

Byen som knelte for bilen

En analyse av Bergens transport- og kommunikasjonspolitikk i 1970-årene.

Andreas Eliassen Bauge



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

UNIVERSITETET I BERGEN

Våren 2021

Abstract

This thesis analyzes transportation planning in Bergen in the 1970s. Based on various transport plans, reports and studies, I have examined which areas the city's politicians, planners and the public perceived as problematic, and how they tried to solve these issues. Furthermore, this thesis do also focus on what opportunities of action the decision makers had. Could they have done something different, or were their options limited? The topic of discussion is therefore: How can we understand and explain the main principles of Bergen's policy for developing the future infrastructure for transport and communications in the 1970s?

In 1972, Bergen was merged with the municipalities Arna, Fana, Laksevåg and Åsane. In the years prior, people tended to move from the city and to the suburbs, while they at the same time kept their jobs in the city. Combined with the lifting of Norway's restriction laws on cars, this resulted in more people travelling to the city by car. The main problem was that the roads to and in the city, were not made for this vast amount of cars.

However, the new Greater Bergen made it possible to conduct comprehensive planning over larger areas than before. The city's planners could therefore seek solutions that would solve Bergens traffic problems. This meant introducing restrictions on parking in the city centre, improve the roads leading in to the city, but at the same time establish an attractive public transport system. This system was to be based on either bus or train. The idea was to build a railway the city centre from Nesttun and Åsane. However, as the planners presented their conclusions, the politicians increased their ambitions, and thus also the cost for the train. By expanding the scope of the project, it also became less realistic to carry out. Due to the fact that both politicians and planners saw the need to build roads at the same time, it became clear that the city could not afford to do both. The financial preconditions indicated that Bergen, if it indeed were to do both, had to seek financial support from the government. If not, it therefore appeared as a choice between roads and cars on one hand, and public transportation and train on the other.

Forord

Det har vært en spennende og lærerik prosess med å skrive denne masteroppgaven. Samtidig har jeg møtt på utfordringer underveis, men takket være god hjelp har jeg klart å håndtere de. Det er derfor flere personer som fortjener en takk. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Yngve Flo. Han har vært svært behjelpelig disse to årene på masterstudiet, og har alltid stilt opp for å hjelpe meg med de utfordringene og spørsmålene jeg måtte ha.

Takk til alle på masterseminaret Politikk, samfunnsstyring og historiebruk for gode tilbakemeldinger og råd. Jeg vil også takke Janne, Jenny og Ruben for korrekturlesing og god støtte gjennom studietiden. Tusen takk.

Bergen, 14. juni 2021

Innholdsfortegnelse

1 En by på bilens premisser?	1
1.2 Forskningslitteratur	3
1.2.1 Etablering av Stor-Bergen.....	3
1.2.2 Planleggingsprosessene i Stor-Bergen	7
1.3 Problemstilling.....	9
1.4 Kilder og metodisk tilnærming	11
1.5 Disposisjon av oppgaven	15
2 Stor-Bergen – helhet og hastverk	17
2.1 Ambisjoner og problemforståelse.....	17
2.1.1 Remseth-utvalget	18
2.1.2 Aktørenes oppfatning.....	19
2.2 Transport-78.....	23
2.2.1 Parkering.....	24
2.2.2 Veinettet.....	27
2.2.3 Kollektivtransport.....	28
2.3 Planpolitiske anbefalinger	29
2.3.1 Nærtrafikk-komiteen.....	31
2.3.2 Kommunikasjonsutvalget	34
2.3.3 Generalplanutvalget.....	36
2.3.4 Miljøvernutvalget	37
2.3.5 Rådmannen	38
3 Bergens kollektivsystem på skinner?	42
3.1 Den første banerapporten.....	44
3.2 Forprosjektet i 1972	48
3.2.1 Respons på planen	51
3.3 Planpolitiske anbefalinger	56
3.3.1 Nærtrafikk-komiteen.....	56
3.3.2 Kommunikasjonsutvalget	58
3.3.3 Generalplanutvalget.....	60
3.3.4 Miljøvernutvalget	62
3.3.5 Rådmannen	63
3.4 Bystyrets innstilling	66
3.5 Nytt forprosjekt i 1974	68
4 Norsk Vegplan II – løsning eller resignasjon?	73
4.1. Arbeidsgruppen	74

4.1.1 Anbefalte tiltak	77
4.1.2 Valg av kollektivsystem	82
4.2 Planpolitiske anbefalinger	85
4.2.1 Nærtrafikk-komiteen	85
4.2.2 Miljøvernutvalget	86
4.2.3 Kommunikasjonsutvalget	87
4.2.4 Generalplanutvalget	88
4.2.5 Bergen bygningsråd	88
4.2.6 Rådmannen	89
4.3 Bystyrets innstilling	91
4.4 En stille død	93
5 Konklusjon	98
Kilder	103
Litteratur og referanser	105

1 En by på bilens premisser?

Det var intet urbant over tenkningen og ideologien som lå til grunn for Bergens utvikling. En by hadde alltid vært kjennetegnet av konsentrert bebyggelse, men nå ble bergenserne spredd tynt utover. Idealet var en funksjonsdelt byregion hvor transporten mellom bosted, arbeidssted og fritidsaktiviteter bygget på bil og vei. Intet var igjen av Bergen som byen mellom de syv fjell, heller ble det et stykkevis og delt tettsted mellom, rundt og bak fjellene på det tidligere strilelandet.¹

Sitatet over er fra *Året da Bergen by døde* fra avisserien *Ka é det med Bergen?* av Morten Hammerborg, professor i historie ved Høgskulen på Vestlandet. Det han refererer til, er året 1972 da Bergen slo seg sammen med nabokommunene Arna, Fana, Laksevåg og Åsane. Den nye kommunen ble av flere aktører kalt Stor-Bergen, men den er samtidig identisk med det vi i dag omtaler som Bergen kommune. Vi vet selvsagt at byen ikke døde, og at Hammerborgs formulering dermed må sees som en spissformulering. Det tyder likevel på at 1972 representerte en fundamental ny retning for Bergen. En urban by med høy befolkningstetthet og en sterkt konsentrert bykjerne, ble fra 1. januar en kommune hvor også store rurale områder var inkludert. Som Hammerborg påpeker, byens innbyggere ble «spredd tynt utover», men dette var ikke et resultat av kommunesammenslåingen. Det var tvert imot en av årsakene som initierte den. Tore Grønlie skrev i *Bergen bys historie* at byen i lang tid hadde opplevd at de yngre innbyggerne flyttet ut av byen for å finne større boliger.² Tittelen på kapittelet til Grønlie, *Byen sprenger grensene*, illustrerer Bergens problem. Det var lite tilgjengelig utbyggingsareal å oppdrive, og det førte til at stadig flere måtte bosette seg utenfor byens grenser. Et aspekt som gjorde det ekstra problematisk for Bergen, var at det i stor grad var de ressurssterke skatteyterne som flyttet, mens de eldre ble igjen.³ Samtidig gjorde privatbilismen det mulig å flytte uten å måtte si fra seg jobben i byen, i motsetning til tidligere der arbeidstakerne stort sett bodde i gåavstand til arbeidsplassen. Denne desentraliseringen som ble muliggjort av privatbilen fremstår som sentralt i Hammerborgs problemforståelse av Stor-Bergen: «byens død» kan altså sees i sammenheng med bilens rolle som kommunikasjonsmiddel og det han selv omtaler som «en radikal

¹ Hammerborg (BA 20.07.2019): 26

² Fossen og Grønlie 1985: 952

³ Fossen og Grønlie 1985: 952

byspredning.»⁴ Anna Elisa Tryti (AP) er en representant for dagens kanskje mer allmenne oppfatning av bilbasert utbygging og byspredning som et onde. Hun er tidligere byråd for byutvikling i Bergen, og i 2017 skrev hun en kronikk der hun argumenterte mot en bilbasert utbygging. Konsekvensene hun trakk fram er dårlig arealutnyttelse og at det strider mot hensynet til miljøet.⁵ Men hvilke forhold har lagt til rette for at det har blitt ført en slik politikk Tryti advarer mot? Et sentralt element er Bergens topografi. Byens beliggenhet mellom fjell og sjø satte begrensninger på hvor den kunne ekspandere, og det gjør det fremdeles den dag i dag. Som kulturredaktør i Bergens Tidende, Frode Bjerkestrand skrev i 2020: «En av Bergens utfordringer er den store avstanden mellom sentrum og periferi, og at det ligger seks-syv fjell mellom suburbia og sentrale strøk.»⁶ Det faktum at Tryti og Bjerkestrand tar opp slike problemer omtrent 50 år senere i tid, tyder på særlig to ting: kommunens interne avstander ble løst med en bilbasert utbygging, men også at selv i dag er dette problematiske forhold.

Ved å ta et steg tilbake i tid, nemlig til 1986, så skildrer Morten Hammerborg trafikksituasjonen i Bergen. Den var så kritisk at byens politikere, etter initiativ fra Hordaland Vegkontor, innførte en bompengering rundt byen for å håndtere problemene.⁷ Det er derfor nærliggende å spørre seg hva som skjedde i perioden mellom 1972 og 1986 som gjorde at aktørene så seg nødt til å innføre et såpass drastisk tiltak. Jeg kommer med det inn på tematikken for denne oppgaven, og det handler om å belyse hvordan byen forsøkte å løse disse transportproblemene. Først og fremst, hva oppfattet aktørene som problematisk og hvordan stilte de seg til det? Hvilke løsninger foreslo de og hvordan ble det mottatt i den offentlige debatten? Kanskje mer nærliggende er det å stille seg spørsmålet om hvor det gikk galt. Med utgangspunkt i den prekære situasjonen i 1986, tilsier det at de eventuelle tiltakene aktørene iverksatte ikke var tilstrekkelig.

⁴ Hammerborg 2020: 179

⁵ Tryti (BA 21.11.2017): «Slutt på bilbasert byutvikling»

⁶ Bjerkestrand (BT 16.12.2020): «Noen må berge Bergen Sentrum før det er for sent»

⁷ Hammerborg (BA 23.03.2019): «Bompengeringen som reddet Bergen»

1.2 Forskningslitteratur

Forskningslitteraturen som omhandler situasjonen i Stor-Bergen kan i utgangspunktet deles i to kategorier ut fra tidsavgrensning: tiden før og etter sammenslåingen i 1972. Når man skal studere den nye kommunen på 70-tallet, er det formålstjenlig å gjøre rede for forutsetningene som bidro til at sammenslåingen fant sted. Jeg vil av den grunn først ta for meg forskningslitteraturen for perioden før sammenslåingen, før jeg deretter redegjør for forskningsstatus for den påfølgende perioden.

1.2.1 Etablering av Stor-Bergen

Den relevante litteraturen om tiden før 1972, kan etter min mening deles inn i tre kategorier. Den første er lokalhistorie om Bergen og omegnskommunene, den andre er systemorientert faglitteratur som omfatter ulike fagfelt som geografi og statsvitenskap. Den siste kategorien er litteratur med komparativt potensiale, hovedsakelig fra andre byer i tilsvarende situasjon som Bergen. Kombinasjonen av disse bidrar til å gi oversikt over hva forskerne trakk fram som relevant for etableringen av den nye kommunen. Den viser at det først og fremst var en kombinasjon av ulike nasjonale og lokale faktorer som var avgjørende for sammenslåingen. På nasjonalt nivå var det opphevingen av skillet mellom by- og landkommuner, mens på lokalt nivå handlet det om byens grenser. Bakgrunnen for hele prosessen kan imidlertid trekkes tilbake til arbeidet med kommunereformen i 1964. Det begynte med at Arbeiderpartiet etter krigen ønsket at kommunene skulle inkorporeres i velferdsstaten, og ifølge Yngve Flo bli «ein reiskap for dei storstilte velferdsambisjonane til arbeidarrørsla.»⁸ For at de skulle få den rollen, var det nødvendig med strukturell omorganisering som følge av det vide mangfoldet av kommuner. Det var store og rike kommuner, men også de med dårlig økonomi og lavt innbyggertall. Arbeidet med å løse dette problemet ble ledet av Kommuneinndelingskomiteen, også kjent som Schei-komiteen. Den skulle sikre at kommunene først og fremst var kapable til å håndtere velferdsoppgavene de var tiltenkt.⁹ Det var likevel ulike forutsetninger i de enkelte kommunene. I *Folkestyre i by og bygd* skriver Tore Grønlie at faktum var at mange kommuner hadde få innbyggere og svak økonomi, men flere var også preget av en umoderne arrondering hvor det gamle

⁸ Flo 2004: 237

⁹ Flo 2004: 250

kommunikasjonsmønsteret hadde blitt utdatert.¹⁰ På en annen side hadde bykommunene utfordringer knyttet til arealmangel, og ønsket derfor blant annet det Ola Svein Stugu kaller en partiell utvidelse. I *Norsk byhistorie* og i tidsskriftet *Heimen* fremhever han at den løsningen hadde vært gjeldende praksis for byer med arealmangel. Det innebar å overta nærliggende deler av nabokommunene, men i tråd med Schei-komiteens arbeid, ble slike byutvidelser stanset. Ved å miste områder, som ofte var urbane og folkerike, ville det medføre tapte skatteinntekter for både omegnskommunen, men også fylkeskommunen.¹¹

Byene stod utenfor fylkeskommunen før kommunereformen i 1964, og det trekker forskere fram som et sentralt aspekt. Flo og Hammerborg skriver begge om dette skillet mellom by og land, og at det stod i veien for å gjøre velferdstilbudet universelt. Skulle kommunene kunne tilby like tjenester over alt i landet, var det nødvendig at forutsetningene mellom by og land var like, og da måtte bykommuner og landkommuner i stedet bli til en felles kommunetype - en generalistkommune.¹²

Videre, så er det i Hammerborg forskning vi finner et tydelig fokus på selve byens særegenhet. I boken *Byen som gikk i land* skriver han om Haugesunds historie, og i likhet med Bergen hadde byen vokst utover sine grenser og inn i nabokommunen Skåre.¹³ Hammerborg er bevisst på å fremheve at byens urbane særpreg var noe fundamentalt annerledes enn en landkommune, og at en ekte by hadde høy befolkningstetthet, en kompakt bykjerne og skulle fungere som handels- og tjenestesentra for sitt omland.¹⁴ Det ble dermed opplevd som radikalt da Haugesund og landkommunen søkte sammenslutning i 1954, men situasjonen var likevel så prekær at de anså det som nødvendig. Hammerborg skriver at på tross av at alle byutvidelser var satt på vent som følge av Scheikomiteens arbeid, ble det gitt dispensasjon for å gjennomføre en full sammenslutning mellom de to kommunene i 1958.¹⁵ Årsaken til at denne situasjonen er relevant for etableringen av Stor-

¹⁰ Baldersheim, Danielsen, Hovland, Grønlie & Næss 1987: 205

¹¹ Eliassen, Helle, Myhre og Stugu 2006: 441; Stugu 2015: 344

¹² Flo 2004; Hammerborg 2015: 341

¹³ Hammerborg 2017: 43

¹⁴ Hammerborg 2015: 344

¹⁵ Hammerborg 2017: 54

Bergen, er at Haugesund fungerte som en foregangskommune for resten av landet.

Hammerborg omtaler det på følgende måte:

Den blandet to, inntil da, gjensidig utelukkende størrelser, nemlig «by» og «land», og utgjorde en åpenbar ledestjerne og et mønster for hvordan byer kunne løse sine utvidelsesproblemer. Hvis Haugesund kunne få det til, så måtte det også være en farbar vei for andre.¹⁶

Det var en samling av urbane bystrøk og landlige strøk med beitemark i én og samme bykommune, med andre ord Norges første rurale by. Den la grunnlaget for at bykommuner og landkommuner kunne slås sammen, men det var først og fremst i 1964 den strukturelle barrieren ble fjernet, ifølge Tore Grønlie. Da ble nemlig lovvedtaket fra 1961 om byenes innlemmelse i fylkeskommunene gjeldende.¹⁷ De to unntakene var Oslo og Bergen, som i første omgang fortsatte som egne fylker. Dette er trolig en av årsakene til at Bergen ikke fikk sin utvidelse i 1964, men heller i 1972. Samtidig var det først og fremst et resultat av lokale faktorer i Bergen og omegnskommunene. I den lokale forskningslitteraturen kommer det fram ulike perspektiver på etableringen av Stor-Bergen. Grønlie skriver i *Bergen bys historie* at byen hadde foretrukket en suksessiv utvidelse i takt med det reelle utbyggingsbehovet. Et eksempel på en slik ekspansjon var innlemmelsen av Årstad og Gyldenpris i henholdsvis 1915 og 1921. I forbindelse med kommunereformen var det ikke lenger mulig å gjennomføre slike partielle utvidelser. Bergen hadde dermed valget om enten å godta at landlige områder ble en del av byen, eller å fortsette med daværende kommunegrense. Det siste alternativet var i realiteten ikke en akseptabel situasjon, og dermed valgte de å søke om full sammenslåing med omegnskommunene.¹⁸ Situasjonen for Bergen var prekær først og fremst grunnet tapte skatteinntekter og arealmangel, men også fordi det de oppfattet som urasjonelle kommunegrenser medførte at det ble vanskelig å drive en helhetlig arealplanlegging.¹⁹

Når det gjelder de integrerte kommunene, var det kun Laksevåg som var positiv til en sammenslåing. I *Laksevågs historie* skriver Kjetil Fossen at det hadde vært et «Hundre års forspill» hvor kommunen hadde søkt mer og mer mot Bergen. Fossen forklarer det ved at de

¹⁶ Hammerborg 2017: 77

¹⁷ Baldersheim, Danielsen, Hovland, Grønlie & Næss 1987: 217

¹⁸ Fossen og Grønlie 1985: 952

¹⁹ Fossen og Grønlie 1985: 953

urbane delene ved Puddefjorden allerede var sterkt tilknyttet byen, og i tillegg når Puddefjordsbroen ble ferdigstilt i 1956 ble avstanden betydelig kortere. Det var «et symbol på noe unngåelig som nærmet seg – en sammenslutning av de to kommunene.»²⁰

I Arnas tilfelle var holdningene annerledes. I *Arna bygdebok* skriver Svein Ivar Angell at kommunen siden 50-tallet hadde blitt vurdert som et mulig vekstområde av Bergen.²¹ Om Arna delte denne oppfatningen av seg selv, er uvisst. Samtidig, da jernbanetunnelen gjennom Ulriken stod ferdig, var byen bare ti minutter unna. Likevel viser Angell til elementer som arnabuene selv trakk fram som en utfordring i en eventuell ny stor-kommune: Det faktum at dens status som jordbruksbygd ville være vanskelig å opprettholde i et bysamfunn, i tillegg til deres bruk av nynorsk som målform.²²

Lignende motforestillinger finner vi også i Karl Egil Johansens *Fana bygdebok*.²³ De likhetstrekkende vi dermed ser i forskningslitteraturen tar i første omgang for seg kulturelle ulikheter, men også hvilken rolle næringslivet hadde i by- og landkommunene. Samtidig var det en viktig forskjell mellom Arna og Fana, og det handlet om geografi. Mens Arna var skilt fra Bergen med fjell og i så måte hadde en naturlig grense, var Fanas nordre grense kun markert med et kommuneskilt på blant annet Minde. Johansen forklarer at motstanden mot å bli en del av Bergen skyldtes at det å bli bergenser ikke var sett på som noe attraktivt for fanabuene og «For mange representerte såleis byutvidinga like mykje ei mental omstilling som ei endring av gamle kommunegrenser.»²⁴

Når det gjelder Åsane, var heller ikke de interessert i en sammenslåing. Det er imidlertid ikke utfyllende informasjon om deres argumentasjon i Olav Hordviks *Åsane bygdebok* fra 1975. Det vi derimot kan slå fast er at kommunen, i likhet med Arna og Fana, stemte imot en sammenslåing med Bergen, mens Laksevåg stemte for. Da de likevel alle ble slått sammen fra og med januar 1972, skyldtes det at det var blitt vedtatt av Stortinget i 1968.²⁵

²⁰ Fossen 1991: 924

²¹ Angell 2004: 512

²² Angell 2004: 535

²³ Johansen 1993: 558

²⁴ Johansen 1993: 553

²⁵ Fossen & Grønlie 1985: 953

I tillegg til de årsakene forskere har trukket fram som avgjørende for etableringen av Stor-Bergen, er geograf Jens Christian Hansens avhandling også et viktig bidrag. *Administrative grenser og tettstedsvekst* fra 1970 blir av flere forskere trukket fram som et pionerarbeid. Hansen tok for seg ulike byer og tettsteders tilknytning til hverandre ved å se på arbeidsplass og bosted på tvers av administrative grenser. Han brukte blant annet Bergen som empirisk eksempel hvor han redegjorde for hvilke faktorer som førte til utflytting fra sentrum til periferi. Han argumenterte blant annet for at økt mobilitet grunnet privatbilisme og en heving av boligstandarden, bidro til en sterk byspredning.²⁶ Samtidig brukte Hansen begrepet *pendlingsfrekvens* for å forklare tilknytningen mellom ulike steder. Han fant ut at det var en skjevfordeling mellom arbeidsplass og bosted i periferien, og at det dermed ble økt pendling til sentrum.²⁷

Et aspekt jeg mener markerer seg som fraværende i forskningslitteraturen om perioden før sammenslåingen, er spørsmålet om hvorvidt kommunen skulle være noe annet utover en løsning på en akutt arealmangel. I tillegg til hvilke eventuelle problemer og muligheter den nye storkommunen skapte. Med andre ord, hva ville bli problematisk ved sammenslåingen og hvilke problemer kunne den løse sett bort i fra utvidet areal?

En utfordring Bergen kommune hadde før sammenslåingen, var begrensede muligheter for å drive en helhetlig arealplanlegging over det som ofte ble oppfattet som urasjonelle kommunegrenser. Da disse grensene opphørte i 1972, skulle det hvert fall i prinsippet være bedre forhold for planlegging.

1.2.2 Planleggingsprosessene i Stor-Bergen

En forfatter som har skrevet om nye Bergen kommune, er sivilarkitekt Hans-Jacob Roald. I boken *Byplanen* skriver han om planhistorie i Bergen, og i kapittelet *Storkommunen Bergen* tar han for seg blant annet generalplanarbeidet i den nye kommunen. Det som utpreger seg i Roalds forskning er nettopp dette arbeidet, og en sentral aktør var lederen av generalplanrådet, Jon Digranes. Det blir poengtert at både Fana og Åsane begge gikk inn i

²⁶ Hansen 1970: 70

²⁷ Hansen 1970: 73

den nye kommunen med nylig vedtatte generalplaner, men hvorvidt Roald mener at dette kan ha vært problematisk, er uvisst.²⁸ Bakgrunnen for sammenslåingen var at de kunne drive en helhetlig planleggingspolitikk, men det tyder på at kommunene startet det nye samarbeidet med ulikt utgangspunkt. Det Roald imidlertid sier er at i mangel av en felles generalplan ble det utarbeidet prinsippskisser og ressursanalyse. Det gikk ut på at den enkelte bydel skulle få tildelt boligfelt og næringsområder, og det skulle bygges «[...] flerfunksjonelle bydelssentra, men mange av disse ble i realiteten kjøpesentra. Det var i alt en arealkrevende og bilbasert utbygging som fant sted.»²⁹ Han skriver også at Digranes i utgangspunktet var for en konsentrert utbygging som skulle gjøre bydelene til likeverdige sentra og på den måten danne grunnlag for en effektiv transportavvikling, fortrinnsvis kollektivt.³⁰ Det viser seg imidlertid i forskningslitteraturen at det ble en konflikt mellom utbygging av kollektivtrafikk og veiutbygging. Ifølge Roald var generalplanrådet i Bergen i favør førstnevnte løsning. Det var en kombinasjon av topografiske forhold og erfaringer fra andre byer hvor de så at en ensidig veibygging ikke løste trafikkproblemene.³¹ Det samsvarer også med forskningen til Colin Buchanan fra 1963, *Traffic In Towns*, hvor han argumenterte for et helhetlig system for et område som var større enn selve byen.³²

Særlig privatbilisme og veibygging utmerker seg som sentrale elementer. Forfatter Per Østby skriver i *Flukten fra Detroit* om massebilismens integrasjon i samfunnet. Så sent som i 1960 ble de strenge restriksjonene på bilkjøp opphevet, og det lå dermed til rette for at de som ønsket å kjøpe seg bil kunne gjøre det.³³ Han forklarer at det oppstod et paradoks hvor man på ene siden så på bilen som noe som bandt sammen by og land, mens på andre siden erkjente de problemene det medførte.³⁴ Folk og myndigheter ønsket bilen, men ikke problemene.³⁵

²⁸ Roald 2010: 206

²⁹ Roald 2012: 32-33

³⁰ Roald 2010: 205

³¹ Roald 2010: 207

³² Thomassen 1997: 443

³³ Østby 1995: 291

³⁴ Østby 1995: 437

³⁵ Østby 1995: 476

I hovedoppgaven *By-kommune i vekst og endring* skriver Trond Bøe at bilen som fremkomstmiddel muliggjorde bosetning i periferien, uten å være avhengig av offentlig kommunikasjonsmidler. Det problematiske med dette var at det skapte økt pendling fordi arbeidsplassene ble igjen i sentrum.³⁶ Det samsvarer med den situasjonen Jens Christian Hansen skisserte i sin avhandling i forkant av sammenslåingen. Ifølge Kjartan Rødlands bok om veiplaner i Hordaland, var konsekvensen av en økende pendling fra periferi til sentrum trafikkaos i byen. Situasjonen i Bergen var så prekær at Rødland fant det passende å bruke kapitteloverskriften *Byen som heldt på å kvelast*.³⁷ For å løse dette viser Roald til at generalplanavdelingen ønsket å bygge et skinnegående kollektivsystem i forkant av øvrig utbygging i den nye kommunens perifere deler. Dette prosjektet blir omtalt av forskjellige forfattere, blant annet av Magnus Vollset i *På sporet av Bybanen*. Han skriver imidlertid at det var et konfliktnivå mellom Hordaland Vegkontor og planleggerne i kommunen, hvor sistnevnte hadde en uttalt målsetning om å begrense privatbilismen. «De så på veivesenets folk som asfaltelskende bilfantaster som feilaktig holdt fast på at flere eller bredere veier ville løse alle trafikkproblemene.»³⁸ En annen som undersøkte konfliktnivået var Jarl Harry Gjedrem. I hovedoppgaven *Transportplanlegging og politisk prosess i Oslo og Bergen* går han blant annet gjennom behandlingen av to samferdselsprosjekter i Bergen på 1970-tallet, hvor han undersøkte stemmegivingen til bystyret.³⁹ Han konkluderer blant annet med at planbehandlingen i Bergen var preget av et større konfliktnivå når det gjelder *Norsk Vegplan II*.⁴⁰

1.3 Problemstilling

Forskningslitteraturen viser hvordan Stor-Bergen ble etablert på tross av motstand i tre av kommunene. Muligheten til å drive en helhetlig planlegging på tvers av tidligere administrative grenser, og byens prekære arealbehov var viktige argumenter for at etableringen ble vedtatt. I tillegg ble det som i realiteten var et felles bo- og arbeidsmarked samlet i én felles kommune. Forskningen sier også noe om hvilke forhold som preget byen

³⁶ Bøe 1981: 23

³⁷ Rødland 2000: 108-109

³⁸ Vollset 2007: 70

³⁹ Gjedrem 1978

⁴⁰ Gjedrem 1978: kapittel 8, side 14.

etter 1972, og det handlet i stor grad om transportsituasjonen. Det at Rødland skisserer situasjonen som så dramatisk at *byen heldt på å kvelast*, og at politikerne innførte et bompengesystem, illustrerer at den nye kommunen hadde betydelige utfordringer i transportsektoren. Det er da nærliggende å spørre seg om hvilke forhold det egentlig var som førte til at situasjonen ble så alvorlig, og hva forsøkte datidens aktører å gjøre for å håndtere problemene?

Jeg har derfor valgt følgende problemstilling for oppgaven:

- *Hvordan kan vi forstå og forklare hovedlinjene i Bergen kommunes politikk for å utvikle fremtidens infrastruktur for transport og kommunikasjon i 1970-årene?*

For å besvare dette forutsetter det at jeg kartlegger aktørenes problemforståelse. Hvilke områder trakk de fram som problematiske? Og var det noe som skilte seg ut som ekstra prekært, etter deres mening? Det innebærer også å undersøke om det var konsensus eller divergerende syn på de områdene de identifiserte. Dette er sentrale spørsmål, men i tillegg er det også særlig viktig å kartlegge aktørenes handlingsrom. Hvilke muligheter og alternativer hadde de egentlig til å løse utfordringene? Stod de fritt til å velge løsningene de selv synes var best, eller var det visse forutsetninger som la føringer på valgene de tok underveis i planprosessene?

Når det gjelder hvem jeg regner som aktører, har jeg hovedsakelig valgt politikere, planleggere og andre fagpersoner, samt det jeg kaller den bergenske offentligheten. Sistnevnte er en kategori som består av folk som valgte å ytre seg i den offentlige debatten i avisene. Det innebærer leserinnlegg, de redaksjonelle stemmene i avisene og andre som tok til orde om de aktuelle sakene.

1.4 Kilder og metodisk tilnærming

I arbeidet med denne oppgaven har de viktigste kildene mine vært aviser, bystyre- og plandokumenter fra 1970-årene. Samsillet mellom disse har vært sentralt i arbeidet. Funnene jeg gjorde underveis i enkelte kilder, ble videre brukt som utgangspunkt for søk i andre kilder. Den metodiske fremgangsmåten jeg har brukt er tekstanalyse, nærmere bestemt en to-trinns tilnærming. Jeg identifiserte først hvilke saker, planer og forslag som var viktige i forhold til de spørsmålene jeg ønsket å besvare, før jeg deretter leste målrettet etter aktørenes oppfatninger. Det fordret at jeg først nærleste teksten for å finne ut hva den konkret handlet om, og hvilke ord og uttrykk som ble anvendt.⁴¹ Det var flere ganger tekstene inneholdt ukjente tekniske termer, og jeg måtte derfor gjøre andre søk for å forstå betydningen. Det samme var også tilfelle med flere av forfatterne av tekstene jeg har brukt. Der kunne de ofte signere med initialer, og som Ryymin poengterer i *Historikerens arbeidsmåter* må historikeren ofte ty til andre kilder for å finne ut hvem forfatteren er.⁴² Et eksempel på en slik signatur er initialene *JD*. Kildemateriale det gjaldt er fra Bergen byarkiv og omhandlet generalplanmessige utredninger, nærmere bestemt bosetningsmønster og utbyggingsplaner. Ved å søke i avisarkivet til Nasjonalbiblioteket med søkeord som *generalplan* og *utbyggingsplaner* fant jeg etter hvert ut av lederen for generalplanavdelingen var Jon Digranes. Sannsynligheten for at initialene *JD* stod for Jon Digranes var etter min mening stor, og det er nettopp slike vurderinger jeg har tatt i arbeidet med denne oppgaven. Etter at det er avklart, så skal jeg gå nærmere inn på hvilke andre utfordringer jeg har møtt og hvordan jeg har gått fram, men først vil jeg gjøre rede for valg av kilder.

Avisene jeg har brukt er i all hovedsak de to dagsavisene i Bergen, Bergens Tidende og Bergens Arbeiderblad (nåværende Bergensavisen). Begge to er tilgjengelig på Nasjonalbibliotekets digitale arkiv, og det har derfor vært enkelt å få tilgang til de aktuelle utgavene. En annen dagsavis i Bergen i 1970-årene var Morgenavisen, men den har jeg brukt i mindre grad enn de to førstnevnte. Avgrensningen av kildematerialet har jeg basert på to hensyn: Det første er at Bergens Arbeiderblad og Bergens Tidende på den tiden hadde en politisk orientering mot henholdsvis Arbeiderpartiet og Venstre.⁴³ På den måten er både

⁴¹ Melve & Ryymin (red) 2018: 49

⁴² Melve & Ryymin (red) 2018: 49

⁴³ BT tok blant annet standpunkt for Venstre i valget i 1971. Se BT 18.09.1971: 1-2

sosialdemokratisk og liberal side representert. En viktig presisering er at ingen av avisene var direkte koblet til partiene, men samtidig har jeg erfart at det gjentatte ganger var en sammenheng med valg av intervjuobjekter. Med det tatt i betraktning, så er den andre årsaken til at jeg velger å avgrense på denne måten knyttet til Morgenavisens tilgjengelighet. Mens de to andre avisenes arkiv er å finne på Nasjonalbiblioteket, gjelder ikke dette for Morgenavisen. I det digitale arkivet er det kun utgaver fra tiden før 1970-tallet, med andre ord før perioden denne oppgaven retter søkelys på. Med tanke på hvilke kilder som er mest tilgjengelig, vurderer jeg det som mest formålstjenlig å avgrense ved å bruke de to avisene med digitalt arkiv. Det skyldes først og fremst at det har vært utfordrende med tilgang til fysiske arkiv under pandemien.

Hva har bruken av aviser som kilder tilført oppgaven og hvordan har jeg konkret gått til verks i arbeidet? Først og fremst er det essensielle med avisene at de fungerer som uttrykk for den bergenske offentligheten. Det innebærer alt i fra vanlige innbyggere som ytrer seg om en spesifikk sak, politikere og planleggere som fremmer sitt syn eller avisens redaksjonelle stemme. Jeg har brukt leserinnlegg, artikler og lederartikler, og en utfordring jeg har erfart er at det ikke alltid var et klart skille mellom avistekstene. Med andre ord, det har ikke alltid vært tydelig hvem som forfattet de. Tradisjonelt sett har lederartiklene vært å finne på side to, mens artikler ofte (kanskje først og fremst i nyere tid) er signert med journalistens navn. Leserinnlegg har kanskje vært den teksten det har vært minst utfordrende å identifisere, men selv ikke de var alltid like godt merket. Men hva har det medført for mitt arbeid med denne oppgaven? Først og fremst at jeg måtte spørre meg selv: hvem har skrevet dette og hva ville vedkommende ha fram? Som Ryymin skriver er dette grunnleggende spørsmål man må stille når man arbeider med en historisk tekst.⁴⁴ Og hvis det ikke var klart hvem som hadde forfattet teksten, måtte jeg sette et ekstra søkelys på innholdet. Var det for eller mot en spesifikk sak? Hvordan var språkbruken? Handlet det om å være løsningsorientert? Slike spørsmål har vært viktig i den praktiske fremgangsmåten jeg har benyttet med aviser som kilder. Med tanke på at jeg har valgt å undersøke en tidsperiode på nesten 10 år, og at avisene har hatt daglige utgaver, har det vært nødvendig å finne gode søkeord. Jeg har blant

⁴⁴ Melve & Ryymin (red) 2018: 51

annet brukt ord som *kommunesammenslåing, kommunesammenslutning, trafikk, privatbilisme, generalplan og kommunikasjoner og lokalbane*, samt navnene på de spesifikke aktørene. På den måten har jeg kunnet avgrense tidsperioden i søkene ut ifra de funnene jeg har gjort, og dermed fulgt debatten knyttet til aktørenes problemforståelse.

Da jeg fant aktuelle ytringer fra aktørene, hvordan kunne jeg avgjøre hva som var å regne som relevant for problemstillingen? Det handlet først og fremst om hvem som ytret det og hvilken retorikk som ble brukt. Det at en aktør, enten en politiker, planlegger eller en vanlig innbygger valgte å ytre seg i den offentlige debatten har en verdi i seg selv. Dersom de i tillegg tok til orde for en spesifikk løsning eller identifiserte et problematisk aspekt, var det spesielt interessant for min del. Nettopp stikkord som *løsning og problem* er viktige i oppgaven, og jeg nærleste spesielt etter disse og beslektede ord.

Den neste kildekategorien som har vært sentral i arbeidet med denne oppgaven er bystyre- og plandokumenter. Det er i hovedsak kilder som jeg har fått tilgang til på Bergen byarkiv, enten som en del av de årlige utgavene av *Bergen kommune forhandlinger* eller som tilleggsdokumenter til konkrete utredninger og saker. De kommunale forhandlingene er en samling av sakene som bystyret behandler gjennom et kalenderår, og det er av den grunn en god og oversiktlig måte å følge de aktuelle sakene fra år til år. De viktigste utgavene for denne oppgaven har vært fra 1973, 75 og 78. Det er imidlertid viktig å presisere at mye av innholdet stammer fra flere år, men har blitt inkludert enten som en samlet saksutredning eller som vedlegg i de respektive utgavene. Et eksempel på slikt innhold er *Innstilling om transportsystemet i Bergen* som også er med som vedlegg i *Bergen kommune forhandlinger* fra 1973, men da gjerne med ytterligere dokumenter og utredningsmateriale som ikke kommer fram andre steder. Saken jeg nevnte tidligere hvor teksten var signert med initialene til Jon Digranes gjelder i stor grad også for dette materialet. I planpolitiske komiteer og prosjektgrupper kom det ikke alltid fram hvilke aktører som var med, hva deres rolle var – politikere eller planleggere. Jeg har derfor brukt aviser for å finne ut hvem de var, og hvilke partitilhørigheter de hadde. En annen utfordringen knyttet til dette er at det i Bergen bystyret på 1970-tallet hendte, slik som i 2021, at lokalpolitikere byttet parti. Et

eksempel på det var representant fra Kommunistpartiet Bjørn Gullachsen. Han byttet underveis til SV, før han så gikk tilbake til Kommunistpartiet. I tillegg til det ble partiet Det Nye Folkepartiet (DNF) stiftet i 1972, og det medførte at enkelte representanter fra Venstre byttet parti.⁴⁵

Andre viktige kilder, men fremdeles innenfor det jeg har kategorisert som bystyre- og plandokumenter, er de forskjellige utredningene og planene om lokalbanen. Det innebærer rapporten *Buss til bane eller buss til byen* fra 1970, lokalbanens forprosjekt fra 1972 og det andre forprosjektet fra 1974. Disse kildene er en sentral del av oppgaven, særlig kapittel tre.

De sier noe konkret om hvordan Bergen kunne bygge ut sitt kollektivsystem. Med forskjellige alternativer, omfang og kostnadsoverslag. Kanskje enda viktigere er det at de illustrerer utviklingen i prosjektet, hva angår ambisjoner og realisme. Samtidig er dette en form for suksessive rapporter, uavhengig om det var forskjellige forfattere. Med det mener jeg at den første rapporten dannet grunnlaget for de to neste. En metodisk tilnærming jeg brukte i arbeidet var derfor historisk kontekstualisering, nærmere bestemt situasjonskontekst. Det handler om å ta for seg hvilken kontekst eller situasjon som var gjeldende i samfunnet når rapportene ble skrevet.⁴⁶ Helt konkret betyr det at jeg tar for meg hvilke holdninger som eksisterte til planene og hvordan ordskiftet i den offentlige debatten var.

Foruten de nevnte tilnærmingene, har jeg i tillegg benyttet dekonstruktiv lesning. Det vil si at jeg ikke bare ser på hva teksten sier, men snarere tvert imot på hva den ikke sier eller utelater.⁴⁷ Et konkret eksempel på en slik bruk er i min gjennomgang av hvordan de planpolitiske komiteene vurderer aktuelle løsninger på Bergens transportproblem. Jeg har da først brukt nærlesning for å se hva de faktisk sier, og deretter tok jeg for meg hvilke elementer som ble utelatt eller neglisjert.⁴⁸

⁴⁵ Store Norske Leksikon: DLF

⁴⁶ Melve & Ryymin (red) 2018: 54

⁴⁷ Melve & Ryymin (red) 2018: 56

⁴⁸ Melve & Ryymin (red) 2018: 56

1.5 Disposisjon av oppgaven

Jeg har valgt å disponere oppgaven i totalt fem kapitler. Det første er et introduksjonskapittel, de tre neste empirikapitler, og til slutt konklusjon. Oppbyggingen er hovedsakelig kronologisk, men samtidig tematisk. Det innebærer at det er elementer som fra et tidsmessig perspektiv egentlig skulle blitt inkludert i kapittel to, men som av tematiske årsaker blir tatt opp i det påfølgende kapittelet. Et konkret eksempel på dette er første rapport om hvorvidt byen skulle gå for et buss- eller banesystem, samt den planpolitiske behandlingen av spørsmålet om lokalbane i *Transport-78*.

Når det gjelder bruken av kilder er det først og fremst avisene som er felles for alle kapitlene. De respektive utgavene av de kommunale forhandlingene med tilhørende vedlegg brukes i størst grad i kapittel to og fire, mens baneutredningene i hovedsak benyttes for kapittel tre. Det kan likevel være at jeg benytter det samme kildematerialet flere steder, men da med et annet fokus.

Et valg jeg har gjort i denne oppgaven er å følge saksgangen til de forskjellige planene tett. Ved å gjøre dette mener jeg at det bidrar til å gi en overordnet innsikt over aktørenes problemforståelse og hvordan de ønsket å løse de. Samtidig gir det en dimensjon av forståelse for aktørenes handlingsrom, på hvilket tidspunkt i prosessen det eventuelt endret seg og hvilke forhold eller avgjørelser som spilte inn.

Den konkrete inndelingen av oppgavens kapitler er gjort på følgende vis: kapittel to handler om ambisjonsnivået og problemforståelsen for det nye Stor-Bergen. Det innebærer å se på hva aktørene selv mente var problematisk i den nye kommunen og hvilke løsninger de lanserte. Konkrete eksempler på løsninger kommer fram i forslaget til transportplan for perioden 1971-78. Hva gikk det ut på og hvordan forholdt aktørene seg til det? Deretter, i kapittel tre, ser jeg på de tre baneutredningene fra 1970, 72 og 74. Hva gikk de ut på og hvordan ble de mottatt av aktørene? Et annet aspekt er at jeg ser på utviklingen av ambisjonsnivået for baneprosjektet.

Kapittel fire handler om veiplanen *Norsk Vegplan II*. Hvilke forhold var det som eventuelt ikke hadde blitt tatt opp i det tidligere arbeidet med *Transport-78*, og ikke minst hva hadde det å si for planene om lokalbanen? Det siste kapitlet er konklusjonskapittel og det innebærer derfor en oppsummering av de funnene og hovedtrekkene i oppgaven.

2 Stor-Bergen – helhet og hastverk

I dette kapitlet vil jeg hovedsakelig ta for meg perioden 1970-1972. Det innebærer tiden i forkant av sammenslåingen mellom Bergen, Arna, Fana, Laksevåg og Åsane, samt kommunens første år. Jeg vil også ta for meg relevante elementer som forteller noe om opptakten til den nye kommunen, hvilket vil si at jeg også tar et steg tilbake til årene før 1970. Det har en sammenheng med de uenighetene som rådet om hvilke kommuner som skulle bli sammenslått med Bergen. For byens del hadde behovet for utbyggingsareal vært en viktig faktor, men samtidig det å kunne drive en helhetlig planlegging over et område som i realiteten var sammenvokst med byen, men teknisk sett tilhørte nabokommunen. På den måten kunne man få samlet skatteyterne i én felles kommune, samtidig som arealutnyttelsen ble bedre. Det var imidlertid ikke bare tapte skatteinntekter utflyttingen fra byen førte til. Andre konsekvenser var at selv om innbyggerne flyttet til Arna, Åsane, Laksevåg og Fana, var det i all hovedsak fortsatt slik at arbeidsplassene ble igjen i sentrum. Det var igjen problematisk som følge av at svært mange pendlet til sentrum med privatbil, og det på underdimensjonerte veier.

Spørsmålene jeg tar opp dette kapitlet, handler om hvilke ambisjoner aktørene trakk fram for det nye Stor-Bergen, og hvilke problemer kommunen stod overfor. Det innebærer at jeg går litt tilbake i tid for å først ta for meg hvilke faktorer Remseth-utvalget vektla da de anbefalte grensene for nye Bergen kommune i 1966. Deretter ser jeg på hvilke ytringer politikerne kom med i forkant og underveis i sammenslåingsprosessen.

Videre vil jeg gå inn på rapporten *Transport-78* som var et forslag til handlingsplan for transportsektoren i perioden 1971-78. Deretter tar jeg for meg den planpolitiske behandlingen som fulgte, hvor utvalg og komiteer som var relevante for transport- og kommunikasjonsspørsmål skulle komme med sine anbefalinger basert på rapporten. Hvilke forhold ble oppfattet som problematiske og hvilke løsninger anbefalte de?

2.1 Ambisjoner og problemforståelse

I forrige kapittel gjorde jeg rede for den relevante forskningslitteraturen om Stor-Bergen, og der kom det fram at det var ulike meninger om hvordan de nye kommunegrensene i Bergen skulle bli. Byen hadde i lang tid ønsket en utvidelse, men etter kommunereformen var det

ikke lenger mulig med partielle utvidelser. Det var med andre ord ikke mulig å utvide kommunegrensene på samme måte som før. Alternativet for Bergen var enten å måtte godta en sammenslåing med hele nabokommunen eller å ikke få noen utvidelse i hele tatt. Med den akutte arealmangelen byen hadde, var det i realiteten ikke andre muligheter enn å godta full sammenslåing. Det var ikke det alternativet de ønsket, men med omstendighetene tatt i betraktning, erkjente de at sånn måtte det bli. Et annet problem for Bergen var at Laksevåg var den eneste av omegnskommunene som var positiv til en sammenslåing, men Bergen ønsket en ytterligere utvidelse. Uten en frivillig sammenslåing, var det derfor nødvendig med statlig intervensjon.

2.1.1 Remseth-utvalget

For å finne en formålstjenlig løsning på utvidelsesspørsmålet i bergensområdet, valgte Kommunal og arbeidsdepartementet å nedsette et utvalg ledet av stortingsrepresentant Jakob Remseth (A). Oppgaven til utvalget var å utrede det beste alternativet for en ny storkommune i Bergensområdet. Anbefalingen deres kom 7. juli 1966 og var ifølge Tore Grønlie i samsvar med den løsningen Bergen ville ha. Det er viktig å presisere at det ikke var byens opprinnelige preferanse, men på grunnlag av de alternativene den hadde, var det den mest formålstjenlige løsningen.⁴⁹ Det innebar en full sammenslåing mellom de fem kommunene. På samme tid sa Bergen fra seg sin fylkesstatus og ble en del av Hordaland. I begrunnelsen for valget av denne løsningen viste Remseth-utvalget til flere årsaker, men for oppgavens tematikk er det særlig interessant med de forholdene som er knyttet til kommunikasjoner. Utvalget karakteriserte forholdene på følgende måte: «Bergen har atskillig vanskeligere kommunikasjonsforhold enn de fleste andre større byer i vårt land. Dette gjelder både byens interne kommunikasjoner og kommunikasjonene med opplandet og landet for øvrig.»⁵⁰ Det faktum at Bergen hadde et svakt og underutviklet transportnett, måtte sees i sammenheng med de topografiske forholdene, mente Remseth-utvalget. At byen er omringet av fjell og sjø, legger store begrensninger på hvor byen kan bygge og ekspandere. Den langvarige mangelen på tilgjengelig tomteareal til boliger og næringsvirksomhet førte til at byen hadde «sprengt sine grenser», som Tore Grønlie skriver i

⁴⁹ Fossen og Grønlie 1985: 952

⁵⁰ Kommunal- og arbeidsdepartementet 1965: 9

Bergen bys historie.⁵¹ Det gjorde at kommunen i realiteten hadde lite areal å avse til trafikkformål, noe Remseth-utvalget påpekte i sin innstilling.⁵² Det forteller oss med andre ord at det var en sammenheng mellom Bergens svakt utbygde veinett og den presserende situasjonen med lite tilgjengelig tomteareal.

Med det tatt i betraktning, hva var det som tilsa at de nevnte faktorene over resulterte i at utvalget anbefalte en full sammenslåing mellom de fem kommunene? Bergens posisjon som arbeids-, handels- og tjenestested på Bergenshalvøya var en viktig forklaring. Det var flere årsaker som talte for at kommunene, særlig de urbane delene, allerede var en del av samme bo- og arbeidsmarked. Det var allerede en betydelig pendling til Bergen og dersom ikke kommunikasjonene ble utbedret, ville det være en svekkelse for hele området.⁵³ Ved å fjerne det som kunne oppfattes som urasjonelle grenser, mente Remseth-utvalget at Bergen fikk mulighet til å drive en helhetlig planlegging og koordinering av hele byområdet. «Like viktig som en koordinert grunnutnyttelse er samordningen av de særdeles store økonomiske løft som den forventede utvikling i området vil nødvendiggjøre.»⁵⁴ De nødvendige løftene som måtte gjøres var utbygging av innfartsårene og annen infrastruktur som vann og kloakk, og det var klart at utvalget mente dette var oppgaver som et felles Stor-Bergen var best mulig rustet til å løse ved å bruke en helhetlig planlegging.

2.1.2 Aktørenes oppfatning

Etter å ha gjort rede for Remseth-utvalgets argumentasjon for Stor-Bergen i 1966, skal jeg nå se på hva politikerne og andre aktører mente om situasjonen i Bergen i 1970-72. I den perioden inkluderer det tiden da sammenslåingen snart var et faktum, men også kommunens første år. Hva var det aktørene oppfattet som problematisk? Et aspekt var utflytting fra sentrum til periferi, og selv om Bergen ikke lenger ville tape skatteinntekter ved at folk flyttet ut, skapte det andre problemer. De som flyttet beholdt ofte arbeidsplassen i byen og måtte derfor pendle. Geograf Jens Christian Hansen beskrev situasjonen slik: «Byens

⁵¹ Fossen og Grønlie 1985: Tittelen *Byen som sprenger grensene*

⁵² Kommunal- og arbeidsdepartementet 1965: 9

⁵³ Kommunal- og arbeidsdepartementet 1965: 24-25

⁵⁴ Kommunal- og arbeidsdepartementet 1965: 26

trafikkproblemer skapes i ikke liten grad av alle dem som kommer inn fra forstadskommunene – mange av dem i egne biler – og forventer høy standard på hovedgatene inn til sentrum samt rikelig med avgiftsfrie dagparkeringsplasser midt i sentrum.»⁵⁵ Hansen var ikke alene om å se denne ubalansen mellom bo- og arbeidssted som problematisk. I arbeidet med transportplanlegging i Bergen, noe jeg kommer inn på senere i kapittelet, foreslo bystyrepolitiker Asbjørn Bjørnset (SF) følgende:

Generalplanutvalget vil innledningsvis peke på at en av årsakene til trafikkproblemene i Bergen er at kommunen, særlig i de sentrale områder, har et stort overskudd på arbeidsplasser. En viktig forutsetning for å kunne løse trafikkproblemene på lengre sikt vil da være at kommunen får anledning til å planlegge og regulere lokaliseringen av og tallet på arbeidsplasser i kommunen. Bergen kommunes øverste organer må derfor arbeide for at kommunen får adgang til dette og at det føres en distriktpolitikk som kan opprettholde bosettingen i distriktene og minske presset mot storbyene.⁵⁶

Selv om Bjørnset ikke fikk flertall i utvalget for sitt syn, ble det likevel anerkjent av to av utvalgets medlemmer som ba om en protokolltilførsel for synspunktet.⁵⁷ Forslaget innebar i praksis å skyve bort arbeidsplasser fra Bergen for å minske pendlingsbehovet. Det var et av få eksempler hvor aktører tok opp tematikken, så det indikerer at enten var det for radikalt eller så var premisset det at lokasjonen av arbeidsplassene ble styrt av næringslivet selv.

En som lanserte løsninger på transportproblemene var rådmann i Åsane, Alf Eng Markussen. I en artikkel i Bergens Arbeiderblad i januar 1970, to år før kommunesammenslåingen tredde i kraft, uttrykte Markussen bekymring over trafikksituasjonen i Åsane. De siste årene hadde kommunen hatt en sterk befolkningsvekst, og ifølge prognosene var det forventet en ytterligere vekst utover 1970-tallet. For å håndtere den trafikken var det ifølge rådmannen nødvendig med et skinnegående banesystem.⁵⁸ Det pågikk nemlig et utredningsprosjekt om et mulig banesystem i det kommende Stor-Bergen, noe jeg for øvrig kommer nærmere inn

⁵⁵ Hansen 1970: 80

⁵⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen - BKF 1973: 115-116

⁵⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen - BKF 1973: 116

⁵⁸ BA 10.01.1970: 16

på i neste kapittel. Markussen var en tydelig tilhenger av en slik løsning. Det var samtidig også representanter fra det jeg velger å omtale som den bergenske offentligheten som ytret seg om transportsituasjonen i Bergen. I et leserinnlegg i Bergens Arbeiderblad i februar 1970 skrev en ikke-navngitt person at konsekvensene av privatbilismen var at byen druknet i eksos og trafikk.⁵⁹ Tanken om en forstadsbane fremstod som redningen, ifølge vedkommende. En annen mening om saken, kom fram i et leserinnlegg signert Trygve Solhaug i mars 1970.⁶⁰ Han advarte mot å tro at dersom Bergen bygget et slik banesystem ville problemene med transportforholdene bli borte. Det var likevel ikke slik at han foreslo konkrete alternativ, men han etterlyste en langsiktig og fremsynt planlegging. I og med at Solhaug ikke konkretiserte hva det skulle gå ut på, er det vanskelig å si noe sikkert om hvilke løsninger han så for seg. En som imidlertid var tydeligere, var Thomas Breivik. Han var fast skribent i Bergens Arbeiderblad, og i avisens utgave 15. august 1970 tok han opp trafikksituasjonen. Breiviks forståelse av problemene var først og fremst knyttet til den dårlige veistandarden i kommunen: «Ved passasje av bygrensen var jeg ikke i tvil om jeg igjen befant meg i Bergen. Rystelser i vognen og berg-og-dalbane-fornemmelser overbeviste meg om at jeg igjen kjørte gode, gamle Fjøsangerveien.»⁶¹ Det han skildret her var å kjøre bil på søndre innfartsåre fra Fana. Breivik påpekte også at det var et paradoks at veiene var så dårlige samtidig som at man tillot massebilismen: «enten må man innskrenke den privat bilisme med restriksjoner, eller ta konsekvensen av den og holde veiene vedlike og utbygge og planlegge trafikkmulighetene. Nå nærmer det seg kaos uten at noen letter en hånd for å hindre det.»⁶² Som han påpeker, situasjonen i Bergen var slik at pendlingen i stor grad foregikk med privatbil, men forholdene var ikke lagt til rette for det. Han illustrerte dermed hva transportproblemene i byen dreide seg om: En uforholdsmessig stor trafikk som ikke var i samsvar med den eksisterende veikapasiteten.

En annen som valgte å uttale seg om Stor-Bergens problemer var Jon Digranes, lederen av den interkommunale instansen regionplanrådet. I likhet med Markussen tilhørte han aktørkategorien politikere og planleggere. I Bergens Tidende i mars 1971 sa han at byens

⁵⁹ BA 26.02.1970: 2

⁶⁰ BA 09.03.1970: 2

⁶¹ BA 15.08.1970: 10

⁶² BA 15.08.1970: 10 og 12

trafikale problemer kun kunne løses dersom man fikk redusert privatbilismen.⁶³ Den sterke økningen i biltrafikken var ikke bærekraftig, eller noe man kun kunne «bygge seg ut av.» Det krevde tiltak, og et av de var å etablere et lokalbanesystem. Digranes hadde årene i forkant indikert at han mente at kollektivsystemet, samt en redusering av privatbilismen, var en forutsetning for å bedre trafikksituasjonen i Bergen. I 1968 tok han blant annet til orde for å bygge konsentrerte drabantbyer i den kommende kommunens utkanter. Det innebar at folk skulle bo i blokker og leiligheter i et område som lå omtrent ti kilometer fra bysentrum.⁶⁴ På den måten ville man legge til rette for et tilstrekkelig grunnlag for en effektiv kollektiv transportavvikling, fortrinnsvis et banesystem.

Det var flere politikere som delte Digranes' syn på hvilke løsninger man måtte etterstrebe for å bedre den trafikksituasjonen i nye Bergen. I forkant av kommunesammenslåingen intervjuet Bergens Tidende tre ordførere fra kommunene Bergen, Arna og Laksevåg. Ole Myrvoll var Bergensordfører, mens Arne Eikeland og Ingvald Iversen var ordførere i henholdsvis Arna og Laksevåg.⁶⁵ I intervjuet med overskriften «Bryllup etter lang forlovelse», ble de tre ordførerne spurt om hvordan den nye kommunen skulle fungere sammen, med tanke på de utfordringene og ulikhetene som preget de fem kommunene. Et av de problemene som ble tatt opp var trafikksituasjonen. Iversen erkjente at den nye kommunen ville få store interne avstander, men det var ikke nødvendigvis et problem i seg selv. Det var derimot fremkommeligheten som var utfordringen. Han henviste til den trafikkforslummingen som foregikk langs Kringsjøveien, det sentrale Laksevågs trafikkkåre. Han reagerte på situasjonen med hvordan «skitt og eksos og drepene trafikkstøy» påvirket området.⁶⁶ Han sa videre: «Jeg ser bare en skikkelig redning, at vi snarest mulig får de planlagte forstadsbaner.»⁶⁷ Det var samtidig en forutsetning, mente Iversen, at det fantes et godt kollektivsystem som alternativ til privatbilen før man kunne be befolkningen om å la

⁶³ BT 24.03.1971: 23

⁶⁴ Morgenavisen 16.03.1968: 9

⁶⁵ BT 31.12.1971: 12

⁶⁶ BT 31.12.1971: 12

⁶⁷ BT 31.12.1971: 12

bilen stå. Han fikk støtte fra Arnas Ekeland, som sa «Vi starter godt i den nye kommune, om vi kan starte med forstadsbane.»⁶⁸

I den offentlige debatten i lokalavisene ble det også tatt til orde for et banesystem i Bergen. I en artikkel i Bergens Tidende 2. mars 1971 benyttet de underoverskriften «Prisen for å redde byen: 50 busser og full forstadsbane.»⁶⁹ Avisen skrev videre at Bergens kollektivsystem ikke kunne fungere uten at det ble etablert et banesystem til Midtbygda i Åsane, Arna og Nesttun. Det var særlig for Åsane at baneløsningen fremstod som prekært, og det skyldes den store befolkningsveksten som var ventet i løpet av 1970-årene. I Bergens Tidende 5. november 1971 skrev avisen at det var estimert at folketallet skulle dobles i løpet av ti år.⁷⁰ For å håndtere denne veksten mente avisen at bydelen trengte et forbedret veisystem og en lokalbane. Det samme tok Johannes Reigstad (V), formann i generalplanutvalget, til orde for senere i samme måned: «kommunikasjonene mot Bergen er det største problemet, og uten en forstadsbane kommer man ikke ut.»⁷¹

Det tyder dermed på at det var enighet blant politikere, planleggere og de offentlige stemmene som kom til uttrykk i avisene om at Stor-Bergens trafikale problemer var vesentlige. Utflytting til perifere deler i Stor-Bergen skapte stor trafikk til sentrumsområdet, men verken innfartsveiene eller sentrumsgatene var dimensjonert for det.

2.2 Transport-78

I 1969 vedtok Hovedutvalget for kommunesammenslåingen at det skulle opprettes en prosjektgruppe som skulle sørge for en oversiktlig planlegging i den kommende storkommunen.⁷² Oppgaven var å planlegge trafikk- og kommunikasjonsspørsmål, og det ble derfor satt i gang et arbeid ledet av siviløkonom Svein Eriksen og sivilingeniør Geir Atle Gundersen kalt *Transport-78*. Det var en utredning som skulle være et forslag til handlingsplan for transportsektoren Stor-Bergen i perioden 1971-1978. Prosjektets

⁶⁸ BT 31.12.1971: 12

⁶⁹ BT 02.03.1971: 17

⁷⁰ BT 05.11.1971: 17

⁷¹ BT 16.11.1971: 13

⁷² Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 131

bidragsyttere bestod av representanter fra Bergen vegvesen, Byplankontoret i Bergen, Prosjektgruppen for oversiktlig planlegging i storkommunen, regionplankontoret og Vegkontoret i Hordaland. Det var altså flere etater som deltok i utredningen av Bergens transportpolitikk fra 1971 til 1978, og blant dem var det enighet om at det viktigste aspektet var å sørge for en reduisering av trafikkbelastningen i sentrum, samt å øke andelen kollektivreisende.⁷³ Verken innfartsårene eller det sentrale gatenettet i byen hadde i realiteten kapasitet til å håndtere trafikkmengden i 1971, og i hvert fall ikke den forventede økningen utover 70-tallet. Transportplanens oppgave kan derfor oppsummeres i fire hovedpunkter som den skulle belyse:

- Teknisk-økonomisk utredning om alternative kollektivtransportsystem.
- Formulering av en restriktiv parkeringspolitikk for hele det sentrale byområde basert på bysamfunnets behov, miljøverdier, veikapasitet og kollektivtransportpolitikk.
- Teknisk-økonomisk prioriteringsplan for en realistisk etappeutbygging av veianlegg i Bergensområdet.
- Kortsiktig plan for effektivisering av kollektivtransporten i byområdet.⁷⁴

De fire punktene forteller oss noe om hva byens politikere og planleggere oppfattet som de mest presserende problemene knyttet til transportsektoren. Med andre ord, det var for mye trafikk på innfartsårene og gatenettet i det sentrale byområdet ut ifra den eksisterende kapasiteten. Den overordnede problemforståelsen til *Transport-78* var dermed avklart, men hvilke løsninger så planleggerne for seg? Det kan deles opp i tre kategorier: parkering, veinettet og kollektivtrafikk, som jeg går nærmere inn på nå.

2.2.1 Parkering

Det at mange pendlere reiste med egen personbil fremfor kollektivtransport medførte naturligvis et press på innfartsårene og det sentrale gatenettet i byen. Et effektivt virkemiddel for å begrense innfartstrafikken var å sette inn restriksjoner på antall parkeringsplasser. Daværende ordfører i Bergen, Ragnar Juell Morken (A), poengterte dette da han ble spurt om hvordan man kunne få løst problemet. I Bergens Arbeiderblad 11. september 1971 sa han følgende: «I første omgang er det nødvendig å innføre mer

⁷³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 130

⁷⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 131

restriktive tiltak for parkering i sentrumsområdet.»⁷⁵ Det var imidlertid ikke bare parkeringsplassene og den trafikken den skapte i seg selv som var problematisk, men det faktum at de var på gateplan. At svært mange biler stod parkert i gatene var et stort problem med tanke på at byens begrensede areal ble brukt til parkering. Ordfører Morken argumenterte derfor videre om at dersom pendlere virkelig måtte ta med seg bilen til sentrum, skulle de i hvert fall parkere i parkeringshus og underjordiske anlegg.⁷⁶

Det var nettopp den tematikken som *Transport-78* først tok stilling til. Hvordan skulle parkeringsrestriksjonene vurderes? Dersom Bergen førte en liberal parkeringspolitikk, ville det forverre situasjonen ved økt trafikk og forslumming av sentrumsområdet, mens for strenge restriksjoner kunne skade tilgjengeligheten til byens handels- og servicefunksjoner. Det var derfor *Transport-78* ønsket å finne en balansert løsning. Det krevde imidlertid at det ble satt inn tiltak, og basert på erfaringer fra andre byer, erkjente de at «begrensning på bruk av privatbil i de sentrale byområder må gjennomføres dersom bysamfunnet fortsatt skal kunne fungere effektivt.»⁷⁷ Når det gjaldt graden av restriksjoner, var det noe politikerne måtte ta stilling til, men i transportplanen advarte likevel Eriksen og Gundersen om konsekvensene dersom antall parkeringsplasser var for lavt. Det ville føre til en svekkelse av «sentrums konkurransevne i forhold til perifere sentra, hvilket medfører at først kunden og siden funksjonen flytter ut. Resultatet kan i så fall bli en uønsket stagnasjon og i verste fall forslumming av sentrum.»⁷⁸

Et paradoks som utmerker seg ut ifra den argumentasjonen, er at dersom de lokale senterområdene i Stor-Bergens utkantstrøk hadde konkurrert med bysentrum, kunne presset på innfartsårene blitt mindre. Som Jens Christian Hansen viste i sin forskning - mange bosatte seg i Bergens omegnskommuner, men beholdt arbeidsplassen i sentrum.⁷⁹ En forflytting av arbeidsplasser fra sentrum og ut til lokalsentrene særlig i Åsane, Fana og Laksevåg ville redusert pendlingen til byområdet. Kan det derfor tenkes at da de advarte mot svekkelse av sentrums konkurransedyktighet, at de i første omgang tenkte på utviklingen

⁷⁵ BA 11.09.1971: 9

⁷⁶ BA 11.09.1971: 9

⁷⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 139

⁷⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 139

⁷⁹ Hansen 1970: 73

med befolkningsutflytting, og ikke bedriftene? Eriksen og Gundersen skrev selv at for å lykkes i å redusere rushtidstrafikken til sentrum, måtte man forsøke å «bremse den utvikling som foregår i forbindelse med en stadig sterkere konsentrasjon av arbeidsplasser sammen med en nedgang i antall bosatte arbeidstakere i de sentrale byområder.»⁸⁰ Denne ubalansen mellom bo- og arbeidssted var noe som bare økte. Slik trenden var under arbeidet med *Transport-78* i 1971, ville det resultere i 8200 bosatte arbeidstakere og 39 000 arbeidsplasser i sentrum i 1978, mot henholdsvis 12 700 og 34 000 i 1966.⁸¹ Slike prognosetall signaliserte at trenden med utflytting fra sentrum til mer perifere strøk ville fortsette, samtidig som at det ville skape ytterligere trafikk inn til sentrum. Dette var imidlertid ikke noe *Transport-78* kunne gjøre noe med utover å understreke viktigheten av å få tatt opp denne byplanproblematikken til politisk vurdering slik at det kunne etableres en samlet målsetting. Dette så de på som helt avgjørende for å kunne lykkes med å få redusert rushtrafikken, men likevel ville det være vanskelig å få store nok utslag før 1978.⁸²

Det Eriksen og Gundersen kunne gjøre var å anbefale konkrete anbefalinger for byens parkeringskapasitet. Det kommer ikke fram i transportplanen hvordan parkeringsplassantallet var i Bergen i 1971, men tallene de brukte var fra 1970. Det var dermed trolig ganske like tall i skrivende stund for prosjektlederne. Det innebar omtrent 5000 langtidsplasser i sentrum, mens de tre alternativene de opererte med i *Transport-78* var henholdsvis 3000, 6000 og 9000 plasser.⁸³ De valgte å anbefale det førstnevnte, noe som innebar 500 offentlige plasser og 2500 private, hvilket ville være det laveste antall langtidsplasser i sentrum man kunne ha uten å ekspropriere privat eiendom. Det andre alternativet tilsa en liten økning i antall parkeringsplasser, men resultatet i forbindelse med økning i rushtrafikken ble omtalt som «uakseptabel.»⁸⁴ Det tredje alternativet ble inkludert for teoretisk interesse fordi det i realiteten la opp til «fri bilbruk», noe som også ville fått

⁸⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 143

⁸¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 143

⁸² Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 144-145

⁸³ Eriksen & Gundersen 1971: 7

⁸⁴ Eriksen & Gundersen 1971: 7

uakseptable konsekvenser.⁸⁵ To av tre alternativ vurderte altså Eriksen og Gundersen som uaktuelle dersom man skulle lykkes i å redusere trafikken til sentrum.

Når det gjaldt konsekvensene av å velge alternativet med det laveste antall plasser, så de for seg at av totalt 45 000 reisende i rushtiden i 1978, ville den fordele seg på følgende vis: 26 000 reisende med kollektivtransport, 16 300 individuelt og 2700 diverse.⁸⁶ I de to sistnevnte kategoriene var det i hovedsak gående, syklist og bilister. Av disse vurderte *Transport-78* at det ville være 13 800 personbiler, hvilket tyder på et gjennomsnitt i underkant av 1,2 personer per bil. Til sammenligning var tallene for 1970 henholdsvis 18 600 kollektivreisende, 16 200 individuelt (13 300 personbiler), 3700 diverse. I alt 38 500.⁸⁷ Det ble med andre ord lagt opp til at nesten hele veksten i personreiser skulle foregå med kollektivtrafikk. Uten å ta stilling til hvorvidt en slik forutsetning var realistisk, så kan vi i hvert fall konstatere at ambisjonsnivået for kollektivtrafikken var høyt. Ved å ta 1970s tall i betraktning kan vi se at andelen som reiste med kollektivtransport i rushtiden var 48 %, mens den ved parkeringsalternativ I ble estimert til å stige til 58%. I samme periode stod de individuelle reisene for 42%, men ble forventet å synke til 36%.⁸⁸

2.2.2 Veinettet

I transportplanen konstaterte Eriksen og Gundersen at Bergen hadde en «kritisk mangel på ferdige hovedveiplaner», og årsaken til det var for lav planleggingskapasitet.⁸⁹ For å kunne gjennomføre de planene *Transport-78* viste til, måtte kapasiteten økes betraktelig. En umiddelbar konsekvens det hadde for Bergen var at transportplanen foreslo mindre investeringer i den første planleggingsperioden 1971-73. Prosjektlederne forutsatte ti millioner investert i veien Midtbygda-Eidsvåg i 1973, mens det i neste periode (1974-78) var planlagt 30 millioner.⁹⁰ Denne traseen var ellers prioritert som den nest viktigste veien i

⁸⁵ Eriksen & Gundersen 1971: 7

⁸⁶ Eriksen & Gundersen 1971: 7

⁸⁷ Eriksen & Gundersen 1971: 7

⁸⁸ Eriksen & Gundersen 1971: 8

⁸⁹ Eriksen & Gundersen 1971: 11

⁹⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 137

Transport-78 ut ifra kapasitetsmetoden, eller «flaskehalsmetoden» som den også ble kalt.⁹¹ Den var en utvalgsmetode som tok utgangspunkt i veiens kapasitet og den framtidige trafikken i 1978. På den måten kunne de identifisere de veiene der det var størst behov for utbygging.

Med utgangspunkt i kapasitetsmetoden presenterte prosjektledelsen i *Transport-78* en prioriteringsliste med 24 veiprojekt.⁹² Øverst på den listen var Stadsporten-Småstrandgaten i Bergen sentrum, men på den strekningen var det ikke foreslått noen investeringer, så i realiteten var det Midtbygda-Eidsvåg i Åsane som markerte seg som veien med størst utbyggingsbehov. Deretter fulgte Paradis-Fjøsanger, Sjøgaten-Bontelabo og Bontelabo-Torget.⁹³ Dersom vi ser bort i fra Paradis-Fjøsanger, var samtlige på listen knyttet til nordre innfartsåre. Det forteller oss at det var i Åsane at veikapasiteten var mest prekær. Det var i tillegg den delen av den nye kommunen som var forventet å ha den største befolkningsveksten.

2.2.3 Kollektivtransport

En annen utfordring som ble belyst i *Transport-78*, var kollektivtransportens konkurranse med privatbilen. Ifølge Eriksen og Gundersen var det tidligere slik at de reisende i større grad hadde vært opptatt av pris da de skulle velge mellom egentransport og kollektivtransport.⁹⁴ I 1971 var det imidlertid kvalitet som var det viktigste kriteriet for valg av transportmiddel. Det underbygget de med en engelsk undersøkelse som viste at 62% av privatbilistene mente at bussen ga et dårlig kvalitativt tilbud, 30% pekte på for lang reisetid, mens de resterende 8% vurderte prisen som for høy.⁹⁵ Hvilken betydning hadde så dette for Bergen? Det var først og fremst en erkjenning fra prosjektledelsen om at man ville få tilsvarende tall fra de reisende her. «Med stigende velstandsøkning vil publikums krav til et attraktivt kollektivtrafikksystem også øke og en standardheving i takt med dette krav vil være en forutsetning for å oppnå en 'frivillig' overgang fra egentransport til kollektivtransport i Stor-

⁹¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 147

⁹² Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 137, tabell 5.1

⁹³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 137

⁹⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 152

⁹⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 152

Bergen frem til 1978.»⁹⁶ Det handlet med andre ord om å skape et tilfredsstillende kollektivtilbud som kunne overbevise pendlerne om å sette fra seg bilen. For at det skulle bli et reelt og attraktivt alternativ til privatbilen, mente *Transport-78* at følgende forbedringer måtte gjennomføres:

1. Det kollektive rutenett må bygges opp på en måte som gjør den samlede reisetid med kollektivtrafikk mest mulig konkurransedyktig i forhold til privatbilens reisetider.
2. Plasstilbudet i rushperiodene må økes.
3. Terminaler og holdeplasser må utstyres og plasseres slik at de blir attraktive for publikum. Dette er spesielt viktig under våre klimatiske forhold.⁹⁷

I kapittel tre kommer jeg inn på de konkrete tiltakene de så for seg for kollektivtransporten. Når det er nevnt, så hadde Eriksen og Gundersen identifisert det de mente var de problematiske aspektene i Bergens transportsektor fram til 1978. Med en konkret handlingsplan med tiltak de mente ville bidra til å håndtere både den eksisterende og den kommende trafikken. Med det utgangspunktet var det deretter opp til politikerne å fatte en avgjørelse.

2.3 Planpolitiske anbefalinger

Transport-78 ble ferdig tidlig i 1971 og var som nevnt et forslag til en kortsiktig transportplan for Bergen. I 1971-72 ble det utgangspunktet for debatten om transportsystemet i Bergen, og det er den saksgangen jeg skal ta for meg nå. Hvordan de politiske aktørene og planleggerne stilte seg til de konklusjonene og spørsmålene som Eriksen og Gundersen kom fram til i rapporten, er sentralt i denne delen. Det fordrer imidlertid at jeg gjør rede for hvordan saksgangen ble lagt opp. *Transport-78* fungerte som et utgangspunkt for hele prosessen, og så ble oppgaven med å komme med forslag til utforming av transportsystemet i Bergen i perioden 1972-78 gitt til planpolitiske utvalg og komiteer. Deretter ble deres anbefaling sendt til rådmann Einar Alme Torkildsen som også kom med sin vurdering, men

⁹⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 152

⁹⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 152

da basert på den argumentasjonen og tiltakene som utvalgene fremla. Til slutt kom rådmannen med anbefaling til vedtak bystyret som skulle ta stilling til.

Innledningsvis, før utvalgene og komiteene vurderte saken, ble *Transport-78* tidlig i 1971 forelagt både rådmannen og formannskapet. Torkildsen erkjente at byens trafikkproblemer var nødvendig å få håndtert snarest mulig: «Biltallet vokser stadig og det samme vil problemene gjøre dersom ikke myndighetene i tide finner frem til hensiktsmessige tiltak for regulering og kanalisering av trafikk og plassering.»⁹⁸ Han sa videre at det hadde forekommet motstand fra enkelte i forbindelse med tiltakene, men han spesifiserte ikke hvem de «enkelte» var. Motstanden skyldtes de ulempene tiltakene ville medføre for enkelte områder, men også det han betegnet som en «følelse av at det ikke nytter å demme opp for stadig økende biltall og ulempene forbundet med det.»⁹⁹ Det eksisterte altså en form for resignasjon overfor massebilismen, hvor det fremstod som nytteløst å få kontroll over situasjonen. At folk hadde blitt vant til bilens fleksibilitet og komfort var trolig en sentral faktor. Som Per Østby skrev i *Flukten fra Detroit*: Folk ønsket alle fordelene bilen førte med seg, men ikke de negative konsekvensene.¹⁰⁰

Samtidig kan opphavet til motstanden skyldes en mistolkning av hva tiltakene og restriksjonene faktisk innebar. Rådmannen poengterte at målet ikke var å forby all bilkjøring i sentrum, men å flytte gateparkeringen til parkeringshus.¹⁰¹ På den måten ville man sørge for bedre tilgjengelighet i sentrum.

På tross av at Torkildsen så trafikksituasjonen som et problem som måtte løses snarest, mente han at man burde avvente med å vedta omfattende tiltak som ville sette føringer på det kommende bystyrets prioriteringer. Det var nemlig et halvt år til bystyret for nye Bergen skulle konstitueres. Så selv om han samtykket i de slutningene som ble gjort i *Transport-78*,

⁹⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 104

⁹⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 104

¹⁰⁰ Østby 1995: 477

¹⁰¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 104

anbefalte han at det videre planleggingsarbeidet ble utsatt slik at det nye bystyret for storkommunen kunne gjøre de endelige vedtakene.¹⁰²

I likhet med rådmannen, ga formannskapet også sin tilslutning til *Transport-78s* konklusjoner. Da det nye bystyret var konstituert i januar 1972, og formannskapet tok en ny vurdering av transportplanen 2.februar samme år, så de det som formålstjenlig at nærtrafikk-komiteen for Bergensområdet, som ble opprettet i november 1971, skulle gi sin uttalelse om transportplanen. Etter forslag fra Sigmund Gjesdal (V), vedtok formannskapet imidlertid å be om uttalelse fra ytterligere utvalg og komiteer. Disse skulle foreligge innen 31. august 1972.¹⁰³ Ved å få uttalelser fra flere utvalg og komiteer, ville det gi et grundig materiale som kunne belyse flere aspekter ved det kommende transportsystemet. De erkjente likevel at det kunne bli omfattende og uoversiktlig med så mange uttalelser, «men de problemer som behandles utgjør også et komplisert bilde og avgjørelser må når alt kommer til alt treffes på grunnlag av en helhetsvurdering der det er om å gjøre at alle sider er best mulig belyst.»¹⁰⁴

2.3.1 Nærtrafikk-komiteen

Nærtrafikk-komiteen for Bergensområdet, ledet av stortingsrepresentant Harry Hansen (A), var en regjeringsoppnevnt komité som skulle komme med anbefalinger til utarbeidelsen av en ny transportplan for Bergen. I den forbindelse vurderte de den foreslåtte planen *Transport-78*. Komiteen var enig i de overordnede målsettingene og forutsetningene som ble fremsatt i planen, og da spesielt at den kommende boligveksten i Bergen i størst grad ville komme i Åsane og delvis Laksevåg. Samtidig påpekte de at dersom byen skulle fortsette som et effektivt servicesentrum, var det nødvendig å iverksette tiltak for å bedre tilgjengeligheten.¹⁰⁵ De trafikale utfordringene i sentrum og det bynære området var allerede stort, men framtidsutsiktene var enda verre. Komiteen skrev at de om seks år, altså i 1978, så for seg en dobling av antall biler i regionen.¹⁰⁶ For å håndtere veksten var det viktig

¹⁰² Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 105

¹⁰³ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 107

¹⁰⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 109

¹⁰⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 242

¹⁰⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 242

å utvide veikapasiteten, men samtidig «På den annen side vil det store biltallet også føre til at det må legges planer som begrenser bruk av privatbil i visse situasjoner.»¹⁰⁷ Det er uklart hva komiteen klassifiserte som «visse situasjoner», men ut ifra de trafikkprognosene de viste til, var det høyst sannsynlig kjøring fra de perifere strøkene og inn til det sentrale byområdet.

Når det gjaldt det daværende folketallet i Åsane, Arna, Fana, Fyllingsdalen og Laksevåg, var det forventet å stige i løpet av 1970-årene, mens det ville gå ned i det øvrige Bergen. Det var særlig Åsane som ville få den største veksten med en økning fra 18 000 innbyggere i 1970 til 31 000 i 1978.¹⁰⁸ I det som var Bergen før 1972, med unntak av Fyllingsdalen ble det forventet en nedgang fra 99 000 til 89 000.¹⁰⁹ Disse prognosene underbygger nødvendigheten av transportplanarbeidet. Ved at flere bergensere bosatte seg utenfor det sentrale byområdet, økte dermed behovet for transport til arbeidsplassen i sentrum. Ifølge komiteens tall om antall arbeidsreiser i morgenrushet til sentrum ville det fra 1965 til 1978 øke fra 14 782 reiser til 27 400.¹¹⁰ Det må ha fremstått som en alvorlig situasjon, særlig med tanke på at byens veinett rundt 1970 var omtrent det samme som den hadde hatt før krigen.¹¹¹ Et annet aspekt som sa noe om alvorlighetsgraden for trafikkbildet i Bergen, var at 80% av alle personreisene i morgenrushet var arbeidsreiser.¹¹² Det forteller oss at det for det første var svært mye arbeidspendling til byen, og for det andre at dersom en slik prosent ble opprettholdt ville det trolig kreve betydelige investeringer for å kunne avvikle trafikken. Konsekvensen av at de fleste arbeidsplassene var i sentrum og at flere innbyggere flyttet fra sentrum til periferi i Bergen, var at det skapte et stort reisebehov internt i kommunen.

Problemene var ikke bare knyttet til antall reisende, men også hvilket reisemiddel de benyttet. Av de reisende, hadde 54% reist med buss i 1965, mot 43% i 1972. Med bil til arbeidsplassen var andelen i samme tidsperiode 31%, mens det i 1972 hadde steget til 50%.¹¹³ Hvordan fordelingen av fremkomstmiddel fram til 1978 ville bli var avhengig av

¹⁰⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 242

¹⁰⁸ Til sammenligning var økningen i de øvrige bydelene forventet å være følgende: Arna fra 11 500 til 13 000, Fana fra 44 000 til 47 000, Fyllingsdalen fra 14 000 til 21 000 og Laksevåg fra 23 300 til 30 000

¹⁰⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 243

¹¹⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 243

¹¹¹ Rødland 2000: 107

¹¹² Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 243

¹¹³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 245

hvilke tiltak som ble iverksatt. Det var da først og fremst parkeringsrestriksjoner nærtrafikk-komiteen så på som det tiltaket som kunne iverksettes snarest mulig. Som nevnt tidligere i kapitlet, drøftet *Transport-78* ulike alternativer for restriksjoner på parkeringsplasser og hvilke konsekvenser det ville føre til. Dersom byen fortsatte med en liberal parkeringspolitikk, ville andelen personbilreiser innen 1978 øke til 56%. Ved å derimot følge det strengeste alternativet, *Transport-78s* anbefaling, ble det estimert en andel på 36%.¹¹⁴ I komiteens kommentar til dette fremstår det som at de anså estimatet noe ambisiøst:

En forventet rushtrafikk hvor ca. 60% av personreisene ønskes utført med bil tenkes endret slik at ca. 60% skal utføres kollektivt. Reelt betyr dette at 9000 personer som antas å ønske å bruke privatbil, må bruke kollektivt transportmiddel. Om dette skal lykkes, vil i stor grad også avhenge av kollektivsystemets attraktivitet.¹¹⁵

Restriksjoner på antall parkeringsplasser ville begrense tilgangen med bil, og dermed trolig fungere som et intensiv for å bytte til kollektivtransport. Samtidig hadde komiteen trolig et poeng i at en slik forholdsvis stor overgang fra personbil til kollektivtransport ville kreve noe mer enn restriksjoner. Et attraktivt kollektivsystem som kunne få folk til å frivillig sette fra seg bilen var antagelig en viktig forutsetning for å klare det. Uavhengig av hvordan byens trafikkproblemer skulle løses med parkeringsrestriksjoner og kollektivtrafikk, var faktum det at Bergen hadde behov for nye veier. Som tidligere nevnt, var byens veinett omtrent det samme som det var under krigen, ifølge Kjartan Rødland.¹¹⁶ I forbindelse med *Norsk Vegplan I*, noe jeg går nærmere inn på i kapittel fire, var flere veiprojekter allerede planlagt i nye Bergen kommune. I korte trekk var det en statlig initiert veiplan som først og fremst skulle utbedre riksveiene utenfor byer og tettsteder.¹¹⁷ Det var av den grunn enkelte strekninger i de tidligere omegnskommunene Arna, Fana, Laksevåg og Åsane som var planlagt utbygget. Nærtrafikk-komiteen så ikke behovet for å revurdere de investeringene som var lagt til grunn, tvert imot ønsket de at veiene ble bygget så snart som mulig.¹¹⁸ De var i tillegg fornøyde med flere av de prosjektene som ble skissert. Med de beløpene som ble satt av til

¹¹⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 246

¹¹⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 246

¹¹⁶ Rødland 2000: 107

¹¹⁷ Østby 1995: 460

¹¹⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 253

motorveien i Åsane, mente komiteen at det skulle «gi fullgod vegkapasitet i Åsane.»¹¹⁹ Det samme mente de også om den vestre innfartsåre, fra Sotrabroen til Nygård. I øst ble det satt av midler til traseene Arna-Trengereid, og Arna-Åsane. Alle prosjektene skulle påbegynnes i perioden 1970-78.¹²⁰

Det var imidlertid motorveien i Fana som ble tildelt de største bevilgningene. Veien var vedtatt av Fana kommune før sammenslåingen med Bergen, og arbeidet var allerede påbegynt da komiteen behandlet transportplanen. De erkjente likevel at det var argumenter mot å prioritere en slik utbygging i Fana. Først og fremst var den forventede befolkningsveksten i bydelen svakere enn forventet, slik at transportbehovet ikke ville bli så påtrengende som først antatt. Det var uansett slik at de anså det som hensiktsmessig å fortsette utbyggingen: «De trafikkprognoser som vegmyndighetene laget først i 60-åra, har imidlertid vist seg å være svært realistiske, og komiteen finner det rimelig fortsatt å regne med sterk trafikkøkning fra syd, ikke minst p.g.a. den alminnelig økning i biltettheten.»¹²¹ De regnet altså med at flere ville skaffe seg privatbil, men var det dermed sagt at biltrafikken skulle øke? I så fall var det et premiss som gikk imot den ambisjonen *Transport-78* la til grunn om å øke kollektivandelen i Bergen.

2.3.2 Kommunikasjonsutvalget

Den 17. august 1972 kom kommunikasjonsutvalget med sin uttalelse om *Transport-78*, og ble ledet av bystyrerepresentant Harald Gammelsæter (V). Som navnet på utvalget tilsier, var det transport- og kommunikasjonsspørsmål som var dets hovedfokus. Selv om medlemmene bestod av politikere – ikke fagfolk innen planlegging – er det nærliggende å anta at det var en viss forventning om at uttalelsen deres ville være tungtveiende, da det nettopp var slike saker utvalget behandlet.

Hvordan stilte utvalget seg til de konklusjoner og spørsmål som ble fremlagt i *Transport-78*? Først og fremst så det på transportplanen som en «nyttig og verdifull basis for den videre utforming av trafikk- og parkeringspolitikken i Bergen.»¹²² Det gav sin tilslutning

¹¹⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 253

¹²⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 253

¹²¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 255

¹²² Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 110

til planen, men poengterte viktigheten av å få løst parkeringsproblemene snarest mulig. Utvalget var med andre ord enig med nærtrafikk-komiteen om at dette var det mest presserende transportproblemet i Bergen. Det var trolig også på det området politikere og planleggere kunne sette inn tiltak som ville gi resultater på kort sikt. De andre tiltakene, veibygging og kollektivsystemet, var noe som først ville gi utslag i trafikkbildet etter en lengre periode. Likevel var utvalget opptatt av å ikke innføre for strenge restriksjoner på parkering i sentrum. Det var opptatt av å bevare byens funksjonsdyktighet, og det fordret et høyt trafikknivå med en god og variert transportkapasitet.¹²³ En for streng restriksjonspolitik ville kunne skade sentrums funksjonalitet og posisjon. Kommunikasjonsutvalget ønsket med andre ord en mellomløsning hvor det var god tilgjengelighet, men samtidig som at det ble vist hensyn til de «miljømessige verdiene.»¹²⁴ På dette punktet var det sammenfall med Eriksen og Gundersen i *Transport-78*, som også advarte mot at for strenge restriksjoner ville kunne medføre at byen stagnerte og ble mindre relevant som tjeneste- og servicesenter.¹²⁵

Vedrørende veinettet var utvalget av den oppfatning at hovedveiene måtte bygges så snart som mulig. «Riksveiene i sør mot Fana og Arna, i nord mot Åsane og vest mot Fyllingsdalen, Laksevåg og Sotra-regionen må innen rimelig tid bygges ut til en standard og en kapasitet som tilsvarer 4-felts motorveg.»¹²⁶ Det mente altså at Bergen måtte få et fullverdig motorveisystem i hele den nye storkommunen. Det som er fraværende i uttalelsen er i hvilken periode de så for seg at denne utbyggingen skulle sted. Var det innenfor planperioden 1972-78 som var regnet som «rimelig tid»? Og var det økonomi til å gjennomføre en slik utbygging? Det er ikke klart ut ifra det mandatet kommunikasjonsutvalget fikk fra formannskapet om det skulle ta stilling til kostnadene, men det er rimelig å anta at det var en forventning om at de skulle vurdere transportplanen basert på hva de mente var nødvendig, men også hva som var realistisk.

¹²³ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 110

¹²⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 110

¹²⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 139

¹²⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 111

2.3.3 Generalplanutvalget

I generalplanutvalget drøftet medlemmene saker knyttet til utbygging av blant annet kommunikasjoner, infrastruktur og boliger. Det var dermed et utvalg med politikere som hadde en viktig rolle i utformingen av transportplanen for Bergen. Under ledelse av Johannes Reigstad (V), gav utvalget sin anbefaling 29. august 1972. Det anerkjente *Transport-78* som et godt handlingsprogram for transportsektoren i Bergen på kort sikt. Utvalget påpekte imidlertid mangler ved transportplanen, først og fremst at den ikke tok for seg hovedveinettet for de sentrale byområdene. For å fungere som en langtidsløsning for byens trafikkproblemer måtte også slike planer drøftes, mente medlemmene.

Utvalgets flertall var enige i hovedtrekkene i *Transport-78*. Først og fremst var det klart at Bergens trafikkproblemer hadde resultert i en uholdbar situasjon: «Den konflikt som i dag eksisterer mellom miljø, trivsel og trafikk i de sentrale byområder kan ikke få fortsette uten styring.»¹²⁷ Et virkemiddel for å håndtere dette var å planlegge ut ifra helhetlige løsninger. Det innebar at de trafikkregulerende tiltakene måtte koordineres, og det vil si å behandle offentlige ansvarsområder som veier, kollektivtrafikk og parkering i sammenheng.¹²⁸ Med andre ord, ved å sette restriksjoner på antall parkeringsplasser ville det være nødvendig å ta høyde for en tilsvarende økning i kollektivtilbudet. For å kunne regulere byens parkeringsplasser anbefalte utvalget at det ble etablert et kommunalt selskap som skulle håndheve parkeringsreglene i det sentrale byområdet. Det støttet seg på *Transport-78s* anbefaling om hvilket alternativ som skulle velges, nemlig det med lavest antall plasser.¹²⁹

Angående veiutbygging, mente generalplanutvalget at den måtte prioriteres på «prinsippet om maksimal praktisk og økonomisk nytte.»¹³⁰ Det samsvarer med kapasitetsmetoden som *Transport-78* benyttet for å finne ut hvilke veistrekninger som hadde størst behov for utbygging. Metoden for valg av prosjekter var med andre ord tilfredsstillende, men det var visse forutsetninger fra et planleggingsperspektiv som måtte utbedres i kommunen. Det var

¹²⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 117

¹²⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 117

¹²⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 117

¹³⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 117

en mangel på planleggere per 1972, og utvalget omtalte det på følgende måte: «den kommunale planleggingskapasiteten i dag en flaskehals med hensyn til utarbeidelse av generalplan.»¹³¹ For at Bergen skulle føre en god transportplanlegging, var det vesentlig å øke kapasiteten. Det byen risikerte ved å ha for lav kapasitet var å miste eventuelle statlige midler som følge av mangel på ferdig planlagte prosjekter.¹³²

2.3.4 Miljøvernutvalget

Der de tidligere nevnte utvalgene og komiteene kan sies å ha hatt en direkte tilknytting til transportplanlegging og tilsvarende, var imidlertid miljøvernutvalgets fokus mer på andre aspekter. Det var særlig opptatt av hvordan trafikkproblemene påvirket sentrums miljø, for boende, gående og syklister. Med henvisning til de trafikkprognosene for sentrum, uttrykte utvalgets medlemmer sin bekymring. Slik de oppfattet situasjonen per juni 1972, var det klart at en ytterligere trafikkøkning ville medføre «store miljømessige ulemper i form av støy, gass og redusert tilgjengelighet.»¹³³ Utviklingen var uholdbar, og de identifiserte privatbilens økende dominans i Bergen sentrum som årsaken bak problemene. Det er nærliggende å konkludere med at den problemforståelsen var korrekt. Kjernen i trafikkproblemene handlet om en for stor trafikkmengde i forhold til det daværende veinettet. Det var først og fremst gående og syklister som hadde fått merke konsekvensene, ved dårligere fremkommelighet og mer forurensning. For å håndtere dette var det nødvendig med «radikale trafikktekniske og transportpolitiske løsninger.»¹³⁴ Hva disse tiltakene gikk ut på presiserte ikke utvalget, men det var trolig i første omgang snakk om en betydelig reduksjon av parkeringsplasser i sentrum og bynære boligstrøk. Disse områdene var «utsatt for et betydelig miljøødeleggende press fra gjennomgangstrafikk og fremmedparkering.»¹³⁵

Miljøvernutvalget identifiserte altså problematiske aspekter privatbilismen hadde ført med seg, men de var samtidig lite konkrete angående hvilke tiltak de ønsket utover parkeringsrestriksjoner. En annen ting som var fraværende i uttalelsen var spørsmålet om veibygging. Formannskapetets vedtak 12. februar 1972 om at de ulike komiteene og utvalgene

¹³¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 119

¹³² Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 119

¹³³ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 120-121

¹³⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 121

¹³⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 121

skulle vurdere *Transport-78*, sier ingenting om at miljøvernutvalget ikke skulle ta for seg det spørsmålet. Det er av den grunn ikke klart hva utvalget mente om den saken, men på de andre områdene var de tydelig på at situasjonen måtte bedres for de myke trafikantene, og det kunne først og fremst gjøres ved å innføre restriksjoner på parkeringsplasser.

2.3.5 Rådmannen

I den avsluttende delen av *Innstillingen om transportsystemet i Bergen*, gav rådmann Einar Alme Torkildsen sin vurdering og anbefaling basert på hva komiteene og utvalgene hadde konkludert med. For å løse transportproblemene i Bergen var det nødvendig å behandle det ut fra en helhetsvurdering, skrev Torkildsen. Helt konkret hva dette gikk ut på spesifiserte han ikke, men det kan ha vært en henvisning til at fremfor å se på enkeltprosjekter i kommunen, burde alt bli vurdert som en samlet transportplan. Det var i og for seg sånn prosessen med *Transport-78* gikk for seg. En konsekvens ved en slik tilnærming var at man risikerte at planleggere og politikere ikke ville ta tydelig standpunkt til en sak, men heller argumentere for å utrede saken videre – nettopp for å gjøre en helhetsvurdering. Det var noe Torkildsen formulerte på følgende måte: «Det oppstår med andre ord en fare for at saker som ellers ville blitt løst en for en, i stedet blir utsatt – ‘for å sees i sammenheng’ med alle de øvrige uløste spørsmålene i vedkommende sektor.»¹³⁶ Torkildsen hadde trolig et poeng med at det kunne bli for lett å utsette vanskelige avgjørelser nettopp for å vurdere saken i sammenheng med andre. Et av de argumentene som ble brukt for etableringen av Stor-Bergen var muligheten for helhetlig planlegging over større områder enn de tidligere kommunegrensene hadde tillatt. Samtidig var transportproblemene i Bergen per 1971-72 prekære og krevde snarlige tiltak. Det kunne derfor være at enkelte politikere og planleggere opplevde det som at de stod i en slags spagat. På den ene siden skulle de gå for fornuftige, helhetlige løsninger som gjerne tok litt lengre tid å planlegge, men på den andre siden var det noe som hastet og dermed måtte bli avklart snarest.

Med det tatt i betraktning, hvordan oppfattet Torkildsen tiltakene og løsningene komiteene og utvalgene diskuterte? Han erkjente først og fremst at transportplanen var noe som

¹³⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 122

engasjerte og skapte debatt, og det var utfordrende å ta stilling til. «Når uenigheten delvis synes stor, bør en imidlertid ha klart for seg at det neppe finnes noen 'objektivt riktig' løsning på problemene – blant annet fordi en stor del av de verdier som blir veiet mot hverandre ikke har noen felles måle-enhet.»¹³⁷ Det kan tenkes at det var årsaken til at formannskapet ba om uttalelse fra flere utvalg og komiteer, for å få ulike perspektiver på et relativt komplekst problem.

Ifølge prognosene om trafikkøkningen som var ventet i Bergen i 1978, var det snakk om en doubling av antall biler. Samtidig var det undersøkelser som viste at «det foreligger et sterkt ønske om å bruke egen bil – til tross for de problemer dette allerede nå er forbundet med.»¹³⁸ Kombinasjonen av disse undersøkelsene mente Torkildsen var bekymringsverdig, og det var ingen tvil om at det måtte foretas en begrensning av privatbilismen. På det området var det konsensus mellom rådmannen og utvalgene. Uavhengig om det var miljøvernutvalget eller nærtrafikk-komiteen, så var det ingen tvil om at det sentrale byområdet ikke kunne håndtere den vesentlige trafikkveksten, som ifølge prognosene ville komme. Spørsmålene handlet altså ikke om hvorvidt man skulle begrense bilismen, men heller hvordan og i hvilken grad. Et konkret tiltak som *Transport-78* anbefalte, og som rådmannen var enig i, var det såkalte alternativ I. Det var det alternativet med færrest antall parkeringsplasser i sentrum.¹³⁹ Samtidig mente han at hensynet til handel- og tjenestenæringen måtte ivaretas, og at det dermed fortsatt måtte være god tilgjengelighet med bil i sentrum. Det var et motstridende syn, noe Torkildsen selv erkjente: «En er oppmerksom på at denne målsetting til en viss grad vil føre til at en opprettholder de uheldige sider ved biltrafikken som andre tiltak tar sikte på å redusere.»¹⁴⁰ Selv om det kanskje var i ulik grad, var det i hvert fall konsensus mellom rådmannen, kommunikasjonsutvalget og *Transport-78* om at sentrums rolle som handels- og tjenestesentra skulle opprettholdes.¹⁴¹

¹³⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 122

¹³⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 123

¹³⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 127

¹⁴⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 127

¹⁴¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 110

Vedrørende veibygging, var Torkildsen enig i nærtrafikk-komiteens prioritering av innfartsårene.¹⁴² Han løftet fram veien mellom sentrum og Åsane, og en videreføring av motorveiprojektet i Fana som de viktigste veiprojektene. Det var konsensus om at Åsane ville få en betydelig utbygging i 1970-årene, og at det derfor var nødvendig å forbedre veien dit. For Fana var imidlertid situasjonen en annen. Den reelle veksten der var ikke like sterk som opprinnelig antatt, men nærtrafikk-komiteen mente som tidligere nevnt at motorveien likevel burde bygges, og dette var rådmannen enig i. Som nevnt anbefalte Eriksen og Gundersen en utsettelse av veiprojektet i *Transport-78*, og det fikk tilslutning fra flertallet i generalplanutvalget.¹⁴³ Torkildsen argumenterte imidlertid for at det var tidkrevende å bygge slike anlegg, og at en konsekvens av å utsette prosjektet kunne være at Fana fikk tilsvarende trafikkproblemer som Åsane.¹⁴⁴ I stedet for å vente til trafikken ble stor nok i sør, ønsket han å ha en proaktiv innstilling hvor man bygget for fremtiden. Kanskje var det nettopp det kommunesammenslåingen hadde muliggjort, nemlig en helhetlig planlegging. Realiteten for aktørene var jo den at handlingsrommet deres var utvidet i forhold til tidligere. «Nå» kunne de endelig komme med løsninger på tvers av tidligere urasjonelle grenser, så det fremstår litt merkverdig dersom de ikke ville benytte seg av det. Spesielt med tanke på at prognosene deres viste at problemene ville bli enda mer presserende utover tiåret.

I tillegg til det overnevnte, har vi sett at flere aktører tok til orde for å etablere et skinnegående kollektivsystem i forkant av kommunesammenslåingen. Det handlet først og fremst med at transportbehovet i Bergen ikke samsvarte med kapasiteten. Av samme årsak satt Eriksen og Gundersen i gang arbeidet med den kortsiktige transportplanen for 1971-78. Selv om de planpolitiske aktørene ønsket ulike løsninger og prioriteringer, var de enig om det overordnede problemet: Det var for mye trafikk i det sentrale byområdet og på innfartsårene, og det handlet i særlig grad om et for stort antall privatbiler. For å redusere og håndtere trafikken, pekte de på nødvendigheten av å etablere et attraktivt kollektivsystem, bygge bedre veier og innføre restriksjoner på parkeringsplasser i byen.

¹⁴² Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 128

¹⁴³ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 126

¹⁴⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 127

Den nye kommunen hadde i 1972 endelig mulighet til å planlegge helhetlig over større områder, og det lå derfor til rette for at Bergen kunne håndtere disse problematiske aspektene dette kapitlet har belyst. Prognosene for den fremtidige trafikksituasjonen viste at det var forventet en betydelig økning, men på samme tid var dette også et eksisterende problem for aktørene. De kunne derfor ikke kun arbeide proaktivt ved å planlegge for fremtiden – situasjonen krevde også at de måtte respondere på de eksisterende problemene byen hadde.

3 Bergens kollektivsystem på skinner?

I forrige kapittel tok jeg for meg *Transport-78*, og planen konkluderte med å anbefale veibygging, samt parkeringsrestriksjoner i det sentrale byområdet. Den påfølgende planpolitiske prosessen med uttalelsene fra de forskjellige komiteene og utvalgene, understreket rapportens konklusjoner. Det var samtidig et divergerende syn mellom aktørene, men det handlet først og fremst om i hvilken grad Bergen skulle sette inn restriksjoner på privatbilismen i byområdene, samt prioritering av veiprojektene. Det var i hvert fall klart at noe måtte gjøres med trafikksituasjonen i byen, og noe av det som kunne være en løsning var et attraktivt kollektivsystem. Parallelt med behandlingen av *Transport-78* tok planleggere og politikerne også stilling til nettopp et slikt system. Som jeg viste i kapittel to, var det aktører fra den bergenske offentligheten, politikere og planleggere som uttrykte seg i forkant av kommunesammenslåingen om at Bergen burde få et skinnegående banesystem. Både forstadsbane og lokalbane var to betegnelser som ble brukt om dette systemet, men hva betyr det egentlig? Det mest nærliggende er å kalle det for et lokaltog. Hastigheten var beregnet til 120 km/t, og maksimal kapasitet var 700 passasjerer.¹⁴⁵ Det var dermed ikke direkte sammenlignbart med verken trikk eller t-bane som i eksempelvis Oslo. En slik kollektivløsning var noe som potensielt kunne bidra til å lette presset på den veibaserte samferdselen i Bergen og trolig var det nettopp det som var ambisjonen til aktørene.

Ideen om en slik bane i Bergen var ikke nødvendigvis et resultat av kommunesammenslåingen, men heller en mulig løsning på de trafikkproblemene den nye kommunen skulle håndtere. Et skinnegående transportsystem var nemlig ikke et ukjent fenomen for Bergen. Fram til Ulrikstunnelen mellom Bergen og Arna ble klar i 1964, gikk bergensbanen i en trasé sørover til Nesttun og deretter videre til Arna. For Fana kommune var det ønskelig å opprettholde en lokalrute på tross av den nye tunnelen, men da måtte kommunen selv dekke underskuddet for driften av slik bane.¹⁴⁶ Sammen med Bergen delte de kostnadene for lokalbanen i ett år, men grunnet lave passasjertall ble den lagt ned 31.

¹⁴⁵ Vollset 2007: 63

¹⁴⁶ Vollset 2007: 54

januar 1965. NSB hadde i forkant halvert antall avganger, og det var trolig en forklaring på hvorfor passasjertallet var lavere enn ventet.¹⁴⁷

I tillegg til den kortvarige driften av en lokalbane mellom sentrum og Nesttun, hadde byen tidligere en bytrikk med et relativt utbredt linjenett som dekket de bynære områdene Møhlenpris, Sandviken, Nordnes, Kalfaret og Minde. Trikkens siste linje, sentrum-Minde, ble vedtatt nedlagt i 1963, og hadde siste tur i 1966.¹⁴⁸ I boken *På sporet av bybanen* skrev Magnus Vollset om rollen trikken hadde i bysamfunnet. Bergens bebyggelse hadde historisk vært sterkt konsentrert i området rundt Vågen, og arbeidsplassene var stort sett i gå- eller sykkelavstand. Da byen senere ekspanderte som følge av blant annet en voksende industrinæring var trikken et nyttig kommunikasjonsmiddel. Etter andre verdenskrig foregikk tre fjerdedeler av all persontransport innenfor bygrensen med trikken, ifølge Vollset.¹⁴⁹ Samtidig viser han til at argumentene mot en videreføring av trikken handlet om at den var utdatert. Bussen ble ansett som tryggere, mer fleksibel og billigere. «Bussen var fremtiden, trikken var fortiden.»¹⁵⁰ Det fremstår imidlertid som et paradoks at det i Bergen i 1966 var slik at trikken var utdatert, mens det i begynnelsen av 1970-tallet ble lansert som fremtiden. Et viktig poeng var naturligvis det at trikken var noe annet enn en lokalbane. Førstnevnte var først og fremst en saktegående bytrikk, mens sistnevnte var et hurtiggående lokaltog som skulle frakte et stort antall passasjerer fra områdene i mer perifere strøk. Samtidig hadde også Nesttunbanen vært i drift så sent som i 1965, og det var et mer sammenlignbart banesystem med det aktørene tok til orde for noen år senere.

Med det utgangspunktet skal jeg ta for meg formålet med dette kapittelet. Hva skulle Bergens fremtid være? Ville aktørene bestemme seg for å satse på en kollektivtrafikk med en lokalbane, eller en videreføring av en byutvikling på bilens premisser? For å besvare dette vil jeg gi et generelt overblikk over prosessen med lokalbanen i Bergen på 1970-tallet, hvilke instanser som var involvert og hvilke avgjørelser som ble tatt underveis. Jeg har som i forrige

¹⁴⁷ Vollset 2007: 55

¹⁴⁸ Aspenberg 1996: 45

¹⁴⁹ Vollset 2007: 44

¹⁵⁰ Vollset 2007: 45

kapittel valgt en struktur hvor jeg følger sakshåndteringen kronologisk, og det skyldes at jeg på den måten kan gi et oversiktsbilde av samspillet mellom planleggerne og planpolitikerne. Det var nemlig de som drev fram prosessen med lokalbanen fra et tidlig utviklingsstadium, til prosjekteringsarbeidet og deretter en avgjørelse i bystyret.

3.1 Den første banerapporten

I 1964 og 1965, like etter at Nesttunbanen ble nedlagt, var det ifølge Magnus Vollset allerede diskusjoner i media om at man burde forsøke å etablere et nytt forstadsbanesystem. Han skrev at på tross av at politikere var negative til ideen, turte de ikke avvise det på grunn av det engasjementet som ble vist i media.¹⁵¹ Det var dermed en idé som etter alt å dømme var det første sporet av det som skulle vise seg å bli en omdiskutert debatt om lokalbaneprosjektet i Bergen på 1970-tallet.

I forbindelse med planlegging av kommunesammenslåingen skulle en interkommunal instans kalt regionplanrådet for Bergenshalvøyen og Askøy utrede det fremtidige transportbehovet for Bergen.¹⁵² Våren 1968 var resultatet klart, og det viste at den økende arbeidspendlingen i Bergensområdet var et problem, og verre skulle det bli.¹⁵³ Av den grunn innså de at det krevdes tiltak for å hindre en kaotisk trafikksituasjon. Oppgaven med å finne en løsning ble gitt til siviløkonom og trafikkplanlegger Svein Eriksen. I 1970 kom rapporten hans *Buss til byen eller buss til bane*. Hensikten var å utrede forutsetningene for et effektivt kollektivsystem i Bergen, og det var først og fremst ønskelig å finne ut om man skulle fortsette med daværende satsning på buss, eller etablere et lokalbanesystem. Ved sistnevnte løsning ville man omorganisere bussparken til å fungere som matebusser til banestasjonene.¹⁵⁴

Det er mulig å argumentere for at rapporten var det som initierte det videre arbeidet med lokalbanen, og det skapte interesse og optimisme for prosjektet. Som tidligere nevnt uttrykte blant annet rådmannen i Åsane, Alf Eng Markussen støtte til planene.¹⁵⁵ Rapporten

¹⁵¹ Vollset 2007: 61

¹⁵² Vollset 2007: 61

¹⁵³ Vollset 2007: 62

¹⁵⁴ Vollset 2007: 63

¹⁵⁵ BA 10.01.1970: 16

konkluderte med at byen kunne få et skinnegående banesystem til en overkommelig pris, og at det var politisk vilje til å få baneprojektet realisert.¹⁵⁶ Politikerne i kommunestyrene på Bergenshalvøya ga prinsipiell tilslutning til planene, og Vollset omtalte det slik: «Buss til byen eller buss til bane var planen politikerne trengte for å vise at de tok velgerne på alvor. Da den ble lagt fram ble den raskt rost til himmels.»¹⁵⁷ Planens mottakelse var trolig en kombinasjon av at bergenserne selv opplevde en stadig forverret trafikksituasjon, og regionplanrådets trafikkprognoser som viste en betydelig vekst i reisemønsteret til sentrumsområdet.

En viktig forutsetning som Eriksen la til grunn i rapporten var at man fikk til et samarbeid mellom NSB og de lokale busselskapene i Bergensområdet. Det var flere lokale busselskaper som hadde konsesjon for hver sin rute, og det var formålstjenlig at det ble etablert et samarbeid mellom de respektive selskapene. Rapporten argumenterte samtidig for den «senere tids forurensingsdebatt og ønsket om et mest mulig bilfritt bysentrum synes å tale sterkt i retning av et banesystem.»¹⁵⁸ Her identifiserte Eriksen et interessant poeng, nemlig det at banen fremstod som et alternativ til bilen. Samtidig er det nærliggende å spørre om han vurderte banesystemet som en forutsetning for å redusere biltrafikken i byen i tilstrekkelig grad. Det som kan sies med sikkerhet er at rapporten anså, i hvert fall på kort sikt, banen som det eneste alternativet for å sikre et godt transporttilbud til sentrum for de områdene som lå i ytterkantene. Det hadde sammenheng med at den baserte seg på regionplanrådets prognoser om at Stor-Bergens boligbygging i all hovedsak ville skje i områder som lå 10-20 kilometer fra byen, og at om lag 60 % av de fremtidige arbeidsplassene ville ligge i den tidligere i bykommunen.¹⁵⁹ Det var med andre ord et stort behov for arbeidsreiser fra disse utkantene til de sentrale byområdene. Basert på målet om minimal biltrafikk i sentrum som Eriksen henviste til, var et skinnegående kollektivsystem noe som fremstod som den mest formålstjenlige løsningen.

¹⁵⁶ Eriksen 1970: 16

¹⁵⁷ Vollset 2007: 66

¹⁵⁸ Eriksen 1970: 16

¹⁵⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 3 – BKF 73: 197

Angående kostnadene forbundet med banen, viste de første kalkylene at det var snakk om relativt beskjedne summer. Det underbygges også av den optimismen planen ble møtt med blant lokalpolitikere, men også som Vollset formulerte det: «En billig lokalbane var løsningen Bergen hadde behov for!»¹⁶⁰ Kostnaden var estimert til 42,2 millioner i 1969-kroner.¹⁶¹ Et kollektivsystem basert på buss ville derimot koste 63,5 millioner over de neste 30 årene.¹⁶² Differansen skyldtes at ved å satse på buss måtte man ha flere sjåførere. Det ble estimert at det var et behov for 233 bussjåførere, men derimot bare 109 sjåførere dersom man valgte buss til bane-løsningen.¹⁶³ Det ble altså lagt til grunn at lokalbanen, utenom investeringskostnadene med å bygge den, var rimeligere å drifte enn et bussbasert kollektivsystem. Om ikke lokalbanen alene ville være en løsning på byens trafikkproblemer, ville den i hvert fall bidra til å gjøre situasjonen betraktelig bedre ved at pendlingen fra nord og sør i størst mulig grad ville foregå med banen, ikke privatbil. Prisen for denne løsningen var i tillegg vurdert til å være rimeligere enn en kollektivtransport basert på buss. Hvordan ble så denne konklusjonen mottatt i den bergenske offentligheten?

I februar 1970 kom Bergens Tidende med sin dekning av Eriksens rapport. Dagen før hadde regionplansjef Jon Digranes og siviløkonom Svein Eriksen gjennomført en pressekonferanse hvor de informerte om *Buss til byen eller buss til bane*. Digranes trakk fram at Arna, Fana og Åsane alle ville bli berørt av planen, men på forskjellige måter. For Arna ville det i realiteten kun bli snakk om en endring av stasjon, fra Bergen jernbanestasjon til Korskirkealmeningen. For Fana var det i all hovedsak lagt opp til å bruke eksisterende lokalbanelinje, så det var ikke planlagt store inngrep. Men det var først og fremst i nord man virkelig ville få utbytte av banen: «For Åsanes del er det en ren redningsaksjon, for at kommunikasjonene ikke skal bryte helt sammen.»¹⁶⁴ Det var der den trafikale situasjonen var verst, og det var forventet å bli verre utover 70-tallet. Digranes poengterte det faktum at det hastet med å få satt inn tiltak: «Vi behøver ikke vente til midt i 1970-årene før vi får oppleve et sammenbrudd på nordre innfartsåre fra Åsane til Bergen. Vi har kaos allerede i dag – det opplevet noen hundre mennesker sist fredag da de ble sittende i en time på veien

¹⁶⁰ Vollset 2007: 66

¹⁶¹ Eriksen 1970: 21

¹⁶² Vollset 2007: 65

¹⁶³ Vollset 2007: 65

¹⁶⁴ BT 21.02.1970: 1

hjem.»¹⁶⁵ Det var altså et signifikant problem med særlig den nordre innfartsåre, og dette prosjektet ble lagt fram som en løsning. I den offentlige debatten som fulgte, var det ikke mange som uttrykte sin misnøye med planen, men en av dem var Asbjørn Øye. Han var tidligere styreformann i Bilruta Fana-Os-Milde, som var det lokale busselskapet i områdene sør for Bergen. I Bergens Tidende 28. april tok han opp Eriksens rapport, og mente at den var urealistisk på flere fronter.¹⁶⁶ Han skrev blant annet at rapporten opererte med et for lavt kostnadsestimat for banen, og desto høyere estimater for et system basert på buss. I tillegg stilte han spørsmål ved hvorvidt det var realistisk å forvente en byggetid på to år for banen mellom Åsane og sentrum.¹⁶⁷ Det kan godt tenkes at dette var betimelige spørsmål, men samtidig er det viktig å ta de eventuelle motivene hans i betraktning når man vurderer argumentasjonen. Som tidligere styreformann i et busselskap som hadde interesse av å opprettholde et kollektivsystem basert på buss, er det nærliggende å anta at han ikke nødvendigvis ville stille seg ubetinget positiv til et banesystem. Det kom også senere fram at Øye hadde fratrett sitt verv bare dager før han sendte inn innlegget sitt.¹⁶⁸ Det var regionplansjef Jon Digranes som påpekte Øyes rolle som styreformann, og de to hadde utvekslinger i Bergens Tidende i mai, hvor Digranes svarte på de spørsmålene Øye stilte.¹⁶⁹

På tross av overnevntes misnøye, var det i all hovedsak positivitet og optimisme knyttet til ideen om et nytt skinnegående kollektivsystem i Bergen. De fem kommunene i Stor-Bergen vedtok derfor å gå videre med planene. I desember 1970 gav Fana, som den siste av de fem kommunene, tilslutning til baneprosjektet: «Fana formannskap gir sin prinsipielle tilslutning til forslag om skinnegående system for kollektiv transport til Bergens-området og vil anbefale at videre utredningsarbeidet blir påskyndet mest mulig.»¹⁷⁰ Det var dermed klart at det var støtte for å utrede prosjektet. Laksevåg var, som den eneste kommunen i det kommende Stor-Bergen, i utgangspunktet ikke medregnet i prosjektet, men de ga sin tilslutning samtidig som de tok til ordre for en bane vestover. Jon Digranes var tilfreds med avgjørelsen og viste til at forslagene hadde fått «bred støtte», og at det var formålstjenlig å

¹⁶⁵ BT 21.02.1970: 48

¹⁶⁶ BT 28.04.1970: 5

¹⁶⁷ BT 28.04.1970: 5

¹⁶⁸ BT 23.05.1970: 28

¹⁶⁹ Se BTs utgaver 5., 11. og 23.mai 1970

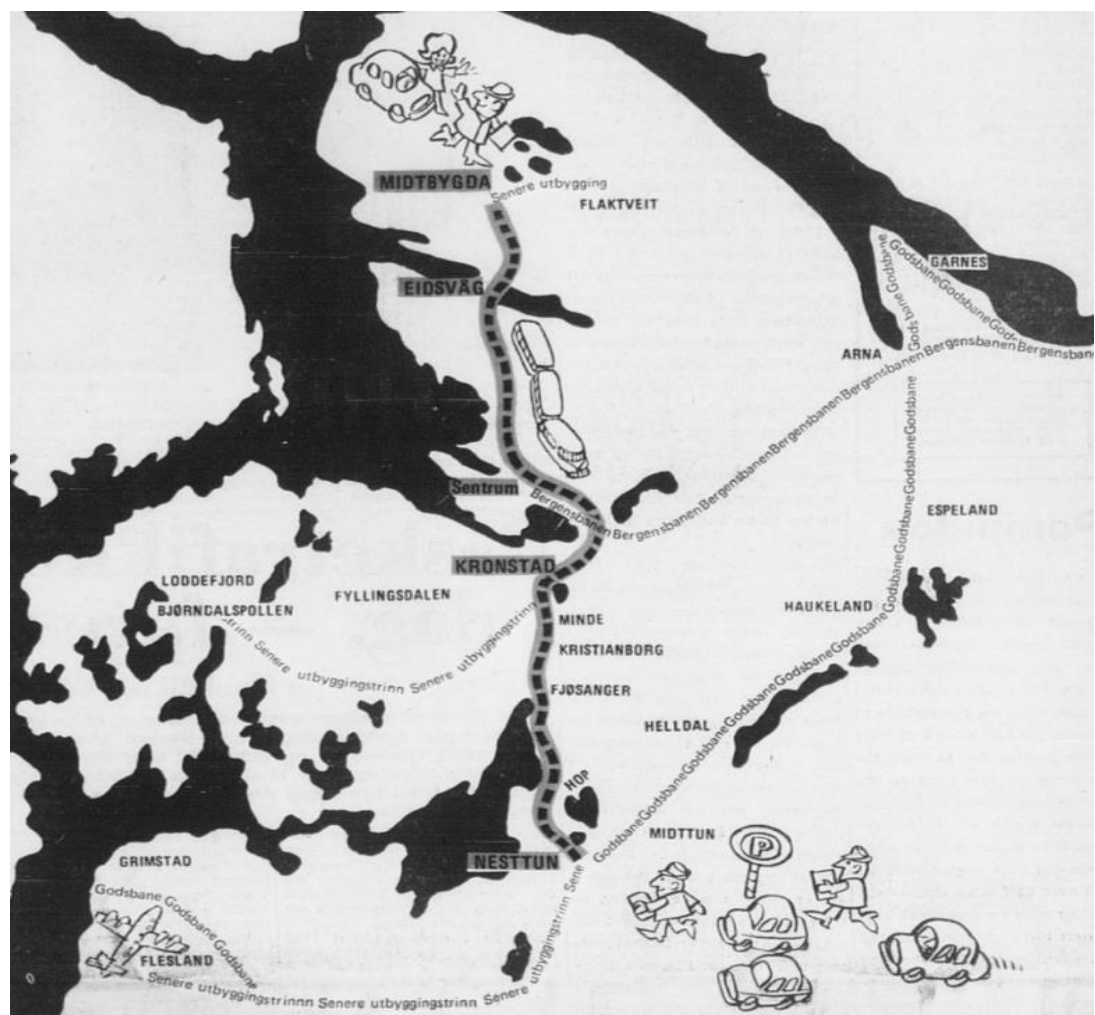
¹⁷⁰ BT 23.12.1970: 8

utrede prosjektet videre slik at man fikk et helhetlig bilde av hvordan det ville bli.¹⁷¹ Nettopp muligheten til å drive helhetlig planlegging var et viktig argument for å slå sammen kommunene, og i dette tilfellet ville man få utnyttet det, selv om sammenslåingen ennå ikke hadde funnet sted. Kanskje hadde aktørene funnet løsningen på trafikkproblemene allerede i forkant av kommunesammenslåingen? Det tyder i hvert fall på at den konsensusen blant kommunene om at det skulle utredes og prosjekteres, indikerte at de hadde tro på prosjektet.

3.2 Forprosjektet i 1972

De fem kommunenes tilslutning til banen resulterte i at Regionplanrådet den 28. desember 1970 vedtok at det skulle utredes et forprosjekt for lokalbanen.¹⁷² Arbeidet ble utført av Bro- og Tunnelselskapet ved overingeniør J.J.H. Meulman, sivilingeniør Peder R. Tharaldsen og administrerende direktør Richard Bødtker Henriksen.

Rapporten ble avlevert februar 1972. Forutsetningene for



Dette illustrasjonsbildet brukte Bergens Tidende på sin forsider 24.03.1972. Den tykke streken viser hvordan lokalbanenettet skulle bli i første omgang, mens de andre viser en eventuell fremtidig utvidelse, samt eksisterende jernbanelinje gjennom Ulriken. Streken til høyre er den gamle traseen til Bergensbanen.

¹⁷¹ BT 29.12.1970: 18 (Artikkelen fortsetter fra forsiden)

¹⁷² Vollset 2007: 66

prosjektet var Eriksens rapport *Buss til byen eller buss til bane*. Formålet med å utrede planen var, som det står i forprosjektet, med bakgrunn i «behovet for et kapasitetssterkt kollektivt transportsystem som et sentralt virkemiddel i den kommunale transportpolitikk.»¹⁷³ Hva betydde egentlig det? Det handlet først og fremst om å etablere et kollektivtransportsystem som skulle tiltrekke seg reisende, helst de som i utgangspunktet brukte privatbil. Samtidig erkjente Meulman, Tharaldsen og Bødtker Henriksen at deres jobb var å utrede og belyse banesystemet på en måte som gjorde at den endelige beslutningen kunne bli tatt av politikerne på et best mulig grunnlag.¹⁷⁴ Det kan med andre ord sies å ha vært en faglig etterprøving av realismen i prosjektet.

Et aspekt de konkluderte med var at prosjektet som Eriksen utredet i 1970 hadde blitt mer omfattende to år senere. Prislappen hadde gått fra 42 millioner i 1969-kroner¹⁷⁵ til å bli 141,5 millioner.¹⁷⁶ Hva betydde det så for planene? Først og fremst var det en betydelig kalddusj for ambisjonene om baneprojektet. Det var en betydelig økning, omtrent 3,5-ganger så høy pris på bare to år. Hvilke kostnader innebar så dette nye overslaget?

Meulman, Tharaldsen og Bødtker Henriksen fordelte prisoverslaget på følgende måte: Midtbygda-Sentrum 58,1 mill., Nesttun-Sentrum 38,4 mill.¹⁷⁷ I tillegg var det utgifter knyttet til administrasjon, konsulenthonorarer, byggeledelse, forberedende arbeid pålydende 8,65 millioner. Merverdiavgift og utgifter knyttet til byggelån ble estimert til henholdsvis 9,35 og 15,45 millioner.¹⁷⁸ Totalt ble dermed hele prosjektet vurdert til å koste 141,5 millioner kroner. Samtidig var det kostnader som ikke var medregnet i overslaget. Det var for det første ervervelse av eiendommer. Selv om banen i hovedsak var ment å gå i tunnel eller på eksisterende banetrasé, ville det måtte forekomme noe grunnervervelse. Deretter var det utelatt kostnader for etablering av parkeringsanlegg ved stasjonene i

¹⁷³ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 4

¹⁷⁴ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 17

¹⁷⁵ Eriksen 1970: 21

¹⁷⁶ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 65

¹⁷⁷ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 65

Midtbygda-Sentrum: 8,5 km i total lengde, hvorav 7,3 km skulle føres i tunnel. Nesttun-Sentrum (Sentrum stasjon ikke medregnet). 10,3 km i total lengde, hvorav 3,2 km skulle føres i tunnel. Fellesutgifter for begge strekningene 11,55 millioner.

¹⁷⁸ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 65

Nesttun, Eidsvåg og Midtbygda. Det var ønskelig å gjøre banen så tilgjengelig som mulig, og det innebar at man tilrettela for innfartsparkering. Videre var det også kostnader forbundet med planlegging av en ekstra sentrumsstasjon i Strømgaten, tilrettelegging av planfritt veikryss i Midtbygda, samt en eventuell omlegging av den eksisterende banetraseen fra Olderhaug til Minde.¹⁷⁹ Sistnevnte var med forbehold om at motorveien i Fana, som omtalt i kapittel to, krevde at den eksisterende jernbanetraseen sydover ble benyttet som bilvei. Det er klart at ved å summere opp kostnadene for de tiltakene, ville det bli enda dyrere å realisere baneprojektet. Av den grunn er det nærliggende å spørre om dette var noe som Eriksen burde tatt høyde for i sin opprinnelige rapport, eller om det primært var resultatet av et høyere ambisjonsnivå for lokalbanen. Et annet alternativ kan være at svaret lå en plass imellom.

Hvordan endte de så opp med et så betraktelig dyrere prosjekt enn det som Svein Eriksen presenterte noen år tidligere? Forprosjektets bidragsytere formulerte det på følgende måte: «Det første ”nødtørftige” prosjekt som ble fremlagt i ovennevnte rapport, kan man si endret karakter da det ble gitt i oppdrag også å ta hensyn til eventuell videreføring av banen mot Loddefjorddalen og Flesland.»¹⁸⁰ Særlig interessant er påpekingen om at det opprinnelige prosjektet var nødtørftig, altså så vidt tilstrekkelig. Det var nemlig en vesentlig forskjell i forprosjektet hva angår omfanget, som de selv påpekte. Med forutsetningen om utvidelse av banesystemet vestover til Loddefjord og sørvest til Flesland, hadde planen endret karakter. Det medførte kostnadmessige ringvirkninger for hele banesystemet. Sentrum stasjon var blant annet ikke dimensjonert for den trafikken som ville komme dersom de utvidet banen, og den måtte derfor bli utvidet. Det samme gjaldt for stasjonene på Nesttun og Kronstad.¹⁸¹ Planleggerne opererte nemlig med en holdning om at lokalbanen måtte være attraktiv for passasjerene. Det innebar at det skulle være enkelt å komme til stasjonen, enten med matebuss eller ved bruk av bil og innfartsparkering. Samtidig var det en forutsetning at banen skulle drives uten konduktører, så perrongen måtte være romslig, oversiktlig og tilrettelagt for enkel av- og påstigning.¹⁸² På den måten

¹⁷⁹ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 63-64

¹⁸⁰ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 68

¹⁸¹ Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 68

¹⁸² Lokalbane Bergen forprosjekt 1972: 29-30

kunne blant annet eldre og folk med barnevogn klare å benytte banen uten særlig behov for assistanse.

Utover det overnevnte var prisoverslaget justert med tre års prisstigning.¹⁸³ Likevel gjorde det trolig minst utslag totalt sett. Ifølge Bergens Arbeiderblads beregninger skulle Eriksens prisoverslag fra første rapport, tilsvare omtrent 60 millioner kroner i 1972.¹⁸⁴ Det innebar prisstigning fra 1969-kroner, men også kostnader knyttet til administrasjonsutgifter og merverdiavgift. Så det var dermed noe annet som utgjorde den store prisforskjellen, først og fremst at prosjektet hadde blitt utvidet til noe langt mer omfattende enn det opprinnelig var. En enkeltsporet lokalbane som skulle gå fra Midtbygda og Eidsvåg i nord, via sentrum, til Nesttun i sør, ble mye større. Dobbeltspor flere steder, nye stasjoner, videreføring til Flesland og Loddefjord og NSBs ambisjoner om godstrafikk til blant annet Midtbygda var lokalbaneprosjektet anno 1972.

3.2.1 Respons på planen

Hvordan ble så disse langt mer ambisiøse og kostnadskrevende planene mottatt i den offentlige debatten? I Bergens Tidende 24. mars 1972, ble det naturligvis lagt vekt på den store prisøkningen, men de brukte samtidig underoverskriften «Vi får bedre lokalbane for pengene.»¹⁸⁵ Måten avisen formulerte seg i dekningen av saken indikerer at det var avisens redaksjonelle stemme som uttrykket seg, på tross av at saken ikke var plassert på den tradisjonelle lederplassen. De videreformidlet innholdet i forprosjektet, men fravær av intervjuer tyder på at «Vi får bedre lokalbane for pengene» ikke var et sitat fra aktørene bak planen. Det fremstår som avisens egen vurdering, og det er derfor nærliggende å konkludere med at de stilte seg positiv til planene.

Byens andre store avis, Bergens Arbeiderblad tok heller ikke opp saken på lederplass. De videreformidlet innholdet slik som Bergens Tidende gjorde, men samtidig stilte de spørsmål ved det stramme tidsskjemaet prosjektledelsen hadde lagt opp til. I framdriftsplanen forutsatte de at den politiske behandlingen og de påfølgende vedtakene skulle være klar innen 1. april 1972, slik at man kunne sette oppdragene ut på anbud i

¹⁸³ Til 1972-kroner

¹⁸⁴ BA 24.03.1972: 7

¹⁸⁵ BT 24.03.1972: 28

oktober samme år. Det var altså knapt en uke fram i tid. Dersom de overholdt fristen, ville oppstart kunne skje i januar 1973, og ferdigstilling om lag tre og et halvt år senere.¹⁸⁶ Dette var vel å merke noe planleggerne selv anerkjente som optimistisk, men det tyder på at datidens transportproblemer i Bergen fordret at man var nettopp det. Som avisen skrev: «bygging av banen til Åsane må betraktes som en 'brannutrykning' da utbyggingen i Åsane i løpet av meget kort tid vil påføre betydelige vansker med avvikling av trafikken til og fra Bergen sentrum.»¹⁸⁷ Som vist tidligere i oppgaven var denne type argumentasjon, hvor man advarte mot hvordan den fremtidige trafikksituasjonen i Bergen ville bli, noe som særlig planleggere og politikere gjentok.

Det var imidlertid ikke alle som var positiv til prosjektet. I et leserinnlegg signert A. Karlsen tok vedkommende til orde for å prioritere veibyggingen først. Et annet poeng var prisdifferansen mellom det som ble presentert av Eriksen i 1970, og det som kom fram i forprosjektet i 1972. Der omtalte innsender det førstnevnte prosjektet som «lokkemat».¹⁸⁸ Ifølge Karlsen var det med andre ord slik at prisen fra rapporten *Buss til bane eller buss til byen* var som noe som skulle fange interessen. Det fremgår ikke av innlegget hvilke aktører som hadde interesse av å bruke slik «lokkemat», men det var trolig først og fremst Eriksen, basert på det Karlsen skrev videre:

Da var det som om en ny genial ide var oppfunnet – men ved nærmere ettersyn viste det seg ikke å være stort annet enn den gamle lokalbanen til Nesttun som det ikke var mulig å få til å gå. Vi har vel ikke glemt prøvetiden med de begredelige resultat.¹⁸⁹

Karlsen hadde for så vidt et legitimt poeng i at den gamle lokalbanen til Nesttun og det nye prosjektet hadde likhetstrekk. Slik det var skissert skulle den eksisterende traseen og de gamle stasjonene tas i bruk, selv om de skulle rustes opp. Et aspekt Karlsen utelater er

¹⁸⁶ BA 24.03.1972: 7

¹⁸⁷ BA 24.03.1972: 7

¹⁸⁸ BA 25.03.1972: 2

¹⁸⁹ BA 25.03.1972: 2

hvorfor banen ble lagt ned. Som tidligere nevnt var en av forklaringene på det at NSB halverte rutetilbudet og dermed banens attraktivitet.¹⁹⁰

Det var også flere representanter fra den bergenske offentligheten som hadde en mening om prosjektet. I et leserinnlegg skrev Asbjørn Øye, vedkommende som to år tidligere hadde hatt en meningsutveksling med regionplansjef Jon Digranes i Bergens Tidende,¹⁹¹ nok en gang om det han mente var svakheter i den opprinnelige rapporten til Svein Eriksen.¹⁹² Argumentasjonen Øye brukte var i stor grad den samme som to år tidligere. Han stilte spørsmål ved hvordan det kunne være mulig å komme fram til så ulike kostnadsoverslag: «Berre to år etter har eit kompetent planleggingsteam sett anleggskostnaden til over 140 millioner kr. i staden for 22,1 mill. Ein kan spørje om desse tala gjeld same saka.»¹⁹³ Videre så tok han opp den korte anleggstiden, hvor han trakk paralleller til andre anleggsarbeid i Bergen og hvor lang tid de brukte på de relativt små prosjektene. Det fremstod, om ikke umulig, meget urealistisk å operere med et tidsperspektiv på to år fra spaden gikk i jorden til banen skulle være klar til bruk. Samtidig hevdet Øye at selv om det ble satset på et banesystem, ville det ikke løse transportproblemet i seg selv. Han trakk fram eksempler fra andre byer, hvor skinnegående transport bare stod for om lag 10% av den kollektive persontransporten.¹⁹⁴ Med det resonnementet ville det bety at de øvrige 90% måtte bli gjennomført med buss. Av den grunn var det ifølge Øye mest formålstjenlig å satse på en ren busstdrift, hvor man benyttet egne kjørefelt i enkelte områder. Det ville være både den billigste og beste løsningen, samtidig som at det kunne organiseres relativt raskt, mente han. De spørsmålene Øye stiller fremstår betimelig, i likhet med det Karlsen tok opp i sitt leserinnlegg. Økningen i kostnadsoverslaget var helt klart betydelig og for den estimerte anleggstiden, kan det godt tenkes at det var et optimistiske anslag.

Synspunktene til Asbjørn Øye ble også delt av en annen med bakgrunn i et buss-selskap, direktør Per Slinde fra Sporveien – selskapet som hadde ansvaret for byens busstransport. I

¹⁹⁰ Vollset 2007: 55

¹⁹¹ BT 28.04.1970: 5

¹⁹² BT 25.04.1972: 13

¹⁹³ BT 25.04.1972: 13

¹⁹⁴ BT 25.04.1972: 13

en kronikk i Bergens Tidende 10. mai 1972 med overskriften «Bort fra skinnene», tok han til orde for å benytte buss som kollektivtransport i Bergen. Den argumentasjonen han brukte samsvarte med Øyes, og det handlet om at ved å satse på busstransport ville man få et mer fleksibelt tilbud. Mens en bane var låst til dens trasé, kunne bussene settes inn der det var ønskelig. Videre var det også konsensus mellom ham og Øye om at egne kjørefelt for bussene ville sørge for en effektiv og hurtig transportavvikling.¹⁹⁵ Slinde brukte Fana som eksempel, og skrev at buss-selskapet der illustrerte hvor bra den løsningen fungerte. Der kjørte bussen fra alle avsidesliggende områder og inn til byen på relativt kort tid. Alternativet, ved en lokalbane, ville være et godt tilbud for de «heldige som bor i nærheten» av Nesttun, uten at det kom de andre områdene til gode.¹⁹⁶ Det var altså et gode for de som var bosatt sentralt, mente han. Et særlig interessant aspekt i Slindes kronikk er at han mente at skinnegående transport var fortiden, mens bussene tilsynelatende var fremtiden:

Hvis det er tale om en god gammeldags skinnegående forstads- og tunnelbane, så er det grunn til å tenke seg om og spørre seg selv om disse virkelig svarer til de siste fremskritt på lokaltrafikkens område. En gang var jo skinnegående materiell så å si enerådende i lokaltrafikken. Det er det ikke mer.¹⁹⁷

Kanskje trakk han paralleller til den gamle bytrikken i Bergen, som for øvrig var driftet av nettopp Sporveien. En av årsakene til at den ble nedlagt var at bussen var mer fleksibel.¹⁹⁸ Samtidig, i likhet med innleggene til Øye, må vi ta Slindes rolle i betraktning når vi vurderer argumentasjonene hans. Som en ansatt i et av selskapene som drev busstransporten i Bergen, hadde nok Slinde motiver og interesser for at kommunen valgte et kollektivsystem basert på buss.

De reaksjonene som handlet om motstand til lokalbaneprosjektet våren 1972 ble i hovedsak fremført av to aktører med interesser i busstransport. Det var imidlertid også en annen aktør som uttrykte sine meninger og motstridende interesser: Hordaland Vegkontor. I et intervju

¹⁹⁵ BT 10.05.1972: 4

¹⁹⁶ BT 10.05.1972: 4

¹⁹⁷ BT 10.05.1972: 4

¹⁹⁸ Vollset 2007: 45

med Bergens Tidende sa avdelingsingeniør Arild Eggen at lokalbanen medførte stans i Vegkontorets arbeid med motorveien i Fana. Det som var status for den søndre innfartsåre i 1972 var at det mellom Nesttun og Hopsbroen var tilnærmet ferdig 4-felts motorvei, men det var knyttet usikkerhet til videreføringen av veien mot Fjøsanger, i retning Bergen sentrum.¹⁹⁹ Det er nettopp det Eggens utspill handlet om. Han advarte mot at lokalbanen ville få «store konsekvenser for motorveien Fana-Bergen.»²⁰⁰ Det var ikke forprosjektet og banen i sin helhet han mente var problematisk, men nærmere bestemt deler av traseen. Den gamle jernbanelinjen fra Kronstad til Fjøsanger og mellom Hop og Nesttun hadde Vegkontoret planlagt å bruke som tilførselsvei for motorveien. Problemet var imidlertid at det samtidig var forutsatt at lokalbanen skulle bruke traseen.²⁰¹ Det var en av årsakene til at banens sydgående linje ikke ville bli så omfattende som eksempelvis den nordgående. Mens Åsanelinjen i stor grad ville bli ført i tunnel, var den tidligere jernbanelinjen til Nesttun ment å benyttes som den var, men riktig nok med noen utbedringer. Et prosjekt som i 1972 allerede hadde blitt prosjektert med en 3,5-ganger så høy pris enn opprinnelig estimert i 1970, må derfor kunne sies å ha vært sårbar for ytterligere kostnadsøkninger.

Diskusjonen om motorveien ble også videreført til bystyret. I avisenes dekning av saken i juni 1972, kom det fram at enkelte representanter var bekymret for at motorveiplanene ville påvirke lokalbanen. Det ble imidlertid kategorisk avvist av rådmann Einar Alme Torkildsen.²⁰² Han fikk også støtte fra Venstres Magne Lerheim, som henviste til at veien hadde gjennomgått en grundig behandling i det tidligere kommunestyret i Fana, og at det ikke var grunnlag for «å tro at man ville komme i den situasjonen at bystyret måtte velge mellom lokalbane og motorvei. Der blir nok ingen kollisjon her.»²⁰³ Både rådmannen og bystyrerepresentant Lerheim var med andre ord tydelig på at banen ikke skulle bli påvirket av veibygging.

¹⁹⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 254

²⁰⁰ BT 25.03.1972: 36

²⁰¹ Vollset 2007: 63

²⁰² BA 20.06.1972: 4

²⁰³ BT 20.06.1972: 17

3.3 Planpolitiske anbefalinger

I kapittel to gikk jeg inn på *Transport-78*, som var innstillingen om transportsystemet i Bergen og hvordan de ulike komiteene i Bergen stilte seg til innholdet. Det er imidlertid i dette kapitlet jeg vil ta for meg hva komiteene mente om det fremlagte forprosjektet.

Rådmannen ønsket tilbakemelding fra utvalgene og komiteene før han selv vurderte saken. Deretter skulle han komme med sin anbefaling før bystyret skulle foreta endelig vedtak. Jeg har dermed lagt opp denne delen ved å starte med nærtrafikk-komiteens uttalelse, etterfulgt av kommunikasjonsutvalget, generalplanutvalget, miljøvernutvalget og til slutt rådmannens anbefaling. Innstillingen var ferdig høsten 1972, mens bystyret behandlet saken i februar 1973.²⁰⁴

3.3.1 Nærtrafikk-komiteen

Komiteene og utvalgene bestod av lokale representanter fra bystyret og byråkrater i administrasjonsstillinger. Unntaket var nærtrafikk-komiteen, som var oppnevnt på nasjonalt nivå. Den ble ledet av stortingsrepresentant og tidligere ordfører i Bergen, Harry Hansen (A). Komiteen gav sin uttalelse 30. august 1972, og der viste den først og fremst til de økte kostnadene prosjektet hadde fått fra første rapport i 1970 og fram til forprosjektet i 1972. De økonomiske fordelene baneprosjektet hadde i forhold til buss, var ikke lenger realistisk, mente nærtrafikk-komiteen.²⁰⁵ Det samme gjaldt også argumentet om at reisetiden med lokalbanen ville medført en betydelig tidsbesparelse. Det skyldtes at komiteen anså den faktiske tiden man brukte på å vente på banen, samt overgangen fra buss til bane som undervurdert. Argumentet om at banen var det raskeste alternativet i effektiv reisetid, kunne derfor ikke være utslagsgivende.²⁰⁶ Den erkjente også at et banesystem ville få positive ringvirkninger for de områdene den ville betjene ved å «binde sammen byområdet», men forutsetningene var at de reisende hadde gangavstand til stasjonen. Det var imidlertid en svakhet at de aktuelle områdene var preget av en spredt bebyggelse. Komiteen henviste til forprosjektets estimat om at bare 3000 ville bo i gangavstand til stasjonene i 1978.²⁰⁷ På bakgrunn av det mente den «at særlig dette forhold taler mot at det foreliggende

²⁰⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 197

²⁰⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 249

²⁰⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 249

²⁰⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 249

banesystem bør realiseres i planperioden.»²⁰⁸ Det fremstår noe paradoksalt at komiteen mente at den spredte boligbyggingen var problemet for banens passasjergrunnlag, samtidig som at banen ville vært løsningen ved å kunne binde sammen byområdet.

Videre stilte komiteen spørsmål ved hvorvidt traseen sydover mot Fana burde bli endret. Ved å velge en trasé lenger øst ville man kunne binde sammen det eksisterende byområdet i større grad, selv om det avvek fra baneprojektets utgangspunkt om 10-20 km distanse fra bysentrum. Medlemmene hevdet at den eksisterende planen ikke hadde den verdien som *Transport-78* opprinnelig skisserte, men «Derimot har traséen stor betydning for framføring av motorvegen fra Fana som Stortinget har vedtatt bygd. Planene om et baneprojekt etter eksisterende jernbanetrasé har allerede forsinket framføringen av motorvegen.»²⁰⁹ Det fremstår som at komiteen la opp til et alternativ mellom vei og bane, hvor førstnevnte burde bli prioritert. Den mente at ulempene ved at jernbanetraseen som ble brukt til godstransport forsvinner, oppveies av fordelene man oppnår ved å ta den i bruk som vei.²¹⁰ Dette var etter alt å dømme skrevet i august 1972, bare et par måneder etter at debatten i bystyret om motorveien i Fana.²¹¹ Rådmann Torkildsen og representant Lerheim (V) forsikret om at banen ikke ville komme i konflikt med motorveien i Fana. Det indikerer at komiteen trolig så behovet for veiutbygging som mer prekært. Holdningen om at det må velges mellom vei og bane kommer også tydelig fram under:

Komiteen har også vurdert om f.eks. bane mot nord kan løsrives fra det samlede prosjekt med tanke på realisering tidligere enn mot syd, hvor veiutbyggingen er kommet sterkere i gang enn i nord. Den sterke byvekst som ventes i nord i 70-80-årene krever betydelig bedring av kommunikasjonene mellom det sentrale byområdet og den nye bydelen. Komiteen er imidlertid kommet til at under hensyntagen til den sterke utbygging av vegene som komiteen vil foreslå mot nord, bør en også vente med å ta stilling til et banesystem nordover.²¹²

Det fremstår paradoksalt at nærtrafikk-komiteen viste til en sterk vekst i Åsane og at det derfor burde etableres bedre kommunikasjonsforhold til byen, men samtidig sette banen på

²⁰⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 249-250

²⁰⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 250

²¹⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 250

²¹¹ Komiteen gav sin anbefaling 30.august 1972.

²¹² Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 250

vent som følge av at det skulle bli bygget vei. Det betyr etter alt å dømme at komiteen erkjente at de økonomiske forholdene ikke tilsa en realisering av begge deler. Når det er nevnt, så tyder det på at medlemmenes holdning til en lokalbane var at den måtte være et supplement, og ikke et direkte alternativ til et primært veibasert transportsystem. Banen hadde ikke etter deres mening den verdi som tidligere fremsatt. De konkluderte dermed med at den ikke burde etableres slik planen forelå, samtidig anbefalte de at den omdiskuterte traseen sydover ble benyttet for motorveitbygging.²¹³

3.3.2 Kommunikasjonsutvalget

I august 1972 gav bystyrets kommunikasjonsutvalg, ledet av Harald Gammelsæter (V), sin uttalelse om lokalbanen. Medlemmene uttrykte at de så verdien i prosjektet, og at banen kunne være en viktig del av byens kollektivtrafikk. Likevel var det flere mangler og svakheter ved forprosjektet slik det forelå. Først og fremst ønsket utvalget en sammenligning med andre alternativer med fokus på de fordeler og ulemper de respektive valgene ville medført. Det innebar hvordan tilbudet ville bli for den delen av befolkningen som bodde langt unna stasjonene, og hvordan busstilbudet mellom de sentrale og perifere områdene i bydelene ville bli påvirket av banen.²¹⁴ Kommunikasjonsutvalget presiserte ikke dette nærmere, men det er klart at en forutsetning forprosjektet hadde lagt opp til var at det skulle være innfartsparkering ved stasjonene. Det tyder på at utvalget først og fremst ønsket videre utredning for konsekvensene for de reisende som ikke skulle benytte seg av bil til stasjonene, men derimot for de som ville bruke kollektivtransport hele veien.

Det var videre en oppfatning i utvalget at det å bruke den eksisterende sydgående jernbanetraseen var en svakhet. Det skyldtes flere faktorer, blant annet at den ikke var beregnet for den lokaltrafikken banen ville medføre. Kvaliteten på skinnene og linjen var generelt for dårlig. Samtidig ved å benytte den traseen, og det fremstår som utvalgets viktigste holdepunkt, ville man ikke få inkludert de folkerike og tettbyggede områdene Landås, Mannsverk, Slettebakken og Fantoft.²¹⁵ Selv om dette var områder som lå relativt

²¹³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 249-250

²¹⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 111

²¹⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 112

nært byen, fremstår det som at utvalget vurderte lokalbanen som et transportmiddel som skulle komme de reisende der til nytte – og ikke bare de som dro fra utkantene og inn til sentrum. Det utvalget foreslo krevde i realiteten at de gikk bort i fra det opprinnelige premisset om at banen var mest formålstjenlig for områder 10-20 km utenfor byen.²¹⁶

Den kommende veiutbyggingen i Bergen, som aktørene i utvalget mente måtte komme i nær fremtid, var også en faktor som måtte tas med i deres vurdering av baneprosjektet. Det tyder på at de var av den oppfatning at veinettet måtte bygges ut uavhengig av hvorvidt lokalbanen ble realisert. Med det utgangspunktet ville også bussenes fremkommelighet bli vesentlig bedret, og det var et poeng de trakk fram. Det var klart at bussens fordel i forhold til banen, var dens fleksibilitet og mulighet til å betjene områder med spredt bebyggelse. En lokalbane var derimot et effektivt transportmiddel for tettbebygde og folkerike områder. Kommunikasjonsutvalget mente derfor at «I den forbindelse burde det vurderes om banen kunne festes til et bestemt tidspunkt i den fremtidige utvikling og lokaliseres til steder der det tas sikte på sterkt konsentrert utbygging.»²¹⁷ Det er uklart hvorvidt utvalget mente at de planlagte stasjonsområdene falt inn under den kategorien og at det var snakk om å utvide med flere stasjoner, eller om det eventuelt ikke vurderte Nesttun og Midtbygda som fremtidige områder med konsentrert utbygging.

Utvalget poengterte videre at Stortingets samferdselskomité's hensikt med nedsettelsen av nærtrafikk-komiteen, var at «skinnegående bane skulle vurderes sammen med de vegprosjekter som er med i *Norsk Vegplan*.»²¹⁸ Det tyder på at det var forutsetninger om at investeringene skulle samordnes, men at kommunikasjonsutvalget ikke hadde blitt forelagt resultatet av en slik vurdering.²¹⁹ For å konkludere med at banen skulle bygges, måtte det bli tatt til vurdering. Det samme måtte alternativet med et buss-system, hvor det var forutsatt like høy passasjerkapasitet som en lokalbane. Hvis man utredet det, ville også de økonomiske fordelene ved de forskjellige systemene belyses. Særlig gunstig ville trolig buss-

²¹⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 124

²¹⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 112

²¹⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 112

²¹⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 112

systemet vært, da man gradvis kunne bygget ut kapasiteten i takt med det eksisterende behovet. På den måten ville man sluppet å ta hele utbyggingskostnaden med en gang, mente utvalget. «Først når dette foreligger vil det være mulig å treffe de nødvendige beslutninger om utbyggingsmønster og fremdriftstakt når det gjelder utbygging av Bergens nærkommunikasjoner.»²²⁰ Utvalget gav med andre ord ikke tilslutning til lokalbanens forprosjekt slik det forelå, men det konkluderte heller ikke imot. For å kunne gi et klart svar, krevdes det en grundigere utredning av saken, særlig med mer informasjon om andre alternativer.

3.3.3 Generalplanutvalget

Generalplanutvalget ble ledet av Johannes Reigstad fra Venstre, og ved spørsmålet om buss eller bane tok utvalget et ståsted i favør sistnevnte alternativ. Det skyldtes flere faktorer, men først og fremst at medlemmene ikke vurderte busstilbudet som tilstrekkelig dersom man skulle opprettholde den kollektivandelen som var uttrykt i *Transport-78*. Det fordret nemlig at man ville få en økning fra 12 000 reisende i maksimal time i 1970 til 17 500 i 1978.²²¹ Maksimal time kan forklares som den timen i rushtiden med flest reisende, altså toppunktet for trafikkmengden. Generalplanutvalget mente at det var diskutabelt om man ville kunne skaffe nok bussmateriell og personale til å håndtere den trafikkøkningen, samtidig som det stilte spørsmål ved hvorvidt passasjerene ville akseptere den tiden en bussreise ville ta. Ifølge utregningene om den framtidige trafikken i Bergen, ville innfartsårene fra særlig nord og vest få en markant økning, noe som igjen ville påvirke og forsinke kollektivtrafikken.²²² Egne kjørefelt reservert for kollektivtrafikk var på noen strekninger under utredning av Vegdirektoratet, men selv om utvalget erkjente verdien i det, var det ikke en tilstrekkelig løsning. Generalplanutvalget vurderte det derimot som noe som ville kunne få større ringvirkninger i trafikken og på den måten skape større problemer enn det løste:

En fysisk hindring på privatbiltrafikkens adkomst til innfartsårene skaper to hovedproblemer: den rammer all trafikk, også nyttetrafikk, og den skaper miljø- og sikkerhetsproblemer ved at privatbiltrafikken presser seg frem i boligområdene langs hovedåren inntil den når et punkt hvor den får adkomst til hovedvei. Konklusjonene på denne form for bussprioritering er at

²²⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 113

²²¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 4 – BKF 73: 223

²²² Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 4 – BKF 73: 223

den ikke kan sies å løse de problemer busstrafikken har, og vil få i, og på tilfartsveiene til Bergen sentrum.²²³

Nettopp det å reservere egne kjørefelt for bussene var noe som ble trukket fram av andre utvalg (nærtrafikkomiteen og kommunikasjonsutvalget), men generalplanutvalget delte ikke deres synspunkt. Medlemmene fremstod som tydelig tilhengere av baneprosjektet og var kritiske til flere av argumentene som var blitt brukt mot. Et eksempel var de økonomiske aspektene knyttet til buss eller bane. Der skrev utvalget følgende: «I diskusjoner om baneforslaget har det ofte vært fremstilt slik av skeptikere at banesystemet vil skape en økonomisk belastning for kommunen som en vil bli spart for dersom en satser på bussdrift. Dette er en misforståelse (illusjon).»²²⁴ Basert på det utvalget poengterte, eksisterte det en misoppfatning om at dersom planene om lokalbanen ble avvist, ville de pengene som var tiltenkt prosjektet bli overført til veibyggning istedenfor. Det var ikke tilfellet, midlene ville heller bli tilført som driftstilskudd for busselskapene, mente utvalget.²²⁵ Hvis det faktisk var slik at det eksisterte en slik oppfatning, kan det da forklare hvorfor eksempelvis nærtrafikkomiteen ikke valgte å gå inn for lokalbanen? Kanskje tenkte de at ved å ikke anbefale en etablering av banen, ville pengene i stedet gå til bussene, og dermed også veinettet. Det er i så fall et interessant aspekt, men det er vanskelig å konkludere med det basert på kildematerialet.

Med det utgangspunktet, formulerte utvalget sin anbefaling på følgende måte:

«Generalplanutvalget finner etter en samlet vurdering å ville anbefale at en for den utbygging av kollektivtrafikk-kapasiteten som er forutsatt i *Transport-78* satser på et system av bane og matebusser og at et lokalbanesystem utbygges i samsvar med det fremlagte forprosjekt.»²²⁶ Det ba videre om at det snarest mulig måtte bli forhandlet om samarbeid med NSB, avklare finansieringsmodell og at kommunen måtte stille midler til disposisjon for utarbeidelse av anbuds materiale.²²⁷ Det var med andre ord en tydelig tilslutning til prosjektet uten forbehold eller anbefalinger om videre utredninger, slik de to foregående

²²³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 4 – BKF 73: 223

²²⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 4 – BKF 73: 234

²²⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 4 – BKF 73: 234

²²⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 119

²²⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 119

utvalgene gjorde. Det skyldtes etter alt å dømme at generalplanutvalget vurderte trafikksituasjonen i Bergen som et akutt problem som et banesystem ville kunne løse.

3.3.4 Miljøvernutvalget

Miljøvernutvalget i Bergen var under ledelse av Arild Holt-Jensen, bystyrerepresentant for Venstre. Det leverte sin anbefaling i august 1972, og det var i motsetning til de andre utvalgene (med unntak av generalplanutvalget) mest opptatt av de positive ringvirkningene av et realisert lokalbanesystem. Det er nærliggende å spørre seg om medlemmene overså de legitime argumentene mot lokalbanen? Eller kanskje var det slik at de positive sidene, etter deres mening, var så betydelig at de negative aspektene ble mindre viktig? Et tydelig svar på slike spørsmål er det vanskelig å gi, men hvilke poeng og argumentasjon var det utvalget trakk fram i sin uttalelse?

Først og fremst fokuserte medlemmene på de på gevinstene Bergen ville få med en lokalbane, og det innebar en reduksjon av trafikk på innfartsårene og i sentrum, noe som ville gi «tilsvarende bedre miljøkvaliteter.»²²⁸ De spesifiserte ikke hva disse miljøkvalitetene gikk ut på, men det var trolig en kombinasjon av bedre luft, tilgjengelighet for fotgjengere og generelt et bybilde som ikke lenger skulle domineres av massebilisme. En bane kunne frakte folk hurtig og komfortabelt, og ville kreve mindre areal og inngrep i bygatene enn det bilene gjorde.²²⁹ I tillegg var den heller ikke avhengig av at veistandarden ble utbedret, påpekte utvalget. Det er ikke helt klart hvorvidt medlemmene mente at man kunne unngå å bygge veier dersom man valgte lokalbanen. Samtidig er det nærliggende å konkludere med at det trolig var en oppfatning om at byens trafikkproblemer kunne løses ved at banen transporterte de reisende, istedenfor å utvide veikapasiteten. Videre var det sannsynlig at utvalget så på banen som primærtransportmiddel – ikke et supplement til veitransport, slik nærtrafikk-komiteen trolig gjorde. Det som imidlertid er klart, er at utvalget tok et tydelig standpunkt i diskusjonen om motorveitraseen ved Hop i Fana. En «forutsetter at de tekniske konflikter med en motorveitrasé ved Hop ikke fortrenger banen.»²³⁰ Vi kan dermed

²²⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 122

²²⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 122

²³⁰ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 122

konstatere at det var en klar og tydelig holdning om at veibygging ikke skulle gå på bekostning av banen.

Som tidligere nevnt mente kommunikasjonsutvalget at det var en svakhet at de folkerike områdene på Landås og Slettebakken ikke fikk nytte av banen slik traseen var. Dette synet delte ikke miljøvernutvalget. Disse områdene var allerede tett knyttet til sentrum, mente medlemmene. Nytteverdien av å legge om traseen var for lav og ville ikke rettferdiggjøre den modifikasjonen av planene det ville kreve, poengterte de videre.²³¹ Selv om utvalget ikke påpekte det eksplisitt, var det sannsynlig at det erkjente at en ytterligere kostnadsøkning for banen ville skade sjansene for at den ble bygget. Kanskje var det av den grunn viktig å ikke øke ambisjonsnivået slik at det påvirket det realistiske aspektet ved banen.

Basert på det overnevnte, konkluderte miljøvernutvalget med en klar oppfordring til bystyret om å vedta lokalbaneprojektet basert på de forelagte utredningene, men samtidig var det et av medlemmene, Tormod Hermansen (A), som bad om en protokolltilførsel, og det handlet om at han var usikker på om hvorvidt grunnlagsmaterialet var tilstrekkelig.

Før en endelig avgjørelse ble tatt, ønsket Hermansen «en mest mulig fullstendig samfunnsøkonomisk, herunder miljøvernmessig, kostnad-nytte av analyse av de alternative måter å organisere nærtrafikkavviklingen i Bergensregionen på.»²³² Han gav i realiteten tilslutning til kommunikasjonsutvalget, som hadde påpekt manglende utredning av alternativer, samt styrker og svakheter knyttet til disse.²³³ Hermansens protokolltilførsel illustrerer aktørenes ulike oppfatninger – selv innad i samme utvalg.

3.3.5 Rådmannen

Etter å ha mottatt uttalelsene fra de forskjellige utvalgene og komiteene, ga rådmann Einar Alme Torkildsen sin vurdering av lokalbanesaken før den ble brakt videre til bystyret for behandling. Han mente det var forhold som talte for et banesystem, og et av dem var de

²³¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 122

²³² Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 122

²³³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 112

topografiske forholdene i Bergen. Dette hadde resultert i en situasjon med spredte bebyggelser internt i kommunen, hvor tettbygde strøk lå forholdsvis langt fra hverandre og byen. I de områdene som lå 10-20 km unna sentrum, ville et banesystem være formålstjenlig for å binde sammen områdene, mens de mer sentrale byområdene burde betjenes med buss. Torkildsens synspunkt på denne fronten var forenlig med det som ble lansert i *Transport-78*.²³⁴ Utover det hadde han imidlertid et mer divergerende syn på lokalbanen. Han viste blant annet til at det eksisterte en oppfatning blant enkelte om at det ville utvikle seg til å bli enda verre vilkår for bussene, uansett hvor mye man økte veikapasiteten – fordi antall personbiler alltid ville ligge i forkant.²³⁵ Det er ikke klart hvem de «enkelte» rådmannen refererte til var, men det er nærliggende å tro at det var noen som ønsket banealternativet. Årsaken til det er argumentet om at uansett hvor mye man tilrettela for bussene, ville problemene vedvare, og av den grunn bare kunne bli løst av å etablere et banesystem.

Torkildsen var imidlertid uenig i premisset om at rushtrafikken inn til byen ville øke. Det var et faktum at byens parkeringskapasitet var sprengt, og det var ikke aktuelt å utvide den. Kapasiteten skulle tvert imot reduseres.²³⁶ Dermed mente han at færre ville benytte privatbilen som fremkomstmiddel når det ikke var mulig å parkere. Det var samtidig en utviklingstendens hvor arbeidsplasser og forretningsvirksomhet i større grad flyttet ut av byen, noe som ville resultere i redusert innfartstrafikk.²³⁷ Dette mente han var forhold som ville påvirke totalbehovet for infrastruktur, og som måtte tas i betraktning før man valgte å etablere en lokalbane fordi «den i tilfelle vil representere en betydelig investering i et anlegg som ikke kan flyttes.»²³⁸ Bergen risikerte med andre ord å bygge en bane det ikke var behov for. Det er interessant å merke seg at Torkildsen hevdet det var en utvikling hvor bedrifter flyttet ut av byområdene, mens *Transport-78* året før hadde påpekt det motsatte: det var nødvendig å «bremse den utvikling som foregår i forbindelse med en stadig sterkere konsentrasjon av arbeidsplasser sammen med en nedgang i antall bosatte arbeidstakere i de sentrale byområder.»²³⁹ Man kan da spørre seg om Torkildsens vurderte det slik at

²³⁴ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 124

²³⁵ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 124

²³⁶ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 124

²³⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 124

²³⁸ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 124

²³⁹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 143

tendensen var at det var flere bedrifter som flyttet ut i forhold til tidligere, selv om skjevfordelingen mellom arbeidsplasser og bosted faktisk var blitt verre.²⁴⁰

Torkildsen mente videre at forutsetningene for en vellykket lokalbane, var at den ville tiltrekke seg passasjerer som i utgangspunktet ville reist med privatbil. Som nærtrafikk-komiteen påpekte, så var det bilene som skapte de trafikale problemene i bergensområdet. Dersom man fikk flere av dem til å reise kollektivt istedenfor, ville det daværende veinettet i Bergen være tilstrekkelig.²⁴¹ Ut fra denne tankegangen kunne trafikkproblemene løses uten å bygge en bane, men derimot ved å satse på buss. Det krevde imidlertid intensiver for å få mange nok til å sette fra seg bilen og ta buss. Han poengterte, som tidligere nevnt, at dersom man fjernet parkeringsplasser ville færre benytte seg av bil som transportmiddel.²⁴² Det er imidlertid ikke klart om han så for seg at det alene skulle være nok for å øke andelen kollektivreisende.

Selv om buss-systemet også hadde noen svakheter, var rådmannen klar på at det var større usikkerhet knyttet til lokalbanen. Det handlet først og fremst om økonomi og passasjergrunnlag, men det var først når den eventuelt var etablert at man kunne vite det med sikkerhet, forklarte rådmannen.²⁴³ Basert på det og de andre resonnementene til utvalgene, valgte rådmannen derfor å støtte nærtrafikk-komiteen i å gå inn for et buss-basert kollektivsystem på bekostning av lokalbanen. Det samme gjorde han angående den omdiskuterte motorveitraseen i Fana. Likevel, han valgte ikke å avvise prosjektet permanent. Det arbeidet som allerede var lagt ned, kunne fungere som et utgangspunkt for en videre prosjektering. Det burde bare ikke realiseres innenfor perioden fram til 1978.²⁴⁴ Med andre ord ønsket han å prioritere det han mente var mest prekært, hvilket var veibygging.

²⁴⁰ Hageberg & Helvig 1977: kap. 12, s. 1

²⁴¹ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 4 – BKF 73: 223

²⁴² Innstilling om transportsystemet i Bergen, BKF 73: 124

²⁴³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 4 – BKF 73: 223

²⁴⁴ Innstillingen om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 125

3.4 Bystyrets innstilling

Jeg har så langt i dette kapittelet sett på planer og utredninger av lokalbaneprosjektet, og hvordan disse ble mottatt av politiske komiteer og i den offentlige debatten. Fra Svein Eriksens første rapport i 1970 til forprosjektet i 1972, og deretter mottakelsen sommeren og høsten 1972. Nå skulle imidlertid spørsmålet om Bergens transportsystem endelig avgjøres i bystyret 5. februar 1973. Ville politikerne, som særlig etter rapporten i 1970 hadde stilt seg positiv til et skinnegående kollektivsystem, velge å bygge lokalbanen? Eller ville de gå for et bussbasert transportsystem som i realiteten var synonymt med veibygging? Svaret på det spørsmålet kan kanskje sies å befinne seg et sted i midten. Det var uenighet i bystyret om hvilken løsning de skulle gå for, men det flertallet vedtok var å avvise et ensporet baneprosjekt. Det betydde imidlertid ikke at ambisjonene om skinnegående transport i Bergen ble skrinlagt, for politikerne ba nemlig om en ny utredning. Den skulle omfatte et dobbeltsporet banesystem hvor man i tillegg fikk inkludert flere av de befolkningsrike områdene i Bergen sør. Dette forslaget vant fram med 52 mot 23 stemmer.²⁴⁵ Det er derfor nærliggende å si at kommunikasjonsutvalgets ønske om flere alternativer fikk tilslutning i bystyret.

Hvilke reaksjoner ble beslutningen møtt med i den bergenske offentligheten? Bergens Arbeiderblad skrev følgende om beslutningen: «I vedtaket fremheves behovet for etablering av en tilfredsstillende veiforbindelse mellom sentrum og Åsane, og videreføring av motorveiprosjektet fra Fana, samt etablering av en tilfredsstillende forbindelse mellom disse veianleggene.»²⁴⁶ Arbeiderpartiets Georg Jacobsen påpekte betydningen av veiutbygging mer eksplisitt: «før banen kan være en realitet er vi avhengig av de eksisterende veier for å avvikle trafikken.»²⁴⁷ Også Sverre Aardal fra Sosialistisk Folkeparti brukte tilsvarende argumenter. Han sa at uavhengig om en bane ble bygget, måtte om lag 29 000 personer benytte veiene som transportåre, og av den grunn måtte man prioritere å bygge det som man ville få best nytte av først: veiene.²⁴⁸ Det tyder på at byens politikere stod i en spagat hvor man på den ene siden ønsket et godt kollektivsystem for å håndtere byens transportproblemer, men på den andre siden erkjente at det samtidig var akutt behov for

²⁴⁵ BA 06.02.1973: 1

²⁴⁶ BA 06.02.1973: 10

²⁴⁷ BA 06.02.1973: 10

²⁴⁸ BA 06.02.1973: 10

veibyggning. Det var imidlertid også en bekymring om at dersom man utsatte lokalbanen, ville det bety at planene ble skrinlagt. Det var representant Bjørn Gullachsen fra Kommunistpartiet som uttrykte det. Han omtalte debatten om lokalbanen som «eventyret som forsvant.»²⁴⁹ Det var samtidig reaksjoner fra det som fremstår som den redaksjonelle stemmen til Bergens Arbeiderblad. Etter å ha vært vitne til diskusjonene i bystyret, spør avisen om hvorvidt byens trafikkproblemer faktisk kunne bedres: «Skal man dømme trafikkproblemene i Bergen etter talebehovet i bystyret i Bergen i går, da transportsystemene i Bergen var oppe til behandling er situasjonen nærmest uløselig.»²⁵⁰ Ut ifra den argumentasjonen som kom fram i bystyret er det nærliggende å konkludere med at politikerne faktisk måtte velge mellom vei og bane. På tross av de tidligere presiseringene fra politikere som Lerheim (V) året før om at det ikke ville være enten eller.²⁵¹ Rådmann Einar Alme Torkildsen påpekte selv dette, men i den perioden hvor bystyret behandlet saken, altså i 1973, mente han at forutsetningene for lokalbanen var en helt annen enn det den opprinnelig var. Faktum var at siden man anbefalte å gå videre med prosjekteringsarbeidet, hadde banen blitt 3-4 ganger dyrere, påpekte Torkildsen.²⁵² Og det må sies å være et legitimt argument, for det var nettopp det som hadde skjedd. Så da han og andre aktører tok stilling til banespørsmålet i en tidlig fase, var premisset et annet enn i 1973.

Med overnevnte tatt i betraktning, hva betydde egentlig bystyrets vedtak for veien videre? Etter min mening gir det rom for to tolkninger i banespørsmålet: Enten så gav de den ny sjanse eller så ville de unngå å ta et ubehagelig valg om å avslutte saken. Kanskje handlet det om at nye utredninger forhåpentligvis ville vise at banen kunne bli et attraktivt kollektivsystem som kunne rettferdiggjøre prislappen. Slik situasjonen var, så var det klart at forprosjektet i 1972 hadde vist at banen slett ikke var så rimelig som først antatt. Det var derfor et paradoks at økonomi var en viktig faktor, men samtidig så skulle de utrede et mer omfattende prosjekt som etter alt å dømme ville bli dyrere.

²⁴⁹ BA 06.02.1973: 10

²⁵⁰ BA 06.02.1973: 10

²⁵¹ BT 20.06.1972: 17

²⁵² BA 06.02.1973: 10

Eller var det som den andre tolkningen tilsier? Altså at det handlet om at politikerne ikke ville ta det ubehagelige valget med å avslutte baneprosjektet. I så fall er det nærliggende å spørre seg om det i realiteten var snakk om en skrinlegging av planen om lokalbane, men samtidig fordekt som en utsettelse. Sett i sammenheng med trafikksituasjonen i Bergen med kø, dårlig veistandard og lange interne avstander, vegret kanskje politikerne seg for å sette inn «dødsstøtet». Ved være den som tok en sånn avgjørelse, var de kanskje bekymret for å bli upopulær blant bergenserne. Det er vanskelig å gi et klart svar basert på det foreliggende kildematerialet, men det kan samtidig ikke utelukkes.

3.5 Nytt forprosjekt i 1974

Som følge av bystyrets vedtak i 1973, ble prosjekteringsarbeidet fra 1972 satt i gang igjen. Oppgaven ble nok en gang gitt til Bro- og tunnelselskapet og de avleverte det 2.forprosjektet i juni 1974. Et aspekt med den nye utredningen var at det også var nødvendig med oppdaterte prognosetall for bosetnings- og reisemønsteret i kommunen, samt hvor arbeidsplassene var lokalisert. De eksisterende tallene stammet fra forrige undersøkelse i 1966 og de prognosene gjaldt fram til 1975, som på dette tidspunktet bare var ett år unna.²⁵³ Generalplanavdelingen stod for arbeidet som forhåpentligvis kunne si noe om det interne reisebehovet og dermed hva det krevde av kollektivtransport i Bergen. Et interessant poeng å merke seg, er at det fremstår som at generalplanavdelingen legitimerte den nye utredningen med at forutsetningene knyttet til selve prosjektet var endret. Det handlet først og fremst om at de reisende selv hadde endret holdning til kollektivtransportens rolle. De viste til at folk før vurderte det å reise kollektivt som et supplement til bilen, mens det «nå» var større aksept for viktigheten av nettopp kollektivtransport. Det gjaldt særlig ved avvikling av arbeidsreiser, og kanskje hadde det en sammenheng med de problemene som fulgte med da svært mange brukte hver sin bil til arbeidsplassen i byen. Slik de så det var det nødvendig med en ny retning i transportpolitikken. Det var ikke lenger verken ønskelig eller bærekraftig med en trafikkavvikling på privatbilens premisser. Det innebar samtidig at de gikk bort i fra «fritt valg av transportmiddel» da det i realiteten bare ville ha medført at de som hadde

²⁵³ Lokalbane Bergen 1974, Del C: 1

mulighet ville valgt bilen.²⁵⁴ Denne holdningsendringen var noe som tilsynelatende talte til fordel for kollektivsatsningen, og dermed lokalbanen.

Hva var egentlig forskjellen på det nye forprosjektet og det fra 1972? Rapportens navn, *Alternative prosjekter*, forteller litt om hva det handlet om: presentere ulike alternativer til den planen som allerede forelå. Det innebar å ta med områder som ikke var inkludert i 1972-forprosjektet, i tillegg til å gi en oppdatert kostnadsoversikt over de forskjellige alternativene. I den delen av rapporten som omhandlet selve baneutredningen, presenterte Bro- og tunnelselskapet fem ulike alternativ, hvorav to var forutsatt å være en enkeltsporet bane med jernbanestandard, mens tre tok utgangspunkt i en dobbeltsporet forstadsbane. Forskjellen på jernbane og forstadsbane var at sistnevnte hadde smalere vogner, hvilket medførte at det faktiske arealbehovet mellom en enkeltsporet jernbane og dobbeltsporet forstadsbane var relativt likt.²⁵⁵ I utredningen brukte planleggerne bokstavene J (jernbane) og F (forstadsbane) i navnet for å tydeliggjøre hvilken standard de forutsatte.

Videre, utover den nevnte standarden, hva var forskjellen på de fem alternative prosjektene? Det første, kalt 1.1 J, skulle benytte eksisterende jernbanetrasé over Minde og Kronstad og hadde totalt fire stasjoner mellom endestasjonene Midtbygda og Nesttun. 1.2 J var likt det første, men skulle kun benytte eksisterende trasé mellom Hopsvannet og Olderhaug og mellom Minde og Kronstad. Den tok dermed hensyn til den omdiskuterte traseen med motorveien i Fana.²⁵⁶

Det neste alternativet, 1.1 F, var ment å ha dobbeltspor, benytte eksisterende jernbanetrasé og ha seks stasjoner mellom Nesttun og Midtbygda. Det samme skulle 1.2 F ha, men den skulle i likhet med 1.2 J kun benytte traseen som ikke kom i konflikt med motorveien. Det femte alternativet, 2 F, var det mest omfattende. Det innebar hele ti stasjoner mellom Nesttun og Midtbygda, samt en dobbeltsporet trasé som gikk over Fantoft og Landås, for øvrig som eneste av de fem alternativene. Samtidig tok det hensyn til motorveiplanene.²⁵⁷ Kostnadmessig var det vesentlige forskjeller mellom prosjektene. De

²⁵⁴ Lokalbane Bergen 1974, Del C: 9

²⁵⁵ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 11

²⁵⁶ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 10

²⁵⁷ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 10

rimeligste, og minst omfattende, var de to jernbanealternativene.²⁵⁸ Det var vel å merke kostnadene med å realisere prosjektene. Planleggerne la fram driftskostnadene separat, og det inkluderte også utgiftene for driften av matebusser. Den årlige utgiften for å drifte de forskjellige alternativene var relativt lik. Fra det minst omfattende prosjektet til det største, var det omtrent fem millioner i forskjell. Det var dermed først og fremst investeringskostnadene som skilte seg ut som den avgjørende faktoren.²⁵⁹

Forutsetningene var dermed klare: det forelå fem alternativ med forskjellig standard, antall stasjoner og trasé. Driftskostnadene var som nevnt tilsvarende, men anleggskostnadene varierte. For å ta stilling til fordelene og ulempene ved alternativene, fikk en tverrpolitisk styringsgruppe ansvar med å vurdere rapporten. Den bestod av lederen Knud G. Fleischer (H), Absjörn Bjørnset (SF), Peder Hitland (A), Johannes Reigstad (DNF), Audun Øiestad (KrF) og sekretær Mikal Grindheim. Gruppen konkluderte med at valget i realiteten stod mellom de tre forstadsbanealternativene. Årsaken til det var at kapasitetstaket ved en enkeltsporet bane ville bli nådd innen få år, mente de.²⁶⁰ Det var samtidig et slikt alternativ bystyret avviste i vedtaket sitt i 1973. Videre henviste de til at NSB hadde «gitt klart uttrykk» for at de ikke var interessert i et samarbeid, heller ikke i godstrafikk på lokalbanenettet.²⁶¹ Det betydde at man ikke kunne forvente støtte fra dem, hverken økonomisk eller driftsmessig. Det er nærliggende å spørre seg om hvorfor NSB var så kategorisk avvisende til å delta i en lokalbane i Bergen, særlig hvis man sammenligner deres involvering i banenettet på Østlandet. Kunne det ha en sammenheng med usikkerheten knyttet til motorveitraseen i Fana, eller det at prosjektet hadde blitt større og dyrere enn opprinnelig tenkt? NSB uttalte i møte med Bergen kommune 21. februar 1974 at «Det er ikke aktuelt for administrasjonen i NSB å ta opp forslag om å anlegge nye baner for å betjene lokal personfordring i Bergensområdet.»²⁶² Ifølge forfatter Magnus Vollset var NSB en aktør som led økonomiske

²⁵⁸ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 16

Kostnadsestimater for alternativene i 1974-kr: 1.1 J 264,8 mill., 1.2 J 295,7 mill., 1.1 F 341,4 mill., 1.2 F 352,3 mill og 2 F 402,9 mill.

²⁵⁹ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 17

Totalprisen for årlig drift for de respektive alternativene var som følger: 1.1 J 72,3 mill., 1.2 J 75 mill., 1.1 F 78 mill., 1.2 F 78,7 mill. og 2 F 78,7 millioner.

²⁶⁰ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 18-19

²⁶¹ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 18-19

²⁶² Lokalbane Bergen 1974, Del B: 9

tap da den gamle banen mellom Nesttun og Bergen ble lagt ned: «NSB brukte flere år på å omplassere de som hadde arbeidet for å holde lokalbanen i gang, og ble sittende i årevis med en ubrukt jernbane.»²⁶³ Kanskje var dette en forklaring på hvorfor NSB vegret seg for å bli involvert i et nytt lokalbaneprosjekt i Bergen. Kanskje var det i kombinasjon med den usikkerheten rundt den eksisterende jernbanetraseen mellom Minde og Hop, der man i noen år hadde diskutert om den skulle benyttes til motorveiformål. Uansett, selv om NSB ikke oppga en konkret grunn, var det tydelig at de ikke ville få en rolle i lokalbanesystemet i Bergen.

Med jernbanealternativene utelukket, var det de tre forstadsbanealternativene det stod om. Det største og mest omfattende prosjektet var helt klart 2 F, og det var fordeler og ulemper med det, slik styringsgruppen så det. Først og fremst ville inkluderingen av Fantoft og Landås gi banen et økt trafikkgrunnlag mellom Nesttun og Bergen sentrum. Samtidig ble kollektivforbindelsen mellom Fana, Åsane og de bynære søndre bydelene forbedret. Det som skilte seg ut som den mest tydelige ulempen var kostnaden. Den var så betydelig at styringsgruppen anså at de gevinstene man ville få ved økt passasjergrunnlag, likevel var for små i forhold til de ytterligere kostnadene det medførte. De valgte derfor å anbefale å gå for alternativ 1.1 F eller 1.2 F. Det var altså en dobbeltsporet bane med stasjoner på Nesttun, Fjøsanger, Kronstad, Haukeland, Strømgaten, Sentrum (Korskirkealmeningen), Eidsvåg og Midtbygda.²⁶⁴ Magnus Vollset omtalte det på treffende måte: «Lokalbanen hadde gått fra Folkevogn til Cadillac – uten å forlate tegnebrettet.»²⁶⁵ På samme måte som i forprosjektet fra 1972, hadde ambisjonsnivået for banen gått opp. Det var dermed klare likhetstrekk mellom det første og andre forprosjektet for lokalbanen. Faktum var det at for hver utredning eller plan, hadde både omfanget og prislappen blitt større. Bystyrets ønske om en ny utredning resulterte altså i en konkret anbefaling. Det var dermed tilrettelagt for en ny planpolitisk behandling før saken igjen ble sendt videre til bystyret for endelig vedtak. Det store spørsmålet var imidlertid hvordan det hele skulle finansieres.

²⁶³ Vollset 2007: 55

²⁶⁴ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 20

²⁶⁵ Vollset 2007: 69

I dette kapitlet har vi altså sett en utvikling i lokalbaneprosjektet fra et enkelt og minimalistisk utgangspunkt, til et omfattende banenett. Eriksens rapport i 1970 skapte interesse og positivitet til ideen om en lokalbane, men da forprosjektet to år senere viste at kostnadene ville bli omtrent 3,5-ganger så høyt, så var det kanskje ikke like gjennomførbart som først antatt. I stedet for å avslutte planene eller gå inn for det foreliggende alternativet, valgte bystyret derimot å øke ambisjonsnivået. Argumentasjonen handlet om at dersom byen først skulle bygge ut et skinnegående kollektivsystem, måtte det gjøres ordentlig. Problemet var at ved å gjøre banen mer attraktiv, økte samtidig prislappen. Det var dermed et paradoks hvor politikernes løsning for et suksessfullt banesystem, samtidig var det som truet realismen i prosjektet.

4 Norsk Vegplan II – løsning eller resignasjon?

Som jeg har vist i kapittel to og tre, var planprosessene drevet fram på initiativ fra Bergen. Det var også lokale planleggere som arbeidet med planen dette kapitlet tar for seg, men det var på andre premisser. Det var en statlig initiert plan som Bergen responderte på, fremfor å styre selv. Hvilken betydning hadde det for byen? Først og fremst var det at staten hadde det overordnede ansvaret for planen og hva den skulle omhandle, i tillegg til å fastsette investeringsrammen. Samtidig var det opp til de lokale aktørene å prioritere hvilke prosjekter de ønsket å realisere.

Med de tidligere rapportene *Transport-78* og ulike baneutredninger tatt i betraktning, hva slags plan handler dette kapitlet om? *Norsk Vegplan II* (NVP II) var en overordnet plan for investeringene i veisektoren. Den har likhetstrekk med det vi i dag kaller Nasjonal Transportplan, men det er viktig å presisere at den ikke er direkte sammenlignbar. Arbeidet med planen startet offisielt i 1972 og pågikk fram til 1977.²⁶⁶ Det som skilte NVP II fra den første veiplanen var at den omhandlet vegnettet i byer og tettsteder, i motsetning til områdene utenfor, som NVP I hadde tatt for seg. Formålet var å identifisere de ulike trafikkproblemene og hvordan de kunne løses. Samtidig var det en ny strategi i utformingen av planen at man ønsket mer politisk styring over hvilke prosjekter som ble valgt ut.²⁶⁷ Det var ifølge Per Østbys i *Flukten fra Detroit* et viktig premiss at lokale utvalg og råd fikk en sentral rolle i planprosessen.²⁶⁸ Som tidligere vist i oppgaven ble planarbeidet i Bergen behandlet ved at utvalgene og komiteene gav sin anbefaling. Det kan dermed karakteriseres som en desentralisert prosess hvor den lokale forankringen skulle gi planen mer legitimitet. Dette var et resultat av den kritikken NVP I hadde fått, og det handlet om at den var for sentralstyrt.²⁶⁹

Fremdriftsplan for arbeidet var delt inn på følgende måte:

- 1970-72: initiativperioden hvor forutsetninger og utforming av mandat for planen ble avklart.

²⁶⁶ Østby 1995: 461

²⁶⁷ Østby 1995: 461

²⁶⁸ Østby 1995: 502

²⁶⁹ Lerstang og Mydske 1977: 6-7

- 1973-75: planarbeidet ble gjennomført, og deretter behandlet i de respektive kommunestyre landet.
- 1975-77: behandling i vegdirektoratet og Stortinget.²⁷⁰

Planen var særdeles viktig for Bergen fordi den skulle løse de presserende trafikkproblemene byen hadde. Av den grunn fremstod planen også som et «bære eller briste» i spørsmålet om lokalbanen. Dersom banesystemet ikke ble inkludert i denne planen, var det stor sannsynlighet for at den måtte utsettes igjen. Med utgangspunkt i at *Norsk Vegplan* gjaldt fram til 1985, er det nærliggende å anta at en eventuell bane først ville få bevilgninger etter det. Det var derfor sannsynlig at om Bergens akutte transportproblemer skulle løses ved å bygge ut et skinnegående kollektivsystem, var det avgjørende at det ble vedtatt parallelt med *Norsk Vegplan II*.

4.1. Arbeidsgruppen

I forbindelse med forberedelsene til *Norsk Vegplan II* vedtok Stortinget den 28. januar 1972 å opprette et sentralt vegplanutvalg for byer og tettsteder. Utvalgets medlemmer besto av politikere og vegplanleggere, og deres oppgave var å bidra til en formålstjenlig plan for utbygging av riksvegene og legge til rette for en god transportavvikling i byene.²⁷¹ For Bergens vedkommende ble det, i møte 22. oktober 1974 mellom det sentrale vegplanutvalget og kommunen, opprettet en arbeidsgruppe av planleggere og politikere som skulle stå for arbeidet med vegplanen for Bergen.²⁷² Gruppen ble ledet av Gunnar Greve jr. (H) og bestod ellers av representanter for nærtrafikk-komiteen, generalplanavdelingen, reguleringsavdelingen i Bergen og Hordaland Vegkontor. De fikk i oppgave å skissere transportsystemet for Bergen fram til 1985, og rapporten deres forelå 15. mai 1975. Rapporten ble basert på «generalplanmessige forutsetninger, på analyse av problemer ved dagens system og konkretisering av mål.»²⁷³ Det vil si at de baserte anbefalingene sine på utredningene fra generalplanarbeidet i Bergen med de forutsetningene det innebar, blant

²⁷⁰ Lerstang og Mydske 1977: 9

²⁷¹ Lerstang og Mydske 1977: 1

²⁷² BKF 1975: 726

²⁷³ BKF 1975: 727

annet hvilke utbyggingsområder som var planlagt fram til 1985. Det samsvarte med planperioden for Stor-Bergens første felles generalplan som var mellom 1978-85.²⁷⁴

Planen ble lagt opp på en måte hvor arbeidsgruppen la fram Bergens utbyggingsbehov, tilstandsbeskrivelse og politiske vedtak med målformuleringer. Deretter drøftet de byens alternativer for transportsystem, før de avslutningsvis konkluderte med et endelig vegplanforslag. Det omfattet gang- og sykkeltrafikk, kollektivtrafikk, biltrafikk og øvrige tiltak for bedre trafiksikkerhet generelt.²⁷⁵ Utviklingen, slik den hadde vært de siste tiårene, var ifølge arbeidsgruppen uheldig. Desentralisering av befolkningen fra bystrøk til de mer perifere utkantene hadde resultert i en økende pendling til byen. Det medførte videre et press på et allerede overbelastet veinett, noe som igjen førte til redusert fremkommelighet for privatbilister, kollektiv- og nyttetransport. Et interessant aspekt er at arbeidsgruppen vurderte at en konsekvens av den økte trafikken, ofte gjennom sentrale boligområder, kunne være ytterligere utflytting. Det gjaldt først og fremst barnefamilier som grunnet stor trafikk i boligområdet, valgte å flytte ut til de mer perifere boligstrøkene i kommunen.²⁷⁶ Og dette var en utvikling som var forventet å vedvare og ble tatt opp i rapporten: «Mens 'gamle' Bergen (eksklusiv Fyllingsdalen) i 1973 hadde 41 prosent av kommunens bosatte befolkning, er denne andel antatt redusert til 29 prosent i 1985. Dette innebærer en stadig økende konsentrasjon av befolkningen i ytre deler.»²⁷⁷ Som jeg har gjort rede for tidligere i oppgaven, var denne utviklingen det som i hovedsak hadde initiert debatten om byens transportproblemer. Det var også noe som byens politikere og planleggere hadde arbeidet med siden Svein Eriksens rapport *Buss til byen eller buss til bane* ble ferdig. Det å skulle endre bosetningsmønsteret i en så stor kommune som Bergen, var ikke noe som realistisk var gjennomførbart på fire-fem år. Det at de fortsatt diskuterte konsekvensene det medførte forteller oss at dette var et komplekst problem som først og fremst skulle løses ved bedre kommunikasjoner til byen.

²⁷⁴ BKF 1975: 779

²⁷⁵ BKF 1975: 815

²⁷⁶ BKF 1975: 729

²⁷⁷ BKF 1975: 727

I rapporten tok arbeidsgruppen innledningsvis for seg tilstanden til transportsektoren i Bergen. De konkluderte med at situasjonen var langt ifra tilfredsstillende, og det var særlig veistandarden som skilte seg ut:

En oppsummering av status når det gjelder hovedvegnettet i Bergen utenfor det sentrale byområdet, viser at byen betjenes av et vegnett hvor kombinasjonen randbebyggelse, gradvis utbedring av eksisterende veger og trafikkøkning har skapt uheldige forhold for omgivelsene og trafikantene. En må dessuten konstatere at en både fra syd, nord og vest helt eller delvis mangler godkjente planer for utbygging/opprusting av innfartsårene.²⁷⁸

Veiene var i all hovedsak smale tofeltsveier, mens gang- og sykkelveier bare fantes enkelte steder.²⁷⁹ Samtidig var trafikken på 104 000 kjøretøy i døgnet på innfartsårene, og om lag 9700 av disse var i den maksimale timetrafikken, altså den timen i rushtiden med mest trafikk. Dette var en økning på 24 % fra 1970, men arbeidsgruppen vurderte dette som et forholdsvis lavt tall. Årsaken til at det var slike lave tall, etter deres mening, var «at vegnettets kapasiteter er fullt utnyttet i høyest belastede time, slik at trafikkøkningen finner sted utenom de tradisjonelle makstimer.»²⁸⁰ Veikapasiteten var med andre ord sprengt i rushtiden og det påvirket i stor grad også kollektivtrafikken, som måtte stå i den samme køen som privatbilene. Samtidig var kollektivrutene «sterkt sentrumsrettet», noe som vil si at de fleste bussene skulle innom sentrum før de kjørte videre til destinasjonen.²⁸¹ Problemet med det var at det skapte større trafikk inn til sentrumskjernen, som igjen førte til at køene forplantet seg videre. Bakgrunnstallene til arbeidsgruppen viste at det de siste årene hadde vært en jevn nedgang i andelen som reiste med kollektive transportmidler, både i rushtiden og ellers på døgnet.²⁸² Det er nærliggende å trekke parallell til komforten ved å bruke privatbil istedenfor. Som jeg har vist tidligere i kapittel to, hadde det skjedd en endring i holdningen til foretrukket reisemiddel ved at pris ble mindre relevant for folks valg enn tidligere. Det var derimot komfort og tidsbruk som var de mer avgjørende preferansene.²⁸³ For pendlere som hadde valget om å benytte egen privatbil eller å ta

²⁷⁸ BKF 1975: 740

²⁷⁹ BKF 1975: 727-728

²⁸⁰ BKF 1975: 728

²⁸¹ BKF 1975: 728

²⁸² BKF 1975: 728

²⁸³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 1 – BKF 73: 152

bussen, var det slik at mange valgte bilen siden de uansett ville måtte sitte i samme kø i rushtrafikken.

Angående de økonomiske forutsetningene for *Norsk Vegplan II* for Bergen, var den planlagte investeringsrammen omtrent 450 millioner i perioden 1974-1985. Dette beløpet ble fordelt periodevis på følgende måte: 158,3 mill. i 1974-77, 149,2 mill. 1978-81 og tilsvarende beløp i tredje periode mellom 1982-1985.²⁸⁴ Til sammenligning var det i 1971-73 investert i underkant av 197 millioner i veiene i Bergen, samt et tilskudd på 39 millioner til kollektivtransporten i kommunen.²⁸⁵ Det indikerer at det var nødvendig med en prioritering for utbyggingen av veinettet. Hvilke prosjekter anså aktørene som viktigst, og hvordan ble lokalbanen påvirket av dette? Ut ifra de utbyggingskostnadene som ble skissert i det andre forprosjektet fra 1974, fra 341 til 402 millioner kroner, ville et banesystem legge beslag på nesten hele investeringssummen knyttet til *Norsk Vegplan II*.²⁸⁶ Det forteller oss noe om det økonomiske handlingsrommet til aktørene. Det var ikke penger til både vei og bane ut ifra den bevilgningsrammen var gitt. Hva betydde så det? Det gir rom for ulike tolkninger, og de mest nærliggende er at aktørene enten måtte velge mellom vei og bane, senke ambisjonsnivået eller forsøke å få økt bevilgningsrammen.

4.1.1 Anbefalte tiltak

Med det utgangspunktet over, så presenterte arbeidsgruppen sin prioritering av de viktigste tiltakene for transportsektoren i Bergen. På kort sikt var det mest presserende tiltaket å sørge for trafiksikring særlig for gående og syklister. Deretter var det ønskelig å tilrettelegge for at bussene fikk bedre fremkommelighet på veiene, noe som innebar egne bussfelt. Videre handlet de kortsiktige tiltakene om å skjerme sentrale by- og boligstrøk for de ulempene biltrafikken medførte.²⁸⁷ Dette var også et langsiktig mål, men da ved hjelp av mer omfattende tiltak. Det innebar å etablere et ringveisystem for å forhindre unødvendig gjennomgangstrafikk, men også en generell redusering av trafikken i sin helhet. Effekten av

²⁸⁴ BKF 1975: 729

²⁸⁵ BKF 1975: 729

²⁸⁶ Lokalbane Bergen 1974, Del A: 16

²⁸⁷ BKF 1975: 730

et slikt system ville i tillegg vært at man kunne endret flere gater til gågater og dermed bedret forholdene for de myke trafikantene betraktelig. Samtidig erkjente gruppen at et slikt system ikke ville bli realisert før 1985 da det var knyttet usikkerhet til flere av prosjektene som skulle utgjøre ringveien, blant annet en veitunnel under Vågen.²⁸⁸

Byens langsiktige mål for kollektivtrafikk omtalte de slik: «Prioritere midler og tiltak for oppbygging av kommunens endelige kollektivsystemer.»²⁸⁹ Det er interessant å bemerke seg at gruppen brukte en relativt åpen formulering i den forstand at de ikke tok stilling til hvilket kollektivsystem Bergen burde satse på. Det kan forklares ved at de ønsket å gå inn i diskusjonen om kollektivsystemet uten å ha tatt standpunkt til det på forhånd. Holdepunktet mot det vil i så fall være at gruppens medlemmer, i ulik grad via tidligere komitéarbeid, allerede hadde tatt stilling til det. Men, samtidig var det et oppdatert forprosjekt med flere alternativer som de skulle vurdere. De var uansett innforstått med den oppgaven de hadde:

Bergen bystyres målsetting om en sterk overføring av trafikanten fra egentransport til kollektivtransport skal søkes gjennomført i forbindelse med NVP II. I denne forbindelse skal planarbeidet klargjøre nødvendige virkemidler og tiltak, på kort sikt basert på dagens bussystem, og på lengre sikt på et anbefalt kollektivtrafikksystem for kommunen.²⁹⁰

Målet for *Norsk Vegplan II* for Bergen var i så måte relativt likt det målet som gjaldt for *Transport-78*. Det handlet om å sikre en god fremkommelighet og trafikkavvikling i Bergen. For å oppnå det måtte flere velge kollektivtransport fremfor privatbil. Man kan stille seg spørsmål om hvordan aktørene i arbeidsgruppen mente at dette målet skulle realiseres. Gruppen påpekte selv at de vurderte tre alternative systemer for kollektivtrafikk. Det første var tradisjonell bussdrift, altså en videreføring av det allerede eksisterende kollektivsystemet i byen. Det andre var et såkalt prioritert ekspressbuss-system som skulle gå på egne reserverte kjørefelt. Tanken var at man skulle bruke matebusser fra de perifere strøkene og inn til ekspressfeltene, ikke ulikt det tilbringersystemet man så for seg til en eventuell lokalbane. Om de valgte dette alternativet mente arbeidsgruppen at det i så fall måtte

²⁸⁸ BKF 1975: 732

²⁸⁹ BKF 1975: 730

²⁹⁰ BKF 1975: 775

bygges ut i så stor grad at det dekket de sentrale byområdene og videre ut til henholdsvis Nesttun, Loddefjord og Midtbygda.²⁹¹

Det tredje alternativet var et lokalbanesystem med matebusser. De ulike alternativene som ble skissert i forprosjektet fra 1974 dannet utgangspunktet for arbeidsgruppens vurdering. Det innebar altså enten et banesystem med jernbanestandard eller forstadsbanestandard. For å vurdere hvilket system man burde velge, mente gruppen at det var enkelte krav de måtte ta hensyn til. Det handlet om reisetid, passasjerkapasitet, rutefrekvens og generell komfort for de reisende. Deretter måtte de vurdere det opp mot følgende: «tilfredsstiller systemet kravet om et effektivt fungerende bysamfunn, og er systemet attraktivt nok til å tiltrekke seg det antall trafikanter som den overordnede transportpolitikk forutsetter skal fraktes kollektivt?»²⁹² Hvorvidt det var nok reisende som var villig til å sette fra seg bilen og heller ta kollektivtransport, var også en bekymring nærtrafikk-komiteen uttrykte i behandling av *Transport-78*.²⁹³ Argumentasjonen hadde sånn sett ikke forandret seg nevneverdig: Nøkkelen for å lykkes handlet om kollektivsystemets attraktivitet. For arbeidsgruppen var det derfor viktig å få avklart hva som skulle til for at kollektivtilbudet ble oppfattet som godt nok. Ved først å drøfte fordeler og ulemper med de ulike systemene ønsket de å anbefale det mest formålstjenlige alternativet for Bergen. For et bussbasert kollektivsystem var det klart at det først og fremst var dens fleksibilitet med tanke på trasé som var fordelene. Den kunne benytte flere stoppesteder, noe som ga kortere gangavstand for de reisende. I tillegg var det et vesentlig rimeligere alternativ, med tanke på at man ikke hadde anleggskostnader, men det ville man få dersom man valgte en egen busstrasé. De negative sidene var høye driftskostnader og lavere reisehastighet. I sentrumsnære strøk og på innfartsårene, særlig i rushtiden, var bussen spesielt utsatt for kø og lav hastighet generelt.²⁹⁴

Når det gjaldt lokalbanealternativet, var fordelene knyttet til høy passasjerkapasitet, samt det at den gikk på egen trasé og derfor kunne gå upåvirket av den øvrige trafikken. Gruppen påpekte også at «banen gir bedre lokal betjening av bydelssentra.»²⁹⁵ Slik jeg

²⁹¹ BKF 1975: 789

²⁹² BKF 1975: 790

²⁹³ Innstilling om transportsystemet i Bergen, bilag 5 – BKF 73: 246

²⁹⁴ BKF 1975: 790

²⁹⁵ BKF 1975: 792

forstår det, mente de at tilbudet for de sentrale stedene som Midtbygda og Nesttun ville bli bra. Men videre anså de at ulempene ved en lokalbane var at den hadde få stasjoner, noe som fordret at man måtte bruke matebuss og deretter bytte til banen. Det var noe som tok tid samtidig som det medførte relativt lang gangavstand fra stasjonen i sentrum til den aktuelle destinasjonen de reisende skulle til. De henviste til et eksempel hvor de forutsatte en reise med de tre alternativene systemene mellom Skjold i Fana og Bergen sentrum, en distanse på 12 km.²⁹⁶ Der tok de hensyn til gangavstand til og fra stoppested, omstigningstid fra matebuss, faktisk reisetid og ventetid. Resultatet i total reisetid for tradisjonell bussdrift, ekspressbuss og buss-bane-alternativene var estimert til henholdsvis 49 min, 37 min, og 37 min.²⁹⁷ Det kan sies at den totale reisetiden ved en lokalbane som arbeidsgruppen henviste til her, var vesentlig høyere enn selve reisetiden med banen isolert sett. Det var ifølge eksempelet ti minutter. Hvis vi tar utgangspunkt i hovedargumentene for et lokalbanesystem, var det klart at kort reisetid og høy passasjerkapasitet var de mest sentrale. Ifølge de tallene arbeidsgruppen brukte i eksempelet sitt, var realiteten den at dersom passasjerene ikke bodde i umiddelbar nærhet til stasjonen, ville det ta like lang tid å reise med en ekspressbuss som banen. Videre ville det ta omtrent 12 minutter mer ved å benytte det eksisterende buss-systemet, men fordelene var da at bussbytte i all hovedsak ikke var nødvendig.²⁹⁸ Det blir da, etter min mening, nærliggende å spørre seg om hvor attraktivt et slikt kollektivsystem ville være for bergenserne. Et vesentlig poeng for et banesystem var nettopp rask og effektiv transport til og fra sentrum, men ifølge de estimatene som nevnt over gjaldt ikke det for andre enn de som bodde ved stasjonsområdet.

Arbeidsgruppen tok også stilling til det økonomiske aspektet som var forbundet med de ulike alternativene. For de faste anleggene, bussfelt og banetrasé, vurderte de strekningene sentrum-Nesttun, sentrum-Midtbygda og sentrum-Loddefjord (via Fyllingsdalen).²⁹⁹ De valgte å bruke banealternativ 1.2 J og 1.2 F, altså ett med jernbanestandard og ett med forstadsbanestandard. Det er ikke klart hvorfor de valgte å benytte akkurat disse to alternativene. Det spesifiserte de ikke i rapporten, men forklaringen ligger nok i at det var de

²⁹⁶ BKF 1975: 792, tabell 4.6

²⁹⁷ BKF 1975: 792

²⁹⁸ BKF 1975: 792

²⁹⁹ BKF 1975: 792

rimeligste banealternativene, og dermed kanskje de mest realistiske med tanke på de økonomiske forutsetningene for *Norsk Vegplan II*. Kostnadene for 1.2 J og 1.2 F var henholdsvis 276- og 328 millioner kroner.³⁰⁰ Med utgangspunkt i de tallene gruppen brukte for veganlegg i rapporten, var prisnivået etter alt å dømme i 1973-74-kroner, så en prisnivåjustering var trolig også noe som måtte plusses på i sluttsummen.³⁰¹

For ekspressbussalternativet estimerte gruppen at det ville koste omtrent 149 millioner kroner.³⁰² Det var vel å merke ikke medregnet trasé mellom Fyllingsdalen og Loddefjord grunnet manglende kostnadsutregning. En måtte derfor medregne en noe høyere sluttsum, men uavhengig av det så var det klart at det fremstod som det rimeligste alternativet sett bort i fra tradisjonell bussdrift. Arbeidsgruppen karakteriserte ekspressbuss som et slags mellomalternativ hvor man både fikk lokalbanens høye anleggskostnader, men også de høye driftskostnadene et bussbasert kollektivsystem medførte.³⁰³ En slik kombinasjon var naturligvis ikke ideell, men lønnskostnader til sjåførere og generell drift av bussene var kostbart i lengden.

Ved et kollektivsystem med bane og buss ville det tatt omtrent like lang tid som en ekspressbuss. Det var riktig nok for de som måtte benytte matebuss til banen. For de som hadde gåavstand til banen, oppnådde man betraktelig kortere reisetider. Med et utbygd banesystem til Åsane, Fana og Laksevåg mente arbeidsgruppen at det ville bidra til svært gode muligheter for å reise på tvers av kommunen. De skrev videre: «Hovedmålsettingen om å binde sammen byområdet til ett arbeids-, bolig- og servicemarked vil således kunne oppfylles.»³⁰⁴ Nettopp det å binde sammen byområdet var noe som fremstod som en viktig oppgave. Det er klart at de topografiske forholdene med sjø og fjell i Bergen fungerte som fysiske barrierer, men det man kunne gjøre var å legge til rette for at byen fikk bedre kommunikasjoner internt. Det er derfor interessant at arbeidsgruppen selv påpekte at en

³⁰⁰ BKF 1975: 793

³⁰¹ BKF 1975: 784, tabell 4.2

³⁰² BKF 1975: 793

³⁰³ BKF 1975: 804

³⁰⁴ BKF 1975: 805

lokalbane ville bidra til nettopp dette. Særlig er det verdt å merke seg at det kun var banealternativet de omtalte som løsningen for å binde sammen byområdet.³⁰⁵

4.1.2 Valg av kollektivsystem

Med utgangspunkt i de elementene arbeidsgruppen trakk fram om hvilke investeringsbehov Bergens transportnett hadde, presenterte de det endelige forslaget til hvordan byens kollektivsystem skulle bli. Medlemmene i arbeidsgruppen var imidlertid delt. Tre stykker mente at det burde baseres på ekspressbuss, mens to medlemmer anbefalte et kombinert system med bane og buss.³⁰⁶ I begrunnelsen til den førstnevnte fraksjonen fremgår det at de vurderte bussens fleksibilitet som en vesentlig fordel. De skrev at ved å velge et slikt system ville man kunne utnytte kollektivtransportens kapasitet ved å sette inn bussene der det var behov for det. Likevel, det som fremstår som det viktigste argumentet for å velge ekspressbuss var de økonomiske forutsetningene, og da først og fremst den store utbyggingskostnaden et banesystem medførte: «Avgjørende for å anbefale et bussystem framfor et banesystem, er den større fleksibiliteten et bussystem har og at vi uansett må ha et godt utbygget vegsystem både for den kollektivtrafikk som må ta buss og for den øvrige trafikk.»³⁰⁷ Ifølge flertallet i arbeidsgruppen var altså transportproblemene i Bergen av en sånn karakter at uavhengig av hvilket kollektivsystem man valgte, så måtte veistandarden bygges ut uansett. Med de summene man hadde til rådighet gjennom *Norsk Vegplan II*, samt de estimerte kostnadene med en lokalbane, tyder det på at det ville bli krevende å oppnå begge deler. Det er derfor interessant å se på argumentasjonen til den fraksjonen i arbeidsgruppen som gikk inn for et banesystem. De valgte innledningsvis å sitere de nasjonale retningslinjene for transportpolitikken i Norge fra Stortingsmelding nr. 96 i 1973-74. Der står det at det var klare fordeler med elektrisk banedrift:

Departementet vil utover dette peke på to forhold som kan ha avgjørende innflytelse på valget mellom bane og buss. Det ene er trafikantens behov for differensierte kollektive transporttilbud der hvor trafikkgrunnlaget er stort nok til det. Et kollektivtilbud uten valgmuligheter kan ved slike relasjoner få den konsekvens at folk bruker personbil der kollektivtransport ville blitt foretrukket hvis tilbudet var bedre. Dette synes særlig aktuelt i

³⁰⁵ BKF 1975: 804-805

³⁰⁶ BKF 1975: 816

³⁰⁷ BKF 1975: 818

byområder hvor lokalbusser og skinnegående transport kan utfylle hverandre på en utmerket måte.³⁰⁸

Det man risikerte ved å ikke velge en lokalbane, ifølge meldingen, var egentlig en videreføring av de eksisterende problemene i bergenstrafikken: Folk valgte privatbilen på bekostning av kollektivtransport. I tillegg pekte arbeidsgruppens mindretall på at lokalbanen var et meget godt alternativ for å binde sammen byområdet i kommunen. Som nevnt tidligere i oppgaven, var det relativt store avstander mellom utkantstrøkene der stadig flere folk flyttet til, og arbeidsplassene og servicefunksjonene i sentrum. Gruppen mente derfor at det var viktig å få bundet sammen byområdet slik at alle kunne få god tilgang til sentrumsfunksjonene uavhengig av hvor man bodde.³⁰⁹ Av den grunn var det presserende å få sikret en god kollektivtransport i kommunen, men det så ikke lyst ut ifølge mindretallets syn:

Vi ser den igangværende utvikling innenfor samferdselssektoren som en alvorlig trussel mot et slikt enhetlig byområde, og de perspektiver arbeidsgruppen har trukket opp for trafikksituasjonen i kommunen fram mot 1985, gir etter vår mening grunnlag for å frykte en ytterligere forverring av dette forhold.³¹⁰

De mente altså at de hadde en forverring av forholdene i vente, og det skyldtes først og fremst den sterke trafikkøkningen mot det sentrale byområdet som ville komme fram mot 1985. Dette var noe det var enighet om i arbeidsgruppen. Det var også enighet om at det krevdes en kollektivandel på 65-70 prosent av rushtidstrafikken for å håndtere økningen.³¹¹ Det var imidlertid klart at mindretallet mente at for å kunne oppnå en slik andel, var det nødvendig med en tydelig satsning snarest mulig. Med utgangspunkt i at den daværende kollektivandelen i 1974-75 var på 40 prosent, tyder det på at de hadde et poeng. De erkjente at en økning på 25-30 prosentpoeng ikke var noe som ville «oppnås i løpet av natten», men politikere og planleggere måtte i hvert fall legge til rette for et attraktivt kollektivsystem, og da måtte de også være villige til å sette av økonomiske midler til det.³¹²

³⁰⁸ St.meld. nr. 96 (1973-74) via BKF 1975: 818

³⁰⁹ BKF 1975: 818

³¹⁰ BKF 1975: 818

³¹¹ BKF 1975: 818

³¹² BKF 1975: 819

Når det gjaldt hvilket av de forskjellige banealternativene mindretallsfraksjonen ønsket å fremme, erkjente de at styringsgruppen til Knud Fleischer (H) i lokalbanens 2.forprosjekt fra 1974 hadde gode argumenter for å velge forstadsbanestandard. Likevel var det flere aspekter som talte for å velge jernbanestandard. Først og fremst var det enklere å bygge ut etappevis dersom man tok i bruk de eksisterende jernbanelinjene og stasjonene som allerede fantes i Bergensområdet. Baneprosjektet var allerede forbundet med store kostnader, og hvis man valgte å se bort ifra de anleggene man allerede hadde, ville det vært urimelig fra et økonomisk ståsted.³¹³ Samtidig ville det etter deres mening være økt sannsynlighet for bidrag fra NSB og staten dersom Bergen gikk for et jernbanealternativ. Det er imidlertid interessant at de selv uttrykte forståelse for NSBs manglende interesse for å delta i et lokalbanesamarbeid med Bergen. Det mente arbeidsgruppen skyldtes «bedriftsøkonomiske vurderinger», men det var ikke noe de kunne ta hensyn til når de skulle anbefale valg av Bergens fremtidige kollektivsystem.³¹⁴

Med de overnevnte forutsetningene arbeidsgruppen tok, ville de ha en etappevisutbygging i denne rekkefølgen: 1. Midtbygda-sentrum stasjon, 2. Nesttun-Bergen jernbanestasjon, 3. Loddefjord-Fyllingsdalen-Bergen jernbanestasjon og 4. Kronstad-sentrum stasjon (Korskirkealmenningen).³¹⁵ De to første etappene skulle utbygges i perioden 1977-81, mens to siste skulle bygges i den neste perioden mellom 1981-85. Mindretallsfraksjonen foreslo å bruke 80 millioner fra *Norsk Vegplan*-budsjettet, så det var med andre ord en betydelig del av utbyggingskostnadene som måtte dekkes på andre måter. Det er uklart om hvorvidt de mente at staten skulle finansiere resten, men det de skrev var at i arbeidet videre skulle Bergen kommune starte «forhandlinger med staten ved Samferdselsdepartementet med sikte på statlig økonomisk engasjement i utbygging av et banesystem i Bergen.»³¹⁶ Det var i hvert fall tydelig at de så nødvendigheten av å få statlig finansiering. Faktum var uansett den at gruppen, mindretallet og flertallet, hadde kommet med sin anbefaling og saken ble dermed videresendt til behandling.

³¹³ BKF 1975: 820

³¹⁴ BKF 1975: 820

³¹⁵ BKF 1975: 821

³¹⁶ BKF 1975: 821

4.2 Planpolitiske anbefalinger

I likhet med de tidligere utredningene om *Transport-78* og lokalbanen, var prosessen i Bergen slik at rådmannen og de planpolitiske utvalg og komiteer skulle behandle saken før den gikk til bystyret for endelig vedtak. I denne saken var det nærtrafikk-komiteen, miljøvernutvalget, kommunikasjonsutvalget, generalplanutvalget, Bergen bygningsråd og avslutningsvis rådmannen som gav sin vurdering av saken.

4.2.1 Nærtrafikk-komiteen

Nærtrafikk-komiteen ble under dette arbeidet ledet av Gunnar Greve jr. (H), som også var leder av arbeidsgruppen.³¹⁷ Det var en komité med innflytelsesrike personer, så deres anbefaling hadde en viss tyngde blant byens aktører. Komiteen kom fram til å ta utgangspunkt i en bevilgningsramme på 500 millioner, og av den summen var det enighet om å benytte 296 mill. i perioden 1975-85 på veiprosjekter, bussprioritering og trafiksikkerhetstiltak.³¹⁸ For det resterende beløpet var det imidlertid uenighet internt om hvordan de skulle benyttes. Det var to fraksjoner, hvorav Greve jr., Laupsa, Ekeland og Martinsen utgjorde flertallet. De anbefalte at Bergens kollektivsystem ble basert på ekspressbuss, mens Eilertsen, Reigstad og Markussen ønsket en lokalbane.³¹⁹ I mindretallets begrunnelse for valg av kollektivsystem, handlet argumentene om at kommunens befolkningskonsentrasjoner utenfor bystrøkene var langt unna, og at det var i disse områdene den kommende utbyggingen ville skje. Dermed var det vesentlig å få bygget et godt kollektivsystem, og etter deres mening var det beste alternativet en lokalbane.³²⁰ I investeringsforslaget deres var det imidlertid kun Markussen som satte av en konkret sum til banen, 26 millioner.³²¹ Det er derfor nærliggende å anta at de så for seg en finansiering utenom bevilgningsrammen til *Norsk Vegplan II*, trolig ved ekstrabevilgninger fra staten eller ved et samarbeid med NSB.

³¹⁷ De andre medlemmene var Hordalands fylkesordfører Olav Laupsa (KrF), tidligere ordfører i Arna, Arne Ekeland (A), Bergensordfører Eilert Eilertsen (H), Johannes Reigstad (DNF), byplandirektør Alf Eng Markussen og Josef Martinsen, vegsjef i Hordaland.

³¹⁸ BKF 1975: 832, tabell 1

³¹⁹ BKF 1975: 830

³²⁰ BKF 1975: 830

³²¹ BKF 1975: 834, tabell 3

4.2.2 Miljøvernutvalget

Miljøvernutvalget, under ledelse av Arild Holt-Jensen (V), gav 11. juni 1975 sin anbefaling for *Norsk Vegplan II*.³²² Som følge av det brede spekteret av partier medlemmene tilhørte, var det etter alt å dømme den mest tverrpolitiske gruppen av de forskjellige komiteene og utvalgene. Som nevnt tidligere i oppgaven, var det trolig slik at utvalgets formål var av en annen karakter enn for eksempel nærtrafikk-komiteen. Som navnet tilsier var det miljøvern som stod i fokus, og det var derfor det som preget utvalgets syn. Det poengterte at målet om å forbedre trafikksikkerheten og kollektivtrafikken i Bergen måtte stå sentralt i *Norsk Vegplan*. Av den grunn var det enighet mellom utvalget og de to mindretallsfraksjonene i arbeidsgruppen og nærtrafikk-komiteen om å satse på et lokalbanesystem.³²³

Miljøvernutvalget erkjente at det også var prekært med veiutbygging i Bergen, men det måtte først og fremst være for å avlaste de veiene som var miljø- og trafikkmessig belastet. I tillegg mente aktørene i utvalget at det måtte være en forutsetning om at de nye veiene ikke påførte problemer på nye områder.³²⁴ Det forbeholdet de tok handlet trolig om at dersom Bergen skulle bygge ut veier, var det viktig at man ikke bare flyttet på kø- og forurensningsproblemene, men at det faktisk bedret situasjonen og avlastet de mest utsatte områdene. Med disse forbeholdene i betraktning, gav utvalget sin tilslutning til arbeidsgruppens investeringsforslag: «Spesielt vil en understreke at en andel av de statlige bevilgninger må avsettes til bygging av lokalbane og at bevilgninger til videreføring av Fanamotorveien og bygging av Nygårdsbro utgår i denne veiplanperiode, slik mindretallet i arbeidsgruppen foreslår.»³²⁵ Sammenfall med arbeidsgruppens mindretall innebar også at 80 millioner ble satt av til lokalbanen i *Norsk Vegplan II*. Ved å stanse eller utsette videreføring av motorveien i Fana og bygging av Nygårdsbro i nærheten av Bergen sentrum, ville det frigjøre ytterligere veimidler, som utvalget trolig ønsket å benytte til kollektivtransport.

³²² De øvrige medlemmene var Erik Toppe (SP), Inger-Lise Skarstein (H), Tord Kjærner Semb (KrF), Kari Vogt Leivestad (SF) og Rolf Lønningen (A).

³²³ BKF 1975: 835

³²⁴ BKF 1975: 836

³²⁵ BKF 1975: 836

4.2.3 Kommunikasjonsutvalget

Utvalget gav sin anbefaling 17. juni 1975, og det ble ledet av Harald Gammelsæter (V).³²⁶ Det var enig i de premissene både arbeidsgruppens og nærtrafikk-komiteens mindretall hadde basert sin avgjørelse på. Samtidig understreket utvalget også viktigheten av å få bedret trafiksikkerheten for syklistene og gående, samt å få ledet trafikken utenfor sentrumskjernen. Det innebar å bygge tunneler under Nygårdshøyden og i Fløyfjellet slik at byen fikk et ringveisystem.³²⁷

Når det gjaldt spørsmålet om byens kollektivsystem, var kommunikasjonsutvalget tydelig på at det ønsket en lokalbane. Det satte av midler til banen i sin anbefalte prioriteringsplan, men det erkjente også at det var et kostbart prosjekt som i stor grad måtte finansieres med statlig medvirkning og ved lån. For å frigjøre de forutsatte midlene til banen, valgte utvalget å føre opp den nye tunnelen mellom Gyldenpris og Nygård i Laksevåg som et bompengeanlegg, hvilket må sies å ha vært en radikal løsning i 1975. Det ville ikke vært det første bompengeanlegget i Bergen, men det er viktig å presisere at dette ikke var en utbredt finansieringsløsning i veisektoren på 1970-tallet. Det forteller oss hvor viktig utvalget mente at lokalbaneprojektet var, men også at de økonomiske forutsetningene tilsa at det måtte gjøres en prioritering. Utvalget beskrev det på følgende måte: «Kapitalkostnadene for et slikt system er imidlertid så store at der er lite sannsynlig at Bergen kan make realiseringen av dette alene. Statens medvirkning er derfor nødvendig.»³²⁸ Det henviste videre til Stortingsmelding nr.96 (1973-74) som «gir visse signaler om muligheter for bevilgninger over statsbudsjettet til skinnegående trafikkanlegg for nærtrafikkformål.»³²⁹ Statlige bidrag i kombinasjon med et eventuelt samarbeid med NSB, virket å være kommunikasjonsutvalgets syn på hva som måtte til for å realisere prosjektet. Det avsluttet anbefalingen sin med det som flere av de politiske aktørene hadde gjort tidligere, nemlig å henvise til følgende mantra: «Det bør derfor arbeides videre med sikte på å finne fram til både økonomisk og teknisk løsning for lokalbanesaken.»³³⁰ Men det var i hvert fall klart at utvalget var tilfreds

³²⁶ De øvrige medlemmene var Knud Fleischer (H), som var tidligere leder for styringsgruppen, byplandirektør Markussen, Birger Michelsen (H), Odd Torvik (A) og Einar Breivik (ukjent partitilhørighet).

³²⁷ BKF 1975: 839

³²⁸ BKF 1975: 840

³²⁹ BKF 1975: 840

³³⁰ BKF 1975: 840

med de alternativene som var skissert i det nye forprosjektet. Som vi så i kapittel tre, gav de uttrykk for at en mangel ved planen fra 1972 var fraværet av alternative løsninger.

4.2.4 Generalplanutvalget

Det var i stor grad sammenfall mellom generalplanutvalget og de øvrige utvalgenes konklusjoner. Premissene medlemmene la til grunn for sin anbefaling, handlet om å bedre kommunikasjonene mellom Bergens byområde og de store befolkningskonsentrasjonene i utkantstrøkene. For å oppnå dette, var det nødvendig med et godt kollektivsystem og en bedre veistandard. De omtalte veiene som «et foreldet vegnett av lav standard lite egnet til avvikling av selv en moderat trafikkmengde etter dagens mål.»³³¹ De skrev videre at det var ingen andre byer av tilsvarende størrelse som hadde så dårlige og trange innfartsveier som Bergen, og da det i tillegg var prognoser som viste en ytterligere trafikkøkning, var det klart at situasjonen var prekær.³³²

Generalplanutvalget ønsket også at kollektivsystemet skulle baseres på lokalbanen med argument om at det på lang sikt var det billigste alternativet.³³³ Det er et interessant poeng, som utvalget var alene om å fremme. Med utgangspunkt i de estimerte driftskostnadene var det korrekt at på lang sikt ville det være rimeligere, men det var langt fram i tid. Samtidig skulle prosjektet finansieres i sin helhet på kort sikt, og det var jo nettopp det som fremstod som den store utfordringen. Utvalget mente dette måtte avklares før de kunne ta stilling til hvilke av de skisserte alternativene fra forprosjektet som skulle velges.³³⁴ Det var trolig for å få kartlagt de finansielle rammene før man valgte alternativ, slik at de eksempelvis ikke valgte det dyreste alternativet uten å ha mulighet til å finansiere det.

4.2.5 Bergen bygningsråd

Bygningsrådet deltok ikke i den tidligere behandlingen av *Transport-78*, så jeg har av den grunn ikke grunnlag for å vurdere en eventuell endring i standpunktet deres. Det som imidlertid kan slås fast, er at det var sammenfall mellom rådets anbefaling og

³³¹ BKF 1975: 843

³³² BKF 1975: 843

³³³ BKF 1975: 843

³³⁴ BKF 1975: 843

generalplanutvalgets. Det handlet om at det var nødvendig å snarest utbedre den dårlige veistandarden i Bergen. Prosjektet medlemmene trakk fram som spesielt viktig var ringveisystemet med de to tunnelene under Nygårdshøyden og Fløyfjellet.³³⁵ I likhet med generalplanutvalget, så de på det som avgjørende for å få ledet trafikken utenom gatenettet i sentrum. For Bergens kollektivtrafikk var det også konsensus mellom utvalget og bygningsrådet, men det var manglende argumentasjon i vedtaket på hvorfor sistnevnte valgte banen fremfor buss. Rådet formulerte det på følgende måte: «Bygningsrådet er av den mening at et banesystem er å foretrekke fremfor et rent bussystem, og anbefaler at det arbeides med sikte på å avklare valg av banealternativ og med sikte på en økonomisk medvirkning fra Statens side.»³³⁶ To av medlemmene, Gunnar Teigland (SP) og Audun Øiestad (KrF), foreslo imidlertid å bruke en mer tydelig formulering innledningsvis i vedtaket: «Bygningsrådet mener at Bergen kommune trenger et snarlig innført banesystem.»³³⁷ Men det var SVs Bjørn Gullachsen som stod fram som den største baneforkjemperen. I hans forslag til vedtak, som for øvrig kun ble stemt fram av han selv, gikk han hardt ut mot *Norsk Vegplan II*, og kalte den «uegnet for Bergen.»³³⁸ Han mente at byggingen av banen måtte settes i gang straks, at samarbeidet med NSB ble tatt opp igjen og at den gamle traseen mellom Bergen og Nesttun ble satt i drift. Men det var først og fremst Gullachsens forslag til hvordan det skulle finansieres som var oppsiktsvekkende, sett i lys av de andre utvalgenes forslag. Av den totale investeringsrammen til *Norsk Vegplan II*, som var ca. 500 millioner, foreslo han å bruke 300 mill. på lokalbane, 100 mill. på bussprioritering, 34 mill. på gang- og sykkelveier og 66 mill. på trafikksikring og utbedring av det eksisterende veinettet.³³⁹ Det var med andre ord ikke satt av midler til nye veiprojekter. Som nevnt, Gullachsens forslag vant ikke fram i bygningsrådet, men det illustrer likevel en mulig prioritering til fordel for en lokalbane, og at det var politiske aktører som var villige til å strekke seg langt for å få det til.

4.2.6 Rådmannen

Etter å ha mottatt komiteene og utvalgenes vedtak og anbefalinger, kom rådmann Einar Alme Torkildsen med sin vurdering. Et poeng han tok opp var at helt siden saken med

³³⁵ BKF 1975: 850

³³⁶ BKF 1975: 850

³³⁷ BKF 1975: 850

³³⁸ BKF 1975: 850

³³⁹ BKF 1975: 850

Transport-78 hadde planer, utredninger og forskjellige alternativer blitt tatt opp, men det var likevel mangel på konkrete prosjekter som var igangsatt. «Det er således ikke skjedd vesentlige endringer siden rådmannen for tre år siden utarbeidet sine kommentarer i *Transport 78*-saken. Det som den gang var uttalt fra rådmannens side kunne således stort sett like gjerne vært skrevet i nærværende sak.»³⁴⁰ Rådmannen hadde nok et poeng i det han trakk fram her. Fellesnevneren for mange av uttalelsene til planleggere og politikere, enten ved *Transport-78*, lokalbaneutredningen eller *Norsk Vegplan II*, virker å være anbefalingen om å undersøke saken videre. Som han påpekte, så var spørsmålet om byens kollektivsystem sentralt i debatten i 1972-73, og det var den fremdeles i 1975. Det eneste som var nytt var at flere alternative lokalbanesystemer hadde blitt utredet. Det var fortsatt «bred enighet» om å bygge banen, ifølge Torkildsen.³⁴¹ Hovedproblemene som skilte seg ut var imidlertid usikkerheten knyttet til finansiering av banen, samt hvorvidt NSB skulle ha en medvirkende rolle. Ut ifra de uttalelsene som forelå fra NSB, var det lite sannsynlig at de var interessert i å delta i et lokalbaneprosjekt i Bergen. Rådmannen mente derfor at det var «farlig å hengi seg til en slags 'ønsketenkning' om at banen vil komme så raskt at den vil løse en vesentlig del av de problemer en har i dag, og at en derfor ikke behøver å forsere arbeidet med utbygging av innfartsårene.»³⁴² At en lokalbane skulle være løsningen på byens transportproblemer, var noe som var et av de viktigste argumentene for å bygge den, særlig i initiativfasen med rapporten til Svein Eriksen, og deretter forprosjektet fra 1972. Vi har samtidig sett at samtlige utvalg og komiteer i arbeidet med *Norsk Vegplan II* var enig med rådmannen i at det krevdes veibygging, uavhengig om de gikk inn for buss eller bane som byens kollektivsystem. Unntaket var forslaget til Bjørn Gullachsen (SV), men det fikk som nevnt ikke oppslutning.³⁴³

I planleggingsfasen for *Norsk Vegplan II* for Bergen, tok utvalgene utgangspunkt i en bevilgningsramme på 500 millioner, og at kommunen ville kunne fordele beløpet slik som de ville. Dette var noe Torkildsen trakk fram som en utbredt misforståelse, da han så det som

³⁴⁰ BKF 1975: 720

³⁴¹ BKF 1975: 720

³⁴² BKF 1975: 720

³⁴³ BKF 1975: 850

mer sannsynlig at de statlige bevilgningene ville bli gitt til konkrete veiprosjekter.³⁴⁴ Det innebar at for eksempel byplandirektør Alf Markussens forslag til investeringsprogram, hvor han satt av 26 millioner kroner til baneformål, ikke nødvendigvis var mulig å gjennomføre.³⁴⁵ Det var med andre ord ikke gitt at kommunen fritt kunne disponere veibevilgninger til andre formål enn vei.

I rådmannens konklusjon, etter å ha vurdert komiteene og utvalgenes forslag, anbefalte han å følge nærtrafikk-komiteens forslag til investeringsprogram for Bergen 1975-85.³⁴⁶ Noe han for øvrig også gjorde under behandlingen av *Transport-78*.³⁴⁷ For spørsmålet om lokalbanen, fastholdt rådmannen på bystyrets vedtak fra 5. februar 1973 om å gå inn for et banesystem, men samtidig med en anmodning til formannskapet om å søke et samarbeid med staten slik som det allerede var gjort i Oslo og Trondheim.³⁴⁸

4.3 Bystyrets innstilling

Det var på dette tidspunktet nesten to og et halvt år siden lokalbanesaken egentlig skulle blitt avgjort i Bergen bystyre i februar 1973, men slik hadde det altså ikke gått. De ba om nye utredninger for å få oppdaterte prognosetall på reise- og bosetningsmønsteret i kommunen, samt flere alternativer for kollektivsystem.³⁴⁹ Da *Norsk Vegplan II* for Bergen skulle behandles 6. oktober 1975, var det samtidig knyttet stor spenning til om politikerne ville vedta et bussbasert alternativ eller en lokalbane. Resultatet ble følgende: «Bystyret mener at Bergen kommune trenger et snarlig innført banesystem og anbefaler at det arbeides videre med saken med på sikte på å avklare den økonomiske medvirkning fra statens side som er en forutsetning for det etterfølgende forslag til prioritering.»³⁵⁰ De tok samtidig et forbehold om at staten måtte bidra økonomisk, og dersom det ikke skjedde ville de omprioritere avsatte midler innenfor rammen av *Norsk Vegplan II*. Ut ifra det vedtatte investeringsprogrammet for kommunikasjonssektoren i perioden 1975-85, tyder det på at

³⁴⁴ BKF 1975: 721

³⁴⁵ BKF 1975: 834

³⁴⁶ BKF 1975: 724

³⁴⁷ Innstilling om transportsystemet i Bergen – BKF 73: 128

³⁴⁸ BKF 1975: 725

³⁴⁹ BA 06.02.1973: 1

³⁵⁰ BKF 1975: 696

bystyret så for seg et betydelig økonomisk bidrag fra staten. De vedtok følgende: «Et banesystem legges til grunn som hovedstamme i kollektivtrafikken i kommunen og utbygges i perioden. Banesystemet forutsettes finansiert utenom de antatte veibevilgninger på kr. 500 mill. i perioden.»³⁵¹

Bystyret tok som nevnt forbehold om en eventuell omprioritering av Vegplanmidlene dersom de ikke fikk ytterligere statlig finansiering. Samtidig, før saken skulle avgjøres, ba ordfører Eilert Eilertsen (H) samferdselsdepartementet om en avklaring på om det var rom for å gjøre en slik omprioritering. Statsråd Annemarie Lorentzen (A) responderte i et brev gjengitt i Bergens Arbeiderblad, og der kom det fram at «Bevilgninger som gis over riksvegbudsjettet vil etter någjeldende regler utelukkende kunne anvendes til riksveger.»³⁵² Det fremstår derfor noe paradoksalt at bystyret tilsynelatende var klar over at de ikke kunne fordele midlene fritt, men samtidig la de inn forbeholdet om å gjøre nettopp det i vedtaket. Skyldtes det at politikerne ville helgardere seg ved å kunne vise at dersom prosjektet ikke ble gjennomført, så var det statens manglende finansiering det stod på? Det kan minne om argumentasjonen fra vedtaket i 1973, der de ba om videre prosjektering. Jeg antydte at det kunne være to tolkninger på avgjørelsen i 73, og en av disse handlet om hvorvidt politikerne ønsket å utsette den ubehagelige avgjørelsen om å avslutte prosjektet.³⁵³ Det er nærliggende å stille det samme spørsmålet i dette tilfellet.

I Bergens Tidendes dekning av bystyrebehandlingen brukte de overskriften «Veien først – siden banen».³⁵⁴ Det var en treffende beskrivelse av essensen i flertallets argumentasjon, som handlet om at det var mest prekært med veiutbygging. Ordfører Eilert Eilertsen (H) uttalte blant annet følgende: «Vi må også komme tilbake til detaljene når det gjelder lokalbanen. Det er ikke nødvendig å realisere banen omgående. Derfor er det viktig at vi i mellomtiden presser på, slik at vi kommer i gang med den nødvendige utbyggingen av veinettet.»³⁵⁵ Tilsvarende argumentasjon kom også Arne Ekeland (A) med, men han poengterte samtidig at dette ikke var et valg mellom vei og bane. Det var imidlertid ikke slik

³⁵¹ BKF 1975: 696

³⁵² BA 07.10.1975: 14

³⁵³ Se 3.4 Bystyrets innstilling

³⁵⁴ BT 07.10.1975: 7

³⁵⁵ BT 07.10.1975: 7

at en lokalbane ville løse alle byens transportproblemer, så det var avgjørende å komme i gang med veibyggingen, sa han.³⁵⁶ Et motstridende syn var det igjen SV og Bjørn Gullachsen som stod for. I de planpolitiske vurderingene tidligere var det klart at nettopp Gullachsen var den representanten som tok det mest tydelige standpunktet for en lokalbane. Med henvisning til de andre partienes flertallsvedtak i saken, uttrykte han følgende: «Jeg tror disse partienes standpunkter betyr at vi i fremtiden vil se tilbake på 6. oktober 1975 som en sorgens dag – den dagen lokalbanen fikk dødsstøtet.»³⁵⁷ Men enn så lenge levde prosjektet videre, vel å merke under den høyst uvisse forutsetningen om statlig finansiering.

4.4 En stille død

Bystyret vedtok høsten 1975 å gå inn for lokalbanen, men hvordan og hvorvidt den skulle finansieres var i realiteten opp til staten. Det ble dermed en periode i etterkant hvor prosjektet på et vis ble satt på vent. For første gang i storkommunens eksistens var det en tid hvor verken politikere eller planleggere ventet på en kommunal plan, utredning eller avstemming for den slags skyld. Initiativet, og kanskje til og med ansvaret, var blitt gitt videre til staten. Faktum var at selv nærmere to år etter, så var hele spørsmålet om banen fortsatt i en uvis fase. I en artikkel i Bergens Arbeiderblad i mars 1977 uttalte kommunaldirektør Mikal Grindheim at «Hele lokalbaneprosjektet står og faller med en avklaring av den grad av statlig medvirkning vi kan få.»³⁵⁸ Man ventet altså på en avklaring fra Stortinget om hvorvidt staten skulle bidra til å subsidiere lokale kollektivprosjekt. Men var premisset om en eventuell finansiering fra staten tatt på feil grunnlag? I samme artikkel var det også med en uttalelse fra Magnus Bøen, byråsjef i Samferdselsdepartementet. Han sa at deres mandat i saken om støtte til nærkollektivtrafikk handlet om i hvilken grad de skulle bruke subsidier for å holde pristaksten nede. Det fordret altså at det faktisk var et eksisterende kollektivsystem, noe som ikke var tilfelle i Bergen.³⁵⁹ Det kan tenkes at det faktisk var slik at byens aktører var innforstått med det, men håpet på en utvidelse av støtteordningen. Faktum var uansett at statlig finansiering fremstod som den eneste muligheten for å få etablert lokalbanen, og fram til det ble avgjort stod hele prosjektet i en stillstand.

³⁵⁶ BT 07.10.1975: 7

³⁵⁷ BT 07.10.1975: 7

³⁵⁸ BA 02.03.1977: 18

³⁵⁹ BA 02.03.1977: 18

Den var først det påfølgende året, 17. februar 1978 at stillstanden ble brutt, men det handlet riktig nok om investeringene i veisektoren. Basert på en ny stortingsmelding om *Norsk Vegplan II* mellom 1978-81, skrev rådmann Einar Alme Torkildsen til formannskapet i Bergen.³⁶⁰ Stortinget hadde på bakgrunn av meldingen gjort vedtak som fikk konsekvenser for Bergens NVP-prioritering fra 1975. Byen ville nemlig få en betydelig mindre sum enn først forespeilet. I utgangspunktet var statens bidrag for perioden 1975-85 beregnet å være 727 mill. i 1977-kroner (ca. 460 mill. i 1973-kroner), mens den nye investeringssummen var totalt 640 mill. i 1977-kroner. Det var inkludert 155 mill. kroner som allerede var benyttet i Bergen i perioden 1975-77.³⁶¹ Årsaken til at de statlige investeringene ble redusert kan sees i sammenheng med den økonomiske situasjonen i Norge i andre halvdel av 1970-årene. Den motkonjunkturpolitikken landet førte i årene mellom 1975 og 77, hadde resultert store budsjettunderskudd.³⁶² Istedenfor å videreføre den politikken, valgte politikerne å redusere offentlige utgifter.³⁶³

Hva betydde så dette for Bergens vedtatte transportplaner? Først og fremst var det en kalddusj for ambisjonene om å bygge ut vegsystemet. Torkildsen omtalte det slik: «Det er nå åpenbart at de intensjoner bystyret hadde om et sammenhengende hovedveisystem av rimelig standard innen 1985 ikke på langt nær kan oppfylles, med de bevilgningsrammer som Staten har trukket opp frem til 1985.»³⁶⁴ Det var ikke bare en lavere investeringssum fra staten som var utfordringen, men også en betydelig kostnadsøkning i de vedtatte prosjektene. Basert på det investeringsprogrammet bystyret vedtok, var det et faktum at prosjektene kostet over dobbelt så mye som staten var villig til å bidra med. De hadde en utbyggingskostnad på mellom 976-1410 millioner ut ifra hvilke veialternativ man valgte, mens de statlige midlene utgjorde 484 millioner.³⁶⁵ Ifølge rådmannen var dette i så stor strid med det opprinnelige vegplanvedtaket til kommunen at de krevdes en samlet reaksjon fra Bergen bystyre og Hordaland fylkesting om at de skulle jobbe for å øke de statlige bevilgningene for perioden 1978-85. Samtidig mente han at det var nødvendig «å få utnyttet de foreliggende bevilgningene for 1978-81 og antydete bevilgninger for 1982-85 på en måte

³⁶⁰ Samferdselsdepartementet 1977 - St.meld. nr.86 (1976-77)

³⁶¹ BKF 1978: 386

³⁶² Boge & Knutsen 2005: 151

³⁶³ Boge & Knutsen 2005: 151

³⁶⁴ BKF 1978: 387

³⁶⁵ BKF 1978: 388

som gir større uttelling i form av ferdige veianlegg i Bergen før 1985.»³⁶⁶ En bedre utnyttelse av de foreliggende bevilgningene var ifølge rådmannen det som var mest nærliggende å ta tak i, altså hvordan kommunen kunne omprioritere slik at de fikk mest mulig vei for pengene. Han anbefalte følgende innstilling til bystyret:

Selv under forutsetning av en vesentlig økning i de statlige bevilgningsrammer frem til 1985 vurderer bystyret situasjonen så alvorlig at det er nødvendig med en streng prioritering av hvilke riksveiprosjekter som bør komme til utførelse i perioden frem til 1985, og i hvilken rekkefølge disse bør gjennomføres. En slik streng prioritering anser bystyret helt nødvendig for at en skal få maksimalt utbytte av de investerte midler i form av et til enhver tid mest mulig funksjonsdyktig hovedveisystem i de respektive bydeler.³⁶⁷

Den strenge prioriteringen Torkildsen henviste til medførte at den nordre innfartsåre, altså fra Åsane til sentrum, ble satt øverst på listen. I tillegg foreslo han å delfinansiere det ved å hente ekstra veiplanmidler overført fra motorveiarbeidet i Fana.³⁶⁸ Det var klart at det ikke var penger til begge prosjektene, og han anså situasjonen i nord for å være mest prekær.

Saken ble deretter behandlet i formannskapet 16. mars 1978. Det forslaget som fikk flertall ble fremmet av Høyre, KrF og Venstre, og måten det ble formulert på kan tyde på at det var en frustrasjon blant politikerne. «De antydete rammer for statens bevilgninger til riksveiformål i Bergen fram til 1985 er helt utilstrekkelige i forhold til de behovsoppgaver som foreligger for et rimelig utbygd hovedveisystem i Bergen.»³⁶⁹ Videre påpekte de at det sentrale vegplanutvalget tidligere hadde oppfordret til å legge opp en transportpolitikk som la til rette for høy trafiksikkerhet, bedre miljø og fremkommelighet, og at bystyrets NVP-vedtak i 1975 var i tråd med disse prioriteringene. Problemet, slik formannskapet så det, var at det ikke var fulgt opp i Stortingets behandling.³⁷⁰ Det oppfattet de trolig som et nederlag for ambisjonene om et godt utbygd veinett i Bergen, men de måtte gjøre det beste ut av det. De midlene de faktisk ble tildelt skulle i hvert fall gå til det som var mest prekært. Det

³⁶⁶ BKF 1978: 392

³⁶⁷ BKF 1978: 396

³⁶⁸ BKF 1978: 396

³⁶⁹ BKF 1978: 395

³⁷⁰ BKF 1978: 398

innebar tilslutning til rådmannens anbefaling om å prioritere den nordre innfartsåre, som var Eidsvåg-Øvre Ervik, Slaktehuset (det bynære Sandviken)-Nygårdstangen og til slutt Slaktehuset-Eidsvåg. Anleggsarbeidet på de tre parsellene kunne starte i henholdsvis 1979, 79-80 og høsten 1980.³⁷¹

Noe som i liten grad ble tatt opp i diskusjonen over, var lokalbanen. Det er nærliggende å spørre seg om dette var et bevisst valg for å unngå noe særlig oppmerksomhet. Det ble imidlertid nevnt ved ett tilfelle, et enstemmig tiltrådt forslag fra Finn Ramsvik (V). Han foreslo følgende «Formannskapet vil på nytt beklage at bevilgningene til investeringer i samferdselssektoren gis på en slik måte at en samlet prioritering mellom bl.a. veganlegg og lokalbane er umulig.»³⁷² Det var slik som det kom fram av brevet fra samferdselsminister Lorentzen (A) under bystyrets behandling i oktober 1975: veimidler kunne ikke fritt disponeres til andre formål enn vei.³⁷³ Samtidig, så var prioriteringen av den nordre innfartsåre noe som ble tatt opp på lederplass i Bergens Arbeiderblad. Ut ifra det vedtaket mente avisens redaksjon at dette var «uansvarlighet satt i system.»³⁷⁴ De var særlig kritiske til at den planlagte anleggstiden skulle komme i gang det påfølgende året, noe som etter deres mening var altfor optimistisk. Det ville sannsynligvis ikke være ferdigstilt før så sent som i 1990, mente redaksjonen. Videre påpekte de at et slikt stort veiprojekt var en videreføring av politikken hvor privatbilismen ble prioritert på bekostning av kollektivtransport. Men kanskje viktigst av alt mente de at vedtaket trolig var «den endelig dødsdom over lokalbanen som alternativ.»³⁷⁵ Nøyaktig hva som var årsaken til at avisen mente dette er uvisst. Trolig hadde det en sammenheng med at en så stor investering i veinettet tydet på at det skulle satses på veitransport fremfor bane. Samtidig var det, til politikernes forsvar, trolig begrensende muligheter for å prioritere annerledes den tid staten forutsatte at veimidler skulle gå til vei.

³⁷¹ BKF 1978: 415

³⁷² BKF 1978: 398

³⁷³ BA 07.10.1975: 14

³⁷⁴ BA 31.05.1978: 4

³⁷⁵ BA 31.05.1978: 4

Det var imidlertid først et år senere at lokalbanespørsmålet ble endelig avklart. Den 9. mai 1979 var det avgjort at regjeringens bevilgninger til samferdselssektoren, og dermed også kollektivtransport, ville bli mindre enn først antatt.³⁷⁶ Ifølge Magnus Vollset ville staten prioritere at samferdselsmidler gikk til veiformål, og ikke annet.³⁷⁷ Dermed var det ikke rom for Bergen kommune å prioritere midlene slik de selv så formålstjenlig.

For byens politikere var dette kanskje forventet med tanke på at de hadde ventet i nesten fire år på å få avklart hvorvidt staten ville ta regningen for prosjektet. Formannskapet konkluderte med følgende: «Bergen kommune må ta til etterretning statlige myndigheters holdning til nå vedrørende deltakelse i finansiering av et lokalbanesystem i Bergen. En forutsetter således at kollektivtrafikken i Bergen må avvikles med buss i samferdselsperioden.»³⁷⁸ Og med det ble ambisjonene om en lokalbane i Bergen endelig avklart i mai 1979, omtrent ni år etter at den første planen til Svein Eriksen ble presentert.

³⁷⁶ BA 10.05.1979: 4 tittel «Mindre bevilgninger til samferdselssektoren»

³⁷⁷ Vollset 2007: 69

³⁷⁸ BKF 1979: 521

5 Konklusjon

Innledningsvis i oppgaven stilte jeg følgende problemstilling: *Hvordan kan vi forstå og forklare hovedlinjene i Bergen kommunes politikk for å utvikle fremtidens infrastruktur for transport og kommunikasjon i 1970-årene?* For å besvare det spørsmålet mener jeg at det samtidig er viktig å kartlegge aktørenes problemforståelse, i tillegg til å forstå hvilket handlingsrom de faktisk hadde. Med andre ord, hva var det egentlig som var problematisk sett fra aktørenes ståsted, og hvilke muligheter for løsning hadde de? Det er etter min mening flere faktorer som spiller inn, og jeg skal nå presentere en sentral innsikt. Først og fremst var 1970-årene et tiår hvor Stor-Bergen hadde dårlige kort på hånden. De beslutningene de måtte ta var i realiteten et valg mellom flere dårlige alternativer. Men hva innebar det? Forklaringen finner vi ved å kombinere en rekke årsaker.

Den første handler om de grunnleggende geografiske og topografiske utfordringene i bergensområdet. Dette er et viktig aspekt i problemforståelsen, men må samtidig forstås som en ytre årsak. Disse forholdene var fastsatte og måtte bare overvinnes. Med fjell på vest- og østsiden av Bergen, har «byen mellom de syv fjell» blitt en utbredt betegnelse. Samtidig så har det skapt utfordringer. Omringet av fjell på begge sider, og sjø i nord, så var det i realiteten kun sydover mot Fana at byen hadde god landforbindelse til sitt omland. De øvrige områdene, som fra 1972 ble en del av kommunen, befant seg på baksiden av byfjellene. Men hvilken betydning hadde disse topografiske og geografiske forholdene egentlig? Det var først og fremst noe som satte begrensninger på byens ekspansjonsmuligheter.

Den andre årsaken handler om «byen som sprenge sine grenser». Dette er et begrep som viser til hvordan byen vokste sammen med sitt omland. Det har en nær sammenheng med de geografiske aspektene som nevnt over. Som følge av lite tilgjengelig utbyggingsareal, bosatte flere bergensere seg i nabokommunene. Det resulterte i at bergensområdet i realiteten ble en del av det samme bo- og arbeidsmarkedet. En umiddelbar konsekvens for Bergen var at de tapte skatteinntekter. Dette var viktige grunner til at byen søkte sammenslåing med nabokommunene, og begrepet «byen som sprenge sine grenser» omhandler derfor også denne politisk-administrative fusjonen i 1972. Det innebar både kommunesammenslåingen, men også opptak i Hordaland fylkeskommune. Det var

«grensesprenginger» i den forstand at det politiske og administrative Bergen måtte handle reaktivt for å håndtere de eksisterende problemene med arealmangel og nedgang i innbyggertall, fremfor å handle proaktivt for å forebygge fremtidens problemer i Stor-Bergen. Det er imidlertid rekkefølgen på disse reaktive handlingene som fremstår avgjørende. Det var nemlig slik at de administrative grensene ble oppfattet som urasjonelle i lang tid før 1972. Med et felles bo- og arbeidsmarked, og med det sentrale byområdet som handels- og tjenestesentrum for Bergenshalvøya, var Stor-Bergen etter alt å dømme en funksjonell realitet lenge før det ble en politisk og administrativ realitet. Særlig avgjørende var det også at Bergen fra tidlig 1960-årene ble en by formet på bilens premisser. Da ble de nasjonale restriksjonene for kjøp av bil opphevet, og det muliggjorde en bilbasert mobilitet til de nye bostedsområdene utenfor byens grenser. Tidligere var bergenserne ofte bosatt i gang- eller sykkelavstand til arbeidsplassen, men anskaffelsen av privatbil gjorde det mulig å pendle over større avstander. Parallelt med dette i 60-årene, ble både det lokale toget mellom Bergen og Nesttun, og bytrikken lagt ned. De tilhørte fortiden, så skinnene ble revet opp og asfalt ble lagt over – bilen var fremtiden.

Den fjerde årsaken handler om etableringen av Stor-Bergen i politisk og administrativ forstand. Basert på Remseth-utvalgets logikk, var det å argumentere for en slik løsning noe som skulle muliggjøre politiske prioriteringer for å overvinne problemet med mangelfull regional helhetstenkning. Kommunegrensene var flere steder i bergensområdet urasjonelle og det gjorde det vanskelig for politikere og planleggere å drive en helhetlig planlegging. Alternativet var en videreføring av planlegging uten samhandling på tvers av grensene.

Med det tatt i betraktning, så representerte denne sammenslåingen det som Morten Hammerborg fremstiller som «byens død».³⁷⁹ Det er imidlertid viktig å presisere at han gjør det ut fra premisser som ikke er belyst i denne oppgaven: Bergens urbane fellesskap. Ifølge Hammerborgs resonnement var 1972 året hvor Bergen gikk fra å være byen mellom de syv fjell, til en kommune med spredte tettsteder bak fjellene. Samtidig, basert på denne oppgavens premisser, kan det være mer nærliggende å spørre seg om ikke «byens død» skyldtes noe annet. I stedet for å hevde at Stor-Bergen var problematisk i seg selv, kan man

³⁷⁹ Hammerborg 2020: 179

derimot snu spørsmålet: Var egentlig problemet at sammenslåingen kom for sent? Fram til 1972 hadde Bergen i politisk og administrativ forstand vært en slags øy. Byen styrte og planla innenfor sine egne grenser uavhengig av de omliggende kommunene, og ikke minst fylkeskommunen. I 1964 ble alle byene i landet innlemmet i fylkeskommunen, med unntak av Oslo og Bergen. Det var altså et formelt skille mellom Hordaland og Bergen, og det medførte at de bygget og planlagte på hver sin side av grensen – uten samhandling. Det var naturligvis veier og andre forbindelsespunkter på tvers av grensene, men det vesentlige er at det ikke var en felles politisk-institusjonell ramme, som fylkeskommunen representerer.

Dersom fylkene ble slått sammen i 1964, kunne vi da ha konstatert at situasjon ville vært bedre? Ville det da ha vært gode muligheter for å planlegge helhetlige løsninger for bergensområdet? Det er naturligvis ingen garanti for det, men i prinsippet er det mulig at transport- og kommunikasjonsforholdene ville vært annerledes, dersom felles planprosesser var etablert på et tidligere tidspunkt. Det er i hvert fall nærliggende å tro at planarbeidet ville kunne kommet i gang tidligere.

Summen av de overnevnte faktorer utgjør de dårlige forutsetningene jeg mener Bergen hadde i 1970-årene. Det hadde dermed påvirkning på de transportpolitiske planene som jeg har tatt for meg i denne oppgaven. Hvordan har det påvirket arbeidet?

Ved å gi innsyn i planprosessene, og særlig planene om storsatsning på skinnebasert kommunikasjon, har jeg funnet ut at politikerne og det administrative- og faglige miljøet gjentatte ganger erfarte at handlingsrommet var for snevert. Det var klare begrensninger på hva de faktisk kunne gjøre, og det skyldtes at viktige brikker allerede var lagt i det de skulle ta sine avgjørelser. Det var på mange måter en tvangssituasjon hvor de reelle valgene var få. Hva slags brikker, eller forutsetninger, var det så snakk om? Det tydeligste eksempelet finner vi ved ambisjonene om en lokalbane. Det var tverrpolitisk enighet om å bygge banen, men problemet var at aktørene samtidig måtte erkjenne at Bergen også trengte veier. Store deler av veinettet var gammelt og underdimensjonert for den eksisterende trafikkmengden. Det var regelrett uunngåelig å bygge veier. Dermed så skulle byen ideelt sett bygge både bane og veier, men det var i praksis umulig – av kostnadshensyn. Det gjorde at aktørene stod i et dilemma hvor de på den ene siden så det prekære behovet for å bedre trafikksituasjonen,

mens de på den andre siden ikke hadde økonomi til å bygge bane og vei på samme tid. Hvordan håndterte de egentlig det problemet? Aktørenes løsning var å øke ambisjonsnivået for banen og gjøre den mer realistisk. Det vil si ved å etablere et tilbud som kunne gjøre en forskjell i det som ble en mer og mer alvorlig trafikksituasjon. Paradokset var at det samtidig resulterte i at prosjektet ble dyrere, og dermed mindre realistisk i økonomisk forstand. Dermed var det i realiteten ett alternativ som stod igjen, og det var å bygge kun vei – ikke bane.

Et vesentlig poeng var at den endelige avklaringen tok lang tid, noe som resulterte i det jeg har valgt å betegne som «en stille død». Fra bystyrets avgjørelse i 1975 om å gå inn for en lokalbane, tok det fire år før saken i realiteten ble avgjort. Forklaringen ligger i at Bergen appellerte om statlig finansiering. Det faller utenfor denne oppgavens rammer å etterprøve denne delen av prosessen, men det gir samtidig rom for mulige tolkninger: Den første handler om et bergensk miljø som – i stedet for å erkjenne at saken var tapt – forsøker et slags skyld-spill med staten. Det kan illustreres ved at byen tok initiativ til å spille «Svarte-Per» med staten, fremfor å kaste kortene på forhånd. Dette må ha skjedd mot aktørenes bedre vitende, for å dekke over egne feil. Som jeg viser til i kapittel fire, fikk lokalpolitikkerne klare tegn fra staten om at det ikke var aktuelt å finansiere hele prosjektet. Det tyder dermed på at det bergenske miljøet ønsket å gi staten ansvaret for å avslutte baneprosjektet.

Den andre tolkningen kan være at Bergen ble sviktet av staten. Som rådmann Torkildsen påpekte: Både Oslo og Trondheim hadde fått til et samarbeid om skinnegående lokaltrafikk med NSB. I tillegg hadde Oslo fått T-bane i 1966, og ble ifølge Torgrim Hegdal ved Oslo byarkiv «verdens minste by med fullt utbygd T-banesystem.»³⁸⁰ Dermed var det kanskje en forventning i Bergen om at det «nå var deres tur». Samtidig, timingen er en viktig forklarende faktor på hvorfor staten ikke bidro til etablering av banen. I den andre halvdel av 1970-årene, hadde staten store finansielle vanskeligheter. Motkonjunkturpolitikken fra den første halvdel av tiåret hadde gitt store budsjettunderskudd, og medførte en nedskjæring i

³⁸⁰ Hegdal 2017

de nasjonale budsjettene. Resultatet av dette var at håpet om betydelig statlig støtte i andre halvdel av 1970-årene var illusorisk, samme hvor ønskelig den eventuelt måtte være også fra sentralt hold.

Avslutningsvis, hvordan kan vi så forstå og forklare hovedlinjene i Bergen transport- og kommunikasjonspolitikk, som problemstillingen spør om? Det mest nærliggende blir å peke på at situasjonen var påvirket av forhåndsbestemte faktorer, som var utenfor aktørens kontroll i 1970-årene. Ved å slå sammen et de facto funksjonelt Stor-Bergen for seint, gikk kommunen glipp av muligheter til å planlegge helhetlig, primært i 1960-årene. Aktørene ble derfor satt i en reaktiv posisjon, hvor de måtte respondere på eksisterende problemer, uten handlingsrom for å løse de fremtidige problemene. Av den grunn kan man kanskje peke på 60-årene som det tapte tiåret for Bergen. Konsekvensene ble tydelig i bergenstrafikken og et forsøk på løsning kom i form av en bompengering i 1986.

Kilder

Aviser

1968:

- Morgenavisen (1968, 16. mars). *Drabantbyer rundt Bergen i 10 kilometers avstand fra city?*

1970:

- Bergens Arbeiderblad (1970, 10. januar). *Forstadsbane til Åsane eneste brukbare løsning.*
- Bergens Arbeiderblad (1970, 26. februar). *Trafikkhinderet Bergen – Lavik.*
- Bergens Arbeiderblad (1970, 09. mars). *Planleggingen av Stor-Bergen.*
- Bergens Arbeiderblad (1970, 15. august). *Jeg kjører frem gjennom.*
- Bergens Tidende (1970, 21. februar). *7 minutter til Eidsvåg og 14.min. Åsane – Nesttun.*
- Bergens Tidende (1970, 21. februar). *En redningsaksjon for Åsane – en ny mulighet for Fana: Stor-Bergen kan i løpet av fire år få sitt banesystem.*
- Bergens Tidende (1970, 28. april). *Buss til Byen eller Buss til Bane.*
- Bergens Tidende (1970, 23. mai). *Buss til Byen eller Buss til Bane*
- Bergens Tidende (1970, 23. desember). *Fana slutter seg til buss-til-bane-planen.*
- Bergens Tidende (1970, 29. desember). *Stor-Bergens by-bane utvides og planlegges.*

1971:

- Bergens Arbeiderblad (1971, 10. september). *Oppgavene i den nye stor-kommunen en utfordring.*
- Bergens Arbeiderblad (1971, 11. september). *Ordføreren i kryssforhør.*
- Bergens Tidende (1971, 02. mars). *70 millioner gir Bergen et moderne banesystem.*
- Bergens Tidende (1971, 24. mars). *Innfartstrafikken til Bergen bryter sammen.*
- Bergens Tidende (1971, 18. september). *Velg Myrvoll stem Venstre.*
- Bergens Tidende (1971, 05. november). *Åsane fordobler sitt folketall de nærmeste ti år.*
- Bergens Tidende (1971, 16. november). *Svipt i veibygging kan hindre Åsanes utvikling.*
- Bergens Tidende (1971, 31. desember). *Bryllup etter lang forlovelse.*

1972:

- Bergens Arbeiderblad (1972, 24. mars). *Lokalbane i Bergen 80 mill. dyrere enn i opprinnelig overslag i 1969.*
- Bergens Arbeiderblad (1972, 25. mars). *Bygg først ut veiene så får vi bane siden.*

- Bergens Arbeiderblad (1972, 20. juni). *Skjold-parsellen berører ikke lokalbane-prosjektet.*
- Bergens Tidende (1972, 24. mars). *Vi får bedre lokalbane for pengene.*
- Bergens Tidende (1972, 25. mars). *Foreløpig stans i arbeidet med motorveien Fana-Bergen.*
- Bergens Tidende (1972, 25. april). *Buss til byen – eller buss til bane.*
- Bergens Tidende (1972, 10. mai). *Bort fra skinnene.*
- Bergens Tidende (1972, 20. juni). *Motorveien hindrer ikke den kommende lokalbanen.*

1973:

- Bergens Arbeiderblad (1973, 06. februar). *52-23 i natt: bystyret valgte veier før bane.*
- Bergens Arbeiderblad (1973, 06. februar). *Transportsituasjonen er egentlig uløselig?*

1975:

- Bergens Arbeiderblad (1975, 15. april). *En sterkt sentralisert kapitalmakt i Bergen.*
- Bergens Arbeiderblad (1975, 07. oktober). *Full tribune, protestanter og aksjonister i Bergen bystyre.*
- Bergens Tidende (1975, 07. oktober). *Veiene først – siden banen.*

1977:

- Bergens Arbeiderblad (1977, 02. mars). *Lokalbane Bergen? Stortingsmeldingen vil ikke gi svar.*

1978:

- Bergens Arbeiderblad (1978, 31. mai). *Uansvarlighet satt i system.*

1979:

- Bergens Arbeiderblad (1979, 10. mai). *Mindre bevilgninger til samferdselssektoren.*

Rapporter og bystyredokumenter:

- Bergen kommune forhandlinger for 1973 bind I. *Innstilling om transportsystemet i Bergen.* Bergen: AS John Griegs Boktrykkeri
- Bergen kommune forhandlinger for 1975 bind I. Bergen: AS John Griegs Boktrykkeri
- Bergen kommune forhandlinger for 1978 bind I. Bergen: AS John Griegs Boktrykkeri
- Bergen kommune forhandlinger for 1979 bind I. Bergen: AS John Griegs Boktrykkeri
- Eriksen, S. (1970). *Trafikkplan 1 Buss til byen eller buss til bane. Tillegg og endringer (Hovedrapport 2).* Bergen

- Eriksen, S. & Gundersen, G. A. (1971). *Transport-78: vurdering og forslag til handlingsprogram for Stor-Bergen*. Bergen
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1965). *Den fremtidige kommuneinndeling i Bergensområdet og Bergens forhold til Hordaland fylkeskommune*. (Remseth-utvalget).
- Lokalbane Bergen: forprosjekt (1972). Regionplanrådet for Bergenshalvøya og Askøy.
- Lokalbane Bergen: Alternative prosjekter (1974). Bergen: Bro- og tunnelselskapet.
- Samferdselsdepartementet (1977). *Om Norsk Vegplan 1978-81 (St.meld nr.86 (1976-77))*

Litteratur og referanser

- Angell, S. I. (2004). *Arna bygdebok bind II. Bygd nær byen 1840-1972*. Bergen: Vigmostad og Bjørke AS
- Aspenberg, N. C. (1996). *Fra Minde til Sandviken. Historien om Bergenstrikken*. Oslo: Baneforlaget
- Baldersheim, H., Danielsen, R., Grønlie, T., Hovland, E. & Næss, H. E. (1987). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget
- Boge, K. & Knutsen, S. (2005). *Norsk Vegpolitikk etter 1960. Stykkevis og delt?* Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Bøe, T. (1981). *By-kommune i vekst og endring: et case-studium av de tilpasninger Bergen kommune har foretatt i de sentrale styringsorganene for å møte veksten i den kommunale virksomhet (Hovedoppgave)*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Eliassen, F-E., Helle, K., Myhre, J. E. og Stugu, O. S. (2006). *Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år*. Oslo: Pax forlag A/S.
- Fossen, A. B. og Grønlie, T. (1985). *Bergen bys historie bind IV. Byen som sprenger grensene 1920-1972*. Bergen: Universitetsforlaget
- Fossen, K. (1991). *Laksevågs historie bind III. Årene som egen kommune 1945-1972*. Bergen: Bergen kommune.
- Flo, Y. (2004). *Staten og sjølvstyret: ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900 (Doktorgradsavhandling)*. Bergen: Universitetet i Bergen.

- Gjedrem, J. H. (1978). *Transportplanlegging og politisk prosess i Oslo og Bergen* (Hovedoppgave). Bergen: Universitetet i Bergen.
- Hammerborg, M. (2020). *Bergenseren. En historisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hammerborg, M. (2017). *Byen som gikk i land: Haugesund bys historie etter 1950*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hammerborg, M. (2015). *Byene og Schei-komiteen: Haugesund som del av et rikspolitisk spill*. Heimen, 2015 (04). pp 341-355
- Hansen, J.C. (1970). *Administrative grenser og tettstedsvekst* (Doktorgradsavhandling). Oslo: Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen.
- Johansen, K.E. (1993). *Fana bygdebok bind 3. Fanabu og byman 1870-1972*. Bergen: Fana bygdeboknemnd.
- Melve, L. & Ryymin, T. (Red) (2018). *Historikerens Arbeidsmåter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Roald, H-J. (2010). *Byplanen. En historie om utviklingen av Bergen by*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Roald, H-J. (2012). Byplanlegging i Bergen sett i et historisk og regionalt perspektiv. *Plan, volum (44)*, s. 28-35.
- Rødland, K. (2000). *Tut og køyr! Vegar og vegplanar i Hordaland 1970-2000*. Bergen: Alma Mater Forlag AS.
- Stugu, O. S. (2015). Etterkrigstidas kommunereform – eit oversyn. *Heimen*, 2015 (04). pp 311-324
- Thomassen, Ø. (1997). *Herlege tider: norsk fysisk planlegging ca 1930-1965* (Doktorgradsavhandling). Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Vollset, M. (2007). *På sporet av Bybanen*. Bergen: Budoni forlag.
- Østby, P. (1995). *Flukten fra Detroit. Bilens integrasjon i det norske samfunnet*. Trondheim: Universitetet i Trondheim.

Nettressurser:

- Bjerkestrand, F. (2020, 16.12). Noen må berge Bergen sentrum før det er for sent. *Bergens Tidende*. Hentet fra

<https://www.bt.no/btmeneringer/kommentar/i/39Bg6v/noen-maa-berge-bergen-sentrum-foer-det-er-for-sent>

- Hammerborg, M. (2019, 23.03). Bompengeringen som reddet Bergen. *Bergensavisen*.
- Hammerborg, M. (2019, 20.07). Året da Bergen by døde. *Bergensavisen*.
- Hageberg, M. & Helvig, M., NHH/UiB (1977). *Søkelys på Bergen sentrum*. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2016063008066?page=3
- Hegdal, T. (2017, 15.mars). Undergrunnen mellom Majorstua og Nationalteateret [Blogg post]. Hentet 07.06.2021 fra <https://blogg.oslobyarkiv.no/blog/tag/oslo-sporveier/>
- Lerstang, T. & Mydske, P. K., NIBR (1977). *Erfaringer fra Norsk Vegplan II* (rapport 43). Hentet fra <https://www.nb.no/items/906a44d51a459e9bae8da9ee10934713?page=1&searchText=lerstang%20og%20mydske>
- Tryti, A. E. (2017, 21.11). Slutt på bilbasert byutvikling. *Bergensavisen*. Hentet fra <https://www.ba.no/debatt/byutvikling/bergen-sentrum/slutt-pa-bilbasert-byutvikling/o/5-8-692707>
- Store norske leksikon. Det Liberale Folkepartiet. Hentet 24.05.2021 fra https://snl.no/Det_Liberale_Folkepartiet