti enn AP ble lagt frem for Stortinget. Dette var Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*, som 17. desember 1999 ble lagt frem av landbruksminister Kåre Gjønnes (KrF). *Om norsk landbruk og matproduksjon* skulle særlig følge opp og oppdatere landbrukspolitikken med hensyn til nye utfordringer som hadde kommet til for fullt etter 1993. Per Harald Grue (2014), som i 1999 var departementsråd i landbruksdepartementet, hevder at «den viktigste begrunnelsen» for arbeidet med meldingen var «å legge fram en mest mulig samlende melding [med] bred forankring fra et stort flertall i Stortinget.» Slik ønsket landbruksminister Kåre Gjønnes (KrF) å «trygge norsk landbruks fremtid gjennom en bredest mulig koalisjon i Stortinget» i møte med landbrukspolitikken tilsynelatende smuldrende politiske støtte.²⁹⁷

I mars 2000, før Stortingets Næringskomité hadde fått behandlet meldingen, gikk Bondevik I-regjeringen av og Bjarne Håkon Hanssen (Ap) tok over som landbruksminister under Stoltenberg I. Den nye Regjeringen valgte å stille seg bak meldingen som basis for de kommende jordbruksforhandlingene, og Næringskomiteen avga Innst. S. nr. 167 (1999-2000) i mai 2000.²⁹⁸

Om landbrukspolitikken var grunnlaget for både Bondevik II- og den rødgrønne Stoltenberg II regjeringen sin landbrukspolitikk i første tiår av 2000-tallet. Utover i perioden vokste det derimot frem

²⁹⁵ Knutsen, H. (red.) (2017), side 27.

²⁹⁶ Grue, P.H. (2014), bind 2, side 286-288.

²⁹⁷ Grue, P.H. (2014), bind 2, side 281.

²⁹⁸ Grue, P.H. (2014), bind 2, side 318-319.

et press mot Regjeringen, både internt og eksternt, for å utarbeide en mer ambisiøs landbrukspolitikk. Den globale matvarekrisen i 2007, fulgt av den internasjonale finanskrisen de påfølgende år, førte til krav om høyere produksjon i landbruket, særlig fra koalisjonspartiet Senterpartiet. Dette ønsket om en mer ambisiøs politikk førte til at Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012), med navn *Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords*, ble lagt fram 2. desember 2011 av landbruks- og matminister Lars Peder Brekk (SP).²⁹⁹ Som navnet på både meldingen, departementet – som endret navn til Landbruks- og matdepartementet i 2004 – og ministerposten tilsa skulle denne meldingen være også grunnlag for *matpolitikken* i tillegg til landbrukspolitikken. Meldingen ble deretter behandlet i Næringskomiteen, som 23. mars 2012 avga Innstilling 234 S (2011-2012).³⁰⁰

Etter 1993 forandret utredningsleddet av saksgangene på landbruksfeltet seg, noe som påvirker denne oppgaven direkte: de parlamentariske utredningene forsvant. Hverken St.meld nr. 19 (1999-2000) eller Meld. St. nr. 9 (2011-2012) har i merkbar grad referanser til en NOU eller annen større utredning på jordbruksfeltet. Det er nå tretti år siden siste parlamentariske utredningsutvalg ble sammensatt på jordbruksfeltet, over tjuefem år siden siste utredning ble publisert, og i løpet av nittiårene sluttet man å referere eksplisitt til de forberedende arbeidene utenom høringsuttalelser. Spørsmålet blir da om dette tilsvarende endrer måten historien opptrer og blir benyttet i politikktutforming? Som blant annet Ryymin (2017) har påpekt, har det i økende grad vært departementsinterne arbeidsgrupper som har overtatt utredningsarbeidet som tidligere ble utført som NOU.³⁰¹

Denne utviklingen ser man også i landbrukspolitisk sammenheng, med det unntak at arbeidsgruppene i all hovedsak er satt sammen av representanter for partene i landbruksforhandlingene – det vil si Bondelaget, Småbrukarlaget, og staten i form av relevante departementer og direktorater. Jordbruksforhandlingene er den klare rammen for disse partssammensatte arbeidsgruppene: de blir opprettet som en del av avtalen, og innstillingen skal være klar i forkant av arbeidet med neste forhandling. Gruppens mandat er i all hovedsak å ta tak i spesifikke, smalt definerte problemstillinger. I tillegg til de partssammensatte arbeidsgruppene finner man enkelte ekspertgrupper. I kjølvannet av Meld. S. nr. 9 (2011-2012), ble det oppnevnt to slike ekspertgrupper som skulle «gi statsråden råd om hvordan produksjonen av [henholdsvis korn og storfekjøtt kunne] økes.»³⁰² Ekspert- og

²⁹⁹ Grue, P.H. (2014), bind 2, side 542-547.

³⁰⁰ I likhet med Innst. S. nr. 92 (1992-93), som ble behandlet i forrige kapittel, finner man omfattende særmerknader fra de borgerlige partiene i både Innst. S. nr. 167 (1999-2000) og Innst. 234 S (2011-2012). Den klare bruken av historiske fortellinger i disse merknadene gjør at analysen av de to sistnevnte kildene nesten i sin helhet omhandler Høyre og Fremskrittspartiets fremstilling av historien. Jeg vil understreke at vektleggingen av disse fremstillingene er basert på deres evne til å belyse problemstillingene, ikke politiske synspunkter.

³⁰¹ Ryymin, T.S. (2017), side 25.

³⁰² Landbruks- og matdepartementet (2013a), side 7 og Landbruks- og matdepartementet (2013b), side 6.

arbeidsgruppens relevans for en stortingsmelding, omdøpt *Melding til Stortinget* etter 2009, blir dermed som en del av departementets kunnskapsgrunnlag og ikke som et eget ledd i saksgangen.³⁰³

Parallelt med at utredningsrapportene har fått smalere fokus og mandat, finner man en rekke tilsvarende smale stortingsmeldinger på landbruksfeltet: eksempler på dette er klimameldingen for landbruket fra mai 2009, Stortingsmelding nr. 39 (2008-2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*, og i juni 2015 en melding om gårdsbasert næringsdrift utenom tradisjonelt landbruk, Melding til Stortinget nr. 31 (2014-2015) *Garden som ressurs – marknaden som mål*. Samtidig ser man at de større landbruksmeldingene har fått et utvidet saksområde – fra landbrukspolitikk til *landbruk og matproduksjon* til *landbruks- og matpolitikk* – som i større og større grad omhandler hele næringsmiddelkjeden.

6.2 Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*

Om norsk landbruk og matproduksjon ble lagt frem 17. desember 1999 av landbruksminister Kåre Gjønnes (KrF). Ifølge Grue (2014) var meldingen «lagt opp for å kunne være et bredt kompromiss», særlig mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet, slik at landbrukspolitikken kunne baseres på bredest mulig politisk konsensus. Meldingen skulle også fremheve at jordbruket «har en spesiell nøkkelrolle utover selve matproduksjonen, både sosialt, kulturelt, og miljømessig.» Dette var ikke en ny ide i jordbrukspolitikken, men oppgaven var nå å tilpasse disse prioriteringene til avtaleverket etter WTO-forhandlingene.³⁰⁴

Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) legger kraftig vekt på forbrukerretting og tilpasning til markedets ønsker. Utviklingen som handlingsimperativ gjør sitt inntog allerede i andre setning i meldingen, hvor det sies at «[utviklingen] både nasjonalt og internasjonalt gir behov for en gjennomgang av landbrukspolitikken.» Denne utviklingen gjør det nødvendig å se sektor og samfunn i sammenheng, noe som innebærer å øke forbrukerrettingen av næringen, samt at hele verdikjeden for matproduksjon – «fra primærleddet, gjennom foredlingsleddet og handelsleddet fram til forbruker» – må integreres i landbrukspolitikken.³⁰⁵ Det repeteres gjentatte ganger at «det er behov for å øke forbrukerrettingen»³⁰⁶ i landbruket, samt at «forbrukerperspektivet er grunnleggende for matproduksjon.»³⁰⁷ Dette forbrukerperspektivet kan sees som en direkte motsetning til det gjeldende perspektiv i 1950- og 60-

³⁰³ Disse utredningene har stort potensiale som kilder for videre forskning på historiebruk på landbruksfeltet; se blant annet Markedsbalanseringsutvalgets innstilling fra 2015, som inkluderer fotnotereferanser til faghistorisk forskning i sin historiske gjennomgang.

³⁰⁴ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 287-289.

³⁰⁵ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 5. Se også Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 287.

³⁰⁶ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 8.

³⁰⁷ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 10.

årene, som jeg tidligere har vist i kapittel 2 og 3, der det var snakk om avsetning av landbrukets varer snarere enn produksjon av forbrukernes etterspurte varer.

Gjennom gjentakelse i forskjellige kapitler understrekes viktigheten av at det «i større grad enn tidligere» er forbrukerne som legger «premissene for alle leddene i matkjeden», og at forbrukernes preferanser er «sammensatte og stadig i endring.» Siden «[forbrukerne] antas å få økende innflytelse i matvaremarkedet framover», og at det er «[gjennom] markedet [...] forbrukerne [gir] uttrykk for sine preferanser», vil dermed en forbrukerretting nødvendigvis også innebære større markedsretting.³⁰⁸ Det utdypes ikke nærmere hvordan marked og forbruker er koblet sammen, eller hvorvidt handelsleddet er involvert i denne uttrykkelsen av forbrukerpreferanser på markedet.

Endringer er omkvedet i fremstillingen. Samfunnet er i en utvikling der hverken næringen selv eller politikerne setter betingelsene for hvordan næringen skal operere og hvilken politikk som skal føres. En påvirkes mer og mer av faktorer utenfor landets grenser, og «alle deler av samfunnet» påvirkes av den økende internasjonaliseringen. Til og med graden av endring er i endring, for «på alle plan i samfunnet skjer [endringene] raskere enn tidligere.» Disse endringene i «preferanser, markeder, og teknologi danner rammebetingelser for næringspolitikken».³⁰⁹ Retningen på utviklingen er mot et «kunnskaps- og teknologibasert næringsliv», ettersom det «[generelt] er det de tjenesteytende næringene som vokser mest» og at det er «innenfor slike næringer at flesteparten av de nye arbeidsplassene skapes og ny verdiskaping skjer i Norge.» Overgangen til det tjenestebaserte kunnskaps- og teknologisamfunnet gjør at det stilles «strengere krav til effektivitet, markeder, og teknologi i bedrifter og næringer».³¹⁰ Effektivisering er en «grunnleggende utvikling» i samfunnet, som «jordbruket [...] alltid har vært en del av», og som har ført til økt velferd. Selve «grunnlaget for økonomisk vekst i samfunnet» er i denne fremstillingen at «økt effektivitet har gitt rom for økt produksjon med den samme eller lavere ressursinnsats», som igjen har «gitt rom for økt velferd i samfunnet.»³¹¹ Ved sin vektlegging av *rom* i språkbruken, impliserer *Om norsk landbruk og matproduksjon* hvor *veggene* for velferden måles opp – og de er basert på produksjon og ressursinnsats. Effektivitet er altså den grunnleggende faktor som kan utvide veggene for handlingsrommet i samfunnet, slik at det er rom for å satse på velferd.

Om norsk landbruk og matproduksjon benytter seg i svært liten grad av fortidig historie i sin argumentasjon. Ei heller her finner man referanser til faghistorie, selv om det refereres til samfunnsvitenskapelig forskning.³¹² Utviklingstrekk er mye omtalt, men det er her stort sett snakk om framtidsutsikter, ikke om historisk utvikling. Det er mye snakk om hva utviklingen går mot, men lite om hva utviklingen har vært, og man forholder seg stort sett til utviklingen etter 1990. Endringstakten

³⁰⁸ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 28 og side 55.

³⁰⁹ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 28.

³¹⁰ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 35.

³¹¹ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 18.

³¹² St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 49-50.

har gått opp i fremstillingen, noe som gjør fortiden mindre relevant i denne formen for utviklingsfortelling. Stadig endring gjør fortiden til et fremmed land, mens fremtiden blir fremstilt som både ekstremt usikker og uforutsigbar, noe som likevel brukes til å fremme en spesifikk vei fremover – fremtidens krav er omstillingsevne, fleksibilitet og konkurransedyktighet. Denne måten å bruke historie har store likhetstrekk med *tempofortellingen* som Sæle (2017) fant i sin undersøkelse av skolepolitikken.³¹³

Noen ting er derimot konstante: effektiviseringen som den *grunnleggende utviklingen* som jordbruket *alltid har vært del av*, og etikken som *grunnlag for menneskers handlinger og valg*. I omtalen av effektiviseringen ser man en annen tidsdimensjon enn i resten av fremstillingen; Kontinuitet er i fokus, og der endringsfokuset trekker tidshorizonten til den nære samtiden og fremstiller alt annet som usikkert, er det her en uendelig tidshorizont – jordbruket har *alltid* vært del av denne utviklingen, for det er en helt grunnleggende prosess. Tiden avgrenses ikke engang eksplisitt til en periode med økonomisk vekst i samfunnet, og fremstillingen blir både ahistorisk og basert på fortidige fenomener *samtidig*. Liknende evighetsperspektiv brukes for å beskrive etikkens rolle som «grunnlaget for menneskers handlinger og valg.» Etikkk og verdisyn er elementer som er nytt i argumentasjonen til *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Politikken skal være «økonomisk og sosialt bærekraftig,» basert på «prinsippet om langsiktig bærekraft» og «en grunnleggende respekt for hele skaperverket».³¹⁴

Ut fra vårt verdigrunnlag og menneske- og samfunnssyn, vil etikken være et redskap for å kunne vurdere ulike handlingsalternativer i gitte situasjoner.³¹⁵

Etikk og økonomi heves dermed over både historie og endring, noe som gjenspeiles i at de fremstilles i et evighets- og kontinuitetsperspektiv.

6.3 Innst. S. nr. 167 (1999-2000) *Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon*

Stortingsmeldingen ble lagt frem for Bondevik-regjeringen, men først behandlet av Stoltenberg-regjeringen.³¹⁶ Komiteen mener samlet at «utviklingen både nasjonalt og internasjonalt har gjort det naturlig å gjennomgå landbrukspolitikken på nytt.»³¹⁷ I tråd med målsettingen om å basere politikken på bredest mulig tverrpolitisk enighet, står komiteen samlet med unntak av Høyre og Fremskrittspartiet.

³¹³ Sæle, Chr. (2017) i: Ryymmin, T.S. (red.) (2017), side 195-196.

³¹⁴ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 54.

³¹⁵ St.meld.nr. 19 (1999-2000), side 54.

³¹⁶ Grue, P. H. (2014) Bind 2, side 289.

³¹⁷ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 5.

Høyre og Fremskrittspartiet legger frem hver sin generelle merknad tidlig i innstillingen, som er hvor man finner tydelig bruk av historie i argumentasjonen. Resten av forslagene og merknadene fra de to borgerlige partiene er fri for historie, men de refererer stadig tilbake til de generelle merknadene og forslagene passer innenfor disse rammene.

Igjen er det i en omfattende særmerknad fra Fremskrittspartiet at historien legges mest vekt på. I Fremskrittspartiets generelle merknader til stortingsmeldingen, fremlagt av komitemedlemmene Øystein Hedstrøm og Terje Knudsen, er det nødvendig med en «kraftig kursomlegging i jordbruket», og det er «flere forhold som gjør det påkrevet med en ny kurs for den norske landbruksnæringen.» I denne sammenheng kritiserer de Regjeringen for å ikke ta tilstrekkelig «høyde for de markedsmessige utfordringer næringen vil bli konfrontert med i de nærmeste årene.» Fremtidige konfrontasjoner og kommende utfordringer gjør det påkrevd å legge om kursen, men også samtiden legger press for snarlig og drastisk handling – for «i en tid hvor utviklingen skyter fart, må alle, inklusive tradisjonelle primærnæringer, være innstilt på og motivert for endringer i struktur og rammebetingelser.»³¹⁸ Man lever «i en ny tid», og landbruket bør «være innstilt på å vise endringsvilje».³¹⁹ Frem til nå har landbruket «i alt for liten grad [...] benyttet mulighetene til å gjennomføre en nødvendig omstrukturering og effektivisering», og Fremskrittspartiets medlemmer advarer om at en «ny utsettelse av denne prosessen [...] vil være skadelig for landbruket.»³²⁰ Internasjonale forhold og en utvikling som *skyter fart* gjør det nødvendig for alle å være forberedt på de kommende endringene. Den nye kursen:

å etablere en økonomisk effektiv landbruksnæring uten sterke behov for interne støtteordninger. Det betyr at den frie konkurransen må innføres og at statens og samvirkets sterke styrings- og monopolstilling fjernes. I en situasjon med konkurranse og kundestyring og -makt, vil krav til effektivitet automatisk fremelskes.³²¹

I et avsnitt preget av alliterasjon, presenteres en ny landbruksmodell, der det er den enkelte *entreprenøren* som styrer sitt foretak gjennom et tilnærmet fritt marked og sterk indre og ytre konkurranse. Det argumenteres videre for dette synet ved hjelp av lanseringen av en konkurrerende historisk fortelling – en historie om fremveksten av et jordbrukspolitisk styringssystem som over tid har blitt mer og mer skadelig for jordbruket det er ment å styre. Det refereres til en artikkel av Normann Aanesland (1990),³²² professor i landbruksøkonomi ved daværende NLH på Ås, når det hevdes at «ressurssløsning på grunn av det jordbrukspolitiske styringssystemet er grundig dokumentert.»³²³

³¹⁸ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 5.

³¹⁹ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 10.

³²⁰ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 5.

³²¹ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 6. (Utheving i originalen)

³²² Aanesland, N. (1990), i: Berthelsen, Å. (red.) (1990), side 111-122.

³²³ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 6.

Landbrukspolitikken som har blitt ført, har medført «sterk reduksjon av konkurransen i jordbruksmarkedet», ifølge Fremskrittspartiets komitedeleggere. I tillegg har «[mange] av de oppgaver som entreprenøren er ekspert i å løse, [blitt] erstattet av jordbruksforhandlinger, landbrukssamvirke, offentlige planleggere og rådgivere.» Her er det implisitt at «jordbruksforhandlinger, landbrukssamvirke, offentlige planleggere og rådgivere» i motsetning til entreprenøren *ikke* er eksperter i å løse problemene i jordbruket. Fremskrittspartiets komitedeleggere mener at en videre utvikling som følger deres forslag «vil være et solid bidrag for å hjelpe driftige bønder som ønsker å stå på egne bein og for å redusere samfunnets enorme uttelling til en særinteressegruppe.»³²⁴ Deltakerne i det eksisterende jordbruksystemet fremstilles altså som en *særinteressegruppe* som står utenfor samfunnet, men som samfunnet likevel gir *enorme uttelling* til. De skaper også et klart skille mellom *driftige bønder som ønsker å stå på egne bein*, og denne særinteressegruppen som koster samfunnet så mye – *Ikke-driftige* bønder, landbruksorganisasjonene, -samvirkene og -byråkratiet blir i denne konteksten særinteressegruppen. Tilbake står de selvstendige, driftige bøndene som entreprenører, eksperter i å løse jordbrukets oppgaver. På samme måte som omtalen av gårdbrukere som *selvstendig næringsdrivende* ila gårdbrukerne ansvaret for sine inntekter, legger omtalen som *entreprenør* mer ansvar for nyskaping, utvikling og verdiutvikling til den enkelte driftige bonde.

I Fremskrittspartiets fremstilling av det politiske styringssystemets historie begynner systemets problemer allerede da «det juridiske grunnlaget for jordbrukspolitikken [...] ble utformet i mellomkrigsårene» – grunnmuren for hele systemet er bygget på lover som ble vedtatt i en periode med *unormale* forhold i jordbruket, og lovene «var ment å være midlertidige og skulle oppheves når forholdene ble normalisert.» At disse lovene, reguleringene og politiske styringsfunksjonene deretter ikke bare ble «videreført og bygd ut», men også «forsterket i perioden med [andre] verdenskrig» er dermed et brudd med systemets egentlige intensjon, ifølge denne fremstillingen.³²⁵ Historie brukes her for å delegitimere selve grunnlaget for styring og regulering av jordbruket: systemet er basert på kriselover som ble ekspandert langt over sitt opprinnelige midlertidige mandat – og attpåtil under andre verdenskrig.

Disse medlemmer mener det planøkonomiske system, med et stort antall støttetiltak og administrative priser, har stimulert til overproduksjon som i neste omgang har krevd et omfattende virkemiddelsystem for å holde nede eller bli kvitt deler av produksjonen. Det som kan kalles et gass-bremsesystem blir brukt samtidig ved at offentlige midler blir nyttet først til å øke produksjonen for deretter å sette inn tiltak som reduserer eller fjerner det som produseres.³²⁶

³²⁴ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 6-7.

³²⁵ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 6.

³²⁶ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 6. (Utheving i originalen)

Her har man kjernen i Fremskrittspartiets fremstilling av det *ressurssløsende planøkonomiske styringssystemet*. I denne fortellingen har det jordbrukspolitiske styringssystemet vokst til en ressurssløsende kimære, som òg har mistet sin reelle funksjon da det har endt opp med å samtidig måtte stimulere og bremse jordbruksproduksjonen. I tillegg har jordbrukspolitikken blitt pålagt andre målsettinger enn å ordne jordbruket økonomisk. Fremskrittspartiets komitemedlemmer peker særlig på jordbrukspolitikkenes bosettingsmål, og hevder at det «synes ganske klart at å tildele landbruket tilnærmet eneansvaret for bosettingen har vært en til dels mislykket måte å [sikre bosettingen utenfor sentrale strøk.]»³²⁷ Resultatet er et styringssystem som hindrer konkurranse og effektivisering, og som låser jordbruket inn i en urasjonell driftsform som blir mer og mer i utakt med den generelle samfunnsutviklingen:

Disse medlemmer viser til at jordbrukspolitikken og det offentlige veiledningsapparatet har ført til ensretting og standardisering. I tillegg regulerer konsesjonslovene eiendomsomsetningen. Dette har ført til en bremsing av nødvendig strukturutvikling.

Disse medlemmer vil minne om at overføringene til jordbruket økte kraftig som følge av 'opptrappingsvedtaket' i Stortinget i 1975. Først ved behandlingen av St.prp. nr. 8 (1992-1993) Landbruk i utvikling, ble retningen for jordbrukspolitikken justert.³²⁸

Som et ledd i denne fremstillingen brukes opptappingsperioden som et eksempel på hvordan økninger i overføringene til jordbruket vil føre med seg kostnader i en årrekke før de kan justeres nedover, og dermed forhindrer en strukturomlegging som anses som helt nødvendig.

Disse medlemmer registrerer at bøndenes organisasjoner kjemper for å videreføre det bestående landbrukssystem med blant annet samvirkelovgivning og ordningen med jordbruksavtale.

Disse medlemmer antar at organisasjonene foretrekker faste, administrative priser fremfor markedspriser, fordi mindre styring og mer marked vil redusere organisasjonenes makt og innflytelse.³²⁹

I fremstillingen om det ressurssløsende planøkonomiske styringssystemet er styring og administrasjon et selvforsterkende system, som vokser for sin egen del og arbeider for å sikre sin egen eksistens. Komitédemedlemmene fra Fremskrittspartiet *antar* at grunnen til at bøndenes organisasjoner kjemper for å videreføre det bestående systemet er for å sikre *organisasjonenes* makt og innflytelse, snarere enn for å ivareta bøndenes egne interesser. Denne delen av fremstillingen trekker spor fra den tidligere nevnte Aanesland (1990), som blant annet skriver at

En kan undres over hvorfor distriktpolitikken har fått en utforming som medfører betydelig effektivitetstap. 'Public choice'[sic] -teorien kan hjelpe oss til å forstå noe av årsaken til det. Teorien

³²⁷ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 24.

³²⁸ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 6. (Utheving i originalen)

³²⁹ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 6. (Utheving i originalen)

postulerer at alle innbyggere forsøker å maksimere sin egen nytte. Dette gjelder også byråkrater og politikere i den offentlige sektoren. Utformingen av distriktpolitikken gir full støtte til denne teorien. Denne politikken er utformet ut fra egeninteressene til byråkratene og de lokale politikere. [...] Helt i samsvar med 'Public choice'-teorien er det oppstått konkurranse mellom profesjoner og fagmiljøer om å skape makt og få innflytelse. Resultatet av dette er en uoversiktlig og rotete administrasjon som er til skade for distriktene.³³⁰

Det er her verdt å merke seg at landbruksøkonomen Aanesland ikke i nevneverdig grad benytter seg av historisk basert argumentasjon i sin artikkel. Så mens «Public choice»-argumentasjonen kan spores tilbake til Aanesland (1990), kommer de historiske argumentene fra komitemedlemmene selv.

De avslutter med å «understreke betydningen av å sette fart på strukturutviklingen i landbruket.» Strukturrasjonalisering er «helt nødvendig [...] for å heve lønnsomheten» etter hvert som internasjonaliseringsprosessen fører til at «økte importmuligheter vil tvinge seg frem».³³¹ Utviklingen som vil tvinge seg frem gjør enkelte grep helt nødvendige for å møte fremtidens utfordringer. Her er det også verdt å merke at det er snakk om «økte importmuligheter» for samfunnet utenom jordbruket, snarere enn å betegne samme prosess som økt internasjonal konkurranse for jordbruket – jordbruket er stadig en *særinteressegruppe* utenfor samfunnet i denne fremstillingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre legger vekt på at «sentrale politiske verdier» som «eiendomsretten, friheten, råderetten og respekten for menneskets ønske om å klare seg selv og leve av sitt eget arbeid, [...] i stor grad er vokst fram i jordbrukssamfunnet». Ved hjelp av denne historiske analogien trekkes en kontinuitet mellom verdiene som jordbruket historisk har operert etter og Høyres samtidige verdigrunnlag. Jordbruket er det historiske arnestedet for borgerlige verdier i Høyres fremstilling, og disse verdiene er «både avgjørende for en langsiktig ressursforvaltning og det viktigste grunnlaget for et livskraftig og lønnsomt jordbruk.»³³² Det er ikke utviklingen som er viktig i denne fremstillingen, men å gi deres verdigrunnlag historiske røtter i jordbrukssamfunnet. Høyres endringsforslag blir dermed ikke å styre jordbruket i en ny retning, men en tilbakereise til jordbrukets historisk styrende prinsipper. Denne fremstillingen om jordbrukets historiske borgerlighet ble videre utdypet i Innst. 234 S (2011-12).

³³⁰ Aanesland, N. (1990), i: Berthelsen, Å. (red.) (1990), side 117-119.

³³¹ Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 10.

³³² Innst.S.nr. 167 (1999-2000), side 7.

6.4 Meld. S. nr. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords*

Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords* ble lagt fram for Stortinget 2. desember 2011 av landbruks- og matminister Lars Peder Brekk (Sp). Meldingen skulle øke ambisjonsnivået i landbrukspolitikken: med den globale mat- og klimakrisen som bakgrunn, var målsettingene økt jordbruksproduksjon, økte inntekter til bøndene, og sterkere distriktsprofil over virkemidlene:

Store endringer nasjonalt og internasjonalt, blant annet siste års matkriser og fremtidige klimaendringer, kan i årene fremover gi norsk landbruk og matproduksjon nye rammebetingelser.³³³

Gjennom innovasjon og omstilling ligger det store muligheter for økt verdiskaping og utvikling av attraktive og konkurransedyktige virksomheter basert på landbrukets ressurser og ny kunnskap.³³⁴

Et sammendrag av de mest sentrale trekkene av meldingens historiske fortelling kommer i innledningen, under avsnittsoverskriften *Ny næringsutvikling i en moderne tradisjon*:

Norsk matproduksjon har vært, og er, i stadig endring. Norsk landbruk om ti år vil ikke være det samme som det landbruket vi ser i dag. Økt verdiskaping og kontinuerlig utvikling er en forutsetning for en livskraftig landbruks- og matsektor. Landbruket står overfor utfordringer, og store muligheter.³³⁵

Stadig endring *er, og har vært*, en konstant i landbrukets historie i denne fremstillingen. Landbruket har «gjennomgått omfattende endringer som har pågått over mange tiår», endringer som er felles med «samfunnet ellers» og «i de aller fleste utviklede land.» Bakgrunnen for disse endringene er at «ny teknologi og nye teknikker stadig har endret forutsetningene for hva som fremstår som fornuftig og optimal ressursbruk for den enkelte beslutningstaker.» Dette «felles og avgjørende utviklingstrekket» har sitt motstykke i en tilsvarende utvikling i «samfunnet ellers», hvor utviklingen har ledet til «gjennomgående rask økonomisk vekst og et inntekts- og velferdsnivå som savner sidestykke historisk og i verden».³³⁶ Denne utviklingen blir altså fremstilt som overnasjonal, upåvirkelig, og i retning av velferd uten like. Forskjellen fra tidligere utviklingsfortellinger er vektleggingen av *endring i seg selv*, snarere enn hva endringen består i. Fremstillingens kjerne er ikke utviklingen som har hendt, men at *kontinuerlig utvikling* er og må være grunnlaget for politikken.

Språklig endrer verbtidene i fremstillingen av utviklingen seg raskt fra perfektum til presens og futurum – fra fortid til samtid og fremtid. «Samfunnets syn på hva som er landbrukets oppgaver utvides», samtidig som en «større andel av befolkningen bor i byer og færre er sysselsatt i primærnæringene.»

³³³ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 14.

³³⁴ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 14.

³³⁵ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 12.

³³⁶ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 13.

Selv om befolkningstallet og sysselsettingen er forankret i samtiden, gjør språkbruken at synet på landbrukets oppgaver, som *utvides*, fremstår som en pågående prosess, uten start- eller slutt punkt. Det slås videre fast at landbrukspolitikkenes formål «er å oppfylle vedtatte samfunnsmessige mål.» Av dette følger det dermed at landbrukets samfunnsformål vil måtte være i konstant endring. *Velkommen til bords* hevder at landbruket *fortsatt vil* «endre seg som følge av endringer i marked, teknologi og kunnskap», for slik å «være best mulig rustet til å møte morgendagens utfordringer.» Endring er eneste faste holdepunkt i denne fremstillingen, med unntak av at primærnæringene «må være konkurransedyktige for å kunne bidra til bosetting, sysselsetting og verdiskaping i hele landet» og at «økt verdiskaping er en forutsetning for en livskraftig landbruks- og matsektor». ³³⁷

Velkommen til bords innledes med flere referanser til den fremtidige utviklingen: på første side slås det fast «at det vil bli 20 pst. flere innbyggere i Norge de neste 20 årene», og at det i «2050 vil det være 9 mrd. mennesker på jorda.» Den globale matsituasjonen ved en slik befolkningsutvikling er «et viktig bakteppe når framtidig matproduksjon i Norge skal vurderes.» De to viktigste faktorene for global matvaresikkerhet som presenteres her er «at land utnytter sine naturgitte forutsetninger for matproduksjon og velfungerende handelssystemer.» Dette er en utvikling i fremtid, ikke fortid, og å møte utfordringene som ligger i å dekke fremtidens globale matvarebehov under en slik befolkningsutvikling er det første handlingsimperativet som presenteres – utviklingen er i seg selv av en slik art at handling kreves. ³³⁸

Kapittel 1.1, *Landbruk og matsektor i utvikling*, innledes med at det slås fast at «[landbrukets] viktigste oppgave i alle tider [har] vært å produsere mat», og at «[sektorens] historiske og kulturelle betydning er stor.» Denne betydningen begrunnes i at «sektoren [...] anvender store arealer, at den produserer grunnleggende private goder, tjenester og viktige fellesgoder, og at den bidrar til verdiskaping i samfunnet gjennom store og små verdikjeder.» ³³⁹ Samfunnet og landbruket fremstår som separate enheter i meldingens språkbruk. Jordbruket eksisterer her ikke for sitt eget formål, men for å tjene samfunnets ønsker og målsettinger.

Til tross for et utgangspunkt for jordbruksproduksjon som er «vanskeligere enn i mange andre land», på grunn av faktorer som lite matjord, høyt kostnadsnivå og stor konkurranse om kompetent arbeidskraft, «har det likevel vært en stor produksjonsvekst de siste tiårene.» Dette fremstilles som «resultatet av en rekke enkeltbønders prioriteringer og innsats, teknologisk utvikling og ny kunnskap», samt en «aktiv

³³⁷ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 13-14.

³³⁸ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 11.

³³⁹ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 13.

landbrukspolitikk [som] har gjort det mulig for dyktige bønder å investere sine personlige ressurser og involvere familie og nærmiljø for å bygge opp norsk matproduksjon.»³⁴⁰

Gjennom å stadig levere mer mat og stadig bedre produkter har de vist at det er mulig å møte fremtidens utfordringer med en bærekraftig vekst i den norske jordbruksproduksjonen.³⁴¹

Innledningen fremmer en romantiserende fremstilling av bøndene som en gruppe som historisk har vist at de er kapable til å møte fremtiden. Dette brukes som utgangspunkt for videre krav – de har klart det før og kan klare det igjen. Selv om *norsk landbruk om ti år ikke vil være det samme som det landbruket vi ser i dag*, fremstilles noen trekk som sikre: forutsetningen for livskraften i landbruket er at de skaper mer verdier, stadig leverer mer mat og utvikler stadig bedre produkter.

Ved hjelp av en passivkonstruksjon, «Over tid har det utviklet seg en geografisk fordeling av landbruks- og matproduksjonen i Norge,» presenterer *Velkommen til bords* arbeidsdelingen i landbruksproduksjonen som noe som har oppstått av seg selv: en naturlig utvikling som har ført til at landbruksvarene nå produseres «der forholdene ligger best til rette for det.»³⁴² Ved å ikke nevne kanaliseringspolitikken som ble ført i etterkrigstiden, blir den geografiske fordelingen fremstilt som et resultat av økonomiske markedsprosesser, og ikke som et resultat av politikk.

Det er kun et fåtall kapitler som har en egen gjennomgang av den historiske bakgrunnen for feltet, og det fremstår dermed som at enkelte politikkkfelt er mer historiske enn andre. Blant de eksplisitte historiske underkapitlene har man kapittel 5.1.1, *Norsk matkultur og -mangfold i et historisk perspektiv*, kapittel 7.1.2, *Rammene for dagens reindriftspolitik*, og flere underkapitler om kulturlandskap i kapittel 9, *Miljø og arealressurser i landbruket*. Meldingen opererer med et implisitt, men tydelig, skille mellom historisk basert *kulturpolitikk* og ahistorisk *næringspolitikk*. I denne sammenheng er omtalen av reindriftsnæringen et felt som «skiller seg fra næringspolitikk for øvrig», ettersom den er en «viktig eksponent for samisk kultur.»³⁴³

Både norske mattradisjoner og det norske kulturlandskapet forklares med en lang forhistorie, og de presenteres begge som trekk av svært gammel kultur som ble truet av den teknologiske utviklingen i andre halvdel av 1900-tallet. Under avsnittoverskriften *Matnasjonen Norge*, på meldingens andre side, trekkes en kontinuitet i den norske matkulturen som har stått støtt gjennom forandringene som det øvrige samfunnet har gjennomgått. Det fortidige Norge omtales som «et fattig land med mangel på mat» og utviklingen til et moderne, velstående og mangfoldig land blir dermed, sett i kombinasjon med fremstillingen av den generelle jordbruksutviklingen, en Askeladd-fortelling om en reise fra fattige kår

³⁴⁰ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 11-12.

³⁴¹ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 12.

³⁴² Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 44.

³⁴³ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 178.

til rikdom – en romanse om det iherdige arbeidet som har ført til en eventyrlig utvikling, fra et vanskelig utgangspunkt til den samtidige velstanden.

Naturressursene, råvarene, det nordiske klimaet og store sesongvariasjoner er utgangspunktet for den norske matkulturen og det nordiske kjøkkenet. Slik var det da vi var et fattig land med mangel på mat. Og slik er det i dag når vi har nok mat og fokus er rettet mot matkvalitet, mangfold for forbrukerne og sammenhengen mellom kosthold og helse.³⁴⁴

Denne fremstillingen utvides og bygges videre i kapittel 5, *Matmangfold og næringsutvikling*:

Historiske og naturgitte forhold, marked og politikk har vært viktige faktorer i utviklingen av norsk matproduksjon og matkultur. Fra historien har vi med oss tradisjonsmaten, som er utviklet på de ressursene som har vært tilgjengelige i de ulike regionene i landet, og med utgangspunkt i de sesongråvarene som til enhver tid var tilgjengelig.³⁴⁵

Matkulturen fremstilles som et bindeledd mellom fortid og nåtid, en kulturell identitetsmarkør som har reist seg igjen etter å ha vært tilsidesatt mens de største samfunnsendringene pågikk. Denne matkulturelle identiteten ble skjøvet til side av 1900-tallets omstillinger i bygdesamfunnet – industrialisering, urbanisering, effektivisering og spesialisering – endringer som fremstilles som et «nødvendig svar» på «sentrale problemer» i samfunnet, som «fattigdom, matmangel, under- og feilernæring, [...] råvaremangel og høyt prisnivå.» Disse *nødvendige omstillingene* «bidro imidlertid også til redusert kunnskap om lokal matkultur og mat med lokal identitet», men «de siste 10-15 årene» har «[dette] bildet [...] endret seg vesentlig». ³⁴⁶ Økende interesse for «egen mattradisjon og matkultur» blir ansett som et «uttrykk for søken etter identitet og tilhørighet». ³⁴⁷

En liknende fremstillingmodell, denne gangen om landbrukets kulturlandskap, finner man i underkapittel 9.1 om *utviklingstrekk*, som innleder kapittel 9, *Miljø og arealressurser i landbruket*. Her strekkes utviklingstrekkene tilbake «tusener av år», årtusener hvor «menneskers landbruksvirksomhet [har] gitt livsgrunnlag til en økende befolkning.» I denne lange perioden har landbruksvirksomheten «påvirket omgivelsene gjennom dyrking av jord, husdyrhold og høsting av brensel og byggematerialer fra skogen», noe som «igjen [har] etterlatt seg et mangfold av miljøverdier i form av kulturpåvirkede arter og naturtyper, samt kulturminner og kulturmiljøer.» Det er altså årtusener med «aktivt landbruk i hele landet [som] har skapt de vakre kulturlandskapene våre, med et rikt naturmangfold, kulturminner og kulturmiljøer.»³⁴⁸

³⁴⁴ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 12.

³⁴⁵ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 120.

³⁴⁶ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 120.

³⁴⁷ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 127.

³⁴⁸ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 218-219.

Dette gamle og tradisjonsrike *kulturskapende landbruket* ble forandret av den teknologiske utviklingen på 1900-tallet. Denne omstillingen blir i likhet med matkulturen fremstilt som nødvendig, ettersom den «sikret at matproduksjonen holdt tritt med den sterke befolkningsveksten, men ikke uten en kostnad for miljøet.» Fra dette punkt skiller derimot fremstillingen av kulturlandskapet seg fra matkulturens gjenreisingsfremstilling, og det advares eksplisitt mot trusselen som selve «samfunnsutviklingen» utgjør mot naturmangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Utviklingens rolle som trussel i denne fremstillingen står i kontrast til innledningens vektlegging av den kontinuerlige endringen som har ledet til velstand og velferd. Utviklingen har blant annet ført til at «en rekke plantearter» som «gjennom århundrer tilpasset seg de gamle driftsformene i jordbruket», nå er truet etter at «strukturendringene i landbruket har ført til omlegging eller opphør i drift». Selv om norske bønder har «lang tradisjon for å utnytte utmarksressurser gjennom beitebruk» anslår departementet nå at det er «om lag 1000 truede arter [...] tilknyttet landbrukets kulturlandskap.» Det advares også mot at «omlegging eller opphør av drift [kan] føre til at kulturminner og kulturmiljøer mister sine funksjoner, forfaller eller blir ødelagt.»³⁴⁹ I det mer næringsrettede kapittel 4, som omhandler tiltak for *Konkurranserettede og bærekraftige verdikjeder for mat*, er det også «strukturendringene og den teknologiske utviklingen» som truer kulturlandskapet. Denne trusselens relevans begrunnes derimot i at «[åpent] kulturlandskap er en viktig del av samfunnets bestilling til jordbruket.»³⁵⁰ Fortiden brukes på flere hold i denne fremstillingen. Både den truende utviklingen og det truede objektet blir definert av sin rolle over tid. Historien brukes til å bygge opp kulturlandskapets verdi som noe som er verdt å ivareta.

Kontrasten mellom historiens tilstedeværelse i den næringspolitiske og den kulturpolitiske diskusjonen, kombinert med at det ikke finnes referanser til historisk forskning, leder til det endelige inntrykket at selv om historie er *sakkunnskap* i kulturpolitikken, er det fortsatt ikke *fagkunnskap* – jamfør Ryymin (2017).³⁵¹ Jeg har ikke undersøkt de rene mat- og ernæringsmeldingene fra denne perioden, men det hadde vært interessant for videre forskningsarbeid å sammenlikne disse med landbruksmeldingene for å se om dette skillet mellom næring og kultur er gjennomgående.

³⁴⁹ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 218-219.

³⁵⁰ Meld. St. nr. 9 (2011-2012), side 119.

³⁵¹ Ryymin, T. (2017), side 289.

6.5 Innst. 234 S (2011-12) *Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken, velkommen til bords.*

27. mars 2012 leverte næringskomiteen Innst. 234 S (2011-12), som igjen er preget av lite historiebruk fra regjeringspartiene og en omfattende historisk argumentasjon fra borgerlig hold. Representantene for de rødgrønne regjeringspartiene bruker som nevnt lite historie i sin argumentasjon, annet enn at de hevder at «regjeringen har gjennomført en snuoperasjon i norsk landbruk» siden de kom til makten i 2005. Deres lesning av meldingen er at den slår fast at «regjeringen vil fortsette satsingen på norsk landbruk og videreutvikle denne politikken.» I denne sammenheng er det verdt å merke at de ikke kritiserer målsettingene som ble satt i 2000, men legger vekt på hvordan deres egen regjering har «ivaretatt» disse målsettingene. Snuoperasjonen, som også har «gjenreist» skogpolitikken, er dermed ikke fremstilt som en ny retning for jordbrukspolitikken, men som at de vender tilbake til kursen som var satt.³⁵²

Fra komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre, kommer et detaljert og eksplisitt historisk basert argument, basert på den klassiske fremstillingen av den selvstendige, selveiende norske bonden som grunnsteinen for den fremvoksende nasjonen Norge. I det som kan kalles en ganske selvoppfyllende fremstilling, blir det fortalt at den «frie og selvstendige bonden» som var «med på å legge grunnlaget for den nasjonen vi i dag kjenner som Norge», *kun kan ha hatt et borgerlig samfunnssyn*. På «bakgrunn av dette historiske bakteppet» og saksområdet «lange og stolte tradisjoner», understreker de viktigheten av at «meldingens ambisjoner og målsettinger er forankret i en forståelse av bøndernes viktige stilling i det norske samfunnet.» De innleder med å «understreke landbrukets sterke tilknytning til tradisjonelle borgerlige verdier som respekten for privat eiendomsrett, frihet til å drive næringsvirksomhet og vern om kultur og natur», og «den sterke stillingen norske bønder tradisjonelt har hatt i det norske samfunnet.» I de borgerlige komitemedlemmenes fremstilling har den «selvstendige norske bonden» historisk vært drevet av et ønske om «minst mulig inngripen og mest mulig frihet», med det resultat at bondestanden «flere ganger [gjorde] opprør under dansketiden da kongen i København skrev ut flere skatter og avgifter.» De verdier og ønsker som komitemedlemmene tillegger den historiske norske bonden, er «verdier som bare er forenlig med et borgerlig samfunnssyn.»³⁵³

Videre mener de at det er «enkeltmenneskers innsats i hverdagen som har formet det norske samfunnet til ett av verdens beste å bo i.» Dette leder til konklusjonen at «enkeltbøndernes muligheter til å få utvikle sin gård og drift [er] avgjørende» og at en «vesentlig livskvalitet i bondeyrket er nettopp friheten over egen hverdag, en frihet som må utvides ved å gjenreise eiendomsretten og det kommunale selvstyret.»³⁵⁴

³⁵² Innst. 234 S (2011-2012), side 29.

³⁵³ Innst. 234 S (2011-2012), side 29

³⁵⁴ Innst. 234 S (2011-2012), side 29-30.

Politikk, i denne fremstillingen, handler om å *gjenreise den frie, selvstendige bonden* fra historien, slik at de kan gjøre den *innsats i hverdagen* som former samfunnet til verdens beste å bo i.

Den historiske konteksten og det historiske bondesamfunnet legger altså naturlig opp til en borgerlig jordbrukspolitikk etter komitemedlemmenes syn. Dermed fungerer den historiske fortellingen her eksplisitt som en ønsket premissgiver for meldingens ambisjoner og målsettinger. Denne fremstillingen fremstår som en utbrodering og videreutvikling av Høyres fortelling om jordbrukssamfunnets borgerlige verdier fra Innst. St. 167 (1999-2000), men er ny for Fremskrittspartiets historiebruk. Denne appellen til den nasjonsbyggende frie bonden bygger heller ikke direkte opp mot spesifikke problemstillinger eller forslag til politikk. I den sammenheng bruker de en mer tradisjonell kombinasjon av økonomiske vurderinger og historisk utvikling:

Landbruksnæringen er ikke annerledes enn andre næringer. Dersom den er lønnsom, blir både bosetting og sysselsetting med på lasset.³⁵⁵

Ettersom EU-landene «i lengre tid» har tilpasset sin jordbrukspolitikk i retning av «en eventuell WTO-avtale», blir norsk jordbrukspolitikk «for hvert år som går [...] mer om mer ulik Europas». Det advares om at det er «uheldig og passivt å se bort fra muligheten for at en WTO-avtale vil tre i kraft i Norge», ettersom «store endringer på kort tid» kan ventes fra «det øyeblikk en ny WTO-avtale trer i kraft». Siden jordbruket «trenger tid og forutsigbarhet i tilpasningen til en eventuell WTO-avtale» og «[slike] reformer må gjøres over tid», er eneste fornuftige løsning i denne fremstillingen at vi allerede nå «må forberede oss gjennom å legge til rette for økt produktivitet, effektivitet og lønnsomhet i norsk jordbruk.»³⁵⁶ Fremtidig utvikling som handlingsimperativ kombineres med en internasjonal utvikling som Norge ikke henger med i. Fremtiden er usikker, noe som reflekteres i språkbruken, men kraften til den fremtidsrettede utviklingsfortellingen er at den bruker *muligheten* for hva en *eventuell* fremtidig utvikling *kan* føre til for å konstituere et klart imperativ for hva som i samtiden *må* gjøres. Trusselen fra den fremtidige utviklingen understøttes av fremstillingen av en norsk landbrukspolitikk som ikke henger med i den internasjonale utviklingen – EU har *i lang tid* tilpasset seg, og gapet mellom Norge og EU blir større *for hvert år som går* – et argument som er velkjent i forskningen på bruk av utviklingsfortellinger i norsk politikktutforming, gjennomgått i kapittel 1.2.

³⁵⁵ Innst. 234 S (2011-2012), side 30.

³⁵⁶ Innst. 234 S (2011-2012), side 34.

6.6 Historiens ende:

Gjennom perioden fra 1990-årene og utover ser man en overgang fra ganske konkrete, historisk konstituerte problemstillinger og -løsninger, til mer abstrakte, fremtidsrettede problemstillinger. Jordbruket og -politikken blir integrert i tjenestesamfunnet ved at objektet for politikken nå er en næring, ikke bønder som individ eller gruppe. Jordbruket er nå et primærledd i næringsmiddelnæringen, bestående av selvstendige næringsdrivende, som tjener vedtatte samfunns mål gjennom å produsere en kombinasjon av mat og fellesgoder. *Utviklingen* er fortsatt et nøkkelord, men fra å være en utvikling som strekker seg fra fortiden, gjennom samtiden og inn i fremtiden, ender man opp med en utvikling som tar utgangspunkt i samtiden og som går inn i en usikker fremtid. På tvers av politiske skillelinjer ser man en tung vektlegging av omstillingsevne. Utviklingen går for raskt til å kunne styres eller forutses, og den enkelte aktør må derfor være friest mulig for å kunne møte utviklingen. Enkelte kommende utviklingstrekk fremstilles likevel som definitive – man vet at de kommer, men ingen vet når. Fra 1990-årene og utover er det særlig utenlandsk press mot liberalisering og frihandel i form av internasjonale avtaler som fremstilles på denne måten.

Dette bærer sterk likhet med det Christian Sæle (2017) kalte en *tempofortelling* i sin studie av historiebruken til Ludvigsen-utvalget om skolepolitikken. I tempofortellingen er en høy og akselererende utviklingstakt en «så sentral fortellingskomponent at den nærmest i seg selv blir en årsak til handlingsimperativet om omstilling.» Tempofortellingen skaper et inntrykk av at «det mest dominerende trekket ved samfunnsutviklingen» i samtiden er at «utviklingen går i et stadig høyere tempo.» Dette økte tempoet gjør at «kravet til omstilling i løpet av et menneskes levetid» har blitt mer pressende. Selv om «utvikling alltid har vært et viktig og fremtredende trekk ved det menneskelige samfunn,» går nå utviklingen så rask at man ikke lenger kan planlegge for fremtiden på samme måte som før. Det høye tempoet gjør at man må handle i tilsvarende takt, og dette «gjør hurtigheten i endringene viktigere enn det endringene i seg selv vil bestå i.»³⁵⁷

³⁵⁷ Sæle, Chr. (2017) i: Ryymin, T.S. (red.) (2017), side 195-196.

7 Jordbrukspolitikken historier:

Denne teksten er utarbeidet over tre år med arbeidsintervaller og -opphold mellom 2016 og 2019, på bakgrunn av et noe overambisiøst kildemateriale. Behandlingen av hver kilde har dermed blitt situasjonsavhengig, og det finnes utvilsomt nyanser som hadde blitt avslørt av nærlesing av hver enkelt av kildene. Utgangspunktet for denne oppgaven var å benytte metodene til det den gang pågående forskningsprosjektet som resulterte i *Historie og Politikk* (2017) på et politisk felt som ikke var dekket av prosjektet, samt å dekke et større tidsperspektiv, trukket nærmere nåtiden.

Min første problemstilling er: *Hvilke fortellinger om jordbruket og jordbrukspolitikken finner man i parlamentarisk sakprosa på jordbruksfeltet i perioden 1945-2015?* Noen ting har vært faste gjennom de nesten syv tiårene med politisk sakprosa som er gjennomgått: Samfunnsmålene som settes for jordbruket er mer eller mindre de samme gjennom hele perioden, selv om kildene ellers presenterer forskjellige utfordringer og løsninger. Jordbruket skal stadig bidra til bosetting og sysselsetting i distriktene, bevaring av kulturarv og -landskap, og produksjon av råvarer etter egen evne og samfunnets behov. Vektingen av disse målene forandrer seg, derimot, over tid. Til tross for at jordbruket har forandret seg grunnleggende, idealbruket er annerledes, og politikken har utviklet seg, så er *grunnfortellingen* i norsk jordbrukspolitik forbausende lik: Det teknologiske framskrittet har ført Norge inn i velstands- og velferdssamfunnet vi kjenner i dag og jordbrukets oppgave i det store bildet har vært å effektivisere, slik at folk, arbeidskraft, og samfunnsrelevans kan dra vekk fra jordbruket og inn i det verdi- og velstandsskapende *moderne samfunnet*. I de første tiårene etter krigen ser man denne overgangen fremstilt som en prosess som skal føre landet inn i velstand og velferd, og over tid ble fortellingen at denne overgangen *har ført* landet inn i velferdssamfunnet. Denne samfunnsutviklingsfortellingen er stadig forståelsesbakgrunnen som jordbrukspolitikken vurderes opp mot. Sosialantropologen Ottar Brox hevder i boken *På vei mot et postindustrielt klassesamfunn* (2016) er at en spesifikk fremstilling av det norske folkets nyere historie i lang tid har vært hegemonisk: *fremstillingen av vår moderne historie som en bevegelse fra primærnæringer og fattigdom, gjennom industrialisering og urbanisering, til velstand*. Som eksempler på dette bruker han blant annet utsagn fra sosialøkonomen Erik Brofoss, en sentral aktør i oppbyggingen av det planøkonomiske reguleringsystemet i Gerhardsen-perioden, og Roy Jacobsens gjennombruddsroman *Seierherrene* (1991), som omhandler samme periode.³⁵⁸ Av særlig interesse er at denne hegemoniske fremstillingen utgjør en utviklingsfortelling etter denne oppgavens begrepsapparat:

Den kortversjonen om nordmenns fortid som lenge har hatt hegemoni, er at vi for ikke lenge siden bodde i et av verdens fattigste land, men at vi siden ca. 1970 fikk oljeinntekter og ble det rikeste. Mye tyder på at vi alle gjerne vil framstille *fortida* slik at våre egne prosjekter for *framtida* fortøner seg så attraktivt som mulig (Eldar Bråten 2014). [...] Som vi har vært inne på, kan historie framstilles, fortolkes og

³⁵⁸ Brox, O. (2016), side 23-27.

forklares slik at ønskemål og strategier for *framtida* kan legitimeres. Derfor burde det være lett å forstå at de sentrale «nasjonale strateger» som engasjerte seg så sterkt i å transformere den store småbrukerbefolkninga i etterkrigstida til lønnsarbeidere, måtte ha særlig god bruk for ei fattig fortid som bakgrunn for den framgangen de sto for.³⁵⁹

Grunnfortellingen om norsk etterkrigshistorisk jordbrukspolitikk er altså ikke en ny idé, men jeg har funnet mer empirisk belegg for Brox' (2016) påstand om at «historie framstilles, fortolkes og forklares slik at ønskemål for *framtida* kan legitimeres.»³⁶⁰ I samtlige av mine kilder har historiske fortellingens oppgave nettopp vært å legitimere slike «ønskemål for framtida», noe som leder inn i oppgavens andre problemstilling: *Hvilken rolle spiller historiske fortellinger i disse sakene?*

I de forberedende utredningene kan man se enkelte klare historiske fortellinger som støtter innstillingens hovedbudskap om utviklingen og hva som må gjøres for å holde tritt. De historiske fortellingenes benyttes i all hovedsak enten til å fremme *handlingsimperativ* eller til å begrense *handlingsrammer*, eventuelt begge deler på samme tid. I stortingsmeldingene blir de historiske fortellingene mye mindre uttalte, og mindre detaljerte, i større grad fortelles de indirekte eller gjennom minimumsfortellinger. Utviklingen er fast, udiskutabel og kjent. Det er her interessant å se på unntakene fra regelen – det kan virke som at de lengre og mer detaljerte fortellingene kommer når det skal tas avstand fra tidligere politikk og utvikling, for eksempel når 30-årenes sosiale jordbrukspolitikk med nybrott og potensiell oversysselsetting blir kritisert i St.meld. nr. 60 (1955). Dette ser man også i St.meld. nr. 14 (1976-77), der det også varsles en endring fra den tidligere stakede kurs i landbrukspolitikken. Fra ledd til ledd i saksgangen blir styresmaktens historiske fortellinger mindre tydelige – de blir en del av politikkkfeltets implisitte bakteppe. Til tross for dette er det i stortingskomiteenes innstillinger ser man de mest uttalte historiske fortellingene, særlig i uttalelser fra mindretall og dissens. Dette kan sammenliknes med Peter Aronssons påstand om at uttrykkelig historiske fortellinger oftest benyttes av de som vil bremse en utvikling som anses som skadelig.

Samme historiske hendelse kan beskrives med to vidt forskjellige fremstillinger innad i samme verk. Dette ser man både i etterkrigstidens sakprosa angående mellomkrigstidens sosiale bureisingspolitikk, og i nittiårenes kritikk av opptrappingen i 1970-årene. Tendensen her er at man ser uttalt kritikk av tidligere politikk i kapitler som skal vise en fast, urokkelig og «naturlig» utvikling, når denne tidligere politikken synes å ha brutt med denne utviklingen. Dette kan brukes for å berette fortidskritikk for samtiden; til tross for at den fortidige situasjonen kan ha vært annerledes i sine detaljer er det her visse forhold som er faste og gyldige uavhengig av tidsaspektet. Her er historisk kontinuitet fremhevet, at det er felles holdepunkter mellom fortidens- og samtidens politikk som gjør at det blir mulig med kritikk på like premisser. Intet nytt under solen, for å beskrive det med Peter Aronsson (2004) sine troper. I kapitler

³⁵⁹ Brox, O. (2016), side 23-24. (Utheving i originalen)

³⁶⁰ Brox, O. (2016), side 24. (Utheving i originalen)

der formålet er å normalisere endringer i politikk eller virkemidler, kan de samme hendelsene derimot bli fremstilt som et eksempel på at politikken forandrer seg etter utviklingen, at det er naturlig at forskjellige tider krever forskjellige politiske grep. Her er det historisk endring og -kontekstualisering som er fremhevet. Et eksempel er rasjonaliseringskomiteens vektlegging av at småbruksstrukturen hadde vokst fram i en svunnen fortid, under datidens forhold – slik er det ikke lenger, og vi trenger derfor ny politikk. Mitt samlede inntrykk er at utviklingsfortellinger har en fast plass i norsk parlamentarisk politikkutforming, men fortellingene kan ta forskjellige former etter behov og denne bruken kan også ha stor variasjon *innad* i et dokument.

Ryymin (2017) hevder at de «overindividuelle, upersonlige utviklingsfortellingene ikke har forsvunnet fra den parlamentariske politikkutformingens selv om den sosialdemokratiske ordenen er blitt avløst.»³⁶¹ Mine funn er at utviklingsfortellingene i jordbrukspolitikken rett nok aldri forsvant, men at de gikk gjennom en distinkt endring etter at både den «sosialdemokratiske ordenen» og de «radikale syttiårene» ble avløst. Utviklingsfortellingene er stadig overindividuelle og upersonlige, men der handlingsimperativet før var politisk handling for å ta igjen og følge tidens krav, er det nå fremtiden som setter premissene for politikken valg – den kommende utviklingen må møtes. Sett i sammenheng med Sæle (2017) sine funn³⁶² kan dette tyde på at slike *tempofortellinger* i nyere tid har overtatt rollen til de klassiske utviklingsfortellingene, men det trengs videre forskning på flere felt for å kunne si om dette faktisk er tilfellet.

Typisk for utviklingsfortellingene frem til 1990-årene var lange utviklingslinjer, hvor historiens kjennetegn var faste, ustoppelige trender som gjaldt i fortid, nåtid og fremtid. Politisk handling måtte til når noen falt etter i utviklingen, eller at politikken som var ført ikke hadde tatt høyde for disse ustoppelige trendene – slik at noen falt etter. Fortellinger om den kommende utviklingen, der utviklingen må møtes snarere enn å tas igjen, tok gradvis over fra 1990-årene og utover. Utviklingen går her raskere enn noensinne, så man må gjøre seg så tilpasningsdyktig som mulig. Likevel har man identifisert enkelte fremtidstrender som antas å ha stor fremtidig påvirkning, og som fremstår nesten like uunngåelige som den teknologiske rasjonaliseringen. Fortellingen forespeiler en kommende innskrenkning av det nasjonale handlingsrommet, med det resultat at man på *forhånd* innskrenker handlingsrommet til å utelukke andre løsninger enn det som fremtidsbildet tilsier. Økende frihandel og følgene av internasjonale avtaler fremstilles som *uforanderlige* begrensninger av handlingsrommet, like faste som geografiske- og naturgitte forhold, og fortellingens implisitte endestopp virker å være frihandelskapitalismens endelige seier.

Som motargument til slike deterministiske utviklingsfortellinger, benyttes ofte en styringsfortelling, som ofte også er en avviklingsfortelling. Man ser på tidligere forventninger og utviklingsprognoser ved

³⁶¹ Ryymin, T. (2017), side 291.

³⁶² Sæle, Chr. (2017) i: Ryymin, T.S. (red.) (2017), side 195-196.

jordbrukspolitiske beslutninger, og sammenlikner det med utviklingen som har gått – dette for å underbygge at utviklingen som har skjedd er et resultat av en ønsket politikk, og ikke av en ustoppelig, apolitisk utvikling. Argumentasjon ved å vise til tidligere tiders politiske prognoser for å bevise at utviklingen kan styres, blir en motpol til tanken om at utviklingen ikke kan styres og at forandring skjer for hurtig til å forutse. I denne fortellingen blir både fortiden, samtiden og fremtiden foranderlig: det kunne ha vært en annen fortid om andre valg ble tatt, man har mulighet til å ta meningsfulle valg i samtiden, og fremtiden kan endres ut ifra valg man tar i dag.

Å knytte fortellingenes funksjon og effekt i den enkelte teksten til deres påvirkning på den faktiske politikken har vært en stor utfordring i arbeidet med denne oppgaven, særlig i sammenheng med min tredje problemstilling: *Hvilken rolle har historiske fortellinger hatt i utformingen av norsk jordbrukspolitikk etter andre verdenskrig?* På grunn av jordbrukspolitikken forhandlings- og avtalesystem er det først ved videre forskning, som tar for seg politikken videre ferd inn i jordbruksforhandlingene, at man faktisk kan svare tilfredsstillende på dette. Jeg har vist at utviklingsfortellinger, både nye og gamle, brukes for å først konstituere et problemområde som politikerne må ta tak i, for deretter å begrense det politiske handlingsrommet til å kun ha rom for én handling på dette problemområdet – det som forslagsstillerne ønsker. Historiske fortellinger definerer hvilke faktorer som er faste og tidløse – slik det *er og skal være* – og hvilke som er tidsmessige – *slik er det ikke lenger*. Historiske fortellinger definerer det *mulige* og *umulige*, og spiller dermed en helt grunnleggende rolle i argumentasjonen i politisk sakprosa.

8 Referanser

Meldinger, utredninger og innstillinger:

Meldinger under Landbruksdepartementet/ Landbruks- og matdepartementet:

- Stortingsmelding nr. 60 (1955) *Om retningslinjer for utvikling av landbruket.*
- Stortingsmelding nr. 64 (1963-64) *Om jordbrukspolitikken.*
- Stortingsmelding nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken.*
- Stortingsproposisjon nr. 8 (1993) *Landbruk i utvikling.*
- Stortingsmelding nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon.*
- Melding til Stortinget 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken – velkommen til bords.*
- Melding til Stortinget 11 (2016-2017) *Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon.*

Stortingets landbrukskomité:

- Innst. S. nr. 47 (1957) *Innstilling fra landbruksnemnda om retningslinjer for utviklingen av jordbruket.*
- Innst. S. nr. 166 (1964-65) *Innstilling fra landbrukskomiteen om jordbrukspolitikken.*
- Innst. S. nr. 293 (1976-77) *Innstilling fra landbrukskomiteen om landbrukspolitikken.*
- Innst. S. nr. 92 (1992-93) *Innstilling frå landbrukskomiteen om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjera m.v.*

Stortingets næringskomité:

- Innst S. nr. 167 (1999-2000) *Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon*
- Innst 234 S (2011-2012) *Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken, velkommen til bords.*

Utredningskomiteer:

- Jordbrukets produksjons- og rasjonaliseringskomité av 1946 (1949) *Innstilling V – Om rasjonell utnytting av jorda og utforming av høvelige bruksstørrelser.*
- Jordbrukskomiteen av 1956 (1960) *Innstilling om jordbruksproduksjonen.*

Norges offentlige utredninger:

- NOU 1974: 26 *Støtteordninger i landbruket.*
- NOU 1991: 2 *Norsk landbrukspolitikk – utforming, mål og virkemidler.*

Rapporter under Landbruks- og matdepartementet:

- Landbruks- og matdepartementet (2013a) *Økt storfekjøttproduksjon i Norge – rapport fra ekspertgruppen, februar 2013.*
- Landbruks- og matdepartementet (2013b) *Økt norske kornproduksjon – utfordringer og tiltak.*

Stortingstidende:

- Stortingstidende (1963-64) *Forhandlinger i Stortinget.*
- Stortingstidende (1975-76) *Forhandlinger i Stortinget.*

Litteratur:

- Almås, Reidar. (2002) *Frå bondesamfunn til bioindustri 1920-2000*, bind 4 av *Norges landbrukshistorie*. Oslo, Samlaget.
- Almås, Reidar. (2016) *Omstart – forslag til ein ny landbrukspolitikk*. Melhus, Snøfugl.
- Aronsson, Peter. (2004) *Historiebruk – att använda det förflutna*. Lund, Studentlitteratur.
- Aanesland, Normann. (1990) «Distriktspolitik på byråkratenes premisser.» Kapittel i: Berthelsen, Åsmund. (red.) (1990) *Framtid for bygdene. Ei artikkelsamling om livsmiljø, jordbruk og bygdesamfunn. Festskrift til Sigmund Borgan på 70-årsdagen*.
- Brox, Ottar. (2016) *På vei mot et postindustrielt klassesamfunn?* Oslo, Pax.
- Grue, Per Harald. (2014) *Norsk landbrukspolitikk 1970-2010*, to bind. Oslo, Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Grønlie, Tore. (2013) «Den nye staten?». Kapittel i: Helle, Knut; Dyrvik, Ståle; Hovland, Edgar; og Grønlie, Tore. (2013) *Grunnbok i norsk historie – fra vikingtid til våre dager*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hegrenes, Agnar; Mittenzwei, Klaus; og Prestegard, Sjur Spildo (red.). (2016) *Norsk jordbrukspolitikk – handlingsrom i endring*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hesstvedt, Stine. (2018) «Eksperifisering» av offentlige utvalg? i: *Norsk Sosiologisk Tidsskrift* nr. 5 2018.
- Holme, Geir. (2015) *Politiske forteljingar om nasjonale minoritetar – historias rolle i utforming av politikk retta mot dei nasjonale minoritetane i Noreg, frå 1970-2001*. [masteroppgave] Bergen, Universitetet i Bergen.

- Kaldahl, Trygve. (1994) *Jordbruksforhandlinger og landbrukspolitikk 1950-1980*. Oslo, Landbruksforlaget.
- Knutsen, Heidi. (red.) (2017) *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2017*. I: NIBIO BOK vol. 3 nr. 10 2017. Oslo/Ås, NIBIO.
- Lidtveit, Aslak. (1979) *Jordbruket i Noreg 1914-1974 – tiltak under landbruksdepartementet*. Oslo, Landbruksdepartementet.
- Nordby, Trond. (2018) *Norges politiske system etter 1814*. Oslo, Dreyer.
- Ryymmin, Teemu. (red.) (2017) *Historie og politikk – Historiebruk i norsk politikkutforming etter 1945*. Oslo, Universitetsforlaget. Herunder kapitlene:
 - Ryymmin, Teemu. (2017) *Innledning. Historie i politikkutformingen*.
 - Ryymmin, Teemu. (2017) *Konklusjon: De politiske historiene*.
 - Sæle, Christian. (2017) *Samordning og omstilling – historiebruk i Ludvigsen-utvalgets utredning om fremtidens skole*.
- Slagstad, Rune. (1998) *De nasjonale strateger*. Oslo, Pax.
- Tveite, Stein. (1959) *Jord og gjerning – trekk av norsk landbruk i 150 år*. Oslo, Bøndenes forlag.

Nettressurser:

Almås, Reidar (12. april 2019) «Jordbruksoppgjør». i: Store Norske Leksikon [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/jordbruksoppgj%C3%B8r> [lastet ned 07.05.19].

Gisle, Jon (11. oktober 2018) «Melding til Stortinget». i: Store Norske Leksikon [Internett]. https://snl.no/melding_til_Stortinget [lastet ned 09.11.18.]

Berg, Ole T. (21. desember 2017) «Stortingskomiteer». i: Store Norske Leksikon [Internett]. <https://snl.no/stortingskomiteer> [lastet ned 09.11.18.]