

## **Hvorfor er støyen rundt bompenger i Bergen så høy? Noe av skylden ligger nedfelt i nasjonale arvesynder.**

Hans-Jacob Roald

Dosent Høgskulen på Vestlandet

Diskusjonene går hett for eller mot bompengefinansiert utbygging av riksveiene. Hvordan havnet vi i dette uføret? Byutvikling i Bergen kan tjene som eksempel på manglende koordinering mellom areal- og boligplanlegging, mellom stat og kommune.

Krigsårene viste med all tydelighet Bergens totale avhengighet av sjøen som transportvei og grunnlag for næringsvirksomhet. Byplansjefen Bjarne Lous Mohr tegnet et dystert bilde av byens framtidsutsikter. Han måtte nøkternt konstatere at bortsett fra en god havn og en gunstig beliggenhet i forhold til skipsleden, hadde Bergen få eller ingen konkurransefortrinn fra naturens side. I tillegg hadde byen et slitsomt klima. Det var industrien, og i mindre grad sjøfarten, som fra nå av måtte sikre sysselsettingen for en økende befolkningsmengde. Mange nye næringene ønsket store flate tomter, noe som var mangelvare i Bergen og nye industrier vokste derfor frem utenfor byens grenser. I tillegg manglet byen tilstrekkelige arealer til nye moderne boliger. Men mest av alt manglet byen og regionen et sammenhengende landbasert kommunikasjonssystem. Selv om prognosene sa vekst sa tilgjengelige arealer og kommunikasjoner noe helt annet. Det var vanskelig å begrunne hvorfor en stor moderne by skulle vokse frem akkurat her. En offensiv strategi for byutvikling var derfor viktigere for Bergen enn for mange andre byer. Tiden var i ferd med å renne ut for Bergen.

Med dette som bakgrunn inviterte Bergen kommune i 1947 kommunene Askøy, Fana, Haus (Arna), Laksevåg, Os og Åsane til et samarbeid om en felles strategi for arealbruk og kommunikasjoner; og de takket ja. I realiteten var dette et lokalt forsøk på samordnet areal-, transport- og boligplanlegging. Det ble et faglig nybrottsarbeid, et arbeid det tok ti år å gjennomføre. Arbeidet ble gjort i trygg forvisning om at staten ville støtte opp under et lokalt og frivillig initiativ til regional planlegging og gjennomføring, slik tilfellet var i flere europeiske byregioner. Forbildene hadde, naturlig nok, dreid seg fra tysktalende mot engelsktalende land. Her nevnes Patrick Abercrombies plan for Stor-London av 1943 og i

USA var veiplanlegging et nytt fag ved Bureau of Public Roads som utviklet veistandarder ved Highway Capacity Manuals.

*Generalplan for Bergenshalvøya og Askøy* ble lansert i 1957. Geografen dr. Tore Sund ved Universitetet i Bergen ledet arbeidet med analyser og statistikker. Det ble etablert et nytt kartgrunnlag. En mengde tema ble analysert som bynæringer, bygdenæringer, arealbehov, naturforhold, klima, forutsetninger for god vanntilførsel, kloakkering, trafikksystemer etc. Under arbeidet måtte en konstatere at det ikke fantes nasjonale standarder for veibyging. Flere artikler i undersøkelsen var signert samtidens fremste fagfolk og noen ble skrevet på engelsk.

De involverte kommunene skulle ikke forsvinne, men få status som bydeler. Det skulle etableres bydelssentra i hver bydel og de nye hovedveiene skulle knytte disse til sentrum. Det ble vist til britiske drabantbyer, samt Vällingby utenfor Stockholm, som forbilder. I løpet av planperioden ble Flesland flyplass bygget i Ytrebygda i Fana og marinebasen Håkonsvern ble lokalisert til Laksevåg. Begge var store anlegg som lå et godt stykke fra sentrum og krevde gode kommunikasjoner. I tillegg var Fyllingsdalen innlemmet i Bergen. Alt dette viste at en regional utvikling allerede var på gang, men uten hold i en samlet plan.

Det aller viktigste var derfor å bli enige om en samlet kommunikasjonsstruktur, - og det ble de. Generalplanavdelingen hentet trafikkingeniør Adde Laurin fra Sverige, som kom med forslag til fremtidige veitraseer. Avdelingen konkluderte videre med at det burde etableres et effektivt banesystem. Dette burde skje i forkant av veibygingen. Hadde en først etablert en type reisevane, som kjøring med privatbil til og fra jobb, ville denne vanen bli vanskelig å vende dersom en på et senere tidspunkt etablerte et kollektivsystem. Bygging av et kollektivsystem ville kreve en meget streng arealplanlegging, slik at kommende byvekst kunne bygge opp under banens lønnsomhet. Alternativet var firefelts motorveier der to felt skulle reserveres for buss.

### *Illustrasjon A*

Det viste seg imidlertid at staten ikke hadde ambisjoner om å etablere en effektiv regionalpolitikk. Uten hjemmel i lov kunne generalplanen hverken vedtas eller gjennomføres. Planen ble lagt til side og generalplankontoret ble nedlagt til stor skuffelse i byen og i regionen. Bjarne Lous Mohr forlot Bergen til fordel for et professorat i byplanlegging ved NTH. Det er imidlertid påfallende likheter mellom den strategien som ble lansert i utkastet til generalplan og den byen vi bygger i dag.

Men byens næringsliv hadde ikke tid til å vente. Samme år som generalplanen ble lansert, holdt Fritz Rieber et foredrag i Den Polytekniske Forening i Oslo med tittelen "Norsk samferdselsvesen i søkelyset". Morgenbladet anmeldte foredraget slik: "Fritz Rieber har tatt skrittet fullt ut, og lansert et radikalt og udoktrinært forslag om en fullstendig nyordning, med blandede stats-private selskaper for jernbaner, veier og telekommunikasjoner." Dette var et forsøk på å gi tidligere tiders kommunikasjonsevangelister en renessanse. Jens Arup Seip har påpekt at de store statlige utbyggingsprosjektene ved forrige århundreskiftet hadde betydning langt ut over det praktiske. «Den økonomiske oppgave og kulturoppgaven var begge først og fremst et samferdselsproblem». 50 år senere fulgte Rieber opp dette utvidede kommunikasjonsbegrep:

Etter hvert som kravet til kunnskap øker, vil undervisningsvesenet få stadig mer å si for vårt lands fremtid, og samferdselsspørsmålet ute i distriktene må derfor sees i nøye sammenheng med skolevesenet. Vår materielle og kulturelle fremtid er i realiteten i stor utstrekning avhengig av at det lykkes å finne den heldigste løsning på våre samferdselsproblemer. (...) Her er det tvilen kommer til uttrykk: "Vil det nytte med forandringer?" Men er det ikke et mistillitsvotum til oss selv og til våre styrende instanser om man slår seg til tåls med tingenes tilstand?<sup>1</sup>

Det var verken en professor, en stortingsmann eller en byplanlegger som talte, men en handelsmann fra Bergen. Rieber konstaterte at han levde i en ny tid hvor utviklingen gikk i stadig raskere tempo. Gode kommunikasjoner på alle plan var en forutsetning for å følge med i tiden. De statlige bevilgingene utgjorde imidlertid kun en femtendedel av behovet, og det ville ta generasjoner å komme på høyde med utviklingen, - om noensinne. Mens samfunnet forventet kunnskap og raske beslutninger, var staten preget av en kultur med mange mellomledd som pulveriserte ansvaret, og noen mellomledd ble opplevd som usynlige fiender av dem som ville noe raskt. Statens lønnspolitikk førte i tillegg til mangel på spisskompetanse i mange viktige etater.

Det var, ifølge Rieber, behov for et mektig nasjonalt løft, og han foreslo en ordning der brukerne kunne betale, men samtidig få innflytelse. Dette kunne organiseres som samferdselsselskap med både private og staten som aksjonærer. Et aksjeselskap (AS) stod friere til å skaffe de beste fagfolkene. Det kunne videre etableres styrever hvor politikere og folk

---

<sup>1</sup> Rieber, 1957

fra næringsliv, undervisning og forskning kunne forene krefter. Et AS ville være prisgitt kundene og måtte gi god informasjon for å overleve. Samtidig ville det måtte bruke kløkt og kontakter for å reise kapital til prosjektene.

I Bergen vokste et nytt industribeltet frem langs vestsiden av Puddefjorden, i Laksevåg kommune. Fritz Rieber var blant dem som tok initiativ til å bygge en bro over Puddefjorden og en tunnel i Eidsvåg mot Åsane kommune. Åsane ble vurdert å ha et stort potensielt nytt byggeland for byen. Bro- og tunnelselskapet A.S. ble stiftet i 1953. På denne tiden var veiene kommunale veier og staten hadde liten innflytelse over disse. Puddefjordsbroen og Eidsvågstunnellen ble bygget og begge ble finansiert med bompenger. Senere skulle mange andre trafikkanlegg også bli gjennomført i regi av Bro- og tunnelselskapet. Behovet for bompenger var et resultat av manglende statlig vilje til veibyging.

Parallelt med dette hadde en startet arbeidet med Norsk veiplaner (NVP). Den første NVP for årene 1964–69 anbefalte, inspirert av veiplanlegging i USA, at det måtte bygges et firefelts veisystem mellom våre tre storbyer.<sup>2</sup> Dette ville tjene 50 % av befolkningen, 60 % av landets bedrifter og 90 % av varetransporten.<sup>3</sup> Samferdselsministeren måtte imidlertid bøye av for en sterk tverrpolitisk distriktlobby. Den hevdet at denne satsningen var å gi til byene på bekostning av distriktene (selv om veiene også skulle gå gjennom distriktene, egen kommentar). Stortinget påla veimyndighetene en lavere og rimeligere standard enn våre naboland, - et tofelts system uten midtdeler. Dette skjebnesvangre valget har preget norsk veibyging helt frem til i dag.

### *Illustrasjon B og C*

I 1968 formaliserte Bergen kommune på nytt samarbeidet med nabokommunen ved Arna, Askøy, Fana, Laksevåg og Os og fremmet rapporten: *Byutviklingsmønsteret i Bergensregionen. Et opplegg til diskusjon om prinsipielle retningslinjer*.<sup>4</sup> På nytt ble det engasjert eksterne ekspertise innen kollektivtransport ved siviløkonom og trafikkplanlegger Svein Eriksen som lanserte rapporten: *Buss til byen eller buss til bane*. Han anbefalte et

---

<sup>2</sup> Boge og Knutsen, 2005, side 90

<sup>3</sup> Boge og Knutsen, 2005, side 104

<sup>4</sup> BKF, 1969, sak nr. 23

banesystem ut fra effektivitet og kostnader og viste til positive erfaringer fra Oslo, Göteborg, Stockholm og Hamburg.

#### *Illustrasjon D*

Så, ved kommunesammenslåingen i 1972 ble det endelig etablert en stor nok kommune slik at planlegging og gjennomføring av et helhetlig kommunikasjonssystem ble mulig. Men det kom til stridigheter mellom stat og kommune, ikke om standard, men om forholdet mellom vei- og kollektiv-system.

#### *Illustrasjon E*

I Bergensregionen var planleggingen av riksveiene overlatt til Hordaland vegkontor som anbefalte et heldekkende hovedveisystem. Kommunens generalplanavdeling arbeidet på sin side videre med en baneløsning. Den var overbevist om at en "(...) ikke kunne vei-bygge seg bort fra trafikkproblemene" og anbefalte, som tidligere, at det ble bygget et godt kollektivnett i forkant av byutviklingen.<sup>5</sup> Bro- og tunnelselskapet kunne optimistisk melde at et nytt banesystem, med en reisehyppighet på 10–15 min., kunne stå ferdig i 1976.<sup>6</sup>

#### *Illustrasjon F*

Bystyret brukte et helt møte februar 1973 til å diskutere utkastet til NVP II. Diskusjonen for og imot en forstadsbane hadde da tilspisset seg. En aksjonskomité kunne overlevere 15 033 underskrifter for forstadsbane. Samtidig fikk bystyret overlevert *Uttalelse om Transport 78* fra Trafikk-komiteen for Bergensområdet. Sistnevnte var en topptung forsamling med mellom annet stortingsmann og byens ordfører Harry Hansen som formann, fylkesordfører, leder for Hordaland vegkontor som medlemmer. Et flertall i bystyret, 52 mot 33, gikk inn for at kollektivtransporten i første omgang skulle skje med buss, men at forslaget om en bane skulle utredes videre. Det ble anbefalt å prioritere nye hovedveier mot Åsane og Fana.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Eriksen og Gundersen, 1971

<sup>6</sup> Bro- og tunnelselskapet, 1972

<sup>7</sup> BKF; 1972, sak nr. 44

I mai 1975 ble det endelige utkastet til NVP II behandlet i bystyret, og det ble et dramatisk møte. Før avstemningen forlot SV bystyresalen i protest mot veiplanene. Nye traseer var utredet for et banesystem. Samferdselsdepartementet uttalte at ”elektrisk banedrift har klare miljømessige fortrinn”. Staten hadde da engasjert seg i gjennomføring av banesystem i Oslo og Trondheim, men: ”I Bergensområdet er situasjonen foreløpig for uklar til at departementet kan ta standpunkt til et eventuelt økt engasjement fra jernbanens side i nærtrafikken.”<sup>8</sup> Departementet la seg ikke opp i interne stridigheter i Bergensområdet. Rådmannen var fortvilet og minnet om at Bergen kommune måtte vise til vedtatte planer for å komme med i NVP II. Slik en nå drev på, kunne byen gå glipp av store statlige midler

Flertallet i bystyret holdt fast ved å prioritere nye hovedveier mot Åsane og Fana. Bystyret ønsket samtidig en ny plan for Sandviken, en utvidet Fløyfjellstunell, som i større grad tok hensyn miljøet. De opprettholdt sitt positive syn på en baneløsning, slik at byen kunne få tilsvarende løsninger som Oslo og Trondheim.<sup>9</sup> Mye kunne vært spart, økonomisk og miljømessig, om stat og kommune kunne blitt enige om en både og løsning. I boka *Norsk vegpolitikk etter 1960*, skrevet av Knutsen og Boge 2005, står følgende:

NVP II tilførte ikke fem øre mer til utbygging og utbedring av hovedvegene, og dermed til løsning av trafikk- og miljøproblemene i de store byene.

Stortingsbehandlingen av NVP II representerte i realiteten et slag mot så vel vegutbyggingen som utbyggingen av kollektivtrafikken i storbyene, særlig i Oslo. Få politikkområder har vært mer preget av ønsketenkning, ideologi, store ord og lite penger enn nettopp kollektivtrafikken. Denne politikken førte til kø, kork og kaos i de store byene.<sup>10</sup>

For Bergen ble neste korsvei Norsk veiplan for 1978–81. Kommunen måtte realisere ny vei mot Åsane snarest mulig. Hordaland vegkontor anbefalte fortsatt vei i dagen gjennom Sandviken, men vegkontoret kunne godta at kommunen selv dekket differansen mellom egen anbefaling og kommunens mer miljøvennlige ønsker. På møte i bystyret i 1976 foreslo Margaret Røsvik å bruke samme finansiering her som da en bygde Eidvågstunellen, dvs. bompenger. Bystyret gjorde et prinsippvedtak om å betale differansen mellom en miljømessig god og en mindre god veiløsning og i tillegg forskuttere deler av statens forpliktelser.<sup>11</sup> For nordre innfartsåre bidro Bergen kommune med et tilskudd på 100 mill. kr. og tok videre opp

---

<sup>8</sup> St.meld. 96 (1973-74)

<sup>9</sup> BKF 1975, sak 196

<sup>10</sup> Boge og Knutsen, 2005, side 148

<sup>11</sup> BKF 178, sak nr. 105

et lån på 350 mill. kr. for at staten skulle bygge riksveier. Staten skulle betale tilbake pengene på et senere tidspunkt, men uten renter. Bergen kommune strakk seg meget langt slik at staten ble gjort i stand til å bygge et veinett som per definisjon var et statlig ansvar.<sup>12</sup>

### *Illustrasjon G og H*

Resten av historien er velkjent, at prinsippet med delvis bompengefinansiering ble videreført til å dekke finansieringen av hele det nye hovedveinettet. Videre ble ideen om bybane lagt på is og ble først reist i bystyret Anna Elisa Tryti (A) ved behandlingen av ny kommuneplan 1996-2007.

### *Illustrasjon I*

Når vi i dag står ovenfor en omfattende bygging av ny landbasert infrastruktur må vi huske på at dette skyldes et stort etterslep, at staten først definerte en lavere standard hos oss enn i nabolandene og at staten heller ikke kunne finansiere fullgode løsninger selv med lavere standard. Bompenger tvang seg frem som følge av manglende statlig ansvar for egne veier. Det er videre en påstand at et noe anstrengt samarbeidsklimaet mellom Hordaland vegkontor og Bergen kommune var medvirkende til at utbygging av Bybanen først startet i 2010.

Når det gjelder Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, vedtatt i 1994, er det interessant at Bergen kommune allerede i 1957 la et faglig grunnlag for en helhetlig samordning, et initiativ som ble gjentatt ved kommunesammenslåingen i 1972. Staten på sin side kan tillate seg å operere på sektornivå, som flere stater innenfor samme nasjon. I etterkrigstidens tidlige år la staten til grunn lave standarder uten tilstrekkelig finansiering. Innen boligsektoren var det annerledes. Der var standarder og midler på plass. Nå slår det store etterslepet innen samferdselssektoren inn for fullt. Staten ved Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet tilbyr byene finansiering gjennom byvekstavtaler hvor byenes egenandel må dekkes via den samme bompengeløsningen som byene en gang så seg tvunget til å innføre for at staten i det hele tatt ville bygge veier. Boligsaken, som en gang var selveste drivkraften innen byutvikling, glimrer nå med sitt

---

<sup>12</sup> BKF 1980, sak nr. 132

fravær. Staten tar visst aldri sine egne rikspolitiske retningslinjer på alvor når det gjelder seg selv (konferer også lokalisering av nye sykehus). I Danmark forholder byene seg til departementet Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.