

Per Østby

Den Mobile Tyrannen?
Motkultur og moteekspertise

STS-arbeidsnotat 16/95

ISSN 0802-3573-113

arbeidsnotat
working paper

Innledning

I tiden mellom 1945 og 1960 ble privatbilen av regjeringen sett på som en trussel mot landets valutareserver. Av den grunn ble eie og bruk av biler forsøkt begrenset. På 1960-tallet skiftet Regjeringen holdning og bilen ble utropt som et gode og et symbol på Arbeiderpartiregjeringens suksess. Alt ble lagt til rette for den kommende bilismen. Fra 1970-årene av ble bilen "fortolket" på ny. Av mange ble bilen nå sett på som en trussel mot liv og helse, og ikke minst som en motsetning til "det gode liv". Vi kan se dette som en utvikling i tre faser. I de tre fasene ble ulikt meningsinnhold knyttet til bilen. Det må legges til at det ikke var noen klare overganger eller skiller mellom disse fasene, det handlet først og fremst om hvor tyngdepunktet lå.

I alle fasene utløste bilens integrering konflikter, bilen ble en arena hvorpå politiske og praktiske problemer utspilte seg. Konfliktene og problemene var også ulike fra fase til fase. Mens konfliktene dreide seg om "*varen bil*" i 1950-årene, var andre fase preget av "*funksjonen bil*". I den siste fasen var det ikke lenger varen eller funksjonen, men *konsekvensene av bilen* som i økende grad kom i fokus. Mens det i første fase var en konflikt knyttet til salgs- og importrestriksjoner, ble det i andre fase et spørsmål om å bygge veger for å føre bilen mellom landsdelene og gjennom byene. I siste fase dreide oppmerksomheten seg om hvordan folk ikke skulle unngå skader, eksos eller støy.

På samme måte endret virkemidlene seg i hver fase og ble forsøkt løst av forskjellige aktørgrupper og med varierende typer "verktøy" og tiltak. Det vi kan si er at kunnskap, forskning og planlegging ble sentrale elementer i den omdannings- og transformasjonsprosess som bil og samfunn gjennomgikk i disse fasene. Mens bilen ble forsøkt regulert med juridiske og makroøkonomiske virkemidler i første fase, ble trafikk-økonomi og trafikkteknikk den kunnskapsbase som "bilalderen", det vil si 1960-årene, bygget på. Denne typen kunnskap ble igjen utfordret på 1970-tallet av samfunnsforskningen som innførte begreper som trivsel, sikkerhet og miljø.

Hvis vi går til andre fase, perioden fra slutten av 1950-tallet og 1960-tallet, var transportøkonomene- og ingeniørenes ideal at trafikken skulle

sluses hurtig og effektiv gjennom gater og veger. Dette var det idealbilde Norsk Vegplan 1 (NVP1) bygget på. Da NVP1 ble lagt fram i 1969 ble den møtt med tildels heftig kritikk. Et ankepunkt var at landets vegnett og med det landets bosetting ikke burde utformes med teknikk og økonomi som eneste variabler. Kritikken ble videreført i Stortinget. Flere representanter mente at de som folkevalgte ble "overkjørt" av ekspertisen. Det ble etterspurt "moteekspertise" og ikke minst mer politisk styring. I sammenheng med kritikken dukket også spørsmålet om bil og miljø opp.

Siden et nytt planarbeid, Norsk Vegplan 2 for byer og tettsteder, var under utforming, ble kritikken og kravene til en viss grad nedfelt i mandatet, og utformingen av den nye planen og i sammensetningen av den nye vegplankomiteen. Denne gangen skulle planleggingsprosessen skje på en annen måte mente mange.

Dette er ikke ment som en sammenfattende eller dekkende analyse, til det er det empiriske materialet for knapt. En hensikt er å undersøke om politikken, som var løftet fra den politiske arena til ekspertenes domene på 1960-tallet, ble ført tilbake til planleggingsprosessen på nytt i denne fasen. I tillegg vil jeg sette søkelyset på noen av de endringer som skjedde i forhold mellom bil og samfunn i 1970-årene. Hvilke nye aktørgrupper kom på banen og hvilke meninger og synspunkter målbar de?

Modeller og datamaskiner

Transportøkonomisk utvalg (TØU) startet sin virksomhet i 1958. Målsetningen med etableringen var å skaffe kunnskap og å utvikle strategier for å møte "bilalderen". TØU, senere transportøkonomisk institutt (TØI), ble en sentral premissleverandør og et nøkkelmiljø for utformingen av norsk samferdselspolitikk i perioden mellom 1960 og 1970. I forlengelsen av etableringen ble det også vedtatt å lage en "generalplan" for landets veger. I 1964 startet arbeidet med det som skulle bli en av de største planleggingsprosjektene i Norge etter krigen, nemlig Norsk Vegplan 1 (NVP1). TØI ble viktig i arbeidet med denne planen.

Sentralt i planarbeidet 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 den mest hensiktsmessige utbyggingstakten og prioriteringen for vegbygging eller vegutbedringer. Slik skulle samfunnet få mest mulig igjen for investeringene i vegsektoren.

Da planarbeidet startet beskrev formannen i plankomiteen, Karl Olsen, det som skulle skje på følgende måte:

*"Men av alle de teoretisk mulige løsninger er det sikkert bare en løsning som er den økonomisk riktige og som samfunnsøkonomisk er best. Å finne fram til denne løsningen er en meget omstendelig regneoppgave som bare kan løses av en elektronisk databehandling. På grunnlag av alle de forskjellige opplysninger vi har innhentet, om anleggsutgifter, kjøreutgifter, trafikkmengde, vedlikeholdsutgifter osv. kan vi lage såkalte vegvalgsmodeller. Disse blir matet i regnemaskinen og regnemaskinen gir oss da faktisk det teoretiske grunnlaget for å velge ut de veglinjer i dette land som gir oss det beste vegnett for å betjene vegtrafikken i 20-25 år framover i tiden."*¹

Denne uttalelsen fra 1964 viser at ambisjonene var store, tiltroen til de "verktøy" som sto til rådighet for vegplankomiteen likeså. Med hjelp av modeller og datamaskiner skulle vegplankomiteen utforme det norske vegnettet fram til 1990.

Samfunnet var ingen fabrikk

Med et slikt utgangspunkt kom hverdagen Olsen rimelig fort i møte. Da arbeidet med NVP1 startet oppdaget planleggerne at det ikke var så enkelt å utrede vegnettet på den måten som var beskrevet. Problemet var ikke metodene i seg selv, men det som komiteen skulle regne på. Rentabilitetsberegninger var mulige for anlegg og prosjekter av et visst omfang. I dette tilfellet var det ikke et begrenset prosjekt, men satt på spissen, omformingen av en hel nasjon. Og samfunnet var ingen fabrikk.

For å måle trafikkmengden og "trafikkstrømmene" ble det satt i gang trafikkteLLinger rundt om i landet. Tellingene skulle kombineres med intervjuer av trafikantene. Intervjuene skulle vise hvor trafikantene skulle hen og hvilket ærend de hadde. Ut fra det som man anså som nødvendige registreringspunkter ville man sitte igjen med over 800 000 intervjuer. Selv i dag, med dagens datautstyr ville dette blir et krevende arbeid. I 1964 var tilgangen på egnet utstyr og programmer til slike registreringer begrenset.

Et annet problem var hvordan lite trafikkerte, men næringsmessig eller samfunnsmessig viktige veger skulle komme på plass i beregningene.

¹ Karl Olsen: "Orientering om norsk vegplan - litt om det teoretiske opplegg og de nærmeste vegoppgaver", vedlegg til referat fra møte i Vegplanrådet 27. november 1964: 3.

Ulempen ved rentabilitetsberegninger var at veger i distrikter med liten trafikk eller spredt befolkning ikke var lønnsomme beregnet på en slik snever måte. Siden alt til slutt skulle gjennom et dataprogram som ville gi en prioriteringsliste var dette opplagt et problem. Til tross for komiteens sterke fokus på det tekniske og økonomiske, var det ingen tvil om at de innså at det lå politisk sprengstoff i denne måten å utføre prioriteringer på. Vegutløsninger og veger i grisgrendte strøk ville "nulles". Det var opplagt at det ikke var politisk mulig eller hensiktsmessig.

"Økonomiske vurderinger av død og invaliditet er drøftet, men ikke funnet formålstjenlig"

Et annet område hvor metodikken viste seg ubrukbar var i forhold til sosiale omkostninger som f. eks trafikkskader. Hvordan skulle lemlestelse og død beregnes økonomisk? At trafikkkulykkene kostet og ville koste samfunnet store summer var opplagt. Ved utbedringer av vegene kunne man oppnå to ting: Vegene skilte harde og myke trafikanter og ble av den grad sikrere. Et annet utfall var at bedre veger ville gi økning i antallet biler og opplagt større hastighet på bilene. Det ville igjen medføre flere ulykker og av den grunn større utgifter for samfunnet.

"Med den begrensede tid som står til disposisjon i vegplanarbeidet vil det ikke være anledning til å ofre sikkerhets-problemene noen større oppmerksomhet. Spørsmålet om en permanent trafikksikkerhetsforskning bør tas opp".²

Nå var det neppe bare tiden som var begrensningen i dette tilfellet og etter å ha drøftet dette saken kom komiteen fram til følgende konklusjon:

"Økonomiske vurderinger av død og invaliditet er drøftet, men ikke funnet formålstjenlig."³

Som vi ser valgte plankomiteen å utelate dette fra planleggingsarbeidet med henvisning til at man ikke kunne behandle denne typen variabler. At de ikke klarte dette i 1965 var kanskje ikke så rart, selv i dag er beregninger av trafikkkulykkes betydning og kostnader et område der det er vanskelig å finne entydige svar.

² Rolv Slettemark: *Resymé av arbeidsdokument nr. 8: Norsk Vegplan. Prioritering av investeringer i veger som inngår i Norsk Vegplan. Et diskusjonsgrunnlag*, vedlegg III til møtereferat 3/65 i Vegplankomiteen: 3.

³ Ibid.

Å regne uten å regne

Datamaskiner og beregningsprogrammer til tross, å regne seg fram i denne omfattende og kompliserte materien viste seg svært vanskelig. Underveis i planarbeidet ble det foretatt tilpasninger og forenklinger på alle områder. Resultatet ble en grovberegning etter rentabilitetsprinsipper, deretter justeringer og skjønn. I ettertid viser det seg at kun 18 prosent av prioriteringene ble basert på rentabilitet, resten på grunnlag av skjønn. I planarbeidets siste fase satt komiteen seg ned med bunken av data-utskrifter og justerte tallene. Hvis vi ser på planarbeidet fra en faglig-metodisk synsvinkel var det ikke videre vellykket.

NVP1 ble sluset gjennom i Stortinget. Her må det legges til at komiteens forslag ble tilsatt ekstrabevilgninger og distriktsjusteringer av Samferdselsdepartementet. Til tross for det ble ikke prioriteringene endret i vesentlig grad. På grunnlag av NVP1 ble de nye vegene bygget. Ikke alle med en gang, og ikke så fort som planlagt, men de kom på plass, en etter en. Disse vegene ble på mange måter monumenter over kunsten å regne seg fram til en ny "virkelighet", uten å gjøre det. Dette nye rokket ikke bare ved de gamle systemet for fordelinger og prioriteringer, det kullkastet det totalt. Politiske valg var erstattet av beregninger. Modellene hadde byttet plass med politikken.

Hvis vi ser på den beskrivelse som en av plankomiteens medlemmer, Arne J. Grotterød, ga i et utkast til foredrag i 1973 ser vi hovedpoenget:

*"Hvis noen nå vil forsøke å presse frem "sin veg", så reises automatisk spørsmålet om hvilke andre prosjekter som skal vike eller forskyves i Vegplanen. For å få svar på det må faktisk hele det kompliserte spill som førte fram til Vegplanen, igjen settes i virksomhet. I praksis vil dette bare finne sted i forbindelse med de 4-årige rulleringer."*⁴

Selv om både opplegget, metodene, sammensetningen av plankomiteen og selve planen ble sterkt kritisert og delvis endret, betydde ikke dette noe for selve grunnlaget. Veger skulle heretter planlegges med bakgrunn i objektive kriterier og beregninger, og etter plan. Det som hadde skjedd fra vedtaket om en plan til planen var godkjent av Stortinget, var at valgproblematikken var blitt løftet ut fra det politiske domene, og over på ekspertenes arena. Kanskje det viktigste var at "planleggingssystemet" ble stående som et viktig "politisk" verktøy for framtiden.

⁴ Arne J. Grotterød: "Politikeren som vegplanlegger - Vegplanleggeren som politiker", Foredrag holdt i 1974.

Kritikk av NVP1

Da NVP1 ble lagt fram skrev *Aftenposten* at det nå endelig kommet fart i planene om en forsert utbyggingen av vegnettet. Men ikke alle var like entusiastiske som denne avisen. Innstillingen fra vegplankomiteen fikk hard medfart. Kritikken var mangesidig og kom fra ulike hold. I et intervju sier formann for vegplankomiteen Karl Olsen selv om dette:

*"Det var et forferdelig spetakkel, og jeg stod midt oppe i dette. Det var knapt en organisasjon eller en forening med respekt for seg selv, som ikke skulle være med å diskutere Norsk Vegplan. Vi ble sablet ned over alt, i aviser, kringkasting, nær sagt i hele den norske offentlighet."*⁵

Kritikken er interessant av flere grunner. For det første sier den noe om at NVP1 var viktig i samtiden. For det andre viser kritikken at det var flere syn på vegutbygging, at bil og veg var et kontroversielt spørsmål.

Når det gjelder den offentlige motstanden mot planen så er det grunn til å dele den i to. Hovedkritikken var tildelingen av for små ressurser. Alle distrikter ville ha "mere" veg. Kritikken var altså ikke rettet mot bilisme som sådan. Tvert i mot kan kritikken tolkes som ønsket om mere bil og med det mere bilisme, i kritikernes egne distrikter. I forlengelsen av denne kritikken ble det vist til at planen var et produkt laget av eksperter på oppdrag av sentralmyndighetene. Denne typen kritikk var neppe uventet. Både intensjonene bak planen og selve planarbeidet hadde vært rettet mot en omfordeling av midlene til de "viktigste" vegene. Den andre hoveddelen av kritikken var en kombinasjon av flere elementer som: Fagfolk, innretningen av planen, hvilke forhold som var blitt vurdert osv.

Morten Thornquist har undersøkt reaksjonene på NVP1. Hans rapport, *Planlegging og omgivelser - en studie av reaksjonene på Norsk Vegplan* ble trykket i 1971. Her skriver han at kritikken ble rette mot en rekke forhold, hvor de teknisk-økonomiske sidene ved planen, konsekvensene av planen og den generelle planleggingsproblematikken var de viktigste.⁶ To av dem, de økonomiske argumentene og distriktspolitiske argumenter var oftest representert i kritikken. De sto for henholdsvis 61 og 42

⁵ Karl Olsen: "Norsk vegplan, et pionerarbeid", i Kjell Hegdalstrand (Red): *Fra kjerreveg til vegplan - vegineniøren forteller*, Hamar 1988: 65.

⁶ Morten Thornquist: *Planlegging og omgivelser, En studie av reaksjonene på Norsk vegplan*, Oslo: Institutt for Statsvitenskap, UiO 1971: 120.

prosent av innleggene.⁷ Dette var kravene om flere ressurser som jeg viste til over.

Thornquist opererer i tillegg med en rekke undertema og deres representasjon i avisinnleggene: De tekniske argumentene som tok for seg utformingen av vegene (11 prosent). Effektivitetsspørsmålet, hvor avstander og reisetid ble vurdert (6 prosent). Målsetningsproblemene dreide seg om hvilke verdier NVP1 skulle realisere (6 prosent). Urbanisering som en følge av planen (9 prosent). Miljøvern og naturvern (10 prosent). Trafikksikkerhet (10 prosent). Komiteen og rådets sammensetning var nesten et ikke-tema (1 prosent). Forholdet mellom politikere og eksperter (17 prosent). Sektorplanargumentet, det vil si at planen behandlet kun en isolert del av samfunnet (20 prosent). Nivåplanargumentet, som tok for seg hvor beslutningene ble foretatt (26 prosent). Det Thornquist kaller alternative planer (3 prosent). Prognosene (8 prosent). Privatbilisme kontra kollektive transportmidler (9 prosent). Om NVP1 var et uttrykk for eksisterende planlegging (2 prosent).⁸

Når det gjelder Thornquists funn er utvilsomt de "tyngste" kategoriene, økonomi og distrikt korrekte observasjoner av meninger hos organiserte aktørgrupper i samtiden. Kritikken mot planen må først og fremst oppfattes som et ønske om mere veg. Selv om noen av de kategoriene Thornquist opererer med indikerer en bilismekritikk slik vi kjenner den i dag viser prosentstørrelsene noen annet. Kunne man vente at miljøspørsmål var et viktig tema i 1969? Hva la man på dette tidspunktet i begrepet miljø? Hvilken oppfatning hadde samtiden av forholdet mellom privatbilisme og kollektive transportmidler, i en tid hvor det å få egen bil fremdeles var drømmen? Ble bruken av prognoser betraktet som et problem i en periode hvor forskning og utredninger ble sett på som objektive størrelser og av den grunn som "sannheter". Det gjør at undersøkelsen bør betraktes på en annen måte.

Disse spørsmålene gjør at Thornquists studie kanskje er like viktig som en kilde og inngang til forestillingene hos "visse grupper" i samtiden enn som en studie av den offentlige debatten. Thornquist avsluttet rapporten i 1971. Han var en del av samtidsdiskursen. Hans valg av kategorier viser hvilke forestillinger om bil, veg og samferdsel, som Thornquist hadde. Og ikke minst om hvordan han så på planlegging. Kilden Thornquist viser til en ny aktørgruppe i samtiden, en gruppe han

⁷ Ibid: 122.

⁸ Ibid: 122-138. Prosentdelen er regnet i forhold til alle innlegg som presenterte argumenter om planen. Det vil si 666 stykker. Det totale prosenttallet overstiger 100 fordi mange artikler hadde med flere argumenter enn ett.

utvilsomt selv var en del av. I første omgang vil jeg kalle dem for "de nye ekspertene".

Thornquist uttrykker overraskelse over at NVP1 som "symptom" bare ble kritisert i et fåtall av innleggene. Det samme gjaldt målsetningene for planen og bruken av prognoser. Slike kategorier var "de nye ekspertenes fokus". Thornquists "små kategorier" er en kilde til å belyse et skifte i kunnskapsgrunnlaget innen ekspertenes egne rekker, et skifte som også skulle bre seg til den offentlige debatten. Thornquist var utvilsomt deltager i en ny forskningstradisjon, en tradisjon som var begynt å vende seg mot de sterkt teknisk-økonomisk pregede utredningene. Hans "små" kategorier blir nesten tomme fordi de er begreper han skal måle ennå befinner seg hos ham selv og hos "de nye ekspertene".

Thornquists studie er derfor en indikasjon på at den teknisk-økonomiske problemdefinisjonen var i ferd med å bli utfordret av andre forskningsmessige problemdefinisjoner. Thornquist var en del av framveksten av en mer samfunnsfaglig orientert forskning som igjen skulle legge kimene til nye allmenne og politiske forestillinger og forståelses-elementer. Samfunnsvitenskapene banket på og utfordret ingeniørene og sosialøkonomene i de norske ekspert- og planleggingsmiljøene.

NVP1 i Stortinget

I 1971 kom Stortingsmeldingen om NVP1 opp til behandling i Stortinget. Generelt sett var debatten der mer positiv enn avisdebatten. Men det var også mange svært kritiske kommentarer. Innvendingene ble også nå rettet mot planen som ekspertprodukt, sentralstyrt og sektorrettet. I tillegg var innleggene sterkt preget av krav om at distriktene måtte sikres i større grad.⁹ Kritikken var også her en kombinasjon av styring og krav om mer penger. Sakens ordfører Paul Svarstad fra Høyre kom i forbindelse med sin redegjørelse med det han kalte for "en privat meningsytring":

*"at med små skadeverknadar for stamvegane og motorvegane både i tid, pengar og meter kunne ein løyst nokre fleire utkantproblem som nå bli utskotne i tid"*¹⁰

Denne "private" bemerkningen fra sakens ordfører viser at problemet med fordelingen mellom distriktene og de mer sentrale strøkene ikke var

⁹ Forhandlinger i Stortinget nr. 48, 26.oktober 1971.

¹⁰ St.tid. Stortingsdebatten om Norsk Vegplan 26. oktober 1971: 378.

fjernet selv om Samferdselsdepartementet hadde justert opp tilskuddene til det "sekundære" vegnettet.

En rekke andre talere tok opp det samme forholdet, og Asbjørn Granheim fra Senterpartiet kom med følgende hjertesukk:

*"Bevilgningene er i stor utstrekning basert på transportøkonomiske beregninger. Resultatet av dette er at moderne motorveger med mange kjørebane sluker så store beløp at det blir for lite til utbyggingsområdene ute i periferien. Det må rettes opp."*¹¹

I tillegg til at debatten dreide seg om utkantdistriktenes situasjon kom diskusjonen også nå til å bære preg av at representantene skulle markere seg i forhold til sitt eget valgdistrikt.

Selv om dette ble et ordskifte om forholdet mellom sentrum og periferi, ble også selve planarbeidet fokusert. Senterpartiets Erling Engan uttrykte seg på denne måten:

*"Jeg mener det ikke går an - i hvertfall i et land som Norge - ved sammensetningen av en slik komite å glemme det politiske innslaget og de politiske vurderinger i en sak som denne."*¹²

For å illustrere problemet viste han til Vegplankomiteens prognoser for bosetningsutviklingen. Hans litt spydige kommentar til det var, at han håpet at Vegplankomiteens påstand om at 80 prosent av befolkningen ville bo i tettbygde områder i 1990, ville vise seg å slå feil. Engan understreket farene for at prognosene, i stedet for å være en indikasjon om en framtidige utvikling, ville komme til å styre utviklingen. Hans forslag til endringer var at posten til distriktsutbyggingsveger måtte fordobles, og at den ikke skulle brukes på hovedvegene.¹³

Engans forslag er interessant fordi det indikerer et nytt dilemma for Stortinget og hvordan det ble tenkt løst. Problemet var ekspertutredningen og den helhetlige planen. Løsningen var å forskyve enkeltbevilgninger. Kan det være fordi planen slik den forelå ble oppfattet for sammensatt og ugjennomtrengelig til å kunne endres? Alt tyder på det.

Arbeiderpartiets Guttorm Hansen var bekymret for at planen kunne komme til å legge slike føringer på den framtidige utviklingen at helhetsvurderingen av alle samferdselsmidlene ville bli skadelidende. Guttorm Hansen brukte betegnelsen barriere som betegner noe irreversibelt, ugjenkallelig og lukket. Hansen kom også inn på et annet forhold, jeg vil

¹¹ Ibid: 431.

¹² Ibid: 392.

¹³ Ibid: 392.

utdype det med et utsagn fra Tønnes Andenæs fra Arbeiderpartiet: kom med:

*"Jeg er ellers i tvil om samferdselskomiteen alene skulle ha forberedt innstillingen for Stortinget. Der vegen legges, kommer folk til å bo, eller - for å si det omvendt og riktigere - der vi ikke legger veg, kommer folk ikke til å bo. Vegplanen er med andre ord med å trekke opp det bosettingsmønster som først og fremst Stortingets kommunalkomite har ansvaret for å hamre ut."*¹⁴

Slik det ble beskrevet var ikke planen bare en barriere i bevilgnings-sammenheng, men også fysisk bestemmende. Det var ikke bare et spørsmål om hvor vegene skulle gå, det handlet også om hvor folk skulle bo i dette landet. Slik det ble framstilt, indikerer disse to sitatene at NVP1 ble sett på som noe mer enn et budsjett. Slik planen framsto i disse representantenes øyne var planen mer enn et dokument over mulige veger i framtiden, den var i ferd med å bli en representasjon av det framtidige vegnettet og med det lokalisering av mennesker og virksomhet. Planen var et scenario for det framtidige lokaliseringsmønsteret her i landet.

Venstres Hans Hammond Rossbach satte disse problemene inn i en mer helhetlig ramme:

*"Jeg må si personlig at en føler seg veldig liten som stortingsmann i forhold til en slik overveldende plan. Her har eksperter, datamaskiner og spesialister i departementet arbeidet i årevis for å legge frem denne planen, og en føler det slik - iallfall gjør jeg det - at å rette og forandre på denne planen er så og si umulig."*¹⁵

Dette var Engans og Guttorm Hansens bekymringer i klartekst. Om planen ikke var noen dramatisk endring av bevilgningene til distriktene, hadde den en annen viktig funksjon, den låste og bandt utviklingen. Rossbach fortsatte:

*"Dette berører i realiteten et svært sentralt politisk problem, nemlig spørsmålet om hva slags ressurser vi som politikere har til å kunne møte den ekspertise som administrasjon og fagkomiteer opererer med."*¹⁶

Med dette satte Rossbach søkelyset på flere viktige forhold som gikk videre enn selve vegdebatten. Det var for det første den tradisjonelle konflikten mellom Regjering, med fagdepartementer og Stortinget. På

¹⁴ Ibid: 425.

¹⁵ Ibid: 439.

¹⁶ Ibid: 439.

mange måter handlet dette om sentrale politiske spørsmål knyttet til spørsmålet om demokrati. Forskjellen var at her ble ikke "folket" trukket inn. Det var motsetningen mellom Stortinget og Regjeringen. Men dette var også noe mer. Ekspertene var blitt sterke allierte for Regjeringen.

I og for seg var ikke dette noe nytt. Bruk av faglig ekspertise hadde fulgt det norske styresettet fra 1800-tallet. På 1950-tallet hadde bruken av den sosialøkonomiske terminologi og ekspertise skapt irritasjon hos enkelte stortingsrepresentanter. Arbeiderpartiets bruk av sosialøkonomene er mye tematisert i norsk historie. Hvorfor skapte dette slik skepsis nå?

Det er en rekke plausible forklaringer på det. For det første var det i dette tilfellet snakk om utbyggingen av en infrastruktur som berørte hele landet. Det var i sin ytterste konsekvens et spørsmål om hvor folk skulle bo eller ikke bo. Det er i tillegg en annen forklaring, med kanskje langt større konsekvenser.

Lokalisering av veger hadde en mer varig karakter enn f.eks næringsvirksomhet. Vegene ville bestemme bosetningsmønsteret i uoverskuelig framtid. Ingen andre valg ville i samme grad forbli "selve framtiden". Planen var ikke bare prognoser, beregninger, og med det "størknet ekspertise". I tillegg ville den om noen år også være "størknet politikk". Eller i dette tilfellet "størknet ekspertise".

Nye vegtraseer, bruer og asfaltveger ville være langt vanskeligere å endre enn prispolitikk og utenrikspolitikk. Om planen var en barriere, ville et ferdig vegnett definitivt være en enda sterkere barriere mot endringer. Mens sosialøkonomenes fastlegging av premisser hadde vært regulerende og styrende, ble kombinasjonen av økonomi, teknikk og den materielle realisering, mye mer enn det. Det ville låse og framskrive på en helt ny måte. Det var opplagt at de av stortingsrepresentantene som så planen på dette grunnlaget ble bekymret.

Av den grunn var det at Rossbach presenterte i sitt innlegg en annen løsning enn den Engan hadde gjort. Han påpekte behovet for å skape en motekspertise som politikerne kunne anvende for å stå imot presset fra denne typen utredninger.¹⁷ Selv om det var framtiden Rossbach snakket om, var hans forslag en mer aktiv løsning. Han ville ikke bare endre sluttresultatet, men være med i utformingen av prognoser og prioritering i utgangspunktet. Ikke minst var det snakk om å skape en motvekt til det som ble oppfattet som Regjeringens enerett på ekspertisen. Han fortsatte:

¹⁷ Ibid: 439.

*"Jeg tror at vegplanen er et klart eksempel på hvordan vi som politikere i realiteten har - etter min oppfatning iallfall - forholdsvis liten direkte innflytelse på det som skjer."*¹⁸

Dette var et klart uttrykk for maktesløshet. Og det var de norske sentralmyndighetene, Regjeringen og departementer, og deres bruk av ekspertise, som opptok Rossbach. De besatte ekspertisen og den ble brukt.

Daværende samferdselsminister, Reiulf Steen, hadde en litt annen vinkling på planen:

*"Det er en lang rekke forskjellige faktorer som ligger til grunn for det totale trafikkmonster som er utviklet i vårt samfunn. I virkeligheten er det bare noen få av disse faktorer som de politiske myndigheter har hatt herredømme over. Bilismens utvikling er langt på veg formet av motorindustrien i de store bilproduserende land."*¹⁹

Steens påstand er også interessant på mange måter. For det første er dette et syn vi kjenner fra tidligere. Nemlig bilismen som en kraft som ikke lot seg bremse og at det kun var få elementer ved den som lot seg påvirke. En slik forestilling om det ubestemmelige og ukontrollerbare hadde vært vist til som en årsak til at Vegplanarbeidet hadde startet. Steens argument kan i utgangspunktet tolkes som et rudiment av den argumentasjon som knyttet seg til Arbeiderpartiets bilsyn på 1950- og 1960-tallet. At bilen presset på. Det er liten grunn til å tro at Steen var så lite oppdatert som det.

Dette viser til nok en vri på den samfunnsmessige debatten. Dette var den gamle argumentasjonen, men med nye elementene. Et eksempel på det er Steens påpeking av motorindustriens betydning. Ved første øyekast ligner dette på en slags kapitalismekritikk. Jeg tror dette viser til framveksten av nye forestillinger om bil og bilisme, denne gangen knyttet til den gryende politiske radikaliseringen i denne perioden. Kapitalkrefte-nes frie spill og motorindustrien ble ofte gjort til syndebukker for bilismen i byene.²⁰

Steen fortsatte med å si at det var nødvendig å skaffe seg politisk kontroll over samferdselen. De tekniske og økonomiske vurderingene måtte underlegges politisk kontroll. Han fortsatte:

¹⁸ Ibid: 439.

¹⁹ Ibid: 406.

²⁰ Jan Carlsen og Hansmagnus Ystgaard, *Trafikkkrigen*, Oslo: Pax, 1970; Pål Jensen, *Bilens diktatur*, Ski: Vedralia Forlag, 1979.

*"En av de aller største og mest kompliserte utredningsoppgaver vi står ovenfor, er likevel arbeidet med en vegplan for tettstedene. Utformingen av mandatet for dette arbeidet er allerede i gang i departementet. Det er min mening at denne utredningen allerede fra første stund bør være underlagt betydelig politisk styring. I tillegg til en faglig sammensatt plankomite tar en derfor sikte på å utnevne et organ sammensatt på politisk grunnlag."*²¹

Her ser man konsekvensene av den kritikk som allerede var rettet mot NVP1. Planlegging måtte i større grad underlegges politisk kontroll. Steen tegnet konturene for styringen av den planen som allerede var på trappene, nemlig Norsk Vegplan 2 (NVP2) for byer og tettsteder.

NVP2 - noe nytt

På det tidspunkt da kritikken mot NVP1 kom, var det allerede stor aktivitet i Vegdirektoratet. Forberedelsene til Norsk Vegplan 2, for byer og tettsteder, var i gang. Dette pågikk fram til januar 1972 da en ny vegplankomite ble oppnevnt. Da den nye komiteen trådte sammen ble det lagt vekt på at kritikken av den forrige planen måtte imøtekommes.²² I utgangspunktet kom NVP2 til å skille seg vesentlig fra NVP1.

Mens den første planen hadde utredet vegnettet *mellom* byer og tettsteder, var det gater og veger *inne i* byene og tettstedene som skulle behandles i NVP2. En annen forskjell mellom de to planarbeidene var sammensetningen av komiteen. Som sist besto den av ingeniører og sosialøkonomer, imidlertid var det denne gangen også arkitekter med. Mens den første komiteen kun besto av byråkrater og fagfolk, var det denne gangen også politikere var med i det som nå ble betegnet som et utvalg. Karl Olsen og et av de andre komitemedlemmene fra den første vegplankomiteen, Arne J. Grotterød, ble med også i den nye plankomiteen.²³ I tillegg til Vegdirektoratets eget utredningsarbeid, skulle det også denne gangen hentes ekspertbistand fra TØI. Det er grunn til å merke seg at disse to institusjonene som hadde stått for det meste av utredningsarbeidet ved NVP1, fikk følge av et annet forskningsmiljø. Det var *Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR)*, etablert i 1964.

²¹ *St.tid.* Stortingsdebatten om Norsk Vegplan 26. oktober 1971: 408.

²² Referat fra møte i Vegplanutvalget for Norsk Vegplan 2, 8. mars 1972.

²³ *St.melding nr. 9 (1978-79) Om trafikk og bymiljø - Norsk Vegplan for byer og tettsteder:* 5-6.

Som vi ser var det avvik når det gjaldt planens fokus, dens profesjonelle sammensetning, deltagende institusjoner og departementer. En annen viktig forskjell var prosedyren for planarbeidet. NVP1 hadde vært tenkt, og ikke minst utført, som en sentralisert prosess. I mandatet for NVP2 ble det understreket at distriktene skulle komme sterkere med i arbeidet. Den sentrale komiteen/utvalget ble supplert med 71 lokale komiteer. De lokale komiteene skulle ifølge mandatet delta aktivt og komme med forslag i alle faser av planarbeidet når det gjaldt forhold som berørte deres egne distrikter.²⁴

En annen forskjell var hvilke saker komiteen skulle ta stilling til. I mandatet lå det klare retningslinjer om at komiteen også skulle vektlegge andre forhold enn de økonomiske og tekniske sidene ved vegutbyggingen. Eksempel på slike var hensynet til eksisterende bebyggelse, trafiksikkerhet og bruken av friområder. Dette var elementer i samtidens miljøforståelse.²⁵

Forskjellene mellom NVP1 og NVP2 indikerte en vilje og et ønske fra Stortinget sin side om at planlegging skulle underlegges politisk styring. Selv om endringene kan virke kosmetiske i ettertid, understreker de framveksten av en ny bevissthet om, og et ønske om å begrense de teknokratiske tendensene som hadde preget arbeidet med NVP1. Det skulle ikke lenger være mulig å planlegge veger uten samtidig å vektlegge politiske og sosiale forhold.²⁶ Forskjellene kan også betraktes som et kikkeshull mot endringer i samferdselssektoren og i samfunnssyn.

Bilen og naturen

I ettertid er det lett å latterliggjøre transportingeniørenes og -økonomenes snevre samfunnsoppfatning som var grunnlaget for NVP1. For å balansere dette er det grunn til å se hvordan bilen ble sett på i samtiden. I 1966 skrev Norges Automobilforbunds tidsskrift *Motor*:

"Det er vel gått med mange som det er gått med MOTORs redaktør i sommer-tross praktfullt vær på bilturen, tross møtet med mange hyggelige mennesker, har det vært dype skår i gledene. Det er møtet med så megen ødelagt norsk natur som har voldt sorgen. Vi

²⁴ Ibid: 7.

²⁵ Ibid: 6.

²⁶ Tor Lerstang og Per Kristian Mydske: "Erfaringer fra Norsk Vegplan 2 - Sentral styring og lokal planlegging", Oslo: NIBR rapport nr. 43, 1977: 83.

*reiste forbi Tokkeanleggene og vi fikk se hvor utskjemt det var blitt innerst i Vå, (...) det vakre dalføret lå der elv og vann, (...) enda mer rystende var det å se hva ingeniørene har gjort med Setesdalen, svære steinhauger nedover dalsidene (...)*²⁷

Som vi ser av dette utdraget, fant bilisten som ville nyte naturen fra bilen, landskapet ødelagt. Det var ikke eksos og støy som skjemmet idyllen, det var kraftutbyggingen. Slik dette framsto ble bilen betraktet som et hjelpemiddel til å utforske og oppleve naturen, ikke en miljøødelegger.

Aftenposten skrev i 1968 om forslaget til en ny naturvernlov. I denne loven ville det også ligge et forbud av motorisert trafikk i naturen. Noen dager senere skrev avisen i lederen om kjøproblemene på varme sommerdager. Løsningen på problemet var ikke lovforbud, men bedre veier. Avisen skrev:

*"Sammenholdt med betydelig erstatningsbeløp til grunneiere med områder i nærheten av folkerike strøk, kan kanskje veiutbygging som åpner for rask adkomst til fjernere friluftsområder bli like billig. Og i tillegg har vi da fått et samfunnsgode som ikke bare har med fritiden å gjøre, en vei kan brukes hele døgnet, og hele uken."*²⁸

Dette eksemplet viser at det på denne tiden ble reist spørsmål om sammenhengen mellom bil og naturbruk. Det vil være riktig å påstå at miljøproblemene ikke ble opplevd som en så viktig sak at de skulle hindre framkommeligheten for bilistene. Men dette endret seg sakte. Arbeiderbladet skrev i 1969:

*"Mange av oss mener at bilen er en misbrukt miljødreper"*²⁹

Dette noe kryptiske utsagnet betydde at bilen var et miljøproblem. At miljø i dette tilfellet var trafikksikkerhet, forklarer det noe snodige utsagnet. Til tross for at bilen ut over 1970-tallet gradvis ble sett på med nye øyne, var ikke dette entydig. Morgenbladet hadde følgende synspunkt:

*"Det er utvilsomt behov også for å løse støyproblemer og forurensningsproblemer, jeg vil bare påpeke at denne moteretning i vei-debatten må settes på riktig plass. Det er med denne mote som med andre moter at den slår godt an."*³⁰

²⁷ Tidsskriftet *Motor* nr. 8-1966.

²⁸ "Fritids-strømmen", i *Aftenposten*, 4. juni, 1968.

²⁹ Leserinnlegg i *Arbeiderbladet*, 3. september 1969.

³⁰ Leserinnlegg i *Morgenbladet*, 20. juni 1970.

Det vi i dag tenker om bil og miljøspørsmål ble ikke automatisk sett på samme måte i denne tiden.

Nye signaler

Gradvis kom det vi i dag tenker på som miljøspørsmål med i samfunnsdebatten. Det kan vi blant annet se av den stortingsmeldingen som ble lagt fram i forbindelse med NVP1:

"Trafikkopphoping, støy, luftforurensning og trafikkulykker er blitt et alvorlig problem i moderne samfunn og særlig i byområdene. En stor del av disse miljøproblemene i videre forstand, har relasjon til vegen og biltrafikken"

"Tidene hadde skiftet", i velstands-Norge var økonomisk vekst ikke lenger det eneste som interesserte folk. "Det gode liv" var ikke bare mer penger i lommeboka, men også at ungene kunne leke foran huset uten å bli overkjørt og at gamle bestemor Olga som bodde ved krysset ikke skulle få nattesøvnen ødelagt. Hvor kom disse nye tankene fra?

Her var det en rekke mulige bidragsytere hvor særlig to er interessante. Det var den såkalte "motkulturen". I tillegg det vi kan kalle "moteekspertisen". Motkulturen og moteekspertisen formulerte nye problemstillinger knyttet til trafikken. I de nye tankene handlet det ikke lenger bare om fart, framkommelighet, billige og effektive vegtraseer. Nå ble det fokusert på trafikkens omgivelser, ødeleggelsen av bomiljøet på grunn av støy, eksos og trafikkulykker.

Miljøbegrepet, var som jeg antydte over, nytt, og med tildels uklart innhold. Grensene mellom det vi dag kaller miljøspørsmål, jordvern, teknokratikritikk og distriktsspørsmål overlappet i mange tilfeller. Det var en gryende mistro til og en vag følelse av et "ubehag" i den industrialisert verden. At miljøforståelsen som sådan var svak og uklar viser også avisenes behandling av NVP1. Morten Thornquist konkluderte med at miljøspørsmål bare ble tematisert i 10 prosent av avisinnleggene. Trafikksikkerhetsspørsmål hadde en tilsvarende prosentandel. Det sammensatte og uklare understrekes av at kritikken falt sammen med et fortsatt ønske om å eie og bruke bil. Alle ville ha bil, men man var ikke i samme grad uvitende om konsekvensene.

En internasjonal utvikling

Den vestlige verden opplevde fra midten av 1960-tallet av et "opprør". Det ble stilt spørsmålstegn ved "det etablerte", normer og verdier. I det som ofte omtales som de turbulente 1970-årene, ble det kastet fram nye tanker og ideer om hvordan samfunnet skulle være. Slike spørsmål handlet om forholdet mellom de som styrte og de som ble styrt, og om den økonomiske veksten og den industrielle utviklingen kunne fortsette. Vitenskapen og teknologien ble ikke lengre sett på som et entydig gode, men også koblet til det militær-industrielle kompleks, Vietnam-krigen, og til miljø-ødeleggelser. Thomas P. Hughes skriver om dette:

*"Reflective radicals of the 1960s, both in America and abroad, attacked modern technology and the order, system, and control associated with it. The counterculture called for organic instead of the mechanical, small and beautiful technology, not centralized systems; spontaneity instead of order; and compassion, not efficiency."*³¹

I 1960-årene ble det publisert flere bøker som ga uttrykk for bekymring for utviklingen i industrilandene. Rachel Carson's *Silent Spring* kom i 1962, Barry Commoner's *Science and Survival* i 1966 and *The Closing Circle* in 1971. Theodore Roszak skrev om *The Making of a Counter Culture, Reflection on the Technocratic Society and Its Youthful Opposition*. Her kom mistroen til et samfunn basert på økonomisk vekst og teknokratiske verdier klart til syne. Roszak skrev om dette på denne måten:

*"By the technocracy, I mean that social form in which an industrial society reaches the peak of its organizational integration. It is the ideal men usually have in mind when they speak of modernization, up-dating, rationalizing, planning"*³²

Videre:

*"In the Technocracy nothing is any longer small or simple or readily apparent to the non-technical man. Instead, the scale and intricacy of all human activities-political, economic, cultural-transcends the competence of the amateurish citizen and inexorably demands the attention of special trained experts."*³³

³¹ Thomas P. Hughes: *American Genesis - A Century of Invention and Technological Enthusiasm*, New York: Penguin Books, 1989: 12.

³² Theodore Roszak: *The Making of a Counter Culture*, London: Faber and Faber, 1970: 5.

³³ Ibid.

Disse to sitatene inneholder flere interessante poenger. I det første viser Roszak til den organisatoriske integreringen av samfunnet som kjennetegnet ved teknokratiet. Som Roszak riktig påpekte, ingen ting var lengre lite og enkelt, tvert i mot sammenvevd og sammensatt.

Kritikk mot bilismen

Bilen og bilismen ble gradvis en del av dette bildet. I 1964, samme år som arbeidet med NVP1 startet, ble Buchananrapporten, *Traffic in Towns*, lagt fram. Rapporten var et bestillingsverk fra de britiske myndighetene og de økende trafikkproblemene i byene var bakgrunn for interessen. Rapportens konklusjon var at byene måtte omformes etter "motoralderens" krav.

Et lignende arbeid ble utført i Sverige hvor en gruppe forskere ved Chalmers Tekniske Høgskole, *Arbetsgruppen for Forskning om Trafikksakerhet*, (SCAFT) rettet oppmerksomhet mot trafikksikkerhetsspørsmål. SCAFT uttrykte prinsippene om fysisk separasjon av forskjellige typer trafikk for å unngå trafikkskader. Dette var 1960-tallets måte å tenke løsninger på trafikkproblemer på. At de fysiske omgivelsene skulle tilpasses trafikken passet til denne tidens vektlegging av framkommelighet og fart.

SCAFT og Buchanan fikk følge av andre typer publikasjoner. Mot slutten av 1960-tallet og tidlig på 1970-tallet ble det utgitt bøker som uttrykte mistro til systemene, de etablerte planleggingsidealer, teknologien og politikerne som skulle styre det hele. Kenneth R. Schneider's *Auto-kind vs. Mankind* (utgitt på norsk i 1972), gikk til angrep på massebilismen i seg selv. Bilismen var slik Schneider beskrev det, et omfattende politisk og sosialt problem, ikke en naturlig eller ustopkelig utvikling. Schneider ville føre en kamp mot det han mente var "privatbilens onde rike". Ifølge ham handlet denne kampen om intet mindre enn "undertrykkelsen av menneskeheten". Bilismen var ikke lenger bare et entydig gode.

Kritikken ble ikke bare rettet mot gjenstanden og funksjonen bil, også de aktører som muliggjorde bilens utbredelse ble satt under kritikk. Et eksempel på denne typen kritiske bøker var E. J. Mishan's *The Cost of Economic Growth*, publisert i Storbritannia og USA i 1967. Mishan angrep Buchananrapporten for å tilby teknokratiske løsninger på sosiale problemer. Ifølge ham var rapporten et eksempel på ambisjonene om å bygge seg ut av de problemene som bilismen skapte i byene, og ikke et alternativ. Slik Mishan så det, var utfordringen både å hindre og regulere bruken av biler.

Mishan gikk direkte til angrep på "ondets rot", nemlig transportingeniørene og -økonomene. Ifølge Mishan, opererte disse profesjonene med et svært begrenset sett av variabler i sine planleggingsmodeller. Sosiale kostnader, trafikkulykker, bråk, støv og eksos fikk ingen plass i dette planleggingsidealet. Mishan beskrev transportplanleggeren på følgende måte:

*"Jeg antyder ikke at han bevisst driver med svindel. I likhet med så altfor mange andre i samfunnsvitenskapene er han ivrig etter å manifestere sin vitenskapelige troverdighet, etter å ha foretatt målinger, selv der hvor det innebærer at han må nøye seg med å måle den minste delen av et problem fordi han mangler metoder til å måle den største og mest betydningsfulle."*³⁴

Mens Buchananrapporten og SCAFT var en forlengelse av det samferdselsparadigmet som var framherskende på begynnelsen av 1960-tallet, la Schneider og Mishan grunnlaget for en mer grunnleggende systemkritikk.

Norsk motkultur og miljøbevegelse

I Norge ble systemkritikken reflektert i blant annet Carlsen og Ystgaards *Trafikk-krigen* fra 1970. Et annet, mer sært eksempel, var Pål Jensens private "krig" mot bilen. Den nedfelte seg blant annet i bøker som *Den hellige bil* og *Bilens diktatur*. Men også andre bøker, og ikke minst tidsskrifter og pamfletter tok for seg den rollen bilen hadde fått i samfunnet. *Miljømagasinet* er et godt eksempel på tidsskrifter som tok opp privatbilismens konsekvenser. Kanskje var det denne siste typen publikasjoner som ble viktigst for å målbære kritikken av bilen. Et dominerende trekk i "motkulturen" var at privatbilismen sto i motsetning til "det gode liv". Bilen var et uttrykk for et samfunnssystem og en ideologi hvor individuelle og private løsninger, forbruk og ressurs-sløsing var sentrale elementer.

På 1970-tallet var det også flere organisasjoner som arbeidet med spørsmål knyttet til miljøspørsmål. Dette var offisielle organisasjoner som var betalt av myndighetene og små uformelle organisasjoner som drev en uavhengige virksomhet. Mange fikk kortvarig eksistens. Den kanskje mest kjente var *Samarbeidsgruppa for natur og miljøvern (Snm)*. En annen bevegelse var Erik Dammans *Framtiden i våre hender*. De

³⁴ E. J. Mishan: *The Cost of Economic Growth: the price we pay*, New York 1967; Norsk oversett: *Økonomisk vekst - til hvilken pris*, Oslo: J.W. Cappelens Forlag A/S, 1971: 112.

politiske organisasjonene deltok også i den voksende bilkritikken. Dessuten ble det dannet flere aksjonsgrupper som hadde som motarbeidet bilismen og planlagte vegprosjekter.

Et eksempel var en aksjonsgruppe som ble dannet i forbindelse med planene om å legge en ny motorveg gjennom et eldre bystrøk i Trondheim. Dette strøket, Bakklandet, var svært belastet med tungtrafikk, siden vegen gjennom området forbandt E-6 fra øst til sør. Beboere, og særlig lokale radikale studenter etablerte velforeningen *Uredd*. Uredd brukte en rekke virkemidler som husokkupasjon, avsperring av vegene og informasjonsmøter for å stoppe utbyggingen. Motorvegen som var planlagt ble ikke bygd. Her må det legges til at årsaken til det neppe bare var aksjonene. Økonomien ble også en viktig begrensende faktor for fortsatt vegutbygging i løpet av 1970-tallet.

Det er grunn å legge inn en reservasjon når det gjelder omfanget og styrken av motkulturen. For folk flest var bilen på dette tidspunktet svært ettertraktet og et absolutt gode. Motkulturen og dens medlemmer må i høyeste grad betraktes som øyer i et hav av tilfredshet og oppslutning om gjeldende samfunnsverdier. Synligheten og støynivået var høyt sammenlignet med representasjonen.

De nye ekspertene

Den forskyvning i synet på bil og bilisme som kan leses ut fra kritikken av NVP1 kan også registreres i forhold til profesjons- og institusjonsendringer. Jeg har tidligere vist til etableringen av TØU, senere TØI. Hvis vi ser på en liste over institusjonens forskningsprosjekter i 1960-årene var "miljøproblemer" av mindre interesse. Det var tekniske og økonomiske spørsmål som var de viktige. Det første signalet om at miljøspørsmål ble av betydning kan vi finne i 1968. I tidsskriftet *Samferdsel* ga TØI uttrykk for at de hadde tatt opp miljøspørsmål som en del av instituttets virksomhet. Miljøproblemer ble spesifiserte som støy, støv, eksos og trafikkspørsmål. I årsmeldingen for 1970 står det:

"Både innen egenforskningen og blant oppdragsprosjektene har en i løpet av de siste år arbeidet for et sterkere engasjement på prosjekter som berører miljøaspekter innen samferdselen som f. eks trafikkulykker og trafikkoppnopning."

En gjennomgang av prosjektene som TØI sto bak viser ingen omfattende forskning på dette feltet på dette tidspunktet. Når det gjelder trafiksikkerhet er bildet et annet. TØI ble relativt tidlig involvert i prosjekter knyttet til dette samfunnsproblemet.

Et annet forskningsmiljø, *Utvalg for Byplanlegging (UFB)* ble etablert under NTNf i 1964. *UFB* ble i 1967 til *Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR)*. Det som i starten var byggteknisk forskning ble etter hvert supplert med studier av arealutnytting. Flere av NIBRs prosjekter mellom 1963 og 1966 dreide seg om å utforme tiltak som skulle bedre byenes infrastruktur. Tidlig på 1960-tallet ble begrepet "trivsel" innført som et viktig element og en "variabel" i den fysiske utformingen av bo- og bymiljøet.³⁵ Et slikt begrep lå fjernt fra det den dominerende samferdselsekspertise, det vil si transportøkonomene og -ingeniørene, beskjeftiget seg med på denne tiden. Det var ikke mulig å regne på eller tallfeste trivsel!

Imidlertid var det først rundt 1970 at NIBR foretok en merkbar dreining mot det som vi i dag definerer som miljøspørsmål. I den sammenheng var det bruken av naturen, luft- og vannkvaliteten, jordvernet og bomiljøet i byene det dreide seg om.

På samme måte som *TØI* var NIBR et tverrfaglig miljø. Men den profesjonsmessige sammensetningen ved NIBR var forskjellig fra *TØI*. I tillegg til ingeniører og økonomer ansatte NIBR geografer, sosiologer og arkitekter. Selv om også *TØI* utover 1970-tallet fikk et økende innslag av forskere fra "myke" profesjoner og fag, kom dette senere og på en annen måte enn ved NIBR. Satt på spissen utfordret NIBR en periode *TØIs* hegemoni som det ledende ekspertmiljøet i samferdselssektoren. Ikke i antall ansatte og prosjekter, men på andre måter. For det første ved at folkene her markedsførte mer "tidsriktige" synspunkter på samfunnsplanlegging. I tillegg hadde dette forskningsmiljøet rettet arbeidet mot de sider ved planleggingen som hadde vist seg problematisk under NVP1. Det var vegenes omgivelser og miljøproblemer knyttet til bilismen. Sånn sett må NIBR betraktes som et eksempel på den motekspertisen som ble etterspurt i kritikken av NVP1. På samme måte er det mulig å betrakte NIBRs rolle i lys fra endringer i kunnskapsgrunnlaget og positivisme-kritikken innen samfunnsvitenskapene. Under arbeidet med NVP1 hadde NIBR en minimal rolle. Det endret seg ved oppstart av NVP2. NIBR ble da tatt med som en viktig medspiller.

³⁵ Øyvind Thomassen: "Forskning for fysisk planlegging - Ein reiskap i reisinga av det moderne Noreg", Trondheim: *STS-arbeidsnotat* nr. 7, 1992.

Byene i fokus

Bakklandsaksjonen som jeg viste til over belyser også et annet forhold. Vegen det var snakk om å bygge ut var forbindelseslinjen mellom E6 inn til byen fra øst og E6 ut fra byen mot sør. Et nasjonale vegnett slik som det var planlagt i NVP1 måtte nødvendigvis passere byene på en eller annen måte. I Trondheim møttes lokal og sentral vegplanlegging. Vi kan se hva teknisk direktør i Vegdirektoratet Arne J. Grotterød sa på et foredrag i *Teknisk forening* i 1973:

"Arbeidet med en rekke viktige riksvegprosjekter i våre byer og tettsteder stopper langsomt opp. (...) Grunnen til dette er dels uenighet på det faglige plan om trasévalg og utforming, dels vanskeligheter med den formelle behandling av planene p.g.a. protester og motstand i den berørte befolkning."

Videre:

Den berørte befolkning engasjerer seg stadig sterkere i transport-spørsmål, miljøproblemet. Det gir varsel om en ny verdinormering hvor tidligere aksepterte politiske mål om økonomisk vekst og velstand synes å være skjøvet i bakgrunnen."³⁶

Grotterød som hadde vært en av de seks som hadde ledet det første vegplanarbeidet pekte her på de nye problemorådene, det var byene og at preferansene for framkommelighet ikke lenger var entydige. Samtidig viste han til motkulturens og moteekspertisens økende innflytelse ved samfunnsplanlegging.

En analyse av dette møtet mellom sentral og lokal planlegging er utført av Øyvind Thomassen.³⁷ Han tar utgangspunkt i det tidlige arbeidet med å utforme en generalplan for Trondheim. Pålegget om å lage generalplaner kom med Bygningsloven i 1965. I denne loven ble alle kommuner pålagt å utforme generalplaner for den framtidige arealdisponeringen, deriblant utbyggingen av veger. Et privat firma ble satt til å utføre arbeidet i Trondheim. Firmaet foreslo å legge "gjennomgangstrafikken" utenom byen, noe som ble møtt med motstand av Vegdirektoratet som ønsket E-6 gjennom bykjernen. Konflikten toppet seg i diskusjonen om hvor en bru over Nidelva skulle plasseres. Bak dette lå også to idealer for byplanlegging. Den såkalte utenframatingen og det som ble omtalt som innenframating. Den første, inspirert av Buchanan

³⁶ Arne J. Grotterød: "Målsetningen med Norsk Vegplan II". Foredrag i Teknisk forening 16. november 1972

³⁷ Øyvind Thomassen: "Bil i by. Trafikkplanlegginga i Trondheim i 1960-åra", Trondheim: STS-rapport nr. 14, 1991.

ville lede mest mulig av trafikken utenom byen. Dette var også det lokale forslaget for løsningen i Trondheim. Vegdirektoratet på sin side ville lede de store gjennomgangsårene midt gjennom byen.³⁸

Det lokale forslaget vant fram etter flere års motsetninger. I dette tilfellet var myndighetenes styrke at de hadde ressurser til å stable en motekspertise på bena. Med den kunne kommunen møte Vegdirektoratet på hjemmebane. Objektive argumenter kunne møte Vegdirektoratets egne objektive argumenter. Her var det ikke motkulturen som vant fram, men kommunens egen ekspertise. Dette skjedde på 1960-tallet og motekspertisen beveget seg i "ånden" fra Buchanan. Det var ikke miljøet i dagens betydning som var hovedfokus, men en kombinasjon av behovet for framkommelighet og hensynet til bevaringen av byen.

Interessant i denne sammenheng er det også hvordan det som på 1960-tallet ble sett på som siste-instanser og sannheten, nemlig forskningen, ble utfordret av nye fag og forskning. Det betydde at det ikke lenger kun var bare en sannhet, men flere. På mange måter kan dette betraktes som en refortolkning av fagets og vitenskapens rolle. Denne relativiseringen av forskningen kan også på sikt ses på som en politisering av vitenskapen. Denne politiseringen skulle bli stadig viktigere utover 1970-tallet.

I konflikten om Bakklandet, var vi inne i en ny tid. I dette tilfellet var det Trondheim kommune i samarbeid med Vegdirektoratet som ønsket å legge traseen gjennom den gamle bydelen. I mot dette forslaget stu uorganiserte motkrefter. Det var dels beboerne i strøket som skulle belegges, og kanskje i enda større grad, radikale studenter med tilknytning til NTH. Dette var også en form for motekspertise, men uorganisert og ressursfattig. Viljen til kamp var imidlertid stor. Og da vegene ikke ble bygd som kan noe av dette tilskrives den støy som aksjonistene klarte å skape.

Fra framkommelighet til sikkerhet

Mens det i 1960 hadde vært for mange biler, var det i 1970 *alt for* mange. Antallet biler var en ting, bruksfrekvensen fortsatte også å stige sterkt. Selv om vegutbyggingen var intensivert, foregikk fremdeles trafikken på et vegnett som ikke var tilpasset den nye situasjonen. Det hadde en rekke konsekvenser.

Jorun M. Stenøien skriver at før 1970 ble det sett på som viktig at hastigheten var høy. Det skulle være god flyt i trafikken. Slik det ble

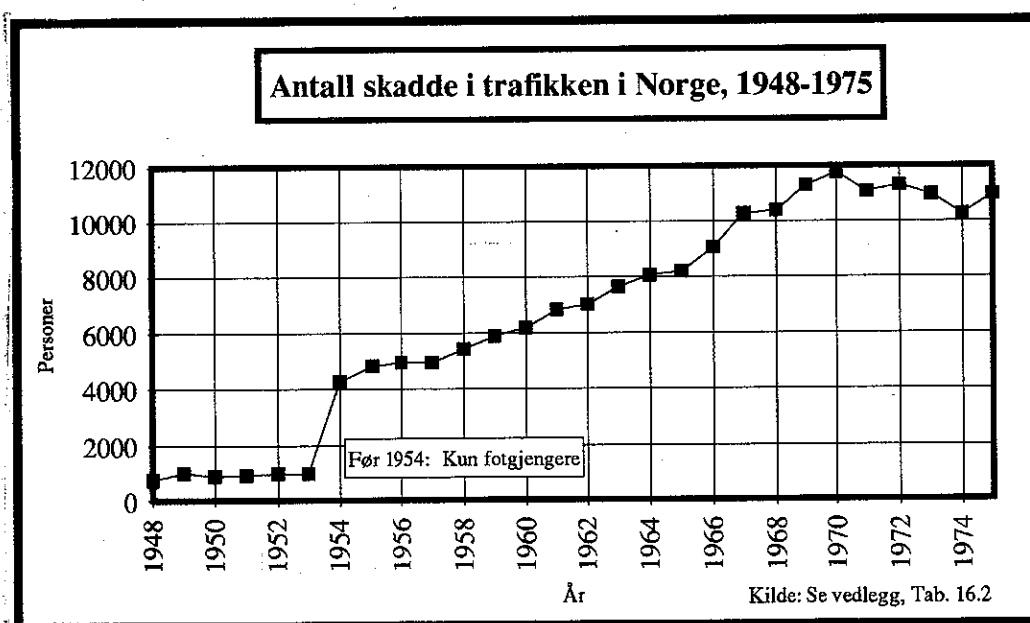
³⁸ Ibid.

tenkt av vegplanleggerne, var trafikens gjennomløpshastighet, både i samfunnets og i trafikantenes interesse. Etter 1970 endret dette seg. Det kom krav fra lokalmiljøene hvor framkommeligheten ble satt i motsetning til den lokale sikkerheten. Stenøien skriver om dette:

*"Den viktigste indikasjonen på at vi her står ovenfor to ulike regimer var en markant forskyvning i trafikksikkerhetsforståelsen: Trafikksikkerhet var et underordnet og implisitt mål, og framkommelighet var det overordnede og eksplisitte fram til ca. 1970. I den siste fasen ser vi at sikkerhetsaspektet klart blir det overordnede, mens framkommelighet må vike."*³⁹

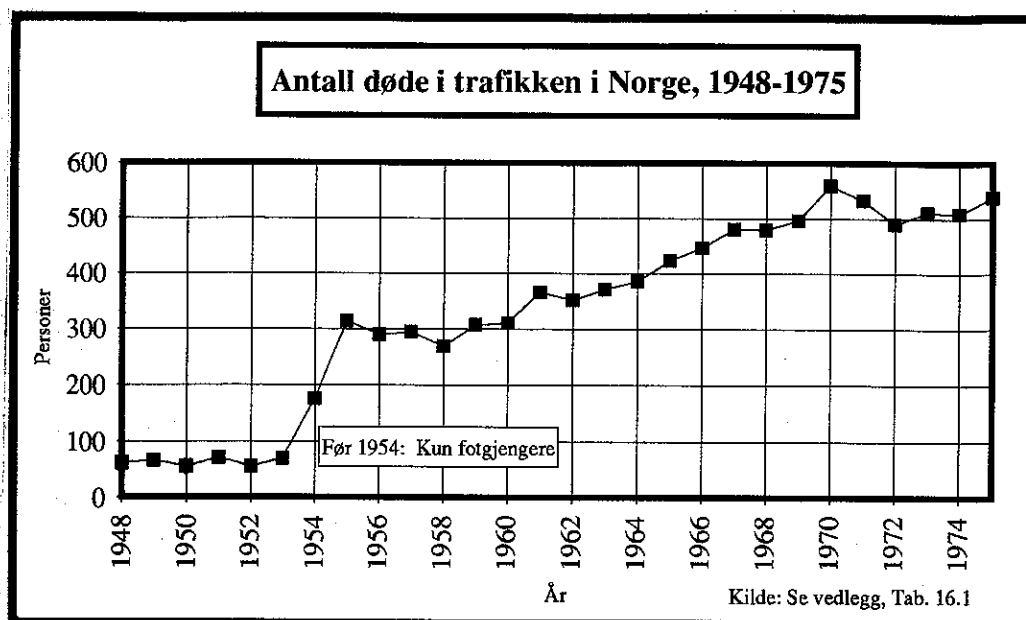
Stenøiens oppdeling er interessant, men det grunn til å spørre seg om hennes karakteristikk av tiden etter 1970 bør modereres noe. Kanskje vil det være riktigere å si at sikkerhetsaspektet ble viktigere. Mens det i 1960-årene hadde vært vegene i seg selv som hadde vært problemet, altså framkommeligheten, ble 1970-årene preget av at sikkerheten på disse vegene fikk større betydning. Bilulykkene, som var blitt utdefinert av Vegplankomiteen, var nå blitt et viktig tema. Det var ikke uten grunn. La oss se på en oversikt over utviklingen i antallet ulykker.

Figur: Trafikkulykker



³⁹ Jorun M. Stenøien: "Å fare eller å frykte - Et regimeskifte i trafikksikkerhetsdiskursen", Trondheim: STS-Rapport nr. 18, 1992: 137-138.

Figur: Dødsulykker



Som vi ser økte antallet ulykker mellom 1960 og 1970 fra 6500 til 12300, med andre ord nesten en fordobling. Interessant er det at tallet på ulykker stabiliserte seg etter 1970. Det er gitt mange forklaringer på dette fenomenet. En er framveksten av "bilkultur". Det vil si at bilistene hadde lært seg å opptre i et bilsamfunn. En annen er knyttet til vegenes funksjonsdeling. Med det menes at de forskjellige typer trafikk etter hvert gikk på ulike deler av vegnettet. En annen forklaring ligger tett opp mot den siste. Mange av de direkte innkjørslene til hovedvegene var fjernet. Slik sett kan man si at transportingeniørenes interesse for flyten i trafikken hadde tjent miljømål uten at det hadde vært hovedhensikten.

Ble NVP2 noe nytt?

Arbeidet med NVP2 ble avsluttet i 1977. Mens NVP1 hadde forårsaket en massiv kritikk og bitre angrep, skjedde det ikke noe tilsvarende ved framleggelsen av NVP2 i 1977. Kan vi av den grunn konkludere med at det denne gangen var en plan som tilfredsstilte offentligheten og Stortinget?

Tor Lerstang og Per Kristen Mydske har studert arbeidet med NVP2.⁴⁰ I "Erfaringer fra Norsk Vegplan 2 - Sentral styring og lokal planlegging" konkluderer de med at dette uten tvil var en nyskapning i samfunnsplanleggingen. Planlegging skjedde på tvers av sektorer og administrative nivå. De antyder også at "mykere" verdier synes å ha fått en plass i vegpolitikken, ihvertfall vurdert på kort sikt. Til tross for det var få av intensjonene i mandatet ble fulgt i den grad at vi kan snakke om en grunnleggende endring.

Det var flere grunner til det: For det første skulle dette arbeidet på samme måte som ved NVP1 utføres i løpet av relativt kort tid. Tidspress og fordi viktige premisser var lagt i starten, ga planarbeidet føringer som det var vanskelig å bryte. Det ble nødvendig å bygge på eksisterende generalplaner og planleggingsmetodikk. Det var stort sett de etablerte institusjonene og organisasjonene som fikk uttale seg eller påvirke planarbeidet.⁴¹

Sammenligner vi NVP2 med et annet samtidig planarbeid blir bildet tydeligere. Norsk Samferdselsplan (NSP) ble utformet i perioden 1972 - 1977. Om planen skriver Thomas Wyller:

*"Alle utredninger som fortjener navnet, er laget av TØI innen dets ubestridelige kompetanseområde. (...) resultatet gir seg selv: av alle grunner blir Samferdselsplanen transportøkonomisk topptung. Det preger arbeidets problemorientering, begrepsbruk og verdiorientering."*⁴²

Her ser vi den samme kritikken som ble reist mot NVP1, sju år tidligere. Wyller viser her til et sentralt poeng. Den teknisk-økonomisk ekspertisen satt fremdeles som trygt i sine posisjoner. Det var altså forskjell på politisk retorikk og planleggingspraksis. Wyller viser også til at miljøspørsmålene falt utenom i de fleste sammenhenger der man opererte ut fra en økonomisk rasjonalitet. Miljøforhold ble en samfunnsmessig restfaktor som ble behandlet som Wyller sier, "i essayform". Dessuten bar planlegging og utredninger fortsatt preg av en søken etter "den optimale fordeling mellom transportformer", det mest rasjonelle transportsett osv". Her må det legges til at heller ikke Wyllers kritikk var objektiv. Wyller tilhørte utvilsomt de nye ekspertene, den gruppen som utfordret det etablerte. Kritikken kan derfor også leses som en profesjonskritikk.

⁴⁰ Lerstang, Tor og Per Kristian Mydske: "Erfaringer fra Norsk Vegplan 2 - Sentral styring og lokal planlegging", Oslo: NIBR rapport nr. 43, 1977.

⁴¹ Lerstang og Mydske 1977: 80-84.

⁴² Thomas Chr. Wyller: "Norsk samferdselsplan: en kritisk kommentar, i Kari Bruun Wyller og Thomas Chr. Wyller(red): *Samferdsel og samfunn*: 18-20.

Til tross for at Wyller klart har polemiske motiver med sin kritikk, er det ingen grunn til å tvil på at han har rett i sin hovedkonklusjoner. Dette viser tilbake til det jeg skrev om *NIBR*. Dette forskningsmiljøet kom med i planleggingen, men var sannsynligvis viktigere for å formulere samfunnskritikk enn å få sine ideer satt ut i livet.

Sluttord

I denne gjennomgangen har jeg vist noen sider ved hvordan det etablerte planleggingsregimet ble utfordret, både i offentligheten og av et nytt planleggingsregime. Samtidig viser oversikten at det transportøkonomiske og - tekniske tenkesettet og planleggingsmetodikken ble satt under kritikk og forsøkt endret. På et mer overordnet plan kan dette på mange måter betraktes som et oppgjør med et naturvitenskapelig og positivistisk samfunnssyn. Samfunnet var ingen fabrikk, og kunne ikke reguleres etter naturlovenes regler.

I tillegg må dette betraktes som et forsøk på å politisere planlegging på nytt. Hvorvidt dette lykkes kan jeg ikke gi et bastant svar på her. Alt tyder på at flere faktorer enn før måtte vurderes og veies i planleggingsarbeidet. Sosiale forhold og miljøhensyn ble vurdert, men tid, økonomi og metodikk gjorde at resultatet ble ganske likt det som skjedde under arbeidet med NVP1.

Kanskje var dette heller en relativisering av ekspertisen enn en repolitisering av planleggingen. I det legger jeg at forskning og vitenskap ikke lenger bare representerte sannheten, men at det nå var flere sannheter og flere vitenskaper. Dette rokket ikke bare ved planleggingen av vegene i Norge, det stilte spørsmål ved bruken av forskning som en sisteinstans i det hele.

At det gjeldende planleggingsparadigme kunne fortsette handlet også kanskje om stivheten i det etablerte systemet. Både bilismen, byråkratiet, fagetatene og den etablerte forskningen var vanskelig å endre sånn over natten. Det hadde tyngde og posisjoner.