

Fra redaksjonen

Å komme fra et sted, å høre til, å være en del av noe større enn en selv. Kanskje er det en eksistensiell opplevelse, et nødvendig element i et menneskes identitet og selvforståelse. Stedet er en slik grunnleggende enhet, noe de aller fleste har et forhold til. Det handler om å føle seg som en del av et fellesskap av mennesker. Kanskje er det en av grunnene til at det ofte blir store debatter når det er snakk om kommunesammenslåinger. Eller handler disse diskusjonene om økonomi og ressursfordeling, om makt og politisk kontroll? Hvordan skal en forstå og fortolke alle innlegg, synspunkter og meninger om kommunestruktur?

De siste årene har debattene om kommunestruktur rast, femti år etter den siste store runden med kommunesammenslåinger i Norge. For en historiker er det naturlig å gå til fortida for å finne svar. I perioden 1890–1920 foregikk det svært mange kommunedeling i Norge. De lokale myndighetene hadde stort handlingsrom og mye innflytelse over disse beslutningene, og tidsrommet er blitt kalt det kommunale selvstyrets glanstid. På grunn av de økonomiske krisene endret dette seg i løpet av 1920-tallet, og kommunedelingene stoppet så å si helt opp. Så, etter andre verdenskrig, startet prosessen med å samle kommunene igjen. Fra inngangen av 1960-åra til midt på 1970-tallet sank kommunetallet i Norge med 290: fra 744 til 454. De fleste sammenslåingene fant sted mellom 1962 og 1965, med 1964 som det store toppåret. Komiteen som utredet det hele er blitt kalt Schei-komiteen, med navn etter juristen, Nikolai Schei, som ledet arbeidet.

Historiefaglig forskning viser ofte et sterkt og inderlig kjærlighetshat, for sjelden var kommunedeling og -sammenslåinger en lett og ukomplisert affære. En enkel, om enn noe for-

slitt metafor, er kjæresteparet som skilles og senere gifter seg igjen. Bruddet kunne være komplisert, med kamp om de ressursene som fantes. Og ofte var heller ikke partene særlig velvillig innstilt på et nytt ekteskap. Mange kommunesammenslåinger kunne være påtvungne fornuftsekteskap, samlinger som få på det lokale planet egentlig ville ha. De skapte en hensiktsmessig og effektiv politisk-administrativ enhet, og var ment å ha økonomiske fordeler. Hvorvidt det likevel ble lykkelige ekteskap, avhang blant annet av om det fantes noe som limte de to delene sammen, at det ble utviklet noen felles interesser og samlende forståelser. For et godt fungerende forhold består av noe mer enn en velfungerende økonomi og et effektivt styre. Det er også en følelsesmessig enhet og en felles, samlende identitet; en opplevelse av et vi.

Dette enkle, skjematisk bildet illustrerer en større, nasjonal historie. Kommunedelingene rundt forrige århundreskifte hadde ofte sammenheng med et spenningsforhold mellom bygd og by, bondesamfunn og industristed, bønder og arbeidere. Delingsmotivet var ofte tettstedenes ønske om selvstyre, for det kunne være stor uenighet om lokalsamfunnets utvikling og hvordan den skulle finansieres. Kommunedelingene handlet mange steder ikke bare om kroner og øre, men også om sosiale og politiske spenninger med forankring i konflikter mellom by og bygd, bønder og borgere, arbeidere og bedriftseiere, penger og politisk makt. Løsningsen på dem kunne mange steder bli kommunedeling.

Hva så med sammenslåingsfasen etter krigen? Mens prosessene med kommunedeling ofte var lokalt initiert og styrt, var initiativet til kommunesamlinger oftest tatt av staten, drevet fram av en tanke om stordriftsfordeler, ei tro på

at større enheter ga økonomisk gevinst på grunn av mer rasjonell drift. I tillegg ble kommunesammenslåinger oppfattet som et virkemiddel til geografisk og sosial utjevning. Et annet argument var at kommunikasjonsforholdene hadde forandret seg. Tog, biler, nybygde veier og økt bilisme hadde endret det som tidligere hadde vært naturlige grenser.

Slik kan altså et kjøpt blikk på disse strukturendringene sees. Men fortidas kommunereformer fortjener større oppmerksomhet i norsk historisk forskning. I dette temanummeret av *Heimen* kaster derfor fem norske historikere et bredere og skarpere lys over dette temaet. Målet er at historisk forskning skal kunne hjelpe oss med å forstå dagens debatter. Ved å ha kunnskap om fortida, vil vi kanskje kunne bli bedre til å orientere oss i de pågående prosessene i nåtida.

Astrid Wale innleder dette temanummeret med artikkelen «Oppsplitting og sammenslåing – noen lange historiske linjer i et skiftende kommunelandskap». Her favner Wale hele den historiske prosessen skissert ovenfor, og belyser den med eksempler fra Nord-Trøndelag. Ved å trekke de lange linjene får forfatteren vist hvordan kommunedelingene og kommunesammenslåingene var to ulike historiske prosesser. Wale starter med å vise noen lokale eksempler på de 302 kommunedelingene som skjedde i Norge mellom 1837 og 1950. I et samfunn med begrensede ressurser og der sparsomhetsdyden gjennomsyret den økonomiske tenkninga, var det liten vilje til å dekke utgifter i nabogrendene. Innbyggernes perspektiv var oftest skatteyterperspektivet, og målet var å holde utgiftene og dermed skattene nede. Deretter hopper Wale fram til etterkrigstida og følger Inderøy kommune som et lokalt eksempel på endringene som skjedde. På samme måte som ellers i landet, var sammenslåinga igangsatt og drevet gjennom av sentrale politiske myndigheter. Begrunnelsen

var som andre steder: Veksten av offentlig pålagte oppgaver krevde større kommunale enheter. «Bærekraftige kommuner» ble et viktig retorisk begrep i 1950- og 1960-tallets debatter, en datidig parallell til begrepet «robuste kommuner». Ved å trekke linjene mellom denne begrepsbruken, får Wale vist eksplisitt hvordan historisk ballast kan gi større dybde til dagens politiske diskusjoner.

Artikkel nummer to er skrevet av Ola Svein Stugu. Som artikkeltittelen – «Etterkrigstidas kommunereform – eit oversyn» – sier, dreier dette seg om en syntese av den politiske prosessen, stort sett med eksempler fra Trøndelag. Stugu starter sin artikkel med en gjennomgang av noe av den rikholdige litteraturen på feltet. Videre behandler han flere problemstillinger: Først drøfter han de nasjonale myndighetenes motiver og begrunnelser for etterkrigstidas strukturendringer. Her peker han på at statlig styring skulle gi mer velfungerende velferdssamfunn. Stugu behandler også motstanden mot de planlagte sammenslåingene. For landkommunene var motstanden minst der nye kommunikasjonsmønstre bandt delene sammen og der det var et felles sentrum som kunne forene de tidligere kommunene. Størst var motstanden der kommunene var noenlunde like store og der det ble kamp om hvor rådhuset skulle ligge. Når det gjaldt bykommunene peker Stugu på at Schei-komiteen ønsket å beholde byene som konsentrerte sentra for omkringliggende distrikter, men at dette synet ble parkert av myndighetene. Der Schei og resten av komiteen hadde tatt til orde for grenseutvidelser for byene, ble det i stedet fulle sammenslåinger mellom by- og landkommuner.

Innbyggernes lokale identitet er ofte blitt brukt som et argument i diskusjonene om kommunestruktur. Med utgangspunkt i sitt eget oppvekststed – Davik i Sogn og Fjordane –

drøfter Yngve Flo hvilken posisjon forestillingene om lokal identitet, tradisjon og historie har i debatten om kommunesammenslåinger i Norge. Han analyserer her tenkinga omkring lokal identitet igjennom flere tiår, fra Schei-komiteen til dagens diskusjoner. Artikkelen går dermed rett inn i en viktig debatt innenfor lokalhistorisk forskning, og har samtidig aktuell politisk relevans. Flo finner her noen viktige, retoriske mønstre, der «samfunnssyn» settes opp mot «småsyn», rasjonalitet mot følelser, kommunal funksjonalitet mot lokal identitet og historie. Disse motsetningsparene gjenfinnes både i debattene i de første etterkrigsårene og i dagens diskusjoner om mulige sammenslåingskonstellasjoner. Likevel er ikke diskusjonene fullt så enkle, og begge parter i debattene bruker både «fornuftsbaserte» og «følelsesbaserte» argumenter, viser Flo. Imidlertid kan det være ulike oppfatninger av hvordan identitetsbegrepet skal forstås og brukes. Mens reformmotstanderne kobler begrepet «identitet» til lokal historie og tradisjon og dermed til det etablerte og eksisterende, har tilhengerne vært mer opptatte av hvordan identiteter kan endres som følge av økt mobilitet, nye kontaktmønstre og endrete materielle interesser.

I artikkelen «Byene og Schei-komiteen: Haugesund som del av et rikspolitisk spill» skriver Morten Hammerborg om etterkrigstidas strukturprosess med et blick på byenes situasjon. Med Haugesund som eksempel tar han opp bykommunenes endrete situasjon og status på 1950- og 1960-tallet, særlig som følge av Schei-komiteens virke. Som mange andre bykommuner ønsket Haugesund byutvidelse på bekostning av den tilgrensede nabokommunen Skåre, der befolkningsveksten foregikk. Det politiske spillet førte imidlertid til ei full sammenslåing mellom de to kommunene. På ett nivå handler altså artikkelen om en konkret

politisk strid, en sak der Schei-komiteen og statsråd Ulrik Olsen ble stående på hver sin side i konflikten. På et annet plan belyser den de ulike oppfatningene av hva en by skulle forstås som. Hva skulle dens økonomiske, politiske og forvaltningsmessige funksjon og rolle i et område være? Skulle byene være små øyer av relativ rikdom og forvaltningsmessig suverenitet omgitt av store og tilbakeleggende landkommuner, eller skulle alle bli generalistkommuner under et felles styringsapparat? Og hva med fylkeskommunen: skulle den bli et forvaltningsnivå mellom stat og kommune som også inkluderte byene? Ved å belyse sammenhengen mellom fylkesreform og kommunereform gir Hammerborg i sin studie ny innsikt som har betydning også for den politiske rikshistoria.

En regions historie er tema i Knut Groves artikkel «Eit nytt Hardanger? Kommuneendringane i 1964/65 i regionalt perspektiv». Hardanger omfatter i dag de sju kommunene Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda, Jondal og Kvam, og har til sammen 25 000 innbyggere. I sin artikkel gir Grove et langt historisk perspektiv og ser på hvordan kommunegrensene i regionen har endret seg over tid. I perioden 1837 til 1913 gikk Hardanger fra fem til ti kommuner. I etterkrigstida startet den samme fusjonsprosessen som i resten av landet, basert på planer som uttrykte den moderniserings-, effektiviserings- og sentraliseringstenkinga som preget landet på den tida. Men Hardanger ble også et unntak fra det nasjonale hovedmønsteret ved at Eidsfjord, som etter 13 år som del av stor-kommunen Ullensvang, igjen ble egen kommune. Nå hadde lokale forhold og kraftutbygging gjort det mulig å stå alene. Kommunegrensene som var trukket i forbindelse med Schei-komiteens arbeid, var dermed ikke hugd i stein. For Hardanger ga reformen et annet kommune-kart enn det det så ut som da den endelige inn-

stillinga var klar i 1961. Det skyldtes i første rekke endringer i kraft- og industripolitikken, noe som ga nye økonomiske og kommunikasjonsmessige rammer rundt de planlagte kommunene.

I Yngve Flos andre artikkel i dette temanummeret, «Lokal historie i kommunal tvangstrøye», kunne tittelen like gjerne sluttet med et spørsmålstejn. Artikkelen gir nemlig ikke svar, men er en faglig refleksjon over norsk lokalhistorisk forskning i de mange bokverkene som har kommet ut om norske kommuner. I Norge er det i stor grad kommunene som finansierer denne typen verk. Flos utgangsspørsmål er hvorvidt dette kommunale engasjementet har betydning for den faglige substansen, altså for måten lokalhistoria blir skrevet på. I hvilken grad foregår det kompromisser mellom det akademiske og det folkelige som kan ha uheldige sider sett fra fagfolks ståsted? Har kommunenes engasjement sammenheng med et ønske om å drive omdømmebygging og styrke eget lokalsamfunns attraktivitet? Hvorvidt fører dette til at geografiske og administrative grenser for en kommune blir vaktet og ikke må overskrides i kommunehistoriene? Med dette som grunnleggende forskningsspørsmål har Flo et metablikk på sine kollegaers arbeider. Slik kan hans artikkel forhåpentligvis fungere som et kjærkom-

ment utgangspunkt for lokalhistorisk refleksjon og debatt. Flo avslutter med et spørsmål om hvorvidt dagens pågående strukturreform vil føre til at norsk lokalhistorie vil kunne få dårligere vilkår. Mens den forrige reformen i kommuneinndelinga førte til ei oppblomstring av lokalhistorisk forskning, lurer Flo på om dagens prosesser kan få motsatte følger. Hvis det blir færre kommuner, blir det i form av nye enheter som er historieløse. Den viktigste finansieringskilden for lokalhistoriske studier vil da kunne falle bort, med de faglige følger det vil kunne få.

I tillegg til dette stoffet, har *Heimen* som vanlig bokanmeldelser. Først ute er Marthe Hommerstads anmeldelse av antologien «*Med påhalden penn? 1814 sett frå Nordvestlandet og Telemark*», en av de mange bøkene som kom ut i forbindelse med fjorårets grunnlovsjubileum. Den andre er Astrid Wales anmeldelse av bind 2 og 3 av Telemarks historie, også den blant fjorårets utgivelser.

Vi håper denne litteraturen gir et faglig grunnlag for å orientere seg i dagens strukturdebatter. God lesing!

Av Merete Røskoft, Hilde Gunn Slottemo og Aud Mikkelsen Tretvik