

# Norsk motorveghistorie

VILRID FEMOEN



Den nye E39 utenfor Stavanger i 1975, ett år etter at vegen var ny. – Utbyggingen av veger i distriktene har hatt hovedfokus i norsk vegpolitikk i 75 år. Samtidig har satsningen på hovedveger og motorveger økt, særlig det siste tiåret, skriver Vilrid Femoen i denne artikkelen. (Foto Arne G Vasbø/Norsk vegmuseum)

# Norsk motorveghistorie

VILRID FEMOEN

Tre motorvegplaner har blitt utarbeidet i Norge; i 1942, 1962 og i 2016. Planene uttrykker en ambisjon om å prioritere hovedvegutbygging ut fra nasjonens behov som helhet. Dette vil gi en prioritering av lange akser der trafikken er størst. Hovedvegens rolle er i første rekke å binde landsdelene sammen og bidra til økonomisk vekst og velferd. Den samferdselspolitiske prioriteringen har imidlertid i stor utstrekning vært å sikre bosetting i distriktene, utvikle det skinnegående transportsystemet og løse byenes transportbehov.

**D**ette gir prioritering av kortere vegstrekninger og spredt satsing over hele landet, også der trafikken er lav. Både valgsystemet og bompengereordningen har bidratt til å opprettholde en hovedvegutbygging med utgangspunkt i distriktenes behov. Ser vi konturen av et taktskifte med den siste motorvegplanen?

## NASJONAL ELLER REGIONAL VEGPOLITISK STYRING

En regional veg som svinger innom alle steder på sin ferd er best egnet for å redusere fattigdom, mens effektive, høyhastighets motorveger er best egnet for å øke en nasjons velstand, ifølge internasjonal forskning. Utbyggingen av veger i distriktene har hatt hovedfokus i norsk vegpolitikk i 75 år. Samtidig har satsningen på hovedveger og motorveger økt, særlig det siste tiåret.

Nasjonalt styrt vegpolitikk der utbygging av hovedvegnettet blir sett på som et strategisk virkemiddel for økonomisk vekst og velferd, innebærer en prioritering av hovedvegene fra hovedstaden og ut av landet, og deretter mellom

*Vilrid Femoen, 49, er født i Harstad og bosatt i Drøbak, og er utdannet statsviter med fordypning i offentlig politikk og administrasjon, EUs beslutningssystem og europeisk integrasjon. Hun arbeidet som næringspolitisk direktør i Opplysningsrådet for Vegtrafikken (OFV) før hun i 2014 ble ansatt i Vegdirektoratet, hvor hun blant annet har jobbet med Nasjonal transportplan og strategier for utvikling av vegnettet, effektivisering og brukkeretting.*



hovedstad og de viktigste byene mot sør, nord, øst og vest. En distriktsstyrt vegutbygging vil innebære bygging av mindre veger over hele landet, med fokus på å koble alle mindre tettsteder, bygder og grender sammen og koble disse på et hovedvegnett.

Norge har i dag et finmasket vegnett på hele 90 000 kilometer. Alle byer, bygder

og grender har veg, og en rekke øysamfunn har fått fastlandsforbindelse. Det har for lengst blitt en selvfølge å kunne ta bilen fra sin egen bolig og kjøre til butikken, på besøk, fotballkamp eller harryhandel.

Likevel skårer vi lavt når norske næringslivsledere gir poeng til hovedveggenes effektivitet.

Det har vært et gjennomgående trekk i norsk veghistorie at de lokale og regionale vegene og fastlandsforbindelsene har gått foran motorveger mellom de største byene.

Et illustrerende eksempel hentet fra arbeidet til veghistoriker Knut Boge er at mens Magerøya med sine 3000 innbyggere lengst nord i landet fikk fastlandsforbindelse allerede i 1999, ble den sørgående hovedvegen ut av landet ferdig 20 år senere.

Hovedvegen fra Oslo og østover er fortsatt ikke ferdig. Firefelts motorveg på E6 Oslo-Svinesund åpnet i 2009, og det er mange år igjen før E18 Oslo/Vinterbro – Ørje er fullt utbygd. Selv om nasjonale perspektiver har fått sterkere fotfeste de siste ti - femten årene, viser eksempelet at den nasjonale tenkningen fortsatt står svakt i Norge.

Mangel på planer for utbygging av motorvegnettet er ikke årsaken; den første motorvegplanen kom under tysk okkupasjon, den neste etter bilismens inntog på 60-tallet, og den siste motorvegutredning forelå til NTP 2018-2029. Planene har bare ikke blitt fulgt.

En kjent forklaring er sterke distriktspolitikere som vil «hilse hjem» til egen valgkrets i form av ny veg. Dette må sup-

pleres med både svakheter i den nasjonale styringen av vegutbyggingen, den nasjonaløkonomiske rasjonaliteten i å bygge ut distriktsvegene framfor hovedvegene, satsingen på skinnegående transport.

La oss ta en nærmere titt på motorvegplanene i norsk samferdselspolitikk.

### DEN FØRSTE STAMVEGPLANEN TAPTE FOR TOGET

Etter børskrakket og økonomiske nedgangstider i 1933, ble det satt inn økte midler til vegsektoren for å komme over den økonomiske krisen. Den politiske situasjonen var stabilisert med en mindretallsregjering ledet av Arbeiderpartiets Johan Nygaardsvold.

Den politiske splittelsen mellom kommunistfløyen og sosialistene ble stabilisert etter valget dette året som følge av Hovedavtalen i næringslivet. Tidligere år hadde det vært mye uro med streik og påfølgende store tap for store næringsvirksomheter som Norsk Hydro. Regjeringen Nygaardsvold hadde bred støtte politisk og hos arbeidslivets parter.

Den økte satsingen på veger ledet til Stamvegplanen, som ble vedtatt av Stortinget i 1936. Den omfattet 2500 km veg med et kostnadsanslag på 15 millioner kroner. Vegene skulle binde regionene sammen og lette transporten med buss og lastebil. Konkurranselatene mellom tog og buss var imidlertid et sentralt tema både faglig og politisk, og det ble gjort grep til fordel for tog.

I 1930 kom den nye automobilloven som «førte til betydelige ruteinnskrenkninger i ruteopplegget for 1931, fordi det



Slik skulle Oslos hovedveg- og jernbanenett bli utformet, i følge den første stamvegplanen fra 1942.

skulle i første rekke ta hensyn til at jernbansens trafikkgrunnlag ble opprettholdt.»<sup>1</sup> Dette til tross for at man innså at landevegen som kommunikasjonslinje rykket opp på en annen plass enn tidligere i forhold til jernbane, som følge av stadig flere kjøretøy.

Stamvegplanen fra 1936 ble avbrutt tidlig i krigen, og med unntak av noen store prosjekter i Nord-Norge som ble åpnet for trafikk i 1941-1942, ble planen ikke gjennomført. Selv om intermodalitet som begrep neppe eksisterte på den tid, var vegens rolle å koble landtransporten sammen med sjøvegen og internasjonale markeder.

### 1942: DEN FØRSTE MOTORVEGPLANEN

De første motorvegplanene i Norge ble

utarbeidet allerede for 75 år siden. Planene ble bestilt av okkupasjonsmakten og bygget på internasjonale prinsipper om effektive og trafikksikre hovedveger og en integrert plan for tog og veg for Osloregionen.

Motorveg fra Halden til Oslo og videre til Trondheim inngikk i planen. Hovedfokus var å løse transportproblemene i Stor-Oslo.

Samtidig var det nasjonale perspektivet ivaretatt ved å tegne inn selve hovedpulsåren i det norske vegsystemet: en nord-sydgående motorveg fra Sverige til Midt-Norge, som vi i dag kjenner som E6.

Da landet skulle bygges opp etter krigen, ble planene lagt vekk til tross for høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Investering i hovedveger var verken valutafremmende eller valutabesparende som var datidens hovedføring for statlige



investeringer. Nasjonens valutabalanse var hovedargumentet både til Arbeiderparti-regjeringen og til Finansdepartementet frem til slutten av 1950-tallet.

#### ETTERKRIGSTIDENS STAMVEG-PLAN TAPTE FOR VALUTAFREM- MENDE TILTAK

I 1947 la Vegdirektøren frem en ny stamvegplan. Denne omfattet 7200 km veg og hadde et kostnadsoverslag på 200 millioner kroner. Planen ble vedtatt av Stortinget i 1949, men ble aldri fulgt opp.

Den politiske føringen etter krigen var å bruke investeringsmidlene på tiltak som fremmet eksport og styrket kroneverdien. En dominerende tenkning i politiske kretser var videre at de som ikke hadde veg, var de som trengte det mest. Dette til forskjell fra den samfunnsøkonomiske tilnærmingen, der fokuset ville være på å maksimere nytten og prioritere prosjekter med flest mulig trafikanter – altså veger i og rundt byene.

Et annet viktig politisk aspekt var om pengene til infrastruktur skulle gå til tog eller til buss/veg. Det er neppe noen som er uenige i at toget hadde mange venner både i politiske og infrastrukturfaglige kretser. Denne politikken fikk fortsette uten motstand fra en sterk vegetat som fikk frem de nasjonaløkonomiske fordelene ved å bygge raske, effektive hovedveger som bandt landsdelene sammen.

#### 1962: DEN ANDRE MOTORVEG-PLANEN

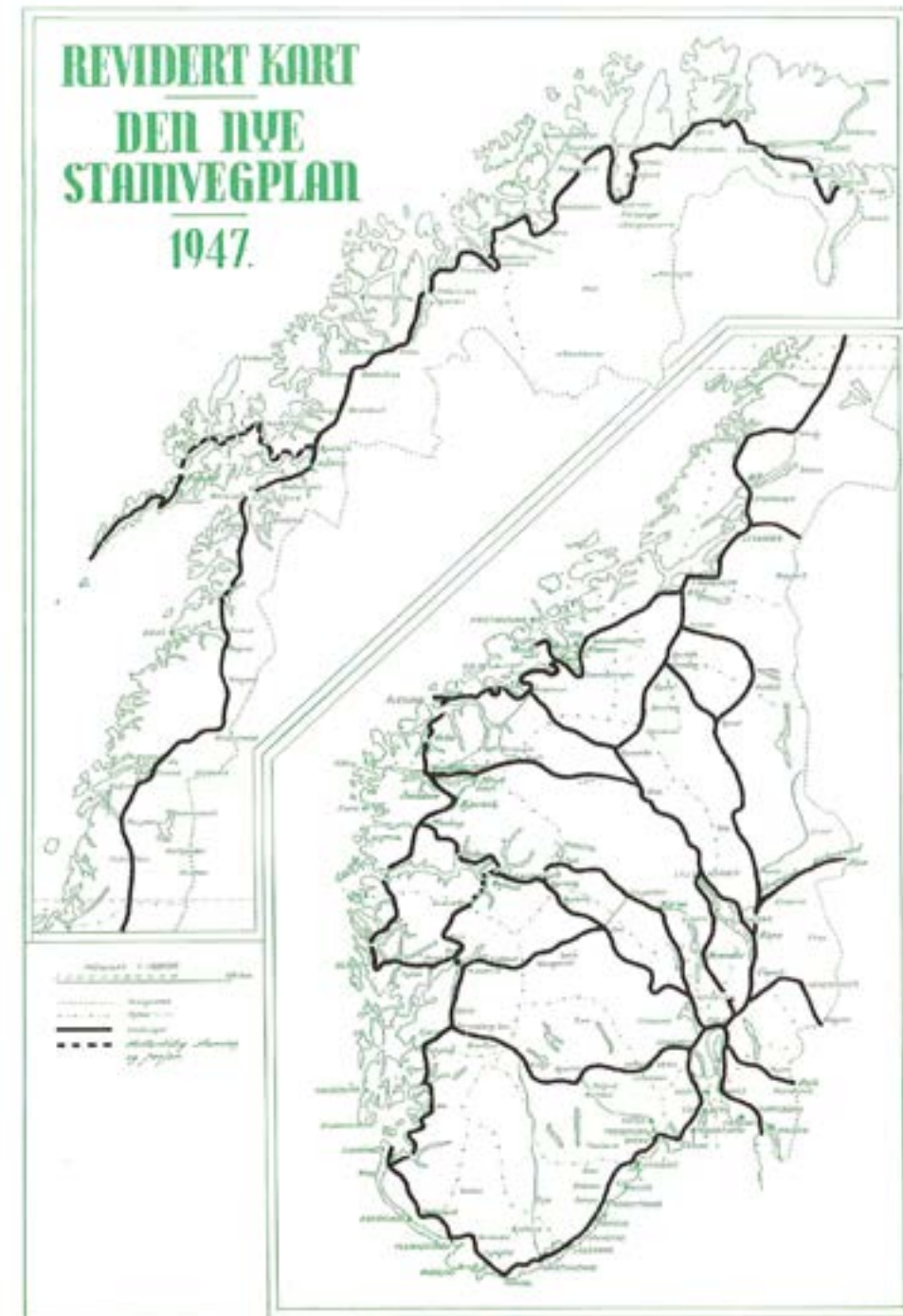
Da bilomsetningen ble liberalisert i 1962 og bilen ble allemannseie, økte behovet for

å bygge hovedveger mellom landsdelene. En ny motorvegplan ble utarbeidet, denne gangen av Statens vegvesen. Planene ble også denne gangen raskt lagt vekk – denne gangen til fordel for distriktsinteresser, sysselsetting og gjenvalg.

Motorvegplanen ble bestilt av daværende samferdselsminister Trygve Bratteli (Ap), og målet var sikre og effektive stamveger gjennom systematisk separering av trafikk med ulike formål. Mange av disse prinsippene hadde ikke vært brukt i Norge siden planregimet under krigen.

Bilen ble ikke et allemannseie før på 1960-tallet, og i 15 år etter krigens slutt var det rasjonering av personbilen. Alle måtte søke om å få kjøpe seg bil med begrunnelse for behovet for bil. Det var jordmoren, presten, legen og embedsmanen som typisk fikk innvilget sin søknad. Ettersom rasjoneringskvoten var jevnt fordelt i distriktene, var det flere bileiere i distriktene enn i hovedstaden. Bileierne ved inngangen av 1960-tallet var således eliten i distriktene, og disse må ha bygget en motmakt til en nasjonal vegpolitisk satsing. En kan spørre seg om dette bidro til å sementere den distriktpolitiske satsingen på vegnettets bekostning av motorveger.

Rasjonalet i at de som ikke hadde veg, hadde mest nytte av den, ga god gjenklang hos bileierne på 60-tallet. Det var Høyres samferdselsminister, Nordland-politikeren Håkon Kyllingmark, som valgte å videreføre distriktssatsingen av vegutbyggingen framfor å prioritere hovedaksene mellom landsdelene i tråd med motorvegplanen.



Stamvegplanen fra 1947 omfattet 7200 km veg og hadde et kostnadsoverslag på 200 millioner kroner. Den ble vedtatt av Stortinget i 1949, men aldri fulgt opp.



Kryssing av riksgrensen ved Svinesund i 1963, med bytte til venstretrafikk på svensk side. I 1965 skiftet vegen navn til E6. Først i 2005 ble en ny firefeltsbru tatt i bruk.

De tre målsettingene var i utgangspunktet likestilt, men i forbindelse med arbeidet med den siste NTP, tydeliggjorde regjeringen at fremkomme-

Kyllingmark var en del av Bortenregjeringen som styrte landet fra 1965-1971, bestående av en koalisjon mellom Høyre, Venstre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Slik sett ble vegpolitikken fra Arbeiderpartiets etterkrigsregjering videreført, så også når Arbeiderpartiet overtok makten igjen etter at EF-saken felte regjeringen Borten i 1971. Deretter var det en dreining mot bypolitikken og miljøproblematikk, og motorvegplanene ble liggende i skuffen i flere tiår.

#### 2000-TALLET: NASJONALT GREP MED NTP

Den første nasjonale transportplanen med alle de fire transportformene samlet i ett dokument, ble lagt frem i oktober 2000 av daværende samferdselsminister Terje Moe Gustavsen.

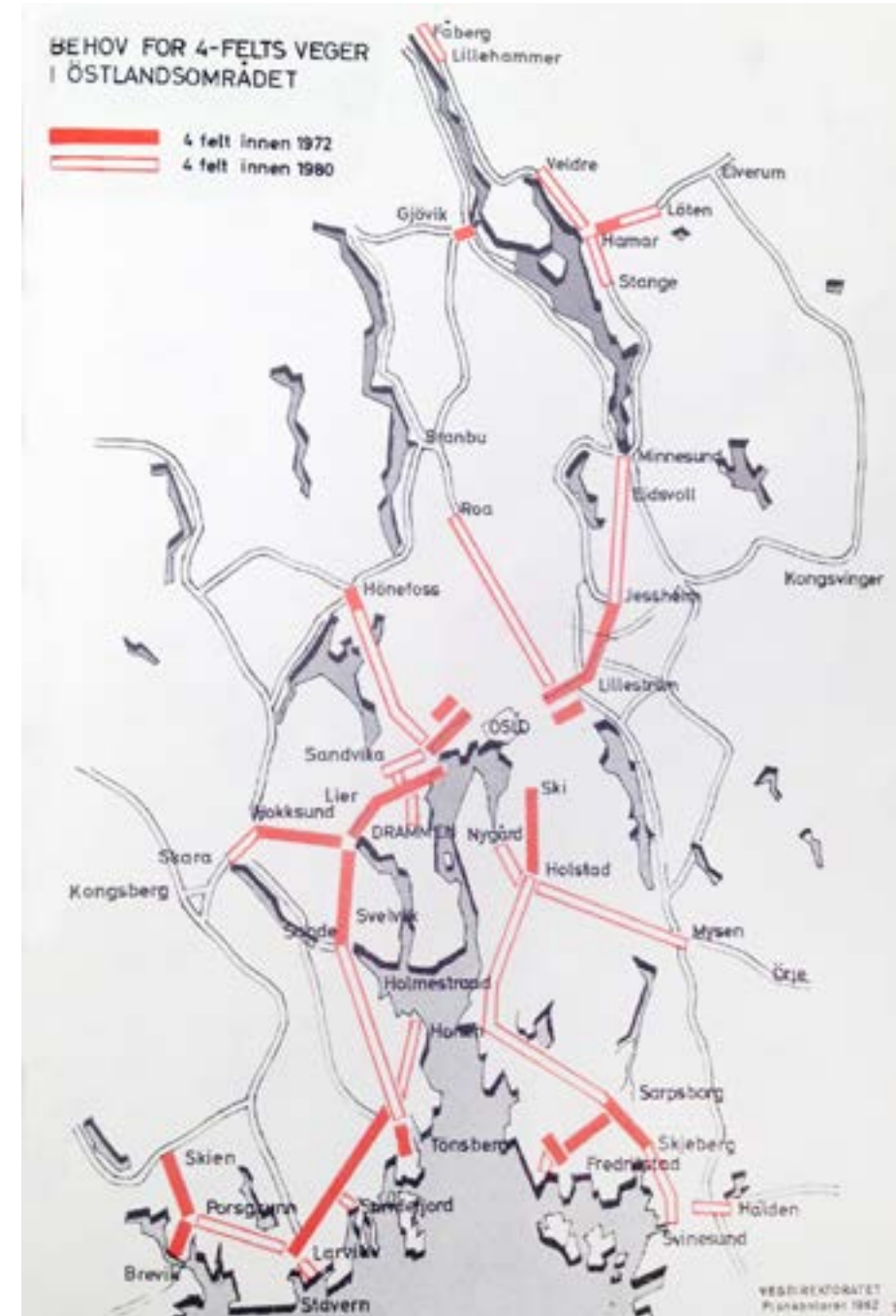
Målene i transportplanen var i utgangspunktet tredelte: trafiksikkerhet, fremkommelighet og miljø. Univer-sell utforming kom inn i målstrukturen gjennom senere behandling i Stortinget.

lighet var det viktigste målet for nasjonal vegpolitikk.

Den nasjonale, helhetlige tenknin-gen fra landets første motorvegplan ble således videreført i NTP, der grepet var å bringe både tog og veg, men også sjø og flytransport inn i samme fold.

En kan spørre seg om det var slik his-torikeren Jens Arup Seip mente, nemlig at staten er lat og overlater til lokale initiativ å drive frem vegprosjekter. En nasjonal, overordnet vegplan kom først på bordet i 1937 med Stamvegplanen. I mellomtiden dominerte lokale initiativ, enten private eller kommunale, noe som passet en statlig «laissez-faire»-ideologi, mente Seip.

Vi har i dag en helhetlig, nasjonal transportplan. Prosessen initieres av sta-ten og bygger på lokale initiativ. Aggregeringen av prosjekter bygger på en rekke prioriteringsrunder både internt i de enkelte transportetatene, mellom etatene, geografisk og politisk. Noen vil nok mene at den nasjonale tråden i sluttresultatet kunne vært tydeligere.



Stamvegplanen fra 1962 definerte behovene for å skape et nasjonalt vegnett. De heltrukne røde strekningene skulle bygge ut til firefelts motorveg innen 1972, de konturtegnede innen 1980. Slik ble det ikke.



## 2016: FAGLIG GRUNNLAG FOR MOTORVEGPLAN

Den siste nasjonale motorvegplanen ble lagt frem av de fire transportetatene som et faglig innspill til Nasjonal transportplan (NTP) 2018-2029. Utredningen ble bestilt av Samferdselsdepartementet som en del av planarbeidet til neste NTP.

Investeringskostnader og nytte ved en eventuell utvikling av motorveger og høyhastighetsveger på utvalgte deler av riksvegnettet ble utredet. Det ble i hovedsak lagt til grunn at motorveger er firefeltsveger med dimensjonerende hastighet på 110 km/t, og at høyhastighetsveger på lavere trafikkerte deler av nettet er to- og trefeltsveger med dimensjonerende hastighet 100 km/t. Inn mot og gjennom byområder kunne dette avvike.

Det dominerende faglige kriteriet for valg av vegstandard har vært trafikkmengde, med prognoser for trafikk 20 år frem i tid som inngang til valg av standard.

Utbyggingsplanene for infrastruktur som ligger i NTP 2018-2029 har bred støtte fra alle transportetatene. Det er etter den første nasjonale transportplanen, som kom i oktober 2000, bygget opp en betydelig sterkere konsensus mellom Jernbaneverket/Bane Nor og Statens vegvesen. En skal likevel ikke undervurdere konkurranseflatene mellom etatene og konturen av et skjørt faglig kompromiss mellom konkurrenter som begge ønsker å finne sin riktige plass i fremtidens transport-system.

Den interne prosjektallokeringen i Statens vegvesen foregår i et samspill

mellom fem regionale vegavdelinger og et koordinerende, likestilt Vegdirektorat. Det nasjonale perspektivet har neppe preget prosjektallokeringen, og resultatet er en prosjektportefølje som tidligere år med relativt små prosjekter spredt over hele landet.

### FREMTIDENS MOTORVEGSATSING

Den første motorvegplanen ble utarbeidet av okkupasjonsmaktens Quisling-regime og lagt i skuffen av Arbeiderpartiet.

Den andre motorvegplanen i Norge ble utarbeidet av Statens vegvesen på bestilling fra Arbeiderpartiet, og lagt i skuffen av Høyre.

Den tredje motorvegplanen ble lagt frem av fire samlede transportetater på oppdrag fra Høyre/Fremskrittsparti-regjeringen Solberg, som også la den i skuffen. Vi står igjen med en videreføring av den fragmenterte vegutbyggingen som har preget etterkrigstiden. Samtidig ser vi en betydelig sterkere nasjonaløkonomisk tilnærming, fordi ambisjonene om et overordnet motorvegnett en gang i fremtiden har forankring både politisk og faglig.

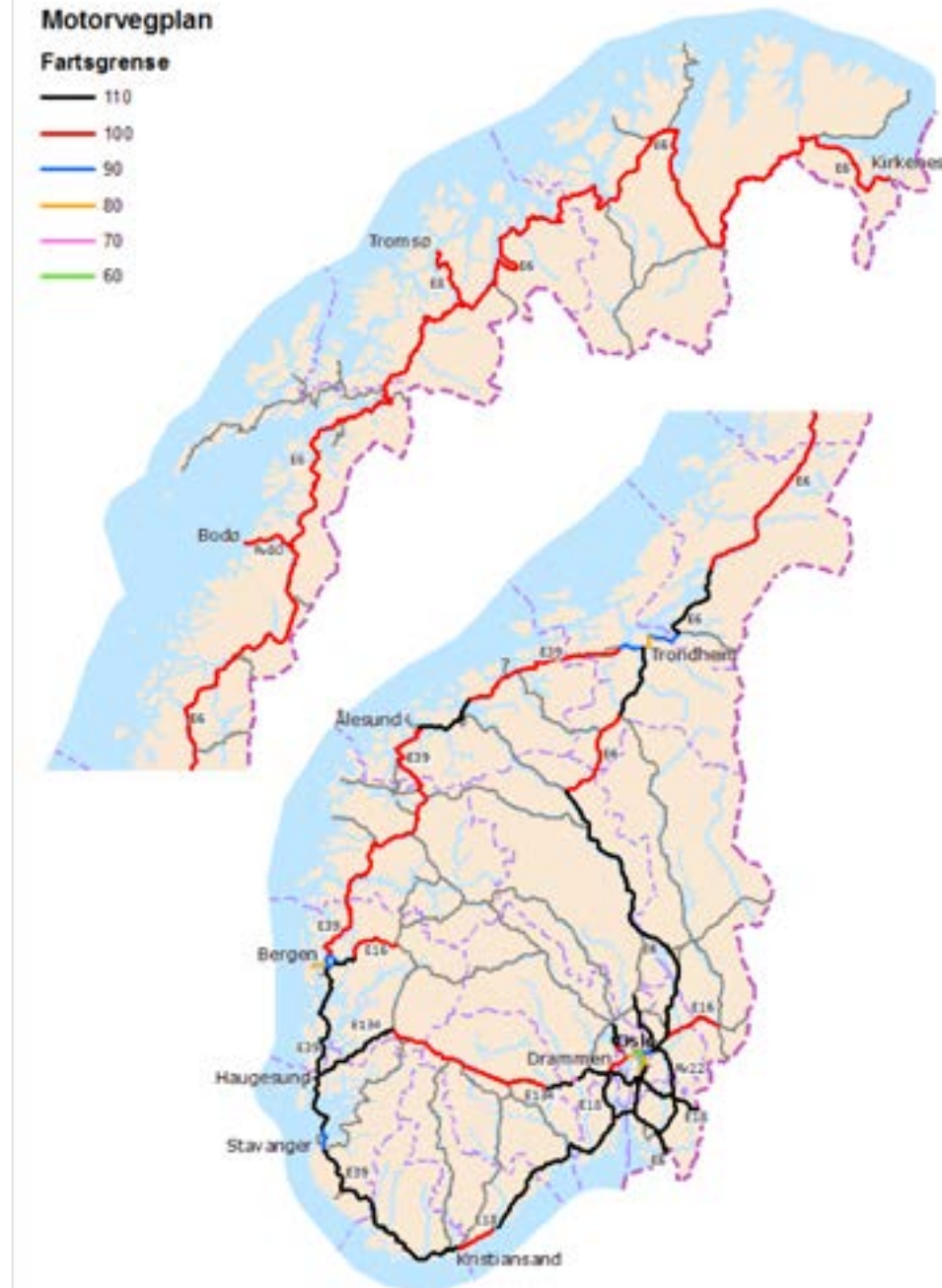
### KILDER:

Votes Count but the Number of Seats Decides: A comparative historical case study of 20th century Danish, Swedish and Norwegian road policy. Boge, Knut (Series of Dissertations /2006, Doctoral thesis), BI, 2006.

Norsk vegpolitikk etter 1969 – stykkevis og delt? Sverre Knutsen og Knut Boge, Cappelen 2005.

### NOTER:

1: Boge&al: 65



Motorvegplanen i 2016: Det sorte vegnettet er firefeltsveg, det røde to- eller trefeltsveg med samlet lengde på drøye 4500 kilometer. (Illustrasjon fra NTP-vedlegg 3, februar 2016)