

Denne artikkelen er gjengitt i
Norsk vegmuseums årbok for 2023

Sentrum, periferi og «Den kombinerede Veiadministration»

AV KNUT BAAR

«At de forskjellige Veianliggende inden et og samme Distrikt skal varetages af to inbyrdes uafhængige Vei-etater, hvis Funktionærer virke hver for sig og tildels om hinanden, medfører [...] Spild af Tid og Kræfter og derigjennem af unødige Omkostninger ...»



Sitatet øverst er fra Stortingsforhandlinger (1893): Innst. 5. No 128. Under er et veikart fra 1823, med avstandstabell for distansen mellom kjøpsteder. (Kart fra Nasjonalbiblioteket)

Sentrum, periferi og «Den kombinerte Veiadministration»

AV KNUT BAAR

Da Statens vegvesen i 2020 gjennomførte en dyptgripende omorganisering, som blant annet innebar å skille ansvaret for henholdsvis riksveier og fylkesveier, brøt man samtidig med en over hundre år lang administrativ tradisjon. Vi skal ikke her diskutere hvilke utfordringer, dilemma og valg som landets politikere eller Statens vegvesens ledelse stod overfor, når de tok disse avgjørelsene. De har sikkert hatt gjennomarbeidede utredninger og analyser, for de valg som ble truffet. Dessuten er dette beslutninger som i stor grad har vært gjenstand for åpne politiske prosesser, og som er vel forankret i vårt demokratiske system. Imidlertid er det interessant å se hvordan man på 1800-tallet, i årtier arbeidet målrettet for å unngå en veiforvaltning som skilte mellom det nasjonale og regionale ansvaret.

En rekke bidragsytere har opp gjennom årene tatt for seg Statens vegvesens etatshistorie, og gitt inngående beskrivelser av veiutbygging så vel som organisasjonsutvikling. Vi som skriver historie i dag, står på skuldrene til alle disse.

En som har forsøkt å ta pulsen på de politiske, byråkratiske og verdimessige trendene som veiene ble til i, er historikeren Sverre Knutsen. Spesielt har han viet oppmerksomhet til det politiske klimaet som den kombinerte veiadministrasjonen vokste frem i på 1880- og 90-tallet. Sverre Knutsen ser på skiftet i den norske veiforvaltningen, gjennom den kombinerte veiadministrasjonen, som et uttrykk og manifestasjon av «venstrestatens» logikk i en fremvoksende demokratisk prosess i Norge etter at parlamentarismen ble innført i 1884. Videre hevder Knutsen at dette skjedde ved at både de folkevalgte (på Stortinget, amtsting og herredsstyret), så vel

Knut Baar er utdannet historiker (STS) og er ansatt som seniorrådgiver ved Norsk vegmuseum. Han har de siste 25 årene jobbet med samferdselshistorie i ulike roller, både i Kystverket, Statens vegvesen, Riksarkivet og museumsstiftelser.



som amtsingeniører og lokale veikontor fikk økt kontroll med veivesenet i Norge. Dette mener han skjedde på bekostning av veidirektørens makt og myndighet. Veidirektoratet fikk ifølge Knutsen en svakere stilling og svekket makt over veivesenet i Norge etter at «Den kombinerte veiadministration» ble enstemmig vedtatt i Stortinget i 1893.²



Fredrik Stang var statsråd for Indredepartementet, som etter dets etablering i 1846, satte et kraftig fokus på utbygging av samferdsel og kommunikasjon. Stang ble senere statsminister i Norge. Portrettbildet er fra ca. 1860. (Foto fra Nasjonalbiblioteket)

Sverre Knutsen argumenterer godt for sammenhengen mellom «venstrestatens» gjennombrudd og de demokratiske prosessene som fulgte med parlamentarismen i 1884, og frem til revisjonen av veiloven i 1893, som åpnet opp for en helhetlig nasjonal veiadministrasjon. Jeg forutsetter her at denne sammenhengen finnes. Imidlertid stiller jeg spørsmål ved om det er for snevert å begrense seg tidsmessig til 1880- og 90-årene, for å forklare de demokratiske prosessene og fenomenene som endret veiadministrasjon i Norge. Det er verd å undersøke om overgangen til den kombinerte veiadministrasjon er resultat av lengre og mer gradvise juridiske prosesser, som ble drevet frem av nye teknologier, kunnskapsregimer og liberale økonomiske idéer. Videre er jeg usikker på om man kan slutte seg til at økt regionalt demokrati for veistellet, førte til noen svekkelse av Veidirektoratet som sentralt nasjonalt organ. Derfor reiser jeg følgende problemstillinger:

- Gitt at fremveksten av demokratiske prosesser i Norge var en forutsetning for «Den kombinerte veiadministration»: Hvordan kommer den demokratiske utviklingen i Norge til syne gjennom veilovgivning og praktiseringen av denne på 1800-tallet?
- Førte revisjonen av veilovens § 16, med åpning for «Den kombinerte veiadministration» i 1893, til en svekkelse av veidirektørembetet?

Helt siden Magnus Lagabøters Landslov av 1274 har vi hatt lovbestemmelser om veiforhold i Norge. Her nøyer vi oss med å konstatere at i tiden etter at Grunnloven ble vedtatt i 1814, fikk man utarbeidet et bredt spekter av spesialiserte lover, for å organisere den nyetablerte nasjonalstaten. Også en egen veilov. For å belyse de ovennevnte problemstillingene skal jeg gi et historisk bakteppe for utviklingen av veilovgivningen og veiforvaltningen i Norge på 1800-tallet.

I dette kortfattede formatet vil jeg gjøre noen tematiske bortvalg, og vil primært konsentrere meg om de mest åpenbare juridiske, politiske og veifaglige forholdene, som påvirket myndighetsutøvelsen i veiforvaltningen, frem til «Den kombinerte veiadministration». Ordningen forelå som frivillig løsning i 1893, men ble obligatorisk i lovs form gjennom Veiloven av 1912.

Ifølge historikeren Oskar Kristiansen, som har forsket på samferdsel i Norge i første halvdel av 1800-tallet, var allerede

den første norske Stortingsforsamlingen (1815) klar over veienes og infrastrukturens betydning for å utvikle nasjonalstaten. I en rapport til kongen het det at: «Gode veier er det første trinn til et lands økonomiske kultur».³

Imidlertid var den økonomiske situasjonen i Norge etter frigjøringen fra Danmark, svært krevende. Som tapende part i Napoleonskrigen hadde Norge (under dansk trone) pådratt seg en betydelig krigsgjeld. Samtidig skulle den nybakte nasjonalstaten på egen hånd administrere et statsapparat, da den nye og løser unionen med Sverige ga Norge stor grad av frihet og selvråderett over innenrikspolitikken. Store utfordringer knyttet til å etablere en egen valuta gjorde den økonomiske situasjonen ekstra vanskelig. Litt enkelt kan vi si at de første årene etter 1814, i hovedsak gikk med til å betjene utenlandsgjeld, få orden på statsøkonomien og etablere en bærekraftig norsk sentraladministrasjon.

Til tross for at man erkjente behovet for infrastruktur og veier, var det svært begrensede ressurser den norske stat maktet å sette av til slike formål. Eller som Kristiansen uttrykker det: «... da de økonomiske forhold var saa vanskelige, gjaldt at spares hvad spares kunde, og udsætte alle udgifter som paa nogen maade kunde udsættes.»⁴

De få ressursene som ble satt av til veibygging tidlig på 1800-tallet, resulterte i veier som var av en så dårlig kvalitet, at de gikk ofte og lett i stykker. Det var kontinuerlig behov for fornying og reparasjon. Veimester Daniel Barth Johnson beskrev situasjonen slik: «Veiene lagdes hvor de kostede mindst, altsaa under ikkun lidet hensyn til varighed og til farbarheden».⁵

Motivet for å gjøre noe på veiene, var – som det ofte hadde vært: Å tekkes kongelige som var på reiser. Fra veimesteren Krogh i Søndre Trondhjems amt, får vi høre at i forbindelse med et kongelig reisefølge som skulle ankomme Trondheim i 1815, ble han pålagt å forberede besøket: «... saaledes at veiene ved de høie reisendes ankomst til stiftsgrænsen var i en aldeles forsvarlig tilstand». Kort tid etter besøket måtte veimesteren konstatere at: «... virkningen af det anvænde arbeide tilintetgjordes pludselig ved en indtræffende ualmindelig stærk regn, der ødelagde veien og de fleste broer i den grad, at der paa mange steder ikke engang var spor til at der hadde været vei.»⁶

VEILOVEN AV 1824

Selv om de fysiske og synlige grepene staten gjorde langs veiene var både sparsomme og til dels mislykkede, viste man fra sentralt hold at man forstod den langsiktige viktigheten knyttet til god kommunikasjon og fremkommelighet. Det var rimeligere og kanskje ikke så ulogisk å starte med de juridiske og forvaltningsmessige avklaringene, som måtte ligge til grunn for veisektoren. En komité bestående av ferske byråkrater ble nedsatt for å lage en norsk veilov.

Fra dansketiden fantes ikke noen helhetlig juridisk plattform å bygge på, men et mylder av forordninger og plakater, som var lite samordnet og til dels motstridende.⁷ Etter flere år med innspillsrunder, forhandlinger, befaringer, prøving og feiling, ble den første norske veiloven sanksjonert i Stortinget 28. juli 1824.

Veiloven av 1824 opprettholdt det tradisjonelle skille mellom hovedveier og bygdeveier, men la både det økonomiske

og forvaltningsmessige ansvaret for bygging og vedlikehold av disse veiene til amtmennene. Staten skulle i utgangspunktet kun dekke utgiftene til mellomriksveiene (mellom Norge og Sverige), samt enkelte høyfjellsveier som skulle knytte landsdelene sammen. Et underpunkt i lovens paragraf nummer 2, skulle vise seg å bli viktig for praktiseringen av forholdet mellom amtene og staten: «Skulde disse Omkostninger oppløpe til en saa høi Sum, at det efter Amtmandens Skjøn vilde blive for trykkende for et enkelt Amt at udrede samme, gjøres derom underdanigst Indstilling til Kongen, som bevilger Beløbet, enten i det Hele, eller for Endeel, forskudsvis udbetalt af Statscassen».⁸

Til tross for at veiloven sørget for noe mer organiserte former for ansvar og forpliktelser – hadde både amtmennene og Justisdepartementet store utfordringer knyttet til kompetanse innen vei-faget. Amtmennene så vel som departementets byråkrater, var som regel jurister. Dette ga seg utslag på flere måter. Blant annet holdt man lenge fast ved den danske vei-byggingstradisjonen, eller rettere sagt det som kaltes det «franske prinsipp» for vei-bygging, nemlig at veiene skulle være så rette som mulig. Det hadde fungert godt i det flate danske landskapet. I det kupert Norge – med høye fjell og ulendte daler – passet slike løsninger dårlig, spesielt når tyngre last skulle fraktes. Savnet av veifaglig kompetanse var påtrengende, og evnen til å utnytte den kompetansen som eventuelt fantes, var begrenset. Riktignok kunne amtene ifølge den nye loven ansette veiinspektører, og til en viss grad engasjere forhenværende veimestere (etter mønster av dansketidens ordning). Staten på sin side, kunne innhente ekspertise fra

Ingeniørbrigaden – og gjorde det. Imidlertid har historikeren Per Øystein Arnesen påpekt at problemet knyttet til å bruke Ingeniørbrigaden på den måten, som en ad hoc konsulterende og rådgivende instans, var at den hadde begrenset kapasitet, og fikk kun uttale seg om de enkeltsaker den ble forelagt. Dermed kunne ikke brigaden opptre som noen helhetlig og overordnet fagmyndighet, som var det som trengtes.⁹

Før veiloven av 1824 trådte i kraft, skulle veiene deles inn i nye roder, med konkret og hierarkisk ansvarsinndeling, fra amtmann, veiinspektør, lensmann og rodemester, slik at: «... tildeelte Veistykke fordeles paa de enkelte Gaardbrugere i Roden, saaledes, at enhver Gaard [...] erholder sit afmaalte Stykke, hvilket det derefter paaligger Gaarden at istandsætte og vedligeholde».¹⁰ De nye rode-inndelingene lot vente på seg mange steder, og følgelig også det tilhørende ansvaret gårdbrukerne skulle ha for sine respektive veistykker. Derfor trådte Veiloven av 1824 ikke i kraft over hele landet før godt inn på 1830-tallet.¹¹

Dessuten kom nye demokratiske fremskritt som utfordret veilovens funksjonalitet gjennom formannskapslovene. Innføringen av formannskapslovene i 1837, opprettet amtsting og herredsstyrene (fylkesting og kommunestyre), som ga folkevalgte organer en viss grad av representativ beslutningsmyndighet, og dermed ble amtmennene henvist til de (semi)demokratiske institusjonenes vedtak. Dette resulterte som regel i kraftige reduksjoner i de opprinnelige forslagene til veibevilgninger.¹²

Selv om rikspolitikere og amtmennene i stor grad så viktigheten av veiutbygging, så var skepsisen til dette tilsva-

Henrik Christian Finne ble ansatt som veiassistent i Indredepartementet 1846. Han var den første sivilt ansatte i sentraladministrasjonen med veifaglig kompetanse.



rende stor hos dem som i realiteten måtte bekoste veiene, nemlig bøndene. Foruten at den tradisjonelle arbeidsplikten for gårdbrukerne til veivedlikeholdet ble opprettholdt i den nye veiloven av 1824, ble det krevd ytterligere pengeskatter av befolkningen i det området hovedveiene skulle gå igjennom. Økt skattebyrde var ikke populært, og ifølge Sverre Steen: «... ble bevilgninger til veistellet i amtstingene møtt med liten velvilje, ja snarere med uvilje».¹³

Det kom dessuten kritikk i form av forslag om alternative måter å organisere veivesenet på. Det ble foreslått en sivil fagetat etter mønster fra de maritime samferdselsområdene, så vel som om at veiadministrasjonen kunne legges inn under den militære Ingeniørbrigaden.¹⁴ Som følge av den omfattende kritikken og trolig erkjennelsen av veilovens manglende funksjonalitet, tok Justisdepartementet selv initiativ til arbeidet med en ny veilov på slutten av 1830-tallet.

SPESIALISERING: ASSISTENT ELLER DIREKTØR

Komitéen som ble nedsatt for å lage ny veilov, la frem sitt forslag til Stortinget i 1842. Dette ville gi amtmennene tilgang på sakkyndige: «... Særegne af Statskassen lønnede Embedsmænd».¹⁵

Imidlertid kom forslaget aldri til behandling i Stortinget, og endringen av veiloven skulle vise seg å gå tregt. Det skyldtes ikke mangel på vilje, for engasjementet knyttet til kommunikasjonsutvik-

lingen generelt og veiforvaltningen spesielt, var stigende både hos politikere og i samfunnet for øvrig på 1840-tallet. Da veilovforslaget ble lagt frem i 1845, innstilte departementet på å dele landet i seks distrikter, under ledelse av et tilsvarende antall distriktsingeniører, med minimum kapteins grad. Imidlertid nektet kongen denne gangen å sanksjonere lovforslaget.¹⁶

Samme skjebne fikk et nytt forslag i 1848. Samtidig med veilovsarbeidet, pågikk en omlegging av store deler av sentraladministrasjonen. Før jeg kommenterer den endelige veiloven og konsekvenser av denne, skal jeg kortfattet skissere hvordan engasjementet knyttet til kommunikasjon og samferdsel blomstret opp, samt vise hvordan den norske sentraladministrasjonen fremstod i en ny form – med et særlig blikk på veiforvaltningen.

Ettersom departementene stadig fikk flere og større oppgaver, så man seg nødt til å utvide sentraladministrasjonen. Fra 1846 så et helt nytt departement dagens lys, nemlig Departementet for det Indre. Tidligere jussprofessor og forsvarsadvokat, Fredrik Stang, fikk oppgaven med å lede Indredepartementet, hvor blant annet de fleste samferdselsoppgavene ble lagt. De første grepene Stang foretok seg som statsråd, var å spesialisere noen av de underliggende fagområdene han hadde ansvar for. Det ble opprettet egne direktørembeter innenfor både havne- og kanalvirksomheten.¹⁷

I «vei-saken» var også direktoratformen gjenstand for vurderinger. Stang så både mulighet for: «... at ansatte en Generalveimester eller Directør for Veivæsenet paa lige Maade som en Directør er ansat for Kanal- og Havnevæsenet».¹⁸ Imidlertid fant han imot disse ordningene, at det kunne være: « ... Tvivl om Hensigtsmæssigheden af at organisere som faste Embeder Befatninger af en saa reent praktisk Beskaffenhed som den her omhandlede ...».¹⁹

Ingeniørbrigaden hadde vært engasjert i saken helt siden den første veiloven, og hadde i forbindelse med utarbeidelsen av en ny lov, en lengre utredning om hvordan den nasjonale veiadministrasjonen kunne innlemmes i deres organisasjon. Her ble det tatt høyde for å binde sentrum og periferi sammen, ved å opprette dedikerte distriktsingeniører i Ingeniørbrigaden.²⁰ Det var neppe tvil om fagkyndigheten brigaden representerte (det var her brorparten av landets tekniske og ingeniørkyndige offiserer var samlet), men en løsning med Ingeniørbrigaden ble avvist da departementet mente at det utelukkende måtte ligge sivile og ikke militære

hensikter til grunn for ledelsen av landets veivesen.²¹

Den løsning som imidlertid vant fram og ble valgt, var en fagkyndig vei-assistent: «... Assistent i Sager vedkommende Veivæsenet en i det Techniske ved veivæsenet kyndig Mand...».²² Veiassistenten (ingeniørffiser Henrik Chr. Finne) ble fast ansatt i Indredepartementet, og inn gikk i departementets stab, slik at både juristene i embetsverket, så vel som politisk ledelse skulle kunne rådføre seg med ham, i vurderinger og beslutninger knyttet til veisaker.

Stangs intensjoner for veiassistenten, var foruten å være en rådgivende instans, at denne også skulle utarbeide: «en mere omfattende Plan for fremtidige Veiarbejder. [Derved kunne en få et faglig grunnlag for dels å kunne avveie de forskjellige veiers] relative viktighed, [og dels sikre den langsiktige tidshorisont og ikke sløse bort penger] paa partielle Udbedringer ...».²³

På den måten kan det se ut som departementet så for seg å innta en nasjonal overordnet rolle, som koordinerte de regionale veiadministrasjonene. Slik gikk det imidlertid ikke. Veiassistenten ble i praksis en arbeidsleder for bygging av de store og moderne veianleggene, hvor nye teknologier og ideologier vant frem. Nå ble det satset på å bygge brede veier, med lav hellingsgrad, så vel som godt og stabilt (makadamisert) veidekke. I disse prosjektene tok staten både eierskap og regi på egen hånd – og ikke minst æren for fremgangen. Oppførelsen av Ljabru-chausseen i 1850 ble et symbol på en ny tid for veibygging og kommunikasjon. Inn i denne gullalderen skal vi tillate kort å nevne – utenfor vårt egentlige tema – at dette skjedde omtrent samtidig med at den første norske jernbane fikk sin prøvetur fra Christiania

til Eidsvold (1853). Parallelt med dette startet dessuten en storstilt utbygging av den optiske telegraf.

Med disse prestisjeprosjektene innen samferdsel og kommunikasjon som bakteppe, gikk man inn i 1850-årene. En tid med gode konjunkturer, en gryende tro på liberalistisk og kapitalistisk økonomi, der man forstod hvor gjensidig handel og kommunikasjon var forbundet. Eller som historikeren Francis Sejersted har uttrykt det: «Handel og samferdsel er to sider av samme sak. Uten transportmulighet – ingen handel».²⁴

Med bedre veier, som ikke minst var slakere, forstod man at det var lønnsomt å investere i gode veier. Kunne man trekke større og tyngre lass, med færre «hestekrefter», var det store gevinster å hente. Veibyggingen ble nå gjort vitenskapelig, og gjenstand for matematiske og fysiske beregninger, noe som krevde kompetanse på et helt nytt nivå. Ingeniørffiserer med utdanning fra den norske militære høyskolen spilte fortsatt en viktig rolle, men «professor-politiker» Ole Jacob Broch, samt hjemvendte sivilingeniører som hadde tatt sin utdanning i utlandet, bidro betydelig til den teknologi- og kompetanseutviklingen som fant sted innen samferdselssektoren. Det ble dessuten gradvis bevilget større ressurser til veibygging, og en rekke vei-tiltak ble satt i gang på 1850- og 60-tallet. Det gjaldt både å anlegge nye strekninger, så vel som å utbedre og bygge om på eksisterende.

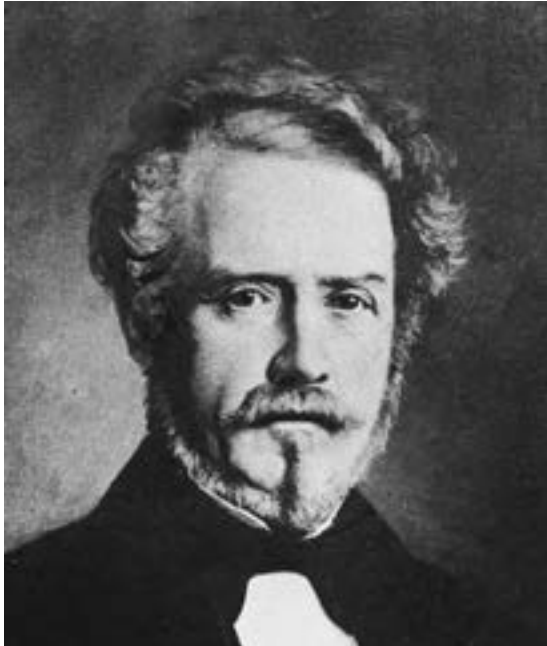
NY VEILOV (1851) OG SELVSTENDIG VEIETAT

En del av de nevnte initiativene til endringer i veivesenet på 1840-tallet var altså oppstått som følge av behovet for å til-

passe veilovgivning i tråd med formannskapslovene fra 1837. Imidlertid innebar de nevnte forslagene langt mer omfattende endringer, da de siktet mot en mer faglig basert og helhetlig strukturert veiforvaltning. Selv om den nye veiloven først ble vedtatt i 1851, var likevel de mest vesentlige endringene knyttet til demokratiske og demografiske aspekter, og mindre til de veifaglige og strukturelle. Knutsen med flere har pekt på at veilovarbeidet kan ha blitt svekket ved at departementets veiassistent ikke fikk bidra i dette.²⁵

Tilsynelatende var det få og små endringer som ble gjort i den nye veiloven. Teoretisk var det fortsatt kongen og regjeringen som hadde den utøvende makten for veibevilgningene, men: «... da slik avgjørelse var betinget både av amtsformannskapsbetenkning [...] var i realiteten avgjørelsen når det gjaldt anlegg osv. av hovedveier, flyttet over fra regjeringen til folkevalgte organer».²⁶ Når vi tar med i betraktningen at det tidligere refererte prinsippet om at dersom omkostningene ble «for trykkende for et enkelt Amt at udrede» – som ble opprettholdt i veiloven av 1851 – var resultatet slik Geir Paulsrud har formulert det, at: «Bevilgningsmyndigheten ble derfor lagt til Stortinget, men slik at Kongen kunne vedta forslaget etter å ha fått amtsformannskapets uttalelse».²⁷

Som vi tidligere har pekt på tok staten ved departementet selv ansvaret for byggingen av de store moderne hovedveiene. Dette ble i første omgang organisert ved at departementets veiassistent ledet disse prosjektene. Etter hvert som veisatsningen økte, ble veiassistenten (som fra 1852 ble Ingeniørkaptein Christian Wilhelm Bergh) mer en «formann» eller



Christian Wilhelm Bergh overtok etter H.C. Finne som veiasistent i 1852, og ble Norges første veidirektør da embetet ble opprettet i 1864.

af Communicationen i de forskjellige Districter ved dens Iværksættelse vil udrettes [...], for at den bevilgende Myndighed kan bedømme Planens Billighed og Hensigtsmæssighed, deels fordi jevnlig flere enkelte Arbeider staa i saadan inbyrdes Forbindelse, at de gjensidigt betinge hinanden».³⁰

Likevel fortsatte den statlige virksomheten å skje i stor grad uavhengig av de regionale veivesenene. I realiteten etablerte man en egen veietat i staten, som langt på vei opererte parallelt og på siden av de amtsvise veivesenene, uten samordning og dialog. Veiasistent Bergh forsøkte på egen hånd, gjennom en artikkel i Polyteknisk Tidsskrift, å skissere en administrativ ordning for hele landets veivesen, som knyttet både den nasjonale og regionale organiseringen i en sammenhengende helhet, der distriktsingeniører var underlagt en sentral og nasjonal leder.³¹ Initiativet fikk stor offentlig interesse, og ble ledsaget av heftige diskusjoner i hovedstadspressen. Imidlertid fikk Bergh liten kreditt for dette initiativet blant fagfeller og politikere. Det ble antydnet at Berghs intensjoner med det hele var å skissere en ordning der han selv ble leder for en nasjonal veietat. I ettertid har vi grunn for å si at disse antagelsene skulle vise seg å være riktige.

Departementet, som altså ikke hadde gått med på Berghs nevnte initiativ om å fusjonere det statlige med amtenes veivesen, forsøkte å løse problematikken på en annen måte. Gjennom en innretning i statsbudsjettet for perioden 1857–1860, skulle den faglige virksomheten i amtene

løses ved at: «... der af Veifondet skulde stilles en Sum til Raadighed, forat de Amtskommuner, som ønskede det, kunde erholde Bidrag til Ansættelse af en i det almindelige Veivæsens Tjeneste uddannet Ingeniør [...] hvorefter der af Veifondet blev bidraget til Lønning af flere Amtingeniører».³² Noen amt benyttet seg av denne ordningen, men initiativet falt bort i neste Stortingsperiode.

Det ble isteden rettet oppmerksomhet mot hvordan alle feltene innen samferdsel- og kommunikasjonssektoren skulle kunne spille på lag. Slik at jernbaner, kanaler, havner og veier utgjorde en større og sammenhengende helhet, og unngå at de offentlige arbeidene ble preget av: «... Ensidighed og Mangel paa tilstrækkelig Control med Arbeidernes Plan eller Udførelse»³³ I november 1859 ble en ny departementsoppnevnt komité satt til å utrede hvordan man best kunne organisere de offentlige arbeidene. Saken fikk en noe overraskende vending da Stortinget besluttet at fra 1861 skulle Ingeniørbrigaden overta den tekniske bestyrelsen av de sivile offentlige arbeidene i Indredepartementet. Det innebar fagansvaret for kanal-, havne-, vei- og jernbaneforvaltningen. Løsningen ble betegnet som midlertidig: «... det hele Arrangement blot skal være midlertidigt, "indtil videre" ...»³⁴

Og kortvarig ble det – da Stortinget kom sammen igjen i 1863, ble ordningen med Ingeniørbrigaden som teknisk bestyrelse avvirket.³⁵ Det hører med til historien at før avviklingen forelå et forslag fra Ingeniørbrigaden om å dele opp landet i inntil fem distrikter, med en statslønnet distriktsingeniør for å styre de offentlige arbeidene lokalt og regionalt, ganske beslektet med Ingeniørbrigadens forslag fra 1840-årene.³⁶

Imidlertid kom det noe positivt ut av dette «arrangementet», for det ble bevart en permanent faglig ingeniørkommisjon, med representanter fra alle de nevnte samferdselsetatene. Dette ble den konkrete og utslagsgivende brekkstangen for at også veisektoren fikk sin selvstendige og formelle etatsrolle, på linje med de øvrige etatene. Departementet erkjente at: «Embedet ogsaa i Navnet burde svare til de lignende Stillinger i Canal- og Havnevæsenet, samt gik ud i fra, at der for Fremtiden burde forholdes i Overensstemmelse dermed».³⁷

I kongelig resolusjon av 16.4 1864 ble Veidirektoratet formelt opprettet: «Veiasistent-Embedet bliver herefter at benevne Veidirecteur-Embedet med Bibehold af den regulerede Gage og med Embedsrang efter Reglementets No. 8. [...] Den hidtil som Veiasistent constituerede Ingenieurmajor C. W. Bergh constitueres som Veidirecteur».³⁸

«DEN KOMBINEREDE VEIADMINISTRASJONEN»

Ingeniørkommisjonen ble et viktig bindeledd mellom samferdselsetatene gjennom 1860- og 70-årene. Dette var et forum hvor de respektive etatssjefene for samferdselsetatene – som nå altså inkluderte veidirektøren – jevnlig møttes for å drøfte faglige, økonomiske og strategiske løsninger. Samtidig opplevde alle samferdselsetatene en betydelig vekst innen egne rekker. For Statens veivesen innebar det en utvidelse av veidirektoratet med egen «kontorchef» og gradvis flere fast ansatte ingeniører. De tidligere veibestyrerne for anleggsvirksomheten ble dessuten formeldt plassert under veidirektørens administrasjon, og ettersom også porteføljen av statlige anleggsarbeider økte, ble det etter hver en



Johan Georg Ræder var premierløytnant og senere sjef for Ingeniørbrigaden. Bildet er fra ca. 1870. Foto: Nasjonalbiblioteket.

ger stagnerte. Som et ledd i å rasjonalisere i de offentlige utgiftene, ble det tatt til orde for at ikke bare det faglige samarbeidet mellom samferdselsetatene måtte sees i sammenheng, men også i større grad det økonomiske. Litt forenklet kan vi si at dette var en del av bakgrunnen for at et nytt Arbeidsdepartement ble opprettet i 1885. Her ble nå de fleste såkalte «offentlige arbeider» sortert. Samtidig og i tiden som fulgte, kom en rekke forslag knyttet til mulige innsparinger og effektiviseringer i sentraladministrasjonen, også rettet mot Statens veivesen. Blant annet kom konkrete innspill knyttet til veilovens § 16, som Hans Hagerup Krag (nå i rollen som permanent veidirektør) allerede hadde forsøkt å gjøre endringer i. Diskusjonen rundt veilovens § 16 og forholdet mellom amtenes og statens veivesen, ledsaget i 1891 både opprettelsen av en Stortingskomité og en regjeringsoppnevnt komité for å belyse problemstillingene nærmere. Selv om hensikten var begrunnet med et mer effektivt og økonomisk lønnsomt veivesen, var det åpenbart at aktører fra distriktene nå ønsket å endre veiloven for å styrke det regionale veivesenet og samordne hele nasjonens veiforvaltning, en gang for alle(?): «... Statens og Amtenes Veivæsen slaaes sammen til ét paa den Maade, at der, i Lighed med den nu bestaaende Ordning i Nordland og Nedenes, for hvert Amt ansættes en Ingeniør, der – efter Omstendighederne med Assistance – overtager Ledelsen i teknisk Henseende baade af Statens, Amtets og Kommunernes Veivæsen»⁴¹

viss størrelse på den sentrale veietaten.³⁹

På nytt ble det i statsbudsjettet (1865 – 66) lagt frem forslag om å gjeninnføre ordningen med statlig finansiering av amtsingeniører over veibudsjettet, men nok en gang ble dette avvist av Stortinget (med unntak av at Nordlands amt ble opprettholdt som en prøveordning). Det ble i den sammenheng påpekt at veidirektøren under sine inspeksjonsreiser, kunne vie amtene noe oppmerksomhet og hjelp – hvilket det i praksis ble liten tid til. Endelig skal det nevnes at da Hans Hagerup Krag, fungerte som veidirektør i 1868 – 69, foreslo han en endring i Veilovens § 16: «... for at skaffe Amterne den fornødne Hjælp ved Planlæggingen af nye Veie ...».⁴⁰ Odelstinget behandlet forslaget både i 1875 og 1880, uten at det ble tatt til følge.

Ved inngangen til 1880-årene fikk man en kraftig nedjustering i internasjonal økonomi, noe som selvsagt også påvirket Norge. Det ble stilt strengere krav til offentlig budsjetter, og statens investerin-

Man ville unngå de lenge kritiserede ulempene ved at det: «...inden et og samme Distrikt skal varetages af to indbyrdes uafhængige Veietater, hvis Funktionærer virke hver for sig og til dels om hinanden».⁴² En kombinert ordning av veivesenet skulle gi både staten og amtene store praktiske fordeler, der man sparte tid og krefter, uten at det skulle koste mer. Dessuten ville man slippe konkurranse om arbeidskraften så vel som at amtsingeniøren kunne ventes å ha en permanent tilstedeværelse i distriktet, noe som borget for kontinuerlig helårsdrift. Amtsingeniøren skulle i de tekniske anliggender være den faglige overordnede innen amtet, men samtidig underordnet veidirektøren. I økonomiske henseender var det amtmannen som skulle være amtsingeniørens rapporteringsinstans.

Den kombinerte veiforvaltningen ble tatt inn som et tillegg i Veiloven av 1851 – i første omgang som en valgfri løsning – som de enkelte amtene selv kunne avgjøre om de ville gå inn på. Imidlertid var det liten tvil om hva som var veikomiteens intensjon, da den: «... tilraade derfor, at den efterhaanden søges gennemført amtsvis, saa hurtigt som Forholdene maatte tillade».⁴³ Insitamentet for å velge den nye ordningen var attraktivt, ved at staten dekket 2/3 av kostnadene til den nye amtsingeniøren og hans stab, mens amtene slapp unna med 1/3. Allerede før århundreskiftet hadde et flertall av amtene innført fellesadministrasjon, og da en ny veilov forelå i 1912, ble den kombinerte veiadministrasjonen obligatorisk, uten nevneverdig motstand.⁴⁴ Den nye veiadministrasjon la dessuten opp til innføring av faste veivoktere, som erstatning for lensmenn og rodemestere, men

dette ligger utenfor de avgrensingene jeg her har valgt.

DEMOKRATI I LYS AV VEIENES LOVER OG PRAKSIS

Det er åpenbart et godt poeng når Sverre Knutsen knytter distriktenes gjennomslag for større innflytelse på veiutbyggingen gjennom «den kombinerte veiadministrasjon», til den demokratiske utviklingen vi fikk gjennom parlamentarismen i 1884 – snaut ti år forut. Men på samme måte som de demokratiske prosessene selv utviklet seg suksessivt og gradvis fra 1814 til parlamentarismen var en realitet, utviklet også veilovene, kommunale lovverk og ikke minst praksis og sedvaner seg like gradvis, og i takt med det gryende demokratiet. Allerede veiloven av 1824 var et «demokratisk fremskritt», sammenlignet med forholdene man hadde under «kongevei-regimet» i dansketiden.

At veiloven av 1824 ikke fikk noe tilsynelatende umiddelbar suksess, skyldtes kanskje paradoksalt nok også demokratiske fremskritt. Både gjennom bøndernes motstand mot pliktarbeid og nye pengekatter, viste en ny og tidligere undertrykt gruppe at den hadde en egen stemme. Dessuten, og ikke minst: innføringen av formannskapslovene i 1837, som etablerte folkevalgte institusjoner gjennom amts-ting og herredsstyret, la grunnlaget for at folket kunne gå imot amtmennenes innstillinger i blant annet veisaker. Dette var ikke bare viktige symbolsaker, men konkrete og reelle beslutningsprosesser som begrenset «øvrighetens» makt og myndighet.

Formannskapslovene var viktige skritt i en mer demokratisk utvikling, selv om langt fra alle hadde stemmerett i 1837.

Om landsbygdas gårdbrukere sin valgdeltagelse de første årene resulterte i mindre ressurser til veibygging, og dermed få og dårlige veier, så må det likevel forstås som et legitimt uttrykk for bøndenes demokratiske vilje. Det var fortsatt betydelig grad av naturalhushold på 1830- og 40-tallet, og en del bønder så ikke behov for å bygge nye hovedveier, som de ikke ønsket å benytte, noe også Bjarne Rogan har pekt på.⁴⁵ Det er dessuten interessant å minne om at Justisdepartementets oppfølging av formannskapslovene, resulterte i to distriktsvennlige forslag til fornyelse av veiloven (1842 og 1845), men som vi så henholdsvis ble utsatt av Stortinget og «dumpet» av kongen.

Bøndene fikk imidlertid opp øynene for veienes betydning da den liberale «lassez-faire-økonomien» bredte seg ut i Norge fra 1850-årene, og pengeøkonomien tok over. Da ble det viktig å ha veier som kunne bringe jordbruksvarer til torgs. Eller som Francis Sejersted beskrev de nye veianleggenes betydning for: «... å skape en åpning for jordbruket [...] spredt bebygging og høye fjell, slik at det var adskilte bygder som levde isolert fra omverdenen. En utbygging av kommunikasjonene var nødvendig for at den gagnlige handel skulle bre seg».

Med store mengder varer som skulle ut på markeder og salgsboder, ble det også lettere for bøndene å innse behovet for at kompetanse om veiers bygging og vedlikehold var viktig, og at det på lang sikt lønnet seg å bygge brede så vel som slake veier, og at veier ble så solide at de holdt gjennom telehiv og vårløsning. Som også Sverre Steen har kommentert: at kunne man dra den dobbelte vekt med varer på vogna med bare én hest, var det både tid og penger å spare med de moderne chaus-

seene, som gjerne ble prioritert i byer og til større tettsteder.⁴⁷

Det var altså mange demokratiske initiativ under «embetsmannsstaten», som bidro til å styrke samferdselsforholdene i distriktene, lenge før parlamentarismen. Selv om partidannelsen av Venstre (1884) og overgangen fra «venstre-opposisjon» til posisjon, sikkert spilte en viktig rolle for «den kombinerte veiadministrasjon», slik Sverre Knutsen hevder, markerte dette kun siste etappe av en rekke tiltak for å oppnå det samme. Foruten de ovennevnte momentene kan det også regnes med at allerede rundt 1860 fikk man de første amtsingeniørene i de regionale veivesenene. Nordlands og senere Nedenes amts veivesen ble sågar opprettholdt som prøveordninger frem til endelig lovregulering i 1893.

Som vi også så i den historiske gjennomgangen, er det verd å merke seg at Christian Wilhelm Bergh tok opp forholdet til distriktene i sin (famøse) artikkel i Polyteknisk Tidsskrift i 1859. Det samme ærend – dog i en annen form – gikk Hans Hagerup Krag på slutten av 1860-årene, da han foreslo en endring i § 16 i veiloven: Nettopp for å styrke distriktenes stilling i veiforvaltningen. Med disse forhenværende veidirektørers initiativer i minne, er det nærliggende å avslutte med noen refleksjoner knyttet til Knutsens påstand om at veidirektørembetet ble svekket av «den kombinerte veiadministrasjon».

EN SVEKKELSE AV VEIDIREKTØREMBETET?

Knutsen har vært svært grundig i sitt kildearbeid fra tiden da diskusjonen om den kombinerte veiforvaltningen pågikk. Derfor har han sikkert belegg for at opinionen den gang opplevde at veidirektøren gjen-



Norges aller første bil, en Benz Phaeton, fra 1895.

nom den nye ordningen nærmest «ga fra seg» ansvar og myndighet til regionale aktører, og i den forstand ble svekket. Imidlertid unnlater altså Knutsen å se like nøye på den lange opptakten til endringen, hvor krefter i og rundt den sentrale veiforvaltningen tok flere initiativer for å styrke det regionale forvaltningsapparatet i veivesenet, også med konkrete endringsforslag til § 16. Knutsen har heller ikke gjort en vurdering av hendelsene med ettertidens blikk og ståsted. Jeg har ovenfor sagt nok om den gradvise prosessen forut for 1893-vedtaket, og vil nå – med fare for å både tale i etterpåklokskapens lys og noe forenklet – forsøke å vise at veidirektøren kom styrket og fremoverlent ut av ordningen med den kombinerte veiadministrasjonen.

Historiske dokumenter skrevet av veivesen-ansatte i samtiden kan bidra til å støtte Knutsens hypotese om veidirektørens svekkelse. Denne støtten får han ironisk nok av en som selv skulle komme til å bli veidirektør, nemlig Joh. Skougaard, noe som kanskje kan tjene som et ytterligere poeng til Knutsen: «Veidirektørens

Stilling forudsattes ved den nye Ordning hovedsaklig at blive kontrollerende ...»⁴⁸

Denne frasen alene kan leses som at veidirektøren nå har måttet innta en mer passiv rolle, om man fristes til å legge inn et imaginært «kun» foran kontrollerende. Men som Knutsen er klar over, het det også at «Veidirektøren fører den nødvendige Kontroll med, at Veianlæggene gives en planmæssig og tilfredsstillende Udførsel, i hvilken Anledning Amtsingeniørene har at efterkomme Veidirektørens Bestemmelser desangaaende».⁴⁹ Her levnes det imidlertid liten tvil om hvem som sitter med den overordnede styringen, nemlig veidirektøren.

I denne sammenheng leser jeg altså overgangen til den kombinerte veiadministrasjonen med nåtidens byråkratiske og historiske briller. Da fremstår veidirektøren anno 1893, som en embedsmann som endelig har fått styrket sitt embetsverk. Tradisjonelt hadde veidirektøren vært en operativ fagmann med beslutningsmyndighet, men som drev med utstrakt saksbehandling og lagde utredninger, så vel som at han konstruerte plantegninger og



Veidirektør Hans Hagerup Krag var fremtidsrettet, og tidlig ute med å planlegge for biltrafikk i Norge. Her på en prøvetur til Romsdalen i 1901.

reiste på befaringer. Den kombinerte vei- forvaltningen ga veidirektøren avlastning for en rekke av disse oppgavene. Gjennom et team av (amts)ingeniører med kompetanse og delegert myndighet, kunne veidirektøren med den ene hånden på rattet, sørge for en kontrollert utvikling av et nasjonalt veivesen. Selv om veidirektøren hadde hatt en viss stab allerede forut for 1893-vedtaket, fikk han etter samordningen, en vesentlig større. Med «den andre hånden» kunne veidirektøren prioritere strategiske oppgaver og nye utfordringer som veivesenet og landet stod overfor. Det vet vi at veidirektør Krag gjorde i tiden etter sammenslåingen. Han var blant de første her til lands som offensivt imøteså automobilens inntreden på veiene, og la til rette for at en av de viktigste innovasjonene innen samferdselssektoren, tidlig ble implementert i Norge.

Fremfor å si at veidirektøren og veidirektoratet fikk mindre myndighet og ble svekket, etter å ha overlatt deler av den operative ledelsen av store bygge- og vedlikeholdsprosjekter til regionale amtsingeniører på 1890-tallet – vil jeg heller foreslå å betegne dette med dagens termer, nemlig at myndigheten ble delegert. På samme måte blir dagens veidirektør selvsagt ikke svekket av å ha handlekraftige divisjonsdirektører til å ta ansvar på sine respektive felt, tvert imot. Det overordnede blikket, kontrollfunksjonen, eller ansvaret om man vil; var – og er fortsatt – hos veidirektøren.

Eller mistet man kanskje noe av kontrollen og ansvaret gjennom regionreformen i 2020? I så fall har den nasjonale veietaten gode muligheter og forutsetninger for å på nytt justere kursen og intensivere innsatsen mot vår tids og fremtidens store utfordringer: Slik som Krag fikk anerkjen-

nelse for å ha forutsett og lagt til rette for biltrafikken ved inngangen til 1900-tallet, kan dagens veidirektør bli husket med respekt ved å møte det grønne skiftes krav til bærekraft, klimaproblematikk og sikkerhet ...

NOTER

- 1: Stortingsforhandlinger (1893): Innst. S. No 128
- 2: Knutsen, Sverre (2009): «Veier til modernisering: veibygging, samferdsel og samfunnsendring i Norge på 1800-tallet», Pax forlag, s. 165 - 188
- 3: Kristiansen, Oskar (1926): «Samfærse i Norge: 1814 - 1830», Oslo, s. 70
- 4: Kristiansen, Oskar (1926): «Samfærse i Norge: 1814 - 1830», Oslo, s. 71
- 5: Johnson, Daniel B (1861): «Mine Erfaringer og Anskuelse om Norges Communicationsvæsen», Christiania, s. 6: Kristiansen, Oskar (1926): «Samfærse i Norge: 1814 - 1830», Oslo, s. 68
- 7: Kristiansen, Oskar (1926): «Samfærse i Norge: 1814 - 1830», Oslo, s. 22 - 27
- 8: Veiloven av 28. juli 1824: § 2a
- 9: Arnesen, Per Øistein (1969): «Veivesenets sentrale administrasjon 1845 – 1865, Fra veiassistent til veidirektør», Hovedfagsoppgave, UiO
- 10: Veiloven av 28. juli 1824: §§ 9 - 11
- 11: Kristiansen (1926): «Samfærse i Norge: 1814 - 1830», Oslo, s. 32
- 12: Steen, Sverre (1973): «Amt og Stat 1837 – 1860», Cappelen forlag, Oslo, s.150
- 13: Steen, Sverre (1973): «Amt og Stat 1837 – 1860», Cappelen forlag, Oslo, s. 150
- 14: Benum, Edgeir (1979): «Sentraladministrasjonens historie 1845 – 1884», Universitetsforlaget, s. 31
- 15: Stortingsforhandlinger (1845): Sth. Prp. No. 41, s. 16
- 16: Stortingsforhandlinger (1892): Sth. Prp. No. 53, s. 3
- 17: Havne- og kanaldirektoratet, samt Fyrdirektoratet ble opprinnelig etablert i 1841. Havn og kanal ble altså delt på nytt fra 1846 i Indredepartementet, mens Fyrdirektoratet ble sortert under marinedepartementet
- 18: Departments-Tidende (1846, No. 51)
- 19: Departments-Tidende (1846, No. 51)
- 20: Benum, Edgeir (1979): «Sentraladministrasjonens historie 1845 – 1884», Universitetsforlaget, s. 32 – 38

- 21: Arnesen, Per Øistein (1969): «Veivesenets sentrale administrasjon 1845 – 1865, Fra veiassistent til veidirektør», Hovedfagsoppgave, UiO, s.26
- 22: Departments-Tidende (1846 No. 50)
- 23: Slagstad, Rune (2015): «Nasjonale strategier», Pax, Oslo, s. 44
- 24: Sejersted, Francis (1986): «Den vanskelige frihet 1814-1851». B. 10 i Norges historie Knut Mykland, s. 235
- 15: Knutsen, Sverre (2009): «Veier til modernisering», Pax, Oslo, s. 64-65
- 26: Steen, Sverre (1973): «Amt og Stat 1837 – 1860», Cappelen forlag, Oslo s. 154
- 27: Paulsrud, Geir (1996): «Vegvesenets arbeidsoppgaver og organisasjon over en 350-års periode» i Norsk vegmuseums årbok, s. 24
- 28: Arnesen, Per Øistein (1969): «Veivesenets sentrale administrasjon 1845 – 1865, Fra veiassistent til veidirektør», Hovedfagsoppgave, UiO, s. 31
- 29: Steen, Sverre (1973): «Amt og Stat 1837 – 1860», Cappelen forlag, Oslo, s. 155
- 30: Stortingsforhandlinger (1854 – 1857): Sth. Prp. No. 35, s. 4
- 30: Paus, Hans W. (1962 s. 33): «Norges vegdirektører og vegsjefer», Oslo
- 31: Polyteknisk Tidsskrift (1859 No. 11)
- 32: Skougaard, Joh. (1899): «Det Norske Veivæsens Historie», B1, Kristiania, s. 18
- 33: Departements-tidende (1860 No. 50)
- 34: Morgenbladet (1961 No. 303)
- 35: Departements-tidende (1864 No. 18 og 19)
- 37: Stortingsforhandlinger (1892): Sth. Prp. No. 53, s.6
- 38: Departements-tidende (1864 No. 19)
- 39: Stortingsforhandlinger (1892): Sth. Prp. No. 53, s.7
- 40: Stortingsforhandlinger (1892): Sth. Prp. No. 53, s.10
- 41: Stortingsforhandlinger (1893): Innst. S. No 128
- 42: Stortingsforhandlinger (1893): Innst. S. No 128
- 43: Stortingsforhandlinger (1893): Innst. S. No 128
- 44: Finnmarkens amt ble midlertidig unntatt fra ordningen.
- 45: Rogan, Bjarne (1998): «Mellom tradisjon og modernisering», Novus forlag, Oslo, s. 260
- 46: Sejersted, Francis (1986): «Den vanskelige frihet 1814-1851», B 10 i Norges historie Knut Mykland, s. 235-236
- 47: Steen, Sverre (1973): «Amt og Stat 1837 – 1860», Cappelen forlag, Oslo, s. 153
- 48: Skougaard, Joh. (1899): «Det Norske Veivæsens Historie», B1, Kristiania, s. 20
- 49: Stortingsforhandlinger (1894): Sth. Prp. No.10 s. 127