

Per Østby

Integreringen av bilen i Norge:

Forskning og planlegging

STS-arbeidsnotat 8/95

ISSN 0802-3573-105

arbeidsnotat
working paper

Innledning

Man kan dra til Los Angeles for der å møte en kultur tilsynelatende formet i bilens bilde. Kanskje vil en tur gjennom Norge gi noe av det samme inntrykket. Der vil en møte kjerreveger overgrodd med gress, rustne jernbanespor eller forfalne kaier. Det som en gang var sentrale ladesteder eller knutepunkter bygget opp rundt båtforbindelser eller jernbanen, er nå marginalisert eller borte. Ny bebyggelse og nye knutepunkter har vokst fram langs hovedvegene.

I løpet av ca. hundre år har bilen fått innpass på nesten alle områder av samfunnet. Ikke minst er den uten konkurranse når det gjelder transport i forbindelse med dagliglivets vanlige gjøremål. I tillegg er bilen blitt tildelt en rekke egenskaper som går ut over det som vi forbinder med transport: Den uttrykker makt, status og seksualitet. Ofte er den like mye et transportmedium for meninger som et transportmiddel for mennesker og gods?¹

For noen mennesker har denne utviklingen vært en lykke. Bilen og vegene har gitt dem et bedre og mer innholdsrikt liv. For andre har bilismen virket motsatt. En evig strøm av biler døgnet rundt gjør tilværelsen til et mareritt. Eksos, asfaltstøv og støy ødelegger nattesøvnen eller gir allergier. Rundt regnet 10 000 mennesker blir drept eller skadet i trafikken hvert år.² For de fleste av oss representerer bilen begge deler.

Miljøproblemer og trafikkulykker til tross, bilen kan synes å være en samfunnsmessig og teknologisk suksess. "Suksessen" har ført til etableringen av flere allment aksepterte, men problematiske forestillinger. Satt på spissen kan det virke som bilen og bilismen representerer en ustopkelig og "naturlig utvikling". Ikke minst er det slik den blir forstått og presentert forskningsmessig, i massemedia og i allmennheten. Dette forholdet har en viktig konsekvens: De inngir oss lett med likegyldighet og vi har liten tro på at det nytter å påvirke retningen på utviklingen.

¹ Gunnar Lamvik: Et eventyr på hjul - Et antropologisk blikk på amcar-kulturen, Trondheim, STS-rapport nr. 21, 1992.

² Opplysningsrådet for veitrafikken: Bil og vei - statistikk 1991, Oslo 1991: 94.

Denne artikkelen vil hverken gi direktiver for handling, eller svar på hvordan bilismen skal håndteres i framtiden. I stedet vil jeg vise noen sider ved bilens integrering i årene mellom 1945 og 1960. Dette vil i sin tur peke mot sentrale problemstillinger knyttet til forholdet mellom politikk og teknologi.

Teknologi og politikk

Til tross for varierende bruk og fortolkninger, har de fleste en umiddelbar forestilling om hva både teknologi og politikk betyr. På samme måte har mange av oss en formening om relasjonen mellom teknologi og politikk. I utgangspunktet, og med innledningen som bakteppe, ser vi for oss envegsbevegelser: Forskjellige gruppers "politikker" gir grunnlag for teknologiutviklingen. Eller motsatt, det er teknologien, i kraft av sin "autonome" karakter, som presser frem "politikker".

Begge disse litt naive og deterministiske synspunktene er uttrykt og uttrykkes daglig. All forskning viser imidlertid at en slik enkel årsak - virkningssammenheng er grunnleggende feil. Politikk og teknologi utvikles og endres gjennom konflikter, samspill, kort sagt "forhandlinger" mellom ulike grupper, institusjoner og teknologien selv. Det retter søkelyset på hvem er det som forhandler teknologien og politikken.

I artikkelen: "Changing Policy Agendas in Science and Technology" foretar Aant Elzinga og Andrew Jamison en oppdeling i fire typer kulturer som med hver sin "policy" gir bidrag til den eksisterende teknologipolitikken. Det er ifølge forfatterne en byråkratisk kultur, en akademisk, en næringslivsrettet og en "medborgerkultur" (civic). Disse "kulturene" betjener ulike interesser og målsetninger, og kjemper om ressurser og innflytelse, kort sagt om å få gjennomslag for sin politikk (policy).³

Slik jeg ser det, er denne oppdelingen nyttig fordi den skiller ut og klargjør sentrale aktørgrupper i formingen av en teknologipolitikk. Når det er sagt, vil en innvending være at ingen grupper/kulturer opptrer alene på den arena hvor både teknologi og politikk utformes. En annen er at grensene mellom ulike kulturer/grupper er vanskelige å trekke. Forskjellige aktører og aktørgrupper opptrer på ulike arenaer og i forskjellige kulturer. Teknologipolitikken utformes utvilsomt gjennom

³ Aant Elzinga og Andrew Jamison: "Changing Policy Agendas in Science and Technology" i Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen and Trevor Pinch (eds.): *Handbook of Science and Technology Studies*, London: Sage, 1995: 575 - 578.

konflikter eller i samspill mellom kulturene. Til tross for disse innvendingene er det grunn til å holde fast ved denne firedelingen som et analytisk verktøy.

Det gjør at hovedfokus med hell kan forflyttes fra grupper til handlinger, hendinger, kort sagt endringsprosesser. I stedet for å studere en kultur, bør det være mulig å følge motsetninger og konflikter inn og ut av forskjellige kulturer. Det løser også delvis problemet med kulturenes/aktørgruppens person- og institusjonelle overlapp. Konfliktene og forhandlingene og ikke gruppene i seg selv blir det viktige.

En annen innvending mot denne inndelingen er at teknologien lett utelates når utvikling av teknologipolitikker skal studeres. Selv om teknologien ikke har egne meninger eller handlekraft er den neppe bare et sluttprodukt av politiske forhandlinger. Den lar seg utvikle, eller motsetter seg utvikling. Ikke minst får ferdige teknologiske løsninger en tyngde som gjør senere endringer vanskelige. Dette forholdet omtales av teknologihistorikeren Thomas P. Hughes som "teknologiens momentum".⁴

Teknologiens sentrale rolle og nødvendigheten av å studere utviklings- og formingsfasene uttrykkes av Bruno Latour i boken *Science in Action*. Ifølge Latour er det i formings- eller endringsfaser at de forskjellige aktører/institusjoner/"kulturer" åpenbarer sin interesser og målsetninger knyttet til utviklingen av politikk. Når teknologien er ferdig er også konfliktene avsluttet slik at den ferdige løsningen framstår som den eneste rette og naturlige løsning. Det viser igjen til det jeg skrev i innledningen. Bilen og bilismen slik den er i dag framstår som den eneste naturlige løsning, ikke et resultat av valg eller strategier.

Ernest Brauns foretar i *Futile Progress - Technology's empty promise* nok en oppdeling. Han skiller mellom støtte til utvikling, og kontroll av teknologien. Med støtte menes "politikker" som søker å fremme utviklingen av etablert eller ny teknologi. Når det gjelder kontroll menes det måten samfunnet styrer og regulerer den ferdige teknologien på.⁵ Brauns oppdeling er interessant på flere måter og referer også til det ovenstående: Det er ofte slik vi tenker om teknologien: At den har en utviklings- og en bruksfase.

Imidlertid er det grunn til å stille spørsmål om det faktisk er et opplagt skille mellom disse to fasene? Ingen ting tyder på det. De fleste teknologier, det være seg biler eller kjøleskap, gjennomgår skiftende

⁴ Thomas P. Hughes: *American Genesis - A century of invention and technological enthusiasm*, New York: Penguin, 1989.

⁵ Ernest Braun: *Futile Progress - Technology's empty promise*, London: Earthscan, 1995.

utviklings- og kontroll/reguleringsfaser. Dette poenget understrekes av et annet, nemlig av det faktum at i Norge er de fleste teknologier faktisk importerte. Utviklingen og design skjer i andre land. Til tross for det, tyder alt på at teknologien ikke er ferdig når den kommer hit til landet. Den importerte teknologien formes og tilpasses norske forhold.

Vi kan bruke flere uttrykk for å beskrive det som skjer med importert "ferdiglaget" teknologi: "Kulturering", "politisering" eller "domestisering". Slike begrep viser nesten til det samme, det vil si at den prosess hvor teknologien blir tilpasset og innlemmet i mottagerlandets kultur, er like viktig som utviklingen av selve teknikken. Domestiseringen, om vi velger å bruke det uttrykket, blir utført av brukerne, av de som formidler og selger teknologien, av organisasjoner, institusjoner og av den politiske elite. Eller mer riktig, av disse gruppene i fellesskap. Det som synes opplagt er at visse grupper har større innflytelse enn andre i noen faser av denne prosessen.

Alt tyder på at fagfolkene har hatt en sentral posisjon i etterkrigstiden. Siden vi i dette tilfelle skal se på "bilens teknologipolitikk" vil det være nyttig å konsentrere seg om de fagfolkene innen samferdselssektoren.

Mark H. Rose og Bruce E. Seely skriver i *Journal of Policy History* om utbyggingen av det amerikanske motorvegnettet.⁶ I følge Rose og Seely så motorvegingeniørene på seg selv som en gruppe hevet over ingeniører som drev med andre typer veger. De så motorvegene som den moderne transportens pulsårer og av den grunn var de bærere av den moderne vitenskap om vegbygging. I egne øyne var de vitenskapelige eksperter. Siden vitenskapen representerte det objektive og det sanne, følte de seg frikoblet fra politikkens banaliteter. De så det som sin oppgave å bruke kunnskapen til å forme best mulige tekniske, finansielle og juridiske løsninger på vegspørsmål, ikke drive politikk.⁷ De var med det hevet over politikken.

Det retter søkelyset mot det som ofte omtales som teknokrati. Det vil si at en eller flere grupper i samfunnet på grunn av sin faglige status eller kunnskap tar over styringen eller makten. Det er mange varianter av teknokratibeskrivelser. Det spenner fra en vitenskapelig/teknologisk elite

⁶ Mark H. Rose og Bruce E. Seely: "Getting the Interstate System Built: Road Engineers and the Implementation of Public Policy, 1955-1985, i *Journal of Policy History*, VI. 2, No. 1, 1990.

⁷ Ibid: 25.

som styrer diktatorisk, til politikere som har vitenskapsmenn/forskere under kontroll og av den grunn kan utøve makt over andre.⁸

Det er også mulig å se forholdet mellom teknologi og politikk, og teknokratiproblemet fra en annen, og mer jordnær synsvinkel. I boken *Building the American Highway System - Engineers as Policy Makers* skriver Bruce E. Seely med henvisning til John G. Gunnel:

*"(...) the real problem was the inability of democratic systems to resolve the difficult problems associated with complex, large-scale technologies. When political institutions became deadlocked on these issues, he argues, the proposals of experts are seen as promising solutions. Their technical expertise, which is assumed to be politically neutral, grants them and their solutions legitimacy."*⁹

Her er det ikke bare en kamp mellom forskjellige aktørgrupper eller ideologi, men også problemer og samfunnsmessige "flaskehalser" som oppstår ved innføring av komplekse storskalateknologier, som fører "makt" og innflytelse til ingeniørene. Kanskje vil det være nyttig å se på den norske utviklingen med et slikt blikk.

Den kanskje viktigste perioden for utviklingen av en norsk bilisme skjedde etter 1950. I 1950 var det 117 000 biler i Norge. 20 år senere, i 1970 var tallet steget til 903 000.¹⁰ Innføringen og integreringen av bilen i det norske samfunnet ble ingen problemfri eller harmonisk prosess. Møtet mellom en "fremmed" storskalateknologi og det norske samfunnet, skapte praktiske og politiske tilpasningsproblemer og det jeg over omtalte som flaskehalser. Samfunnet og da særlig myndighetene, ble stilt ovenfor en rekke "nye" problemer som ble prøvd løst på ulike måter. Forsøkene på å håndtere bilismen med tradisjonelle politiske virkemidler synes mislykket i utgangspunktet.

I denne ustabile situasjonen ser det ut som om forskningen ble et redskap for å løse de praktiske og politiske problemene som myndighetene sto ovenfor. Sentrale spørsmål er: Hvordan ble denne typen forskning etablert? Hvilke grupper sto bak? Hvilke argumenter ble brukt for å fremme forskningen? Hvilke behov skulle den dekke?

Jeg vil også rette oppmerksomheten mot planleggingens betydning for den samme integreringsprosessen. Samferdselsforskningen, i dette tilfelle transportøkonomisk forskning, ble et kjerneelement i arbeidet med et av

⁸ Se en gjennomgang av dette i kapittel 6 i Håkon With Andersen og Knut Holtan Sørensen: *Frankensteins dilemma*, Oslo: Ad Notam - Gyldendal, 1992.

⁹ Bruce E. Seely: *Building the American Highway System - Engineers as Policy Makers*, Philadelphia: Temple University Press, 1987: 228

¹⁰ NOS - Historisk statistikk 1978: Tabell 219: 428.

de mest omfattende planleggingsarbeidene som ble utført i Norge før 1970, nemlig Norsk Vegplan 1. Hvilken relasjon var det mellom forskning og planlegging i dette tilfellet?

Klemte mellom egen politikk og egentvingen i utviklingen

For å forstå framveksten av forskning for samferdselssektoren er det nødvendig å kjenne noen hovedtrekk ved norsk politikk, og særlig den samferdsels- og bilpolitikk som ble ført i perioden 1945 til 1960. Vi kan som et utgangspunkt kalle dette myndighetenes teknologipolitikk i perioden.

I de første årene etter krigen la myndighetene vekt på en rask gjenoppbygging av landet. Det var knapphet på mange typer råvarer, maskiner og ikke minst på "hard" valuta. Et tredje forhold var at Arbeiderpartiregjeringen prøvde ut forskjellige økonomiske styrings- og reguleringseksperimenter, ofte rubrisert som planøkonomi. Et fjerde premiss var regjeringens fokusering på betydningen av å bygge en eksportrettet industrisektor. Myndighetenes uttalte politikk var at investeringene i størst mulig grad skulle dirigeres dit. Dette kan utvilsomt knyttes til de begrensede valutareservene, men også til en langsiktig politikk for å bygge et moderne industri- og velferdssamfunn.

I dette litt forenklete bildet av den politiske og økonomiske situasjonen ble ikke samferdselssektoren vektlagt på samme måte som næringslivet ble det. Transport "produserte" ikke og skaffet landet valuta! Resultatet var at de offentlige investeringene i samferdselssektoren, og særlig innen vegsektoren, relativt sett, var svært lave helt fram til slutten av 1950-tallet.

I synet på bruken av bil er det mulig å dele myndighetenes politikk i to kategorier: Det var for det første den nyttige og nødvendige bilkjøringen. Den andre kategorien var luksuskjøringen. Mens den kommersielle- og næringstransporten var *nyttig og nødvendig*, var den private bilbruken *unyttig og luksusbetont*. Konshekvansen av dette synet var at biltransport som næring ble lagt under et stramt lov- og regelverk. I en brosjyre fra Samferdselsdepartementet fra 1947 sto følgende:

"En heldig koordinering av kommunikasjonene betyr at det for personer og gods i en gitt situasjon vil stå til disposisjon en bestemt transportmåte som er den mest hensiktsmessige. Det innebærer at det gunstigste transportmiddel er valgt ut på enhver strekning og at dette har fått konsesjon og bevilling, slik at det ikke

*vil være lønnsomt for andre kommunikasjonsmidler å oppta konkurransen på disse strekninger."*¹¹

I en situasjon med begrensede ressurser skulle samfunnets totale behov for nødvendig transport dekkes ved at en omfattende koordinering og regulering av takster, tider og bevillinger. I et slikt system var "dobbelkjøring" eller transportmidler som konkurrerte uønsket.

Mens den nyttige transporten og den næringsmessige ble forsøkt regulert, ble den private begrenset gjennom tildels strenge import- og salgsrestriksjoner. Personbiler skulle innføres i færrest mulig antall. Dette ble grunnlagt med at privatbilimporten var en stor belastning på valuta-beholdningen. Bakgrunnen kan i tillegg relateres til det scenario som ble skissert over. Privatbilen ble utvilsomt assosiert med "det gamle samfunnet", med overklasse og med det, luksus.

Myndighetenes syn på bilens samfunnsmessige rolle bygget på erfaringene fra mellomkrigstiden. Da hadde overkapasitet innen motortransportnæringen og bilens konkurranse med jernbanen, vært situasjonen. Av den grunn ble det eksisterende tilbudet, dvs. en balansert og koordinert kombinasjon av jernbane, bil og båt, sett som tilstrekkelig for å dekke transportbehovet.

Tiden etter andre verdenskrig ble ulik mellomkrigstiden. Behovet for transport ble større enn tilbudet. Eller for å si det på en annen måte, behovet for biltransport ble større enn det myndighetene hadde tenkt seg eller ønsket. Dette "behovet" skyldtes et omfattende årsakskompleks som jeg ikke vil avdekke i hele sin bredde, men kun nevne noen forhold.

For det første handlet dette om bilens egenskaper. "Den fleksible bilen" var bedre transport for folk flest, for produksjon og for handel. Bilen viste seg som et godt transportmiddel både i byene og i distriktet, imidlertid var mulighetene størst i de mest befolkede delene av landet, siden vegene var bedre der. Dette potensialet knyttet til bilen var ikke noe nytt fenomen etter 1945. Overkapasiteten og konkurransen i biltransportnæringen, og mellom bilen og jernbanen, i mellomkrigstiden er eksempler som viser det.

Det som skiller perioden etter 1945 fra den før, var at "mulighetene i bilen" fikk et ytterligere samsvar i den samfunnsmessige utviklingen. Det oppsto endringer i sysselsettingsmønsteret, primærnæringene ble svekket, mens industri- og servicebedrifter absorberte arbeidskraft. Næringsstrukturen fikk også en annen sammensetning. Bosetningsmønstret endret seg dramatisk og urbaniseringen skjøt fart. Et siste

¹¹ Opplysningskomiteen for gjenreisningsarbeidet: *Norges Gjenreisningsproblemer Nr. 11*, Oslo: "Samferdsel", 1947: 1.

forhold var den økonomiske oppgangen. Landets økonomiske situasjon bedret seg, og brede lag av folket fikk bedre råd. Økonomisk vekst, økt produksjon og handel betydde større behov for transport.

En annen side ved dette var at den økte kjøpekraften slo ut i endrede kjøpevaner, og en konsekvens var etterspørselen etter privatbiler. Prisene på biler steg ikke i samme grad som lønningene, det betydde at biler gradvis kom innenfor rekkevidde for vanlige lønsmottakere, hvis de fikk tak i en. Bilen tilbød mye, til stadig flere mennesker. Rimelig og tilpasset transport, status og opplevelser. Til tross for restriksjonene økte antallet og bruken av privatbiler. "Folket" ville ha bil, eller som en stortingsrepresentant fra Arbeiderpartiet uttrykte det, "begjæret i folket etter bil" var stort.

Samsvaret mellom disse samfunnsmessige endringene og bilens muligheter ble større mobilitet. Med andre ord, flere reiste mer, og mer transport gikk med alle transportmidler, men i første rekke med bil, og på vegene. Dette skjedde til tross for at myndighetene forsøkte å begrense og å regulere vegtransporten. Forsøkene på å holde antall og bruk av biler på et lavt nivå mislykkes. Antallet biler økte, det samme gjorde bruksfrekvensen.

Den økende bruken av biler av alle typer slo ut på flere måter. Trafikken forskjøv seg fra båt og jernbane, til bil. At jernbanedriften gikk med underskudd var neppe overraskende, men at underskuddet bare økte ble sett som mye verre. Bilene tok den mest lønnsomme transporten. Også båttrafikken mistet transport i forhold til bilen. Disse forskyvningene ble oppfattet som uoversiktlig og problematisk. Så tidlig som i 1952, under debatten om samordningsloven i Stortinget, rettet Finn Øen fra Venstre oppmerksomheten mot dette forholdet:

*"Vi vet ikke i dag hvordan det driftsøkonomiske riktige forhold er mellom transportsprisene for de forskjellige transportmidler. Hver enkelt transportmiddel kan nok analysere hva selvkostende er. Men staten som betaler regningen, har ikke den tilstrekkelige oversikt."*¹²

Siden svært mye av økningen i trafikken kom utenom den regulerte transporten, ble det reist spørsmål ved utviklingen. Hva skjedde, hvor kom forskyvningene og hvordan skulle de håndteres? Var det takstene som var feil satt? Hva kostet de forskjellige transportløsningene for samfunnet? Hva var lønnsomt? Dette nedfelte seg som behovet for mer kunnskap og statistikk. I 1955 stilte Erling Wikborg følgende spørsmål:

¹² S. tid. 16. januar 1952 (1952): Sak nr. 1. Tilråding frå samferdslenemnda om samordning av samferdslemidlane: 20.

*"Vi har her et av våre hovedproblemer foran oss - et årlig omkostningsbeløp på over 2 milliarder for transporten, vi har 130 000 ansatte. Vi har et årlig tilbakevendende problem som skaffer oss megen hodepine, nemlig jernbanens stigende underskudd. Vi har hele problemkomplekset med biltrafikk kontra jernbane, og det ville være av den aller største betydning om vi kunne få et forskningsinstitutt som kunne gi oss saklige utredninger som grunnlag for de avgjørelser vi her i Stortinget og Regjeringen må treffe."*¹³

Vi kan merke oss stikkordene i sitatet. Det er "problemkomplekset", "saklige utredninger" og "forskningsinstitutt".

Fra 1955 til 1965 endret myndighetene syn på reguleringene og på bilens rolle i samferdselssystemet. Det ble åpenbart at den restriktive politikken i forhold til biler ikke lot seg opprettholde. Fra begrensninger slo myndighetenes politikk over til tilrettelegging. Tilrettelegging i dette tilfellet var en forsert utbygging av vegenettet.

*"Behovet for og kravet om høyere bevilgninger til utbygging av vegnettet blir derfor sterkere og sterkere. Dette er ikke noen spesiell norsk foreteelse, men et internasjonalt problem. Forholdene blir dog særlig vanskelig i vårt land fordi vegnettet på forhånd er svakt utbygd."*¹⁴

I den sammenheng oppsto det nye problemer. Siden bevilgningene til vegene hadde vært lave i perioden mellom 1945 og 1955, var myndighetene på etterskudd i utgangspunktet. For det andre var det snakk om hva som skulle prioriteres. Hvilke veger skulle utbedres eller bygges ut først?

Det første problemet kunne løses med økte bevilgninger. Når det gjelder det andre, kunne også det, teoretisk sett, løses på samme måte. Den praktiske siden av dette var at behovet for veger var nesten uendelig. Da Regjeringen så at den både burde, og sannsynligvis måtte, foreta en sterk oppgradering av vegnettet, ble det siste et problem fordi det var stor uenighet mellom Stortinget og Regjeringen om hvordan prioriteringen skulle skje. Regjeringens offisielle politikk var at utbyggingen av samferdselen skulle skje balansert mellom sentrale og mer spredt befolkede strøk. Regjeringens intensjoner var opplagt en annen.

For det første var det nødvendig å løse de mest prekære forholdene på de "viktigste" vegene. I den industri- og næringspolitiske stemningen som

¹³ S. tid. 17. januar 1955 (1955): Sak nr. 1. Tilråding frå samferdslenemnda um samordning av transportmidlane: 29.

¹⁴ St. meld. nr. 58. (1956): Om Jernbanekommisjonens innstilling og om investeringer i jernbanesektoren i de nærmeste år: 23.

preget Regjeringen på 1950- og 1960-tallet var det effektiv og rasjonell transport som var målet, ved en offensiv satsing var det nødvendig å sikre utbyggingen av vegene for næringslivet. Et tredje element var at stordrift, rasjonelle og effektive løsninger var måten å tenke utvikling på i Gerhardsens regjering med unge ambisiøse sosialøkonomer.

Prioriteringen av hovedvegnettet, veger til sentrale strøk og til industri- og næringssentra sto i motsetning til Stortingets syn på dette. Denne motsetningen mellom distriktsinteressene og Regjeringen kan litt forenklet uttrykkes på følgende måte. Var det litt veger til alle som var målet? Eller burde bevilgningene konsentreres om de "viktigste vegene". Det vil si de allerede tungt belastede vegstrekningene og vegene i tilknytning til de store befolkningssentra.

I tillegg var det et konstitusjonelt problem. Hvem skulle lede an for å legge linjene for samfunnsutviklingen? Stortinget som var bundet opp mot de respektive valgdistriktene og med det de "kortsiktige interessene"? Eller Regjeringen som ville handle etter mer langsiktige og overordnede målsetninger? Regjeringens vekstorienterte politikk kom i motsetning til distriktenes egne syn på vekst. Dette var en konflikt mellom Stortinget og Regjeringen som ikke bare dreide seg om modernisering og utvikling, men også hvor og hvordan denne moderniseringen skulle skje.

Slik situasjonen var på slutten av 1950-tallet var det vanskelig å finne politiske løsninger på denne motsetningen og Regjeringen hadde et dilemma. Den ønsket å legge om politikken, men på grunn av den politiske situasjon var det vanskelig å få til disse endringene.

For å se hvorfor denne praktiske og politiske flaskehalsen ble løst er det nødvendig å se på to aktørgrupper. For det første de initiativer som skjedde i tilknytning til Opplysningsrådet for biltrafikken (OFB). For det andre de aktiviteter som ble satt i scene av fagfolkene innen vegsektoren, det vi kan kalle forskningsinitiativet.

Opplysningsrådet for biltrafikken

På 1950-tallet var det flere aktørgrupper som forsøkte å komme i innspill med myndighetene. Både bilbransjen gjennom sine organisasjoner, og bilorganisasjoner som *Norges Automobilforbund* forsøkte på forskjellige måter å få endret myndighetenes bil- og vegpolitikk. Mens bilbransjen var opptatt av import- og salgsrestriksjonene på privatbiler, rettet bilorganisasjonene søkelyset mot skattepolitikken og vegpolitikken. Hver for seg hadde de lite hell i sine framstøt. De var for små, med for liten

innflytelse og uten et budskap som kunne settes opp mot myndighetens budskap om importrestriksjoner i landets beste.

I denne ustabile situasjonen var det en annen organisasjon som kom til å påvirke myndighetenes politikk. Det var *Opplysningsrådet for vegtrafikken* (OFB). Denne påvirkningen skjedde på to måter. For det første ved at OFB la grunnlaget for et endret syn på bilens rolle i det norske samfunnet. For det andre ved at det ble tatt "initiativer" for å få i gang "praktiske og politiske løsninger" for bilens integrering. Selv om disse to forholdene henger sammen, vil jeg i dette tilfellet legge hovedvekten på det siste.

Opprinnelsen til OFB kan føres tilbake til et møte KNA arrangerte 16. februar 1948. På møtet oppfordret "en representant fra næringslivet" de to største bilorganisasjonene om å stille seg i spissen for å få etablert et kontor:

"(...) som kunne spre opplysning om biltrafikkens overordentlige store betydning for produksjon, næringsliv og for samfunnet i det hele bygd på solid statistikk og innsamlede opplysninger om alle sider av biltrafikken".¹⁵

Det er to forhold vi kan feste oss ved i dette sitatet: For det første at det var et ønske om å vise at biltransport var viktig for næringslivet, altså en produksjonsfaktor. For det andre at "solid statistikk" og "opplysninger" var vegen å gå. At dette ikke var tilfeldig kan vi se av innbydelsen til å danne OFB. 23. februar sendte KNA og NAF et brev til "interesserte organisasjoner", hvor det sto:

"Under de tallrike møter som organisasjoner med interesse i biltrafikken og bruk av biler har hatt med våre myndigheter, har vi savnet en institusjon som kan skaffe et sikkert grunnlag for alle opplysninger om biltrafikkens betydning."¹⁶

Her kan vi merke oss formuleringen "sikkert grunnlag" som enda et stikkord for mye av den virksomhet som dette framstøtet hadde. I dette lå det tydeligvis en forestilling om at myndighetenes restriktive politikk bunnet mangel på "informasjon".

OFBs stiftelsesmøte ble holdt i november 1948. Til stede var foruten bilorganisasjonene, Fellesutvalget for Automobilgrossister og forhandlere, Den Norske Bryggeriforening, Den Norske Lægeforening, Automobil- og Rekvisitagrossistenes Forening, Norske Bildelfabrikanters Forening,

¹⁵ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Referat fra styreformann B.L. Corwins tale ved årsmøtet 29. april 1958: 1.

¹⁶ Ibid.

Norsk Brændselsolje A/S, A/S Norske Shell, Sporveiens Bensindepot Nor og Østerlandske Petroleumsscompagni.¹⁷

Dette var først og fremst bilbransjeorganisasjonene, bilorganisasjonene og oljeselskaper. En sammensatt gruppe av bedrifter og organisasjoner som i stor grad hadde næringsinteresser knyttet til eie og bruk av biler. Men legene og bryggeriene var også med på dette. I tiden som fulgte kom det andre medlemmer til. Det var: Automobilgummi-Importørenes Forening, Auto-Tarifforeningen, Bensinforhandlernes Landsforbund, Norges Handelsstands Forbund, Norges Industriforbund, Norges Bilforsikring - Gjensidige, Norsk Caltex Oil A/S og Smøreoljeimportørenes Forening.¹⁸

"Bilinteressene" dominerte OFBs medlemsliste, det vil si medlemmer som hadde liberalisering av "bilholdet" som mål. Bilinteressene var først og fremst bilorganisasjonene, dessuten alle de bedrifter som hadde sin inntekt fra salg av biler og bildeler, vedlikehold og drivstoff. Til tross for dominansen av denne typen aktører, må en så relativt sammensatt gruppe som denne, med bryggeriforeningen, legenes forening, Norges Industriforbund og Norges Handelsstands Forbund som medlemmer, ha hatt mange syn og mål for hvordan OFB kunne tjene nettopp deres interesser. Satt på spissen kan vi uttrykke det på følgende måte. Noen ville selge biler og andre trengte biler for å selge sine varer eller tjenester. Felles for dem var en målsetning om at myndighetenes bilpolitikk måtte endres.

For å nå dette målet brukte OFB en rekke virkemidler. Tidlige på 1950-tallet utga organisasjonen flere publikasjoner. "Det kan se brutalt ut, men hvor meget tar Staten av bilen?", tok for seg beskatningen av biler. "Lastebilen i samfunnets tjeneste", var et forsøk på å vise hvilken betydning lastebilene hadde for norsk næringsvirksomhet. En tilsvarende publikasjon, "Tanker og tall om rutebilene", fokuserte på forholdene for denne typen transport.¹⁹ Dette passet med OFBs mandat. Myndighetene skulle få de *riktige* opplysningene om biltrafikken. Denne påfallende troen på at kunnskap skulle løse motsetninger er påfallende, men typisk for tiden.

Et annet eksempel på OFBs tidlige publikasjoner var "Bruksbiler". Bilen var, ifølge brosjyren, nyttig og uunnværlig for alle typer mennesker og yrkesgrupper. Her kunne man lese at bilen ikke bare var til sport, eller

¹⁷ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Brev til Det Kgl. Justisdepartement 1. mars 1949: 1.; Referat fra konstituerende møte 11. november 1948: 1.; Opplysningsrådet for veitrafikken/Norsk Veiforening: *Med vei og bil gjennom 40 år*, OFV 1988: uten sidetall.

¹⁸ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Årsberetning for 1949: 1-2.

¹⁹ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Årsberetning for 1950: 7.

et leketøy som appellerte til barnet i oss. De fleste bileiere betraktet nå bilen som et transportmiddel. Dette var en annen type informasjon. I den lå de ikke bare saksopplysninger, men i tillegg en *fortolkning* av bilen. Den private bilen var også en "nyttig" bil, ikke bare luksus.

OFB sendte med jevne mellomrom slike publikasjoner, forslag, uttalelser, resolusjoner eller informasjonsmateriell til stortingsrepresentantene eller til administrasjonen. Dette skjedde særlig i forkant av behandlinger av veg- eller avgiftssaker.²⁰ Et annet virkemiddel for å fremme OFBs målsetning var å etablere direkte kontakt med myndighetene. I årsberetning for 1951 sto det:

*"Rådet har lagt vekt på god kontakt med våre myndigheter og de private organisasjoner som arbeider med transportforhold, for å søke å samordne arbeid som utføres på forskjellig hold."*²¹

Dette viser til OFBs forsøk på å etablere seg som et *bindeledd* mellom sentraladministrasjonen, Vegdirektoratet, sentrale politikere, bilorganisasjonene og næringsinteressene. Denne "kontaktutviklingen" begynte med direkte henvendelser, senere ble OFB med i offentlige utvalg, råd og på befaringer.

En annen, men lignende kontaktform var foredragsmøter hvor regjeringsmedlemmer, stortingsrepresentanter, ledelsen i sentraladministrasjonen eller Vegdirektoratet ble innbudt sammen med OFBs medlemmer. På årsmøtet i 1951 var følgende gjester invitert: Stortingsmann Einar Frogner fra Bondepartiet, vegdirektør Thomas O. Backer, ekspedisjonssjef Erling Føien fra Samferdselsdepartementet og overingeniør Axel Rønning fra Vegdirektoratet.²² To år senere, i 1953 møtte: Samferdselsminister Jakob Pettersen, stortingsmann Gunnar Granum, vegdirektør Thomas O. Backer, Knut Waarum og Axel Rønning, begge avdelingsdirektører i Vegdirektoratet.²³ I tillegg møtte representanter fra Norges Ingeniørforening (NIF) og Polyteknisk Forening (PF). Sammen med bilbransjen og tiliggende næringer, bilorganisasjonene, Industrieforbundet, private næringsorganisasjoner og bedrifter ble dette etter forholdene en svært mangesidig og sammensatt forsamling av "topper" fra viktige deler av norsk nærings- og samfunnsliv.

²⁰ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Årsberetning for 1950: 7-9.

²¹ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Årsberetning for 1951: 6.

²² Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Mappe for årsmøtesaker: Liste over deltagere ved årsmøtet 10. april 1951.

²³ Opplysningsrådet for biltrafikken: *Styrets beretning for 1953*: 5.

OFB ble en "møteplass" for sentrale personer knyttet til samferdselen av faglige, næringsmessige, administrative eller politiske årsaker. Det mangesidige og sammensatte ble komplementert ved at det fra OFBs side ble lagt vekt på *objektivitet* og *ansvarlighet*. Da styrets formann, Jon Skotte, henvendte seg til forsamlingen i 1953, sa han:

*"Det er styrets linje at de undersøkelser som foretas, og det stoff som bearbeides av Rådet, behandles på en nøktern og saklig måte. Det arbeidet som utføres skal ikke ensidig tjene bilbransjens interesser, men også trafikkantenes og alle dem som har behov for biltransport uten selv å eie bil."*²⁴

Skotte understreket med denne uttalelsen, at OFB ikke skulle være et organ for sektorinteresser, men i bred forstand stå i "folkets" tjeneste. Selv om dette kan oppfattes som retorikk, skilte denne virksomheten seg klart fra bilbransjeorganisasjonenes "kjøpmannsinteresser" og bilorganisasjonenes "brukerinteresser". Slik som Skotte beskrev OFB var organisasjonens målsetning å stå til tjeneste for samfunnet. Det ga organisasjonen legitimitet.

Selv om OFBs aktiviteter spente over et vidt spekter, er det mulig å skille ut noen saker og aktivitetsområder i tiden mellom 1950 og 1960 som var viktigere enn andre: Det var for det første et initiativ for å etablere forskning og undervisning i transportøkonomi og trafikkteknikk. For det andre en utstrakt opplysnings- og møtevirksomhet for å få satt i gang tiltak for å bedre vegstandarden i Norge. Dette ble i sin tid uttrykt som behovet for en "samlet vegplan".

I 1951 sendte OFB en resolusjon til Stortinget og Regjeringen med forslag om å opprette stillinger for forskning og undervisning i transportøkonomi ved universitetet og høyskolene.²⁵ På samme måte ble vegsaken satt på dagsorden gjennom publikasjoner, pressemeldinger, og ved at det ble arrangert møter for å påvirke media og myndighetene. Særlig OFBs direktør Chr. Christiansen reiste rundt og holdt foredrag.

I mars 1954 holdt han et foredrag i Haugesund på et møte arrangert av KNA, NAF og Haugesund Handelstands forening. Haugaland Arbeiderblad skrev om møtet under overskriften "Biltrafikken gir arbeid til omlag 100 000 mennesker i Norge - Bilen er ikke lenger et leketøy, men et viktig redskap i samfunnets tjeneste."²⁶

²⁴ "Årsmøte i Opplysningsrådet for Biltrafikken", i *Bilbransjen* nr. 5 1953: 187.

²⁵ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Årsberetning for 1951: 2.

²⁶ "Biltrafikken gir arbeid til omlag 100 000 mennesker i Norge", i *Haugeland Arbeiderblad*, 12. mars 1954.

I januar 1955 arrangerte OFB nok et møte om "vegene og vegbygging". I tillegg til en innledning som ble holdt av Christiansen selv, snakket vegsjef Thor Larsen om økonomiske problemer knyttet til vegbygging. Ellers deltok generalmajor Arne D. Dahl, direktør G. Lundin fra "industrien", disponent Aage Biering fra "handelen", stortingsmann Erling Frogner som representant fra skogbruksnæringen, direktør G. Hoem fra yrkesorganisasjonene og direktør F. Nagell-Erichsen fra bilorganisasjonene.²⁷

Ved å samle framstående representanter fra ulike deler av samfunnet knyttet OFB sammen forskjellige interesser og artikulerte deres behov. Bredden og det sammensatte ga sakene legitimitet. Ved at bilen og biltransport ble knyttet til militære, næringsmessige og organisasjonsmessige ønsker og behov kunne OFB markedsføre seg som en organisasjon med en viktig samfunnsmessig "misjon" og "et ansvar", og ikke minst en organisasjon med et budskap på nivå med myndighetenes. I den grad OFB representerte interesser, var det nasjonale interesser.

I regi av OFB ble det skapt uformelle personkontakter og et slags fellesskap mellom ulike deler av samfunnslivet. Det gjorde det mulig at de forskjellige partenes problemfelt, både myndighetenes og de private næringsinteressenes, kunne fokuseres og diskuteres. Opplysningsrådet førte altså partene sammen. Ikke minst fikk OFB myndighetene i tale.

Vi kan kalle dette et organ for informasjon, meningsformidling og utveksling, eller et meningsnettverk. Det vil si at forskjellige forestillinger om bilen ble satt lys på og diskutert. Bilen ble vist fram som produksjon, økonomi og nasjonal utvikling.

Opplysningsrådets scenario var forskjellig fra bilbransjens og bilorganisasjonenes. Det var også forskjellig fra myndighetenes definisjon av bilen, i utgangspunktet. Det var den samfunnsmessige viktige biltransporten, "samferdselsbilen", som var budskapet. Slik dette scenariet ble utformet var bilen viktig og nødvendig i et "moderne" og "utviklet" samfunn. Ikke minst i et samfunn som skulle utvikle næringslivet og skape økonomisk vekst. Dette passet myndighetene. Bilen ble med det både distriktsutvikling og eksportinntekter.

Karl Olsen - en entreprenør for rasjonell transport

Dette fører oss over til en annen gruppe eller "kultur". Den besto i første rekke av vegingeniører knyttet til vegadministrasjonen eller undervisn-

²⁷ Opplysningsrådet for biltrafikken: *Styrets beretning for 1955*: 15.

ingsinstitusjonene. Altså byråkrater, akademikerene og folk. En av de fremst representantene innen denne gruppen, og en person som skulle få stor betydning for utformingen av det norske vegnettet var Karl Olsen.²⁸

Olsen var sivilingeniør, uteksaminert fra NTH i 1934. I 1935 ble han ansatt i Vegvesenet ved brukontoret. Etter det begynte han i Akershus fylkes vegvesen. Fra 1946 arbeidet Olsen som kommuneingeniør i Bærum kommune. I 1950 fikk Karl Olsen, sammen med tre andre norske ingeniører, stipend av Marshallfondet for å studere vegbygging og administrasjon i USA.²⁹

Alt på dette tidspunktet var veg- og transportforskningen et prioritert felt ved flere amerikanske undervisnings- og forskningsinstitusjoner i USA. Et av dem var det amerikanske handelsdepartementets *Bureau of Public Roads* som best kan sammenlignes med Vegdirektoratet. Her ble det utført både vegteknisk og vegøkonomisk forskning. I tillegg ble det tilbudt en 16 ukers skolering for vegingeniører fra land tilknyttet Marshall-planen.³⁰ Kurset var først og fremst innrettet på å gi deltagerne innsyn i hvordan man i USA planla og utformet vegnettet. Hit kom Karl Olsen i 1950. Slik Olsen selv framstiller det, ga kurset ham et helt nytt syn på hvordan trafikkspørsmål kunne løses, også i Norge.³¹

Da han kom tilbake til Norge "følte" han at han hadde en "misjon". Med utgangspunkt i det han hadde sett og lært i USA prøvde han å vinne gehør for nye måter å utvikle samferdselen på også her:

"Det var grunntanken i den lærdom jeg tok med meg hjem fra USA, og som jeg så det som min oppgave å misjonere for i det norske vegmiljø. Jeg har ikke tall på alle de foredrag og forelesninger jeg den gang holdt om disse emnene, men de var mange!"³²

Selv om karriæreønsker og personlige ambisjoner bør være med, sletter det ikke inntrykket av fagmannen som hadde sett det "lovede land", og som skulle overbevise andre om betydningen av det han hadde oppdaget.

²⁸ Karl Olsen ble vegdirektør i 1962.

²⁹ Karl Olsen: "Norsk Vegplan, et pionérarbeid" i Kjell Hegdalstrand (Red): *Fra kjerreveg til vegplan*, Norsk Vegmuseum 1988: 58-60.; Intervju med Karl Olsen 15/2 1990.

³⁰ *Innstillinger og betenknninger: Del II*, 1956, "Innstilling fra Komitèen for forskning og undervisning i transportøkonomi": 39.

³¹ Intervju med Karl Olsen, Oslo 15. februar, 1990.

³² Karl Olsen: "Norsk Vegplan, et pionérarbeid" i Kjell Hegdalstrand (Red): *Fra kjerreveg til vegplan*, Norsk Vegmuseum 1988: 60.

Dette kan relateres til det selvbylde mange ingeniører hadde på denne tiden. De forvaltet kunnskap som burde brukes til landets beste.

I mars 1951 holdt han et foredrag i vegingeniørenes avdeling i NIF. Her fortalte han om oppholdet i USA, om bruken av trafikkanalyser og hvordan de var et nyttig redskap for å kartlegge trafikkforholdene i amerikanske storbyer. *Teknisk Ukeblad* refererte møtet på følgende måte:

"Foredragsholderen viste en rekke eksempler fra moderne vegbygging i USA og disse ga et tydelig inntrykk av hvilke drastiske skritt de der er nødt til å gå for å møte trafikkens behov".³³

Her kan vi gripe fatt i flere forhold. For det første at vegbyggingen klart ble satt i sammenheng med utviklingen i USA. I tillegg er det grunn til å merke seg at det var "moderne vegbygging" det var snakk om. Bruken av termen "moderne" kontrasterte det motsatte, nemlig den "vanlige", det "gamle" eller det "tradisjonelle". Det måtte altså andre metoder til. Vi finner her en parallell til Seelys amerikanske motorvegingeniører.

Interessante er det også at det var trafikkens behov som skulle møtes. Det understreker den deterministiske undertonen i hans framtidsbilde. Slik dette ble beskrevet, handlet det om å møte en utvikling som "måtte komme". Dette kan oppfattes på to måter. For det første var det slik Olsen tenkte om trafikken etter å ha vært i USA. For det andre kunne Karl Olsen på denne måten plassere seg selv, sin kunnskap om "rasjonell transport" som en løsning og et redskap for å løse de problemer som måtte komme. Alt tyder på at det var det første som preget Olsens initiativer. Det var kanskje også slik myndighetene så utviklingen. La oss ta med litt mer av Olsens foredrag:

"Trafikken er idag en vitenskap som all annen vitenskap er oppbygd på granskning og forskning. Trafikken er målet i all vegbygging og hvis ikke midlet, nemlig veiene eller gatene - er utformet etter trafikkens lover - tjener de ikke sin hensikt på beste måte."³⁴

Olsen brukte vitenskapen både som en legitimering for det viktige og seriøse i sitt budskap. Siden vitenskapen representerte det sanne og objektive ga det ny styrke til hans påstander.

Det deterministiske og uavvendelige ble ytterligere styrket ved at naturvitenskapens verdensbilde og naturlovene ble anvendt på sosiale forhold. Trafikken utviklet seg etter Olsens mening på en lovmessig måte.

³³ Referat fra møte i NIF Vegingeniørenes Avdeling 13. mars 1951 i *Teknisk Ukeblad* nr. 13, 29. mars 1951: 252.

³⁴ Karl Olsen: "Trafikkanalyser og deres anvendelse" i *Teknisk Ukeblad* nr. 25, 21. juni 1951: 498.

Det var selve "urkraften", trafikken, som la premissene. Naturbilder ble med andre ord brukt om sosiale forhold. Og naturen kunne ingeniøren Olsen tøyle med sin kunnskap om naturvitenskapens lover!

I september 1955 holdt Karl Olsen et lignende foredrag for vegingeniørene. Aftenposten refererte foredraget under tittelen "Trafikk et nytt felt for videnskap og forskning - Ekspertene må utdannes ved tekniske høyskoler". Her ga Olsen uttrykk for at trafikk nå ikke lenger baserte seg på tilfeldigheter, det var blitt et fag.³⁵ I denne argumentasjonen kan vi også ane en sammenstilling av tilfeldigheter og politikk. Det sto i motsetning til objektiv kunnskap og vitenskap.

Da Olsen i 1956 ble president for NIF holdt han en avskjedstale til styret i vegingeniørenes avdeling. Olsen beskrev bilens gjennomslag og den voldsomme økningen i biltrafikken. Slik han så det var problemet at vegutbyggingen ikke holdt tritt med endringene i trafikkmønsteret. Sett i sammenheng med myndighetenes klemme som jeg viste til over er det interessant å se Olsens vurdering av situasjonen:

*"Våre veimyndigheter er helt klar over dette, og er de første til å anbefale en omhyggelig kartlegging av trafikken. Men her møter de kanskje den største bøygen i sine bestrebelser for en sunn utbyggingspolitikk, og denne bøygen er politikernes frykt for at en slik trafikkundersøkelse vil kunne bli et effektivt våpen mot dem selv i deres kamp for lokale veikrav. Og her tror jeg at vi er ved et av kjernepunktene i norsk veipolitikk i dag - og også i den tiden som er gått - nemlig alle de lokale veikrav som skal fremmes til beste for en engere krets - uten tanke for det som er hele samfunnets beste."*³⁶

Dette var tidens og politikken "kjerneproblem". Det var motsetningen mellom det som Olsen kalte "kortsiktige" distriktsbehov og det han så som en helhetlig satsing på nasjonens vegnett. Det vil si de viktigste transportårene eller stamvegnettet.

Også i dette tilfellet konstruerte Karl Olsen et skille mellom samfunnsutvikling bygd på rasjonell kunnskap og kortsiktige, skjønnsmessige og følelsesbetonte vurderinger. Karl Olsen var opplagt skeptisk til politikernes evne til å løse samfunnsmessige "forstoppelser". For Olsen var dette en praktisk og faglig oppgave, og ikke et politisk spørsmål. I hans øyne var lokale vegkrav og utvikling av distrikter bakstreversk og kortsiktig!

³⁵ "Trafikk et nytt felt for videnskap og forskning - Ekspertene må utdannes ved tekniske høyskoler" i *Aftenposten* 1. oktober, 1955.

³⁶ Referat fra møte i Den Norske Ingeniørforening, Representativesmøtet 14. og 15. september 1956 i *Teknisk Ukeblad* nr. 43, 22. november 1956: 992.

Politikernes "føleri" ble satt opp mot det rasjonelle, det objektive og helheten. Slik Karl Olsen ordla seg, var han ikke bundet opp av politikken, han forholdt seg til det rasjonelle og det objektive. Forskningen, og med det vitenskapen var garantien for dette. Den var *ren, uplettet og upolitisk!*

Direkte eller indirekte kan ikke Olsens ulike budskap tolkes på annen måte en at faget og forskningen var en mulighet til å føre den vanskelige prioriteringsproblematikken, over til ekspertene. Dette måtte være et godt budskap til Samferdselsdepartementet som i egne og andres øyne var "klemmt" og låst, med Arbeiderpartiets distriktpolitikk på en side, med Stortingets distriktsrepresentanter på den andre, og veksten i biltrafikken og jernbanens underskudd på den tredje.

Forskningsinitiativet, her eksemplifisert ved Karl Olsen, virket i første omgang forsterkende på myndighetenes forståelse av det uavvendelige i trafikkutviklingen. På et kurs i trafikkteknikk ved NTH i 1956 uttalte han:

*"Det er min oppgave ved dette kurset å analysere selve trafikkproblemet slik det nå i all sin velde styrter seg over oss og for den saks skyld over alle mere utviklede land i hele verden."*³⁷

Slik Karl Olsen beskrev situasjonen, ville trafikken innen kort tid strømme inn over landet og fylle opp veger og gater. I forskningsaktørens scenario sto det norske samfunnet midt i en omdanningsprosess som ikke lot seg stoppe. Samtidig tilbød de løsninger. Det var at faget og forskningen, utredninger og beregninger kunne gi redskaper og metoder for å møte utviklingen.

Slik budskapet ble presentert av OFB og særlig av forskningsaktørene, var det i kortform at rasjonell kunnskap, forskning og utredning, kunne erstatte politikken. Karl Olsens løsninger på samfunnsmessige flaskehalser vakte interesse. Olsen tilbød ikke bare sin egen kunnskap, han tilbød også seg selv, og sine likesinnede som en mulig løsning på myndighetens klemme.

Forskning er løsningen

OFBs forslag om transportøkonomisk forskning og undervisning fikk en trang fødsel. Forslag ble presentert for Regjeringen i 1951, men først i

³⁷ Karl Olsen: "Analyse av trafikkproblemet" i samling av foredrag ved kurs i trafikkteknikk ved Norges Tekniske Høgskole 3.-7. januar, 1956: 15.

1954 ble det oppnevnt en komite for å utrede spørsmålet.³⁸ I mellomtiden vandret forslaget mellom Samferdselsdepartementet og Kirke- og Undervisningsdepartementet. Bakgrunnen for "runddansen" var for det første tvil om hvilket departement som skulle ha ansvaret. For det andre hvilket departement som skulle bære utgiftene. Dette sier noe små ressurser til forskning, og dessuten at saken hadde lav prioritet i utgangspunktet. Dette var hverken militært rettet eller for industrien. Det var en ny type forskning.

I november 1955 la *Komitèen for forskning og undervisning i transportøkonomi* fram sin innstilling. Her ble det foreslått å opprette et professorat i transportøkonomi ved Norges Handelshøgskole. Videre å ansette en vitenskapelig assistent og to stipendiater ved NTH, en i transportøkonomi og en i samferdsels- eller trafikkteknikk. På sikt burde det opprettes et professorat. Ved Universitetet i Oslo burde det opprettes et dosentur i transportøkonomi.³⁹ I tillegg mente komiteen at det burde etableres et koordineringsorgan for transportøkonomisk forskning. Bare det siste elementet i forslaget ble realisert, og komiteen ble bedt om å fortsette arbeidet som et koordineringsorgan.

I juli 1955, før komiteen var ferdig med arbeidet, henvendte Samferdselsdepartementet seg til Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) med en forespørsel om et slikt utvalg kunne plasseres der. Forskningsrådet avsto, dette var ikke "industri".⁴⁰ Det ble nå lagt et visst press på NTNF for at de skulle omgjøre avslaget. I et PM fra Samferdselsdepartementet ble det redegjort for bakgrunnen for at departementet ønsket et slikt utvalg:

*"I transportpolitikken har man en rekke valgproblemer, hvor det foreligger alternative løsninger hvis økonomiske konsekvenser såvidt mulig bør være klarlagt."*⁴¹

Utviklingen i samferdselssektoren utviklet seg på uforutsigbare og uventede måter. Det var nødvendig med mer kunnskap for å forstå disse utviklingsprosessene og ikke minst sammenhengen mellom de forskjellige delene av samferdselssystemet og kostnadene ved disse.

³⁸ *Innstillinger og betenknninger: Del II*, 1956, "Innstilling fra Komiteen for forskning og undervisning i transportøkonomi": 4.

³⁹ Ibid: 22-23.

⁴⁰ Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd-Arkivet Referat fra AU-møte nr. 7, 20. juli 1955: Sakspap. 4700.

⁴¹ Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd-Arkivet: P.M. til NTNF, John H. Paxal: "Transportpolitikk og transportforskning" 20. november 1956: sakspap. 5159: 1.

Forskningsrådets adm. direktør, Robert Major, drøftet henvendelsen med statssekretær Halvar Bojer i Samferdselsdepartementet. Majors konklusjon var at han hadde:

*"(...) fått det inntrykk at Statssekretæren delte AD's (NTNFs adm. direktør) syn at det ikke egentlig var de rent forskningsmessige problemer som var det viktigste å få angrepet."*⁴²

At det ikke var forskningen som var det viktigste ble utdypet av en av de andre av arbeidsutvalgets medlemmer, Einar Slåtto, direktør i Industridepartementet:

*"AMS (Arbeidsutvalgsmedlem E. Slåtto) påpekte at vanskelighetene med å få rasjonelle synspunkter lagt til grunn for utbygging av vår samferdsel på mange måter skrev seg fra lokalpolitiske hensyn."*⁴³

Her dukker koblingspunktene til det jeg viste til over. Slik Slåtto formulerte dette, hadde ønsket om å etablere transportøkonomisk forskning sin bakgrunn i at Samferdselsdepartementet og Regjeringens hadde vanskeligheter med distriktsinteressene på Stortinget.

Med bakgrunn i PM'et og Slåtto's uttalelse har vi to mulige tolkninger: For det første forskning for å skaffe kunnskap om problemer, for det andre forskning for å løse de samme problemene. I ettertid er det lett å mene at dette var en strategi for å få fortgang i omstruktureringen innen samferdselssektoren, og for å løse vanskene med "lokalinteressene" på Stortinget. Slik jeg ser det skal vi være forsiktige med å trekke disse uttalelse for langt og tolke den som uttrykk for en utmeislet strategi på dette tidspunktet. Det kan virke som om et mer generelt behov for kunnskap og statistikk om priser og kostnader kom først. At forskning også kunne løse politiske valgproblemene ble imidlertid uttrykt av forskningsaktørene, og i sin tur fanget opp av departementet. Slik jeg ser det er det en glidende skala fra troen på rasjonell kunnskap som underlag for valg til rasjonell kunnskap som en strategi for å unngå politiske valg. Denne skalaen kan betraktes i et tidsperspektiv, og i forhold til hvilke aktører eller aktørgrupper det gjaldt.

Det transportøkonomiske tenkesettet

TØU startet virksomheten i 1958 og i 1970 var mer enn 100 personer knyttet til det som da ble kalt Transportøkonomisk institutt. Det sier noe

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

om at denne etableringen ble viktig. Selv om utvalget skulle være NTNFs koordineringsorgan for transportøkonomisk forskning, ble dette i første rekke et forskningsmiljø, som drev egen forskning.

Selv om TØU skulle arbeide med oppgaver for hele samferdselssektoren, ble vegtrafikken definert som å være det viktigste satsingsområdet, noe som kommer fram i dette sitatet fra et møte i TØU:

*"Av den generelle debatten fremgikk det at de økonomiske sider ved vegbygging og vegtransport måtte få særlig høy prioritet."*⁴⁴

Det er grunn til å legge merke at i forhold til biltrafikken, var det ikke bilen som sådan som ble fokus, det var bilens infrastruktur, i første rekke vegene.

Høsten 1959 beskrev TØU sin virksomhet i forhold til følgende oppgaver: Rentabilitetsberegninger for veginvesteringer, operasjonsanalyse for NSB, kostnadsberegninger for jernbanedrift, en studie av varetransporten i Oslo og arbeidet med å bygge opp en dokumenttjeneste for transportforskningen.⁴⁵

Dette var oppgaver over et bredt spekter, de fleste rettet mot en effektivisering og rasjonalisering av transporten. Det er særlig to forskningsoppgaver som ble viktige i de første årene. Det var rentabilitetsberegningene og vegstandardisering. I 1959 ble det nedsatt en *Komité for kjørekostnader* hvor TØUs egne folk kom til å utføre det viktigste arbeidet.⁴⁶

I et foredrag i 1959 redegjorde Robert F. Nordén for dette prosjektet. Nordén tok utgangspunkt i den dårlige vegstandarden i Norge. Deretter gikk han over til fordelingsproblematikken. I forhold til de midler som var tilgjengelig var det viktig at investeringene i vegsektoren ble ledet dit hvor de ga mest igjen for innsatsen. Dette måtte skje på grunnlag av lønnsomhetsberegninger.⁴⁷ Nordén sier selv om bakgrunnen for å starte dette:

"Vi hadde ingen verdens ting å sette opp på inntektssiden. Hvis du skulle prøve å vurdere vegprosjekter økonomisk, hadde man alle anleggskostnadene. Så og så mye kostet det prosjektet og så og så

⁴⁴ Transportøkonomisk institutt-Arkivet: Referat fra møte i TØU, 19. juni 1958: 1.

⁴⁵ Transportøkonomisk institutt-Arkivet: Forslag til arbeidsprogram og budsjett for TØU, 1959/60: 2.

⁴⁶ Referat fra møte i TØU, 8. september 1959: 3.

⁴⁷ Bratteli-Arkivet: Boks 58, Brev fra Robert F. Nordén til Trygve Bratteli, 30. april 1960. Vedlagt kopi av foredrag i Opplysningsrådet for biltrafikken, "Økonomiske vurderinger av veginvesteringene - ønskemål og muligheter", 18. mars 1959.

mye det. Men da vi skulle prøve å sette økonomiske mål på dette, hva er mest rentabelt, da hadde vi ingen inntektsside!"⁴⁸

Vi kan vurdere dette på flere måter. For det første var dette sosial-økonomene og for den del ingeniørenes måte å tenke kostnad og nytte på. Slike oppstillinger ville også gjøre det mulig å argumentere for at vegutbygging ga gevinst for samfunnet. Tanken var at hvis man satte inn en økonomisk innsats og gjorde forbedringer på en veg, så ville det gi uttelling på to måter: Driftsomkostningene ved bruk av bil ville gå ned. Samtidig ville de samfunnsmessige kostnadene knyttet til trafikken ville bli lavere.⁴⁹

Ved å sammenligne inntekter og utgifter var det mulig å vise hva samfunnet tjente eller sparte på å bygge ut vegene. Dette ville legitimere en ytterligere satsing på vegene og bruk av bil. For det andre kunne en oppstilling mellom inntekter og utgifter brukes ved prioritering mellom forskjellige veganlegg for å finne de mest lønnsomme prosjektene. Å vise hvilke veger som hadde høyest rentabilitet ved utbygging var opplagt hovedmålet. Eller med andre ord, hvilke veger som var de mest lønnsomme.

At denne måten å beregne på ikke var distriktsrettet var opplagt. "Vegutløsninger", det vil si veger til lite befolkede strøk, hadde lav rentabilitet. Dette knytter seg svært så vakkert opp mot dilemmaet om hvilke veger man skulle konsentrere innsatsen om. Veger med stor trafikk, det vil si hovedvegene og vegene rundt de tettbygde strøkene ville komme best ut ved slike beregninger:

"De økonomiske sider ved vegbygging og vegtransport er blant de problemer Transportøkonomisk utvalg vil gi høy prioritet. (...) Utvalget er kommet til at det i første omgang vil legge hovedvekten på prosjekter som snarest mulig kan gi resultater som kan komme til nytte i vegpolitikken. Særlig i den senere tid er det fra flere hold - blant annet i Stortinget - fremkommet ønsker som gjør det mulig å vurdere den økonomiske nytte av forskjellige vegprosjekter som er på tale."⁵⁰

Mons Lid, formann i TØU, skrev dette til Samferdselsdepartementet i 1959. På denne måten viste TØU hva hensikten med denne typer oppgaver var. Det var å framskaffe data og modeller som kunne bistå

⁴⁸ Intervju med Robert F. Nordén, Oslo: 15. februar 1990.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Transportøkonomisk institutt-Arkivet: Brev til Stortingets samferdselskomité, 15. januar 1959 fra Mons Lid og Robert F. Nordén: 3.

politikerne ved prioriteringer av vegbevilgningene. Den underliggende konsekvensen av en slik beregningsmåte var at det politiske ble beregninger, og dermed upolitisk!

Arbeidet med å utarbeide metoder og tabeller for slike lønnsomhets- eller rentabilitetsberegninger startet med målinger av trafikkantenes utgifter til bensin, olje og reparasjoner osv.⁵¹ Undersøkelsene av "bil-kostnader" ga utgiftene for en lett bil med jevn hastighet på en flat asfaltveg. Denne typen målinger hadde begrenset verdi for å finne rentabiliteten. Hverken veger eller hastigheter var konstante i den "virkelige" verden.

Da TØU ved årsskiftet 1961/62 la fram resultatet av kjørekostnadsanalysen i "Standard for beregning av kjørekostnader på veg" og senere "Håndbok for beregninger av kjørekostnader", var beregningsgrunnlaget utvidet.⁵² For å komme fram til anvendbare resultater måtte de andre variablene som påvirket kostnadene trekkes inn. Når det gjaldt vegutforming, var det kurveradius, vegdekke, stigning og synshorisont som var viktige parametre. I tillegg hadde hastigheten på bilene betydning. Dette kunne også settes i sammenheng med tappt timefortjeneste for de som kjørte på vegen.⁵³ Disse forholdene kunne igjen relateres til vegenes kapasitet og til forventet trafikk i framtiden. Alle disse faktorene var av betydning for "avkastningen" ved å investere i vegnettet. Siktemålet var å finne *hvor* det var lønnsomt å investere, *når* det var hensiktsmessig og til *hvilken standard*.

Å beregne kjørekostnader viste seg overkommelig. Bilene var relativt teknisk standardiserte, noe som ga små feilmarginer. Verre var det å finne kostnader for utbygging av veger. For det første var det de problemer som jeg beskrev over, framskriving i tid og beregninger av forventet trafikk. Et annet var å finne hva hvert "vegelement" kostet. De norske vegene var ikke standardiserte i samme grad som bilen. Heller ikke terrenget vegene skulle legges gjennom var ikke standardisert. Siden en standardisering av naturen i seg selv var vanskelig, lå mulighetene i å gjøre vegelementene, kulturbiten i dette, mer ensartet. Det ville gi

⁵¹ Ibid.

⁵² Transportøkonomisk institutt-Arkivet: Referat fra et diskusjonsmøte om Samferdselssktorens Utredningsbehov og Transportøkonomisk Utvalgs Arbeidsområde, av Erik Brand Olimb, Oslo, september 1962: 3.

⁵³ Rolv Slettemark gir en oversikt over teorigrunnlaget bak slike beregninger. Rolv Slettemark: Transportøkonomiske synspunkter ved vegbygging, foredrag i Vegdirektoratet, 7. mars 1961.

gevinst ved enklere planlegging og i tillegg effektivitetsøkning ved bygging av større anlegg med moderne utstyr.⁵⁴

Behovet for, og ønsket om standardisering av vegene førte kjørekostnadsprosjektet over i et annet med en litt annen retning. Det utkrystalliserte en "interesse" for å skape et felles rammeverk for "vegelementene". I samarbeid med Vegdirektoratet startet TØU utarbeidelse av det som ble kalt "vegnormaler". Vegnormalene skulle være standarder for hvordan vegene i "bilsamfunnet" skulle være. På den måten skulle TØU i samarbeid med Vegdirektoratet spesifisere, ikke bare det underlaget som bilistene kjørte på i øyeblikket, men det underlaget som de skulle kjøre på i framtiden.

Homogeniseringen eller standardiseringen av bilen og bilproduksjon, som foregikk i utlandet, hadde med dette fått sin en parallell i "normalisering" og "standardiseringen" av norske veger. Selv om denne standardiseringen bygget på, og inspirert av internasjonale metoder for å tenke om dette på, skjedde dette arbeidet hovedsakelig i Norge. Tilpasning av bil ble tilpasning av vegen.

I juni 1960 fikk OFB og TØU besøk av Fred Burggraf som var direktør for *Highway Research Board* i Washington. Burggraf ledet forskningsprosjektet, *The AASHO (American Association of State Highway Officials) Road Test*. På dette tidspunktet var det et av de største vegundersøkelsesprosjektene som noen gang var gjennomført i USA.⁵⁵ På en prøveveg ble det prøvd ut forskjellige typer vegdekke og utforming av vegbanen osv.⁵⁶ *Morgenposten* skrev om besøket at Burggraf hadde uttalt, at selv om forskning koster mye, fikk samfunnet tilbake pengene mange ganger.⁵⁷ *Aftenposten* hadde en lengre artikkel hvor det ble vist til at Burggraf hadde arbeidet for å samordne alle "de grener av videnskap og praktisk ingeniørkunst som må til, for å drive effektiv, moderne vegbygging":

"Vår organisasjon, sier Mr. Burggraf, har rent videnskapelige formål. Vi blander oss ikke inn i politikk, men samler alle tilgjen-

⁵⁴ Karl Olsen: "Fra håndmakt til maskinkraft", i *Samferdsel* nr. 3/4, 1989: 11-12.

⁵⁵ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Pressemelding fra Direktør Chr. Christiansen 1. juni 1960.

⁵⁶ Transportøkonomisk institutt-Arkivet: Referat fra møte i TØU, 1. juli 1959: 4.

⁵⁷ "Vei-forskning betaler seg", i *Morgenposten* 9. juni 1960.; "Kostbart amerikansk vei-eksperiment", i *Handel og Sjøfart* 8. juni 1960.

*gelige opplysninger om de forskjellige konstruksjonsproblemer, og legger dem frem for de myndigheter som skal bygge."*⁵⁸

Burggrafs utlegging av skillet mellom politikk og vitenskap, kan relateres til et foredrag som TØUs daværende leder, Otto Chr. Hiorth, holdt for studenter ved NTH litt senere samme år:

*"For dem som har fulgt med i det som faktisk foregår når det offentlige bevilger penger til veier, kan det synes som om spørsmålet om det å finne frem til en optimal fordeling av veiinvesteringer er et temmelig virkelighetsfjernt problem. I Stortinget dikterer distriktsinteressene, og den endelige bestemmelse av hvilke veier og veiforbedringer som skal utføres bestemmes vel så mye ved tautrekking mellom stortingsrepresentantenes lokale interesser som ut fra rasjonelle, økonomiske overveielser."*⁵⁹

Hiorth var ikke så diskret som Burggraf, men viste til problemene med distriktsinteressene på Stortinget, før han gikk over til å gjennomgå TØUs forskjellige måter å komme fram til objektive kriterier for å "bestemme lønnsomheten av de enkelte prosjekter".

Selv om det er vanskelig å trekke klare paralleller mellom TØUs virksomhet og den Burggraf ga uttrykk for, ligger det brokker til sammenligninger mellom det arbeid som TØU drev og det som sannsynligvis var forbildet. Likheten ligger først og fremst hvordan forskernes presenterte sin virksomhet som objektiv og teknisk, hevet over skjønn og tilfeldigheter, som igjen var politikernes måter.

Et annet poenget knyttet til dette arbeidet kan vi kalle "styring på avstand". Her vil jeg bruke et referat fra et møte i Vegnormalkomiteen i 1962 for å illustrere mitt poeng. På dette møtet diskuterte komiteen følgende saker: Trafikkstrømmen i vegkryss, avstanden mellom kantstein og vegbane og dekket på trafikkøyer. I prosjektering av vegkryss vurderte man om trafikkstrømmen skulle krysse hverandre under vinkel 75 til 105 grader, eller om dette kunne reduseres til 60 til 120 i kostbart terreng. Når det gjaldt avstanden fra kantstein til kjørefeltkant var spørsmålet om den skulle være 0,50 eller 0,25 meter. Man valgte under tvil det siste.⁶⁰

Dette er et utdrag av et referat fra kun et møte, men det er all grunn til å tro de tema som ble behandlet og detaljeringsnivået i diskusjonen var representativt for svært mange av sakene. Den første innskytelsen

⁵⁸ "Amerikansk vei-forsker til Oslo", i *Aftenposten* 8. juni 1960.

⁵⁹ Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Otto Chr. Hiorth: "Orientering om Transportøkonomisk Utvalg", gitt for studenter ved NTH, 29. november 1960: 9-10.

⁶⁰ Transportøkonomisk institutt-Arkivet: Referat fra Vegnormalkomiteen, 2. juli 1963 i Vegdirektoratet: 1.

man får når man ser dette, er hvilke vanvittig banale oppgaver høyt utdannede fagpersoner befattet seg med.

Det er også andre mulige tolkninger av dette tilsynelatende meningsløse arbeidet. Det dette viser, var at en infrastruktur for bilen, bokstavelig talt måtte bygges fra grunnen av. Skulle vegnettet utbedres for den kommende bilismen, var det ikke bare nok å bruke mer penger og velge hvor midlene skulle settes inn. Det måtte tekniske løsninger til. Det var vanskelig å kjøre bil på vegene i "den makroøkonomiske verden". En tilpasset infrastruktur for "bilsamfunnet" stilte utøverne overfor en mengde problemer, mange av dem på mikronivå. Vegene i bilalderen måtte bokstavelig talt bygges bit for bit, og det ble i høy grad snakk om små tekniske detaljer. Det var vegbredde, tykkelse på vegdekket, kurveradius og stigningen på vegen som ble de nye spørsmålene.

Dette understreker det poenget jeg viste til i innledningen. De praktiske oppgaver knyttet til bilens integrering nødvendiggjorde ekspertise. Ekspertene var ikke kun nødvendig for å løse politiske spørsmål, de skulle også løse bilismens praktiske oppgaver. Dette poenget er viktig å ha med seg når man diskuterer teknokrati. Det handler ikke bare om ideologi og makt, men også om praktiske oppgaver og løsninger.

Et annet forhold, og kanskje vel så spennende og kanskje litt skremmende, var at Vegnormalkomiteen kunne sitte i Oslo og bestemme hvordan vegene i Kirkenes og på Solør skulle se ut i framtiden. Selv om denne "maktutøvelsen" hadde basis i sentraladministrasjonens myndighet, underslår ikke det den potensielle kraft det lå i de tekniske spesifikasjonene for vegene. Vegnormalkomiteen kunne, lett karikert, "bestemme vegene" og "landet". Standardisering var i høyeste grad et medium for å utøve styring, og drive politikk, på en upolitisk måte, og på avstand.

Dette er kun et utdrag av den virksomhet TØU drev. TØU var en utkrystallisering av nye måter å tenke om samferdsels- og samfunnsmessige flaskehalser på. Forskningen ble i stor grad rettet mot å utarbeide og tilby metoder for mere effektive og rasjonelle samferdselsmåter. I sammenheng med de konkrete problemer Regjeringen, fagfolkene og de "ytte gruppene" opplevde, var dette ikke i seg selv "nok". Myndigheten til å fordele vegbevilgningene lå fortsatt hos Stortinget.

En generalplan for det norske bilsamfunnet

I 1963 ble TØU koblet opp mot det andre av OFBs initiativer, nemlig en vegplan for landet. I utgangspunktet var både forsknings- og vegplan-

initiativet deler av samme sakskompleks, nemlig utvikling av norsk vegtransport og med det, bilens utbredelse i Norge. Nå falt disse to bitene sammen igjen i forslaget om å starte en omfattende planlegging av det framtidige vegnettet i Norge. I 1964 ble det vedtatt å utarbeide en Norsk Vegplan 1. Men også vegplaninitiativet hadde et langt svangerskap.

Så tidlig som i 1953 sendte OFB en henstilling til Stortingets Samferdselskomité hvor de bad om at bevilgningene til vegnettet måtte økes.⁶¹ I 1956 arrangerte OFB et møte ved Universitetet i Oslo hvor det som skulle bli en svensk vegplan ble presentert for flere representanter fra Stortinget, departementene og Vegdirektoratet.⁶² I tillegg til en rekke andre møter som OFB holdt, ble to andre fora viktige for å fremme vegsaken. Det var Norges Ingeniørforening (NIF) og Polyteknisk Forening (PF).⁶³ Disse to organisasjonene holdt en rekke møter med siktemål å få utbedret vegnettet.

I januar 1957 holdt dosent Arnljot Strømme Svendsen et foredrag i PF om "Samfunnets transportbehov i dag og i morgen". Strømme Svendsen angrep måten investeringene i samferdselssektoren ble brukt på. Slik han beskrev det, ble investeringene anvendt som et middel for å dekke over økonomiske ulikheter mellom de forskjellige delene av landet. Han tok til orde for en mer intensiv satsing på kommunikasjonene rundt våre store befolknings- og industrisentra. Det var viktig å fjerne flaskehalsene som hindret et mer rasjonelt transportsystem, mente han.⁶⁴

I februar 1958 arrangerte OFB og PF i fellesskap et møte om vegbygging og vegplanlegging. På møtet holdt Generaldirektør K.G. Hjort, fra de svenske vegdirektoratet, et foredrag om "Den svenske vegplanen" og vegdirektør Backer talte om "norske vegplaner". Dessuten hadde Lærum et innlegg, hvor han understreket behovet for en rasjonaliseringsplan for vegbudsjettet og "*en virkelig samlet veiplan*". NTNf's administrerende direktør Robert Major, som var formann i PF, ga uttrykk for at han ønsket: "*en strategisk plan via en gjennomgripende utredning slik som svenskene hadde fortatt.*"⁶⁵

⁶¹ Opplysningsrådet for biltrafikken: *Styrets beretning for 1953*: 16.

⁶² Opplysningsrådet for biltrafikken: *Styrets beretning for 1956*: 14-15.

⁶³ Begge foreningene samlet ingeniører, men mens NIF var en profesjonsforening, var PF et forum for både ingeniører og andre teknologiinteresserte bedrifts- eller organisasjonsrepresentanter.

⁶⁴ Arnljot Strømme Svendsen: *I kraftens og velstandens epoke - Den Polyteknisk Forenings Jubileumbok*, Oslo: H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard), 1977: 85-86.

⁶⁵ Strømme Svendsen 1977: 83.; Opplysningsrådet for vegtrafikken - Arkivet: Opplysningsrådet for biltrafikken, *Styrets beretning for 1957*: 16-17.

I Majors uttalelse falt to elementer sammen. Det var "en strategisk plan" og "en gjennomgripende utredning". Det var, slik Major framstilte det, ikke nok bare med en plan, "utredningen", dvs. forskningen, burde ha en sentral plass i et framtidig vegplanarbeid. Nøkkelen i denne sammenhengen var ikke minst bruken av lønnsomhetskriterier for vegbygging.

Majors, og de andre foredragsholderne budskap ble presentert for et representativt utvalg av fagfolk og "toppfolk". Kongen, representanter for Samferdselsdepartementet, flere medlemmer av Stortingets samferdselskomité, samferdselsminister Varmann og Vegdirektoratets avdelingsdirektører var tilstede på møtet.⁶⁶ Etter møtet uttalte Varmann til pressen at han i samarbeid med Vegdirektøren nå ville diskutere et opplegg for en norsk vegplan.⁶⁷

14. juni 1964 ble en Vegplankomité oppnevnt av Regjeringen. Hvilke tanker Samferdselsdepartementet hadde med vegplanarbeidet kan også vurderes ut fra sammensetningen av vegplankomiteen som skulle lede arbeidet. Den ble satt sammen av 6 personer, tre ingeniører og tre sosialøkonomer. Det var vegdirektør Karl Olsen (komiteens formann), ekspedisjonssjef Thor Skrindo fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet, avdelingsdirektør i Vegdirektoratet Arne J. Grotterød, økonomisjef Egil Killi fra Vegdirektoratet, instituttsjef fra Transportøkonomisk institutt Erik B. Olimb og ekspedisjonssjef i Samferdselsdepartementet Robert F. Nordén.⁶⁸ Med andre ord et departementalt og teknisk-økonomisk fagutvalg.

Vegdirektoratet og TØU ble de viktigste leverandørene av ekspertise og utredninger for vegplankomiteen. Da komiteen holdt sitt første møte i Vegdirektoratet 13. september 1964 var Regjeringens mandat "tolket" av TØU og Vegdirektoratet. Jeg vil se på to punkter:

"Dette arbeidet skal munne ut i et konkret program for planlegging, prosjektering, finansiering og utbygging av riksvegnettet, eller deler av dette i de kommende 20-25 år. Og med konkrete forslag til framdrifts- og bevilgningsplaner for første 5-års periode."

Denne tolkningen viste til at komiteen så for seg at den skulle fastlegge det framtidige vegnettet og med det samferdselsstrukturen i kongeriket Norge for de neste 25 årene. Og det var ikke en samferdselsstruktur for

⁶⁶ Opplysningsrådet for biltrafikken: *Styrets beretning for 1958*: 16-17.

⁶⁷ Ibid: 17.

⁶⁸ TØI-Bibliotek: Norsk Vegplan, sammendrag av vegplankomiteens innstilling, desember 1969.

toget eller båtene, det var bilens rike som skulle bygges! Det var ingen liten oppgave for en komité bestående av tre sosialøkonomer og tre sivilingeniører.

*"På grunnlag av de teknisk-økonomiske analyser (herunder rentabilitetsberegninger), foreslås en prioritets- og tempoplan for investering og utbygging innenfor alternative investeringsrammer."*⁶⁹

Tolkningsutkastet vektla at det var teknisk-økonomiske analyser skulle ligge til grunn for prioriteringene av det framtidige vegenettet. En slik spesifikasjon fantes ikke i Samferdselsdepartementets mandat for arbeidet. Det betydde at lønnsomhetsberegninger skulle være det redskap som skulle gi prioriteringene av det framtidige vegenettet. Politiske vurderinger skulle med det erstattes av lønnsomhetsvurderinger.

Reaksjonene på planen

Jeg skal ikke behandle planarbeidet og reaksjonene på den ferdige planen her, kun vise noen sider aspekter som viser til det ovenstående. Planen ble lagt fram i 1969. Den møtte sterk kritikk både i massemedia og senere i Stortinget. Kritikken var først og fremst et krav om større ressurser, og da særlig fra distriktene. Dette var ikke uventet og at planarbeidet hadde virket kan vi ikke minst se av et innlegg i *Aftenposten*:

*"De mange trafikanter som lenge har ergret seg over flaskehalser og bilslitne veier, har grunn til å øyne lyspunkter efterat innstillingen om Norsk veiplan ble avgitt igår (...)"*⁷⁰

I avisens sto det også at dette var et historisk øyeblikk som brakte tankene tilbake til "mosegrodde minner om en vegplan fra første verdenskrig" som ikke var "en plan for bilalderen". Og videre:

*"Stortinget forsøkte i sin tid å fastslå en distriktsmessig fordelingsnøkkel som - i prinsippet for evig tid - skulle brukes på Statens årlige veibevilgninger."*⁷¹

⁶⁹ Vegdir-A: Norsk Veplan - Protokoll 1/64 - Møte i vegplankomiteen 13.september 1964: 4.; De andre punktene var: 3.

⁷⁰ "Milliard-investeringer i norske veier. Øket innsats gir moderne veinett", i *Aftenposten* 1. juli 1969.

⁷¹ Leder i *Aftenposten*, 1. juli 1969.

Dette viser klart og tydelig tilbake til de konflikter jeg viste til i innledningsvis. Avisen skrev videre:

*"Alle samferdselsministre i etterkrigstiden har måttet bruke adskillelig av sin politiske kløkt til å frigjøre Statens vei-bevilgninger fra de antikverte bindinger"*⁷²

De antikverte bindinger var i første rekke prinsippet med å føre en fast del av bevilgningene til distriktene og at det resterende beløpet skulle fordeles etter "tautrekking" og "hestehandel" i Stortinget.

Da Stortinget behandlet planen i 1971 var synspunktene mer blandet. I mellomtiden hadde Samferdselsdepartementet justert forslaget ved å føre større summer til det "sekundære vegnettet". Planens distriktsprofil, eller mangel på sådann, var en gjennganger i innleggene. I tillegg kom det reaksjoner som berørte andre aspekter ved planen. Et godt eksempel på det var arbeiderpartiets Guttorm Hansen som var bekymret for at NVP1 kunne komme til å legge slike føringer på den framtidige utviklingen at helhetsvurderingen av alle samferdselsmidlene ville bli skadelidende:

*"Jeg vil imidlertid sterkt understreke at Norsk vegplan ikke må bli en plan som binder oss så sterkt i vår samfunnsutvikling at den blir en slags politisk barriere som vi nå skal møte ved enhver tenkelig korsveg i tida framover."*⁷³

Dette sitatet understreker på samme måte som innlegget i Aftenposten at NVP1 hadde tilført et nytt element til samfunnsplanleggingen. De viser i tillegg at planen hadde "virket". Politikk var satt på spissen erstattet av forskning og utredninger.

Sammendrag

Jeg har undersøkt noen av de utviklingstrekk, initiativer og hendinger som førte fram til etableringen av transportøkonomisk forskning i Norge. På samme måte har jeg vist hvordan forskningen ble koblet til planlegging gjennom initiativet til en Norsk Vegplan 1. Selve planarbeidet har jeg ikke behandlet i denne artikkelen.⁷⁴ I epilogs form har jeg gitt også gitt en kort skisse av noen reaksjoner da planen ble lagt fram.

⁷² Ibid.

⁷³ *Forhandlinger i Stortinget nr. 48, 26. oktober 1971: 403.*

⁷⁴ Se Per Østby: *Flukten fra Detroit: Bilens integrasjon i det norske samfunnet*, Dr.Art avhandling i historie levert ved Universitetet i Trondheim, februar 1995.

Forskningsinitiativet var i utgangspunkt et forsøk på å skaffe kunnskap og statistikk om endringene i samferdselssektoren. I forlengelsen av dette ble forskningen vurdert som et mulig redskap for å løse den politiske drakampen mellom Regjering og Storting. Veginitiativet på sin side, bunnet i ønsket om en bedre vegstandard. Både Regjeringen og de ytre grupperingene ønsket å sette inn mest mulig ressurser på hovedvegnettet. Dette ønsket var det ikke mulig å få gjennomslag i Stortinget ved de vanlige budsjettbehandlinger.

I denne forhandlingsprosessen utkrystaliserte det seg en felles forståelse om de muligheter det lå i "en generalplan for vegene". Imidlertid var det ikke nok med bare en plan. Plan-løsningen ble sett i sammenheng med den andre linjen, forskningen. En plan koblet til teknisk-økonomiske beregninger og prognoser, åpnet for muligheter til å redefinere hele bevilgnings- og budsjettssystemet. På den måten var det mulig å fravriste Stortingspolitikernes styringen.

Sentralt i dette sto rentabiliteten. Dette var et vanlig beregningsverktøy for ingeniører og sosialøkonomer for å fastsette lønnsomhet i industriprosjekter. Brukt på samferdselsoppgaver var dette en beregningsmåte for å peke ut de mest økonomiske riktige løsningene for vegbygging eller vegutbedringer. Veger i distrikter med liten trafikk eller spredt befolkning var ikke lønnsomme, beregnet på en slik måte. De ville tvert i mot falle lengre ned på, eller helt ut av prioriteringslisten.

Det er vanskelig å gi et eksakt svar på når og i hvilken grad Regjeringen så de mulighetene som lå i kombinasjonen plan/beregninger for å komme rundt "vegbudsjettdebatten". Strategi eller ikke, en vegplan muliggjorde at "politisk hestehandel" kunne erstattes av en helhetlig vurdering basert på lønnsomhetsberegninger. Og med det kunne de politiske valgproblemene løftes ut av politikken og ned til ekspertene.