

Da tre blir til en

Bakgrunnen for kommunesammenslåingen mellom
Stavanger, Hetland og Madla i 1965.

Masteroppgave i historiedidaktikk

Våren 2014

Kenneth Myhre



Universitetet
i Stavanger



Universitetet
i Stavanger

DET HUMANISTISKE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram:

Master i historiedidaktikk

Vårsemesteret, 2014

Åpen

Forfatter: Kenneth Myhre

.....
(signatur forfatter)

Veileder: Olav Tysdal

Tittel på masteroppgaven: Da tre ble til en: Bakgrunnen for kommunesammenslåingen mellom Stavanger, Hetland og Madla i 1965.

Engelsk tittel: When three became one: The reason for the municipal merger between Stavanger, Hetland and Madla in 1965.

Emneord:
Stavanger
Hetland
Kommunesammenslåing
Scheikomiteen
Byutvidelser

Sidetall: 119
+ vedlegg/annet:

Stavanger,
dato/år

Forord

Nå som jeg endelig er ferdig med min masteroppgave sitter jeg igjen med blandete følelser. På den ene siden er jeg glad at jeg endelig er ferdig og at jeg derfor igjen kan vie mine tanker til andre ting enn en kommunesammenslåing. Det skal bli herlig å slippe at hjernen automatisk begynner å tenke på sammenslåingen hver gang det er en ledig stund. På den andre siden er jeg litt lei at det hele er over og kunne nok ha tenkt meg å ha fortsatt videre med arbeidet. For selv om det til tider har vært strevsomt og vanskelig å skrive masteroppgaven, har det totalt sett vært en stor fornøyelse.

Jeg må takke Olav Tysdal, for gode og grundige tilbakemeldinger for både innhold og språk, noe som bidratt til å forbedre oppgaven betydelig. Forhåpentligvis har jeg ikke ødelagt for mye av dette i min endelig utarbeidet versjon. Hvis det allikevel skulle være tilfelle så er det mitt ansvar alene.

Jeg må også takke Stavanger Byarkiv for å hjelpe meg med å finne relevante kilder. Her må jeg også si at hjelpen her var mye mer enn det jeg hadde forventet, og mange ganger følte jeg nesten som jeg fikk alt på et sølvfat.

Til slutt må jeg takke familien min, for støtten og ikke minst for aksepten at jeg til tiders var helt oppslukt av mitt arbeid med masteroppgaven.

Kenneth Myhre

Stavanger

11. mai 2014

Innhold

Forord.....	3
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstilling.....	7
1.3 Begrepsavklaring	7
1.4 Disposisjon og tidsavgrensning	8
1.6 Litteratur og kilder.....	9
1.5 Sentralitets- og nettverksmodellen.....	10
2 Et kort historisk riss	12
2.1 Formannskapslovene av 1837	12
2.2 Kommunene Stavanger, Hetland og Madla	15
2.2.1 Stavanger	15
2.2.2 Hetland	15
2.2.3 Madla.....	16
3 1848–1945: Stavangers ønske går fra byutvidelse til sammenslåing	16
3.1 Stavangers første fire byutvidelsene.....	17
3.2 Feiltagelsen fra 1905	18
3.3 Byutvidelsen av 1923 – en foreløpig avtale	21
3.4 Stavanger går for sammenslåing	22
3.5 Planene om et stor-Stavanger under krigen	27
3.6 Oppsummering 1848–1945.....	29
4 1945–1949: Stavanger og staten – samme interesse?	29

4.1	Løsningen er fremdeles en sammenslåing	30
4.2	En nasjonal revisjon av kommuneinndelingen	33
4.2.1	Samferdselsutviklingen	33
4.2.2	Velferdskommunen	34
4.2.3	Scheikomiteen	38
4.3	Stavanger byutvidelseskomites forslag	40
4.4	Hetland vil ikke være med på leken	43
4.5	Scheikomiteen kommer på besøk	48
4.6	Oppsummering 1945–1949	51
5	1949–1958: Mens man venter på Scheikomiteen.....	51
5.1	Byutvidelsen i 1953	54
5.2	Scheikomiteen arbeider videre	61
5.3	Scheikomiteens forslag for Stavanger, Hetland og Madla	67
5.3.1	Stavanger–Hetland	68
5.3.2	Hetland både får og mister.....	72
5.3.3	Madla.....	74
5.4	Tausheten er brutt.....	75
5.5	Scheikomiteens betydning for sammenslåingen i 1965.....	79
5.6	Oppsummering 1949–1958.....	80
6	1958–1965: Det går mot sammenslåing.....	80
6.1	Byhaugtunnelen – en mulig inngangsbillett til sammenslåing?.....	81
6.2	Scheikomiteen har utspilt sin rolle	91
6.3	Departementet kommer Stavanger til unnsetning	93
6.3.1	Den glade, den bitre og den overraskete.....	95
6.3.2	Fra motstand til samarbeid	103
6.4	Endelig sammenslåing	104

6.4.1	Hva skal man gjøre med Austre Åmøy, Dale og Riska	104
6.4.2	Kommunesammenslåingen blir et faktum	108
6.5	Oppsummering 1958–1965	108
7	1965: Resultatet	109
8	Oppsummering og konklusjon	110
8.1	Hvorfor ble det en kommunesammenslåing og ikke en partiell utvidelse?.....	111
8.2	Hvorfor ble det en kommunesammenslåing i akkurat 1965?	112
8.3	Hvorfor ble en kommunesammenslåing mellom akkurat <i>Stavanger, Hetland og Madla</i> ? .	113
8.4	Hadde noen av aktørene mer å si for det endelige resultatet enn andre?.....	114
	Litteraturliste.....	116

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Da tema for min masteroppgave skulle velges, var jeg veldig usikker på hva jeg skulle velge. Jeg hadde bestemt at jeg ønsket å skrive om noe lokalt, som for min del innebar Stavanger, men utover det var jeg lenge ganske blank. At jeg til slutt valgte kommunesammenslåingen mellom Stavanger, Hetland og Madla som tema, var fordi jeg tilfeldigvis så et innlegg i Stavanger Aftenblad der skribenten mente byen hadde brukt for en ny kommunesammenslåing. Det fikk meg til å tenke på sammenslåingen i 1965, og desto mer jeg tenkte på temaet desto mer interessant ble det. For det var jo, gjennom sammenslåingen at Stavanger fikk den formen vi kjenner i dag. Uten sammenslåingen ville mye av det som vi i 2014 regner som Stavanger ikke vært en del av byen.

1.2 Problemstilling

Det jeg ønsker å få svar på gjennom min undersøkelse av kommunesammenslåingen mellom Stavanger, Hetland og Madla er:

Hvorfor ble det en kommunesammenslåing mellom Stavanger, Hetland og Madla i 1965?

Det jeg da er interessert i å finne ut er hvilke hendelser og beslutninger, både nasjonalt og lokalt, som bidro til at det til slutt ble en sammenslåing mellom Stavanger, Hetland og Madla.

Jeg vil svare på problemstillingene ved å belyse følgende spørsmål:

- **Hvorfor ble det en *kommunesammenslåing* og ikke en partiell utvidelse?**
- **Hvorfor ble det en kommunesammenslåing i akkurat 1965?**
- **Hvorfor ble en kommunesammenslåing mellom akkurat *Stavanger, Hetland og Madla*?**
- **Hadde noen av aktørene mer å si for det endelige resultatet enn andre?**

1.3 Begrepsavklaring

Når grenser skal endres er det ulike begreper som kan dukke opp. Det kan være *byutvidelse*, *kommunesammenslåing*, *grenseregulering* eller *partiell utvidelse*. Alle betyr i grunnen det samme: at en grense blir utvidet. Det er likevel stor forskjell dem imellom, og de innebærer ulike

typer for utvidelser. Det er derfor viktig å ha klart for seg hva som legges i de ulike begrepene, eller enda viktigere hva jeg legger i de ulike begrepene, slik at det ikke oppstår uklarheter og misforståelser.

En *kommunesammenslåing* vil si at to eller flere kommuner blir slått sammen til en ny kommune, og dermed at de «gamle» kommunene slutter å eksistere, som selvstendige enheter. Vel å merke er det ikke uvanlig at en av kommunene fortsetter som den nye. Det vil si at navnet lever videre, som navnet på den nye kommunen.

En *partiell utvidelse* vil si at en kommune får utvidet sitt territorium, på en annen kommunes bekostning, ved at en part, av en hvilken som helst størrelse, blir overført til kommunen. Til forskjell fra en kommunesammenslåing, fortsetter begge kommunene her å eksistere, om ikke i sitt tidligere omfang.

En *grenseregulering* vil i denne oppgaven forstås som en minimal endring av grensene. Begrepet grenseregulering kan vi støte på når noen er misfornøyd med en partiell utvidelse.

En *byutvidelse* vil jeg si er en fellesbetegnelse på alle tre typer utvidelser. Den brukes således både om sammenslåinger, partielle utvidelser og grensereguleringer.

Jeg vil også benytte meg av begrepet sammenslåingsprosess. Det jeg mener med det er utviklingen av arbeidet med å få på plass en sammenslåing. Her forholder jeg meg til en lokal og en nasjonal sammenslåingsprosessene. Den lokale prosessen er Stavangers arbeid for å få på plass en sammenslåing, mens den nasjonale er statens arbeid for en sammenslåing.

1.4 Disposisjon og tidsavgrensning

I kapittel 2 vil jeg gi litt bakgrunnsinformasjon angående opphavet til den norske kommuneinndelingen. Samt gi en kort presentasjon av kommunene Stavanger, Hetland og Madla.

For kapitlene 3–6, som utgjør oppgavens hoveddel, vil jeg følge en kronologisk inndeling, så langt som det er mulig. Jeg vil da operere med følgende tidsinndelinger: 1848–1945, 1945–1949, 1949–1958 og 1958–1965.

Tidsperiodene er ikke tilfeldig valgte, men følger utviklingen i sammenslåingsprosessen til Stavanger. Hver overgang representerer en ny fase, en ny utvikling.

I kapitel 7 vil jeg ta for meg resultatet av sammenslåingene. Dette faller litt utenfor oppgaven, og jeg vil derfor ikke bruke all verden med plass.

Når det gjelder tidsavgrensningen, så er det rimelig lett å sette oppgavens sluttunkt. Hensikten med oppgaven er å finne ut årsakene til at det ble en sammenslåing. Da er det logisk at årsakene ikke er å finne etter at hendelsen er blitt et faktum. Årsakene til sammenslåingen vil ikke oppstå etter at den er fullført. Et naturlig sluttunkt på oppgaven blir da 1.1.1965, dato da sammenslåingen ble en realitet.

Hvor oppgaven skal begynne er litt mer vrient. Her er det mange mulige utgangspunkt å velge mellom. Jeg har da valgt 1848 fordi det var året for Stavangers første byutvidelse. De fire første byutvidelsene er av mindre interesse, så de vil bli presentert relativt raskt. Det er fra og med byutvidelsen av 1923, som vil være denne oppgavens hovedfokus, ettersom det var her tanken om en sammenslåing oppstod.

1.6 Litteratur og kilder

For å svare på problemstillingen har jeg benyttet meg av både primær kilder og sekundær litteratur. Så langt det har latt seg gjøre har jeg prøvd å forholde meg mest til primære kilder. Dette er spesielt tilfelle for den lokale prosessen. Her har det vært mye å velge mellom. Jeg har da valgt å holde meg til Stavanger, Hetland og Madla formannskapsarkiver. Det er her beslutningen til de øverste myndighetene, i de tre kommunene, befinner seg.

Her kunne jeg ha ramset opp en rekke ulike dokumenter, av ulike omfang, som jeg har funnet interessante. Alt fra enkle skriv til lengre utredninger. På grunn av oppgavens begrensede omfang, finner jeg noe slik lite hensiktsmessig. Derfor vil jeg her kun nevne noen av de mer omfattende kildene jeg har benyttet meg av. For de resterende kildene vil disse komme fram i oppgavens noteapparat.

Stavanger bystyres trykte forhandlinger inneholder alle bystyresakene som er blitt tatt opp i Stavanger bystyre, for det året det året som den aktuelle samlingen gjelder. Her er også en stor del av relevante dokumenter og hendelser til de ulike sakene gjengitt. Det gjelder da de dokumentene og hendelsene, som ble sett på som relevante for at bystyrerepresentantene skulle kunne fatte en beslutning. Spesielt for de ulike sakene som har vært relevante for denne oppgaven, har vært rikelig dokumentert. Så lenge de egentlige dokumentene ikke har innholdet

ytterligere opplysninger utover det som er gjengitt i de trykte forhandlingene, har jeg i oppgavens noteapparat primært forholdt meg til forhandlingene.

For Hetland og Madla eksisterer det ikke et lignende trykt tilbud, slik som Stavanger bystyres trykte forhandlinger. Derfor har jeg her forholdt meg til de to kommunenes formannskaps møtebøker. Her er sakene og vedtakene gjengitt. Relevante dokumenter er derimot sjeldnere gjengitt her, slik tilfelle er for Stavanger bystyres trykte forhandlinger. Noe som har innebåret at jeg her har måtte søke etter relevante opplysninger i de ulike sakenes tilhørende saksdokumenter.

Både Stavanger bystyres trykte forhandlinger og møtebøkene for Hetland og Madla, er sparsomme med opplysninger over de endelige vedtakene og debatten rundt disse. Her har aviser vært et nyttig supplement, ettersom referater fra debattene er her ofte grundig gjengitt. Jeg har hovedsakelig forholdt meg til *Stavanger Aftenblad*, ettersom avisen er blitt digitalisert og derfor har vært lett tilgjengelig.

For sekundær litteratur henviser jeg til oppgavens litteraturliste, men vil her nevne at sammenslåingen mellom Stavanger, Hetland og Madla er blitt rikelig fremstilt i bind 4 *Oljebyen 1965-2010 av Stavanger bys historie (2012)*. Her er hele Roaldkvams kapittel to «Den lille storkommunen» viet kommunesammenslåingen. Dette har vært en frustrasjon for undertegnede, ettersom temaet derfor ikke var så lite behandlet som jeg opprinnelig trodde.

1.5 Sentralitets- og nettverksmodellen

Jeg har i oppgaven valgt å benytte meg av sentralitets- og nettverksmodellen. En av grunnene for det, er at ulike aktører under sammenslåingsprosessen benytter seg av argumenter, som minner om sentralitetsmodellen. Nettverksmodellen har således mindre å si for oppgaven, men den blir i løpet av oppgaven referert til, så jeg har funnet det nyttig å nevne den også.

Sentralitetsmodellen ble først utviklet av den tyske kulturgeografen Walther Christaller. I modellen blir byene sett på som et senter eller et *sentralsted*, som tilbyr en rekke varer og tjenester for et avgrenset omland. Det er da snakk om spesialiserte varer og tjenester som omlandet selv ikke produserer, men etterspør. For sentralstedene er det etterspørselen fra omlandet som skaper vekst og dermed urbanisering.

Størrelsen på sentralstedenes omland avhenger av hvilke varer og tjenester som tilbys. Alle varer og tjenester har en viss rekkevidde og etterspørsel. Rekkevidden vil her si hvor langt befolkningen i omlandet er villig til å reise, for å få oppfylt det bestemte behovet. Dagligvarer vil for eksempel ha en lavere rekkevidde enn hvitevarer. De få gangene man har behov for et nytt kjøleskap, kan man godt tilbakelegge den ekstra distansen. Sentralsteder som tilbyr varer og tjenester med en lav rekkevidde vil derfor ha et mindre omland, enn sentralsteder som tilbyr varer og tjenester med høy rekkevidde. Alle sentralsteder vil tilby varer og tjenester med lavest rekkevidde, men etterspørselen vil sette grenser for hvor mange sentralsteder som kan tilby varer og tjenester med høyere rekkevidde. Hvor lavere etterspørselen er, hvor større befolkningsgrunnlag er det behov for. Det er derfor begrenset hvor mange sentralsteder som kan tilby varer og tjenester med høy rekkevidde.¹

Sentralstedene kan plasseres i et hierarki etter hvor stort omland de dekker. Nederst i hierarkiet vil vi finne de sentralstedene som kun tilbyr varer og tjenester med lavest rekkevidde. Hvor høyere vi beveger oss i hierarkiet, hvor større omland dekker sentralstedene. Dette inkluderer sentralsteder som i hierarkiet er plassert under. På grunn av lavere etterspørsel vil også antall sentralsteder bli færre, etter hvor høyere i hierarkiet vi kommer. Øverst vil vi finne sentralstedet med det største omlandet.²

For Christaller var byenes sentralfunksjon en økonomisk funksjon, men dette er langt fra den eneste funksjonen byene har. Helle³ mener at det er fire hovedaspekter som dekker byenes ulike sentralfunksjoner. Økonomisk sentralsted, styringssentrum, sentrum for religiøs kultus og alminnelig kulturell sentralfunksjon. De fleste byer vil ha to eller flere funksjoner samtidig. Det vil si at de har en flersidig sentralfunksjon.

Alene har sentralitetsmodellen sine svakheter. Den er ikke fleksibel nok til å forklare all urbanisering. Spesielt slik den ble beskrevet av Christaller, forutsetter at alle byer er plassert i perfekt avstand fra hverandre. Vi for da problemer med å forklare variasjoner. Hvorfor noen byer vokser seg større enn omlandet skulle tilsi. I følge modellen skal ikke det vært mulig. Byene skal ikke bli større enn det deres plass i hierarkiet tilsier.

¹ Hoenberg og Lees 1985:49.

² Helle 2006:12f.

³ Helle 2006:13.

For å rette på denne svakheten kan vi benytte oss av *nettverksmodellen*, som ble beskrevet av Paul M. Hohenberg og Lynn Hollen i *Making of Urban Europe, 1000-1994* fra 1987.

Nettverksmodellen tar utgangspunkt i at noen byer er tilknyttet et nettverk med andre byer. At istedenfor at de produserer varer og tjenester til sitt omland, produserer de disse til andre byer. Nettverkssteder er ikke like avhengig, som det sentralstedet er til sitt omland.

De to modellene utelukker ikke hverandre. En by kan ofte oppfylle kravene til begge. Det vil si at byen kan både være orientert utover, samt betjene et omland.

2 Et kort historisk riss

I dette kapitlet vil jeg gi en kort redegjørelse for litt historisk bakgrunnsinformasjon, som kan være nyttig for den videre lesingen.

2.1 Formannskapslovene av 1837

Sentralt i denne oppgaven er den norske kommuneinndelingen. Det var denne som lå til grunne for ønsket og behovet for å gjennomføre de store kommunerevisjonene som kom i 1960-årene. Jeg finner det derfor hensiktsmessig å gi en kort beskrivelse av bakgrunnen for kommuneinndelingen. Her mener jeg formannskapslovene av 1837 er godt utgangspunkt, grunnen til det vil jeg komme tilbake til senere. Ettersom formannskapslovene av 1837 ligger utenfor oppgavens hovedtidsavgrensning, vil jeg ikke gå så veldig i dybden. For videre lesing kan man bl.a. se Hovland (1987), Næss (1987) og Steen (1968).

Etter at Norge i 1814 hadde innført et demokratisk statsstyre, oppstod tanken om å innføre en tilsvarende ordning for landets lokalsamfunn. Helt ny var ikke tanken. Det eksisterte allerede ulike lokale ordninger i både byene og bygdene, som ga lokalbefolkningen mulighet til å delta i styre og stell. I byene hadde man *de eligerte menn*, en gruppe valgt av og fra byens borgerskap. Denne utvalgte gruppen hadde ansvaret for styre av byen. Et selvstyreorgan, tilsvarende byenes eligerte menn, eksisterte ikke på bygdene. Her var man hovedsakelig underlagt det statlige og lokale embetsverket. Representasjon i ulike kommisjoner og i posisjoner som lagrettemenn, lensmenn og forlikommissærer ga også bøndene en viss medbestemmelsesrett i lokale saker.⁴

⁴ Næss 1987:29; Steen 1968:15ff.

Fram til 1830 ble innførelsen av lokaldemokratiet forsinket av at lovkommissjonen, som hadde som oppgave å utarbeide det nye lovforslaget, gang på gang revidert sitt forslag. Arbeidet resulterte derfor ikke til noen konkrete lovforslag. I 1830 tok så regjeringen på seg arbeidet med å utforme et lovforslag. Arbeidet ble ikke noe lettere av den grunn og regjeringens lovforslag ble møtt med motbør. Kongen og de konservative norske statsrådene i Stockholm, mente at forslaget var alt for liberalt. De ønsket mer statlig kontroll over de nye kommunene. I det bondedominerte Stortinget, «bondestortinget», var holdningen den motsatte. Her mente mange at lovforslaget ikke var liberalt nok og ønsket enda mer lokalt selvstyre og mindre statlig kontroll. Formannskapslovene som trådte i kraft i 1837 var et kompromiss mellom ønskene til de konservative kreftene i Stockholm og de liberale kreftene i Oslo.⁵

Med formannskapslovene ble de moderne kommunene opprettet. Landet ble delt i lokale formannsdistrikter, hvor lokalbefolkningen fikk muligheten til selv å bestemme i lokale saker. Hvert formannsdistrikt fikk sitt eget formannskap og representantskap, valgt av og fra lokalbefolkningen. Den kommunale økonomien ble ene og alene kommunenes anliggende, og sentralmyndighetenes mulighet til å tillegge kommunene nye økonomiske utgifter og ansvar ble begrenset til kun å være mulig gjennom lov. Riktignok var ikke de nye kommunene blitt gitt helt frie tøyler. Først og fremst kunne ikke kommunene gjennomføre vedtak som var lovstridige eller som gikk imot de få begrensningen som var gitt. Videre var det krav om at saker som ville innebære kommunale utbetalinger over fem år eller som gjaldt salg av eiendommer, som ville innebære et inntektstap i fremtiden, måtte bli godkjent av Kongen. Slik sikret statsmakten en viss kontroll over at kommunene ikke ekspanderte over sine evner.⁶

Formannskapslovene var først og fremst forvaltningslover, som fastla kommunens virke og rettigheter. Med endringen fulgte også behovet for å fastsette hvilke områder de enkelte formannskapene skulle ha selvstyret over. Selve kommunene, som et offentlig lokalt avgrenset fellesskap, var ikke noe nytt. De hadde eksistert lenge før formannskapslovene ble innført. Det eksisterte derimot ikke bare en kommunetype, men mange ulike typer kommuner, av varierte størrelser, med ulike funksjoner og med overlappende grenser. Man måtte derfor

⁵ Hovland:31ff.

⁶ Hovland 1987:42f.

velge om de nye kommunene skulle følge de geistlige inndelingene med prestegjeld og sogn eller den juridiske inndelingen med tinglag.⁷

Valget falt på at den nye kommuneinndelingen skulle følge den geistlige inndelingen. Det vil si at de nye kommunene fikk det samme geografiske omfanget som prestegjeldene. I tillegg ble sognene til egne sognekommuner, som ble en «underkommune» i de nye kommunene. Grunnen til valget av den geistlige inndelingen var at de største eksisterende kommunale oppgavene, skole- og fattigvesen, var knyttet til den geistlige inndelingen.⁸ Den nye inndelingen var således enn fortsettelse av den gamle. Det blir da ikke helt riktig å si at den moderne kommuneinndelingen oppstod i 1837. Likevel påstod jeg innledningsvis, at 1837 var et godt utgangspunkt for å beskrive bakgrunnen for kommuneinndelingen. Grunnen til det, er at man i 1837 hadde friheten til å bestemme hvilken inndeling man ville bruke. Man kunne istedenfor prestegjeldene, ha valgt andre løsninger, slik som for eksempel tinglagene. Opphavet til kommuneinndelingen er således å finne i dette valget.

Det ble også opprettet mange helt nye kommuneinndelinger, ettersom prestegjeldsgrensene ikke alltid ga den beste løsningen på ny kommuneinndeling. På grunn av de ofte overlappende grensene mellom de ulike eksisterende inndelingene, kunne for eksempel et prestegjeld være delt mellom to amt. I slike tilfeller krevdes det at den nye inndelingen ble tilpasset ved at det ble etablert to eller flere kommuner i stedet for en, slik at de nye kommunene lå i sin helhet innenfor samme amt.⁹ I de tilfellene hvor prestegjeldene også omfattet en kjøpstad, skulle landdistriktet og kjøpstaden utskilles som egne kommuner.¹⁰

Kommuneinndelingen fra 1837 forble ikke uendret. Fra 1837 til 1930 økte antall herreder fra 355 til 681, mens antall byer økte fra 37 til 65.¹¹ Grunnen for økningen er forskjellige, men fellesnevneren er at eksisterende herreder ble delt. For å fremme handel ble det etablert en rekke ny byer, som skulle fungere som økonomiske sentralsteder der disse manglet. Økningen i antall herreder skyldes at stadig flere av sognekommunene ønsket mer selvstyre. For å oppnå dette ble sognekommunen opprettet som egen selvstendig kommune.¹² Utviklingen gikk mot

⁷ Hovland 1987:35; Steen 1968:13.

⁸ Hovland 1987:37.

⁹ Hovland 1987:37.

¹⁰ Bugge 1986:27.

¹¹ Hansen 1970:9.

¹² Hovland 1987:75f.

stadig flere kommuner med mindre utstrekning og folketall. Noe som ville bidra til at det oppstod et behov for å endre kommuneinndelingen. Hvorfor, vil jeg behandle i kapitel 4.2.

2.2 Kommunene Stavanger, Hetland og Madla

Før jeg fortsetter til selve hoveddelen, kan det være nyttig å gi en kort introduksjon til de tre kommunene som ville utgjøre sammenslåingen.

2.2.1 Stavanger

Etter tradisjonen ble Stavanger etablert i 1125 da Stavanger domkirke ble bygget, og Stavanger bispedømme ble opprettet. Domkirken og biskopen var lenge byens ubestridte eksistensgrunnlag. Bispeby Stavanger var et typisk eksempel på et sentralsted med en religiøs funksjon.¹³ Det endret seg i 1682, da bispesete ble flyttet til Kristiansand. Uten biskopen ble byens posisjon som religiøst sentralsted svekket. Først i 1925 ble byen igjen en bispeby.

I 1801 hadde Stavanger 2466 innbyggere, og var dermed Norges åttende største by. Byens areal var da på 0,32 km², bestående av mer ubebygget areal enn bebygget.¹⁴ I 1808 dukket vårsilden opp igjen i Stavanger, etter å ha vært fraværende siden 1784.¹⁵ Da den engelske blokaden av Norge var opphevet i 1815, kunne man gjenoppta sildeeksporten. For byen ble det starten på en eventyrlig befolkningsvekst. Byen klatret opp fra å være Norges åttende største by til å bli landets fjerde største.

Da silden forsvant rundt 1860, gikk byen over til å bli landets nest største seilskipsby. I 1890-årene, etter at seilskipene var blitt utkonkurrert av dampskipene, ble hermetikkindustrien byens viktigste næringsvei. I 1900 var Stavangers befolkning økt til 29 877.¹⁶ Den kraftige befolkningsveksten gjorde at byens grenser etter hvert begynte å føles ganske trange, noe som ville føre til ønske om en endring.

2.2.2 Hetland

¹³ Jfr. kap. 1.5.

¹⁴ Haaland 1999:10.

¹⁵ Austbø et al. 2008:429.

¹⁶ Haaland 1999:60.

Hetland herred ble opprettet som eget formannsdistrikt ved innføringen av formannskapslovene i 1837. Hetland lå på hver sin side av Gandsfjorden. I vest lå Hetland sogn og i øst Riska sogn. I tillegg tilhørte Hundvåg med omliggende øyer, Austre Åmøy og Dale til Hetland sogn. Fram til 1922 var også Randaberg en del av Hetland.

Herredet omkranset Stavanger på alle kanter, og var det eneste kommunen byen delte grenser med.¹⁷ Det medførte at det var i Hetland, byens forstadsbebyggelse primært vokste opp. Forstadsbebyggelsen bidro til at Hetland fikk et stadig mer bymessig preg og fikk dermed en mindre jordbruksprofil. Denne utviklingen førte til at Randaberg sogn, som primært var et jordbruksområde, ble etter eget ønske utskilt som eget herred i 1922.¹⁸

Det er liten tvil om at Hetland var en del av Stavangers nære oppland, og at Stavanger var herredets sentralsted. Utenom de tekniske etatene, som holdt til i Hillevåg, var alle de viktige av herredets lokale institusjoner og offentlige tjenester plassert i Stavanger.¹⁹

2.2.3 Madla

Madla hadde fram til 1930 utgjort et felles herred med Sola under navnet Håland, men etter rundt 50 års kamp fra madlabeboerne side, ble de to herredene skilt 1. juli 1930.²⁰ Dermed var Madla Rogalands yngste kommune, og med et areal på rundt 16 km² var det også Rogalands minste fastlandskommune. Ved opprettelsen i 1930 hadde herredet bare en befolkning på 1 091 personer,²¹ men dette ville snart endre seg.

Madlas lå innenfor Stavangers oppland, noe som innebar at herredet etter hvert ble en del av byens økende forstadsbebyggelse. I løpet av de to tiårene mellom 1930–1950, hadde herredet en vekst på hele 113,3 prosent.²² De neste tiårene, 1950–1960, fordoblet befolkningen seg atter en gang med en vekst på rundt 103 prosent.²³

3 1848–1945: Stavangers ønske går fra byutvidelse til sammenslåing

¹⁷ Hetland kommune 1937:21.

¹⁸ Randaberg kommune 1937:6.

¹⁹ Roalkvam 2012:38.

²⁰ Langhelle 1983:253.

²¹ Statistisk Sentralbyrå 1953:21.

²² Statistisk Sentralbyrå 1953:21.

²³ Statistisk Sentralbyrå 1963:18.

3.1 Stavangers første fire byutvidelsene

Den kraftige befolkningsveksten Stavanger opplevde på 1800-tallet, førte til at grensene fort ble trange. Stadig flere måtte bosette seg utenfor bygrensen, noe som medførte at forstadsbefolkningen i Hetland økte. Behovet for byutvidelser meldte seg derfor snart.

Den første byutvidelsen kom i 1848, da det oppstod forstadsstrøket øst for byen ble innlemmet. Utvidelsen medførte at byens areal ble nærmest fordoblet.²⁴ I forhold til byens fremtidige utvidelser, skiller 1848-utvidelsen seg ut ved at initiativet ikke kom fra byen. Forstadsbefolkningen bestod hovedsakelig av mindre velstående personer,²⁵ og byen var derfor ikke interessert i å få området tillagt byen. Byutvidelsen ble i stedet framtvet av staten, etter ønske fra både forstadsbefolkningen og Hetland.²⁶

Neste byutvidelse kom i 1866. Denne gang var det etter byens ønske. Byen hadde siden 1607 eid et stort område i Hetland. Området, som var kjent som Egenes Løkker, hadde i 1833 blitt stykket opp og solgt til byens borger. I 1860-årene ble mye av området solgt på ny til boligbyggere. De nye eierne fikk de samme rettighetene som de tidligere eierne hadde hatt. Det vil si de fikk tilgang til kommunale ytelses, men ettersom de ikke formelt tilhørte byen betalte de ikke eiendomsskatt. Det var dette misforholdet, som fikk byen til å søke en byutvidelse i 1866.²⁷

Byens tredje utvidelse kom i 1878. Denne gang var det byens behov for flere tomter, som lå bak byens utvidelsesønske. Byens seilskipsnæring var fremdeles i vekst og man utelukket heller ikke at vårsilden ville komme tilbake til byen. Man mente derfor at byen ville trenge plass til flere sjøhus. Byens byutvidelsesforslag ble derfor formet slik at byen fikk tillagt mest mulig kystlinjer og med minst mulig jordbruksområder. Hetland avviste forslaget. Det ville føre til at herredet mistet skatteinntekter, mens man ville bli sittende igjen med fattigutgiftene. Uenigheten mellom de to kommunene førte til at en kompromissløsning ble framtvet av statsmyndighetene. Den innebar at byen fikk utvidet sine kystlinjer, men måtte samtidig ta med seg mer av det uønskete jordbruksområdet på Hetlandshalvøya.²⁸

Den fjerde byutvidelsen kom i 1905. Bebyggelsen hadde spredt seg langt over bygrensen og vekk fra byens kontroll. Det oppsto derfor et ønske om å få utvidet grensene slik at man satte en

²⁴ Rådmannen Plan- og utviklingsseksjon 1990:2.

²⁵ Kallelid 2012:166f.

²⁶ Haaland 1999:66.

²⁷ Rådmannen Plan- og utviklingsseksjon 1990:3.

²⁸ Haaland 1999:147f.

stopper for den uregulerte bebyggelsen. Viktigst for byen var å få lukket to kiler som hadde blitt værende i Hetlands eie etter siste utvidelse. Nå tenkte man også litt mer langsiktig. Det hadde bare gått 20–30 år mellom de forrige byutvidelsene, før et nytt behov hadde dukket opp. Utvidelsen burde derfor bli så stor at den dekket byens behov for en lengre periode. Ønsket ble derfor å få innlemmet hele Hetlandshalvøya. Det ble bare med ønsket. Hetland godtok bare at kilene, samt et tynt belte rundt byens drikkevann Mosvatnet, ble innlemmet i byen.²⁹

3.2 Feiltagelsen fra 1905

Byutvidelsen i 1905 hadde ikke blitt så omfattende som byen opprinnelig hadde ønsket. Det tok ikke lang tid før man igjen mente det var behov for en ny utvidelse. I Stavanger bystyresak nr. 300 fra 1916,³⁰ blir æren for å belyse dette behovet, gitt til Stavangers stadsingeniør Saxegaard. Han hadde 15. februar 1912 henvendt seg skriftlig til magistraten i Stavanger, hvor han påpekte at byutvidelsen i 1905 ikke hadde bidratt til å løse byens problemer.

Områdene byen var blitt tilført i 1905, hadde vært utilfredsstillende. Ikke bare hadde omfanget vært for alt lite, men det hadde også hovedsakelig bestått av bebygde forstadsstrøk. Utvidelsen hadde derfor ikke bidratt til å løse byens totemangel. Stadsingeniøren anslo at det var rundt 300–400 mål tilgjengelig til ny bebyggelse i den sydlige delen av byen hvor utbyggingen for det meste foregikk. Med tanke på at byen brukte rundt 100–150 mål til bygging per år,³¹ var det klart at byen snart ville få store problemer med å finne plass til ny bebyggelse.

Tilførselen av forstadsstrøkene hadde heller ikke løst problemene med de tette grensene. Byens bebyggelse fortsatte å spre seg over grensen og inn i naboherredet Hetland,³² og vist ingen tegn til å stoppe. Mens byen hadde en respektabel befolkningsvekst på 17,5 prosent i tiåret 1910–1920, hadde byens nære forstadsstrøk³³ i samme periode hatt en vekst på hele 109,5 prosent.³⁴ For stadsingeniøren var utviklingen urovekkende, ettersom det skapte store vansker for blant annet byens reguleringsarbeid. Veier, vannledninger og kloakker måtte mange steder delvis

²⁹ Haaland 1999:205.

³⁰ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1916/300:2779.

³¹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1916/300:2279.

³² Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1916/300:2283.

³³ Hillevåg, Våland, Hetlandsmarka, Tjensvoll, Tasta og Hundvåg.

³⁴ Det Statistiske Centralbyrå 1922:26.

legges i Hetland, hvor Stavanger ikke hadde noen myndighet og derfor var avhengig av nabokommunene for videreføringen.³⁵

Stadsingeniøren anbefalte «[...] at byen optar spørmaal om en byytvidelse til overveielse [...]».³⁶

Anbefalingen fikk gehør i formandskapet, som 21. mars 1916, nedsatte en egen komite for å starte med det forberedende arbeidet. Komiteens arbeid resulterte i at bystyret den 29. desember 1916 vedtok at en skulle arbeide for å få byens grenser utvidet ved å få innlemmet:

- Den resterende delen av Hetlandshalvøya.
- Hillevåg sørover til og med arbeidsgården, som allerede var i Stavangers eie.
- En del av Tjensvoll som ville være innenfor de nye grensene, hvis man strakte en strak linje direkte fra den nye grensen ved arbeidsgården, til byens eksisterende vestgrense.
- Bybefolknings populære utfluktssted Ullandhaug, som blant annet hadde flere historiske minner. Her var det derimot ikke snakk om å sikre seg flere tomter til bebyggelse. Snarere imot ønsket man det motsatte: å unngå at det kom opp sjenerende bebyggelse, som ville ødelegge den verdien Ullandhaug hadde for byen.
- Det siste området man ønsket å få innlemmet var hele Hundvåg. Dette var en modifikasjon av komiteens opprinnelige forslag, som bare hadde omfattet en stripe av øya. Man fryktet at det opprinnelige forslaget om å innlemme bare 300 meter av Hundvåg, ville føre til at dette nye området fort ville bli oppbrukt, og at man derfor snart risikerte å måtte foreta ytterligere en utvidelse. Dermed ville det være fornuftig å innlemme hel øya med en gang, og dermed unngå at det i mellomtiden oppsto bebyggelse utenfor byens kontroll, slik man hadde opplevd på fastlandet. Samtidig ville det da også være fornuftig å innlemme Lindøy, ettersom denne allerede var i byens eie og bruk.³⁷

De nye grensene mente man ville løse problemene grensene medførte for byen. Forstedene ville komme under byens kontroll, noe som ville lette reguleringsarbeidet. Mens tilførselen av ledige tomter ville gi byen rom for videre vekst og utvikling. Omfanget av utvidelsen innebar at man forhåpentligvis ville unngå feilgrepet fra 1905. I stedet for å foreta en liten byutvidelse hvert tiår, kunne man nå løse behovene i lang tid framover i en enkel utvidelse. Ikke bare ville dette være

³⁵ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1916/300:2279.

³⁶ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1916/300:2780.

³⁷ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1916/300:2787ff.

positivt for byens videre utbygging, men man ville også spare tiden og pengene, som ellers ville gått til arbeidet med utvidelsene.

Stavanger bystyrets vedtak forble byens vedtak. Hetland hadde ingen ønske om å avstå enda mer av herredets arealer til Stavanger. Spesielt var byens krav om å få innlemmet Hillevåg, som nok kan omtales som Hetlands «kronjuvel», helt utelukket. Noe slik ville påføre herredet et alt for stort økonomisk tap.³⁸ I stedet tilbød Hetland i 1921 deler av Schancheholen og Tjensvoll, resten av Hetlandshalvøya og Marøy.³⁹ Dette var områder hvor bebyggelsen på begge sider av grensen hang tett sammen. Hetland var derfor villig til å imøtekomme Stavanger her, ettersom dette ville gi «[...] en grei grændselinje [...]».⁴⁰

At Hetland slik var villig til å avstå områder til Stavanger, hang muligens sammen med at byens tomtemangel også hadde en negativ påvirkning på Hetland. Blant annet irriterte Hetland seg over at Stavanger var begynt å bygge innenfor herredets grenser.⁴¹ Man mente at Stavanger plasserte sine mer vanskeligstilte familier her, slik at kostnaden dette medførte falt på Hetland.⁴² Å avstå disse områdene ville derfor bety færre kostnader for Hetland.

Argumentet ble derimot senere avvist av Hetlands byutvidelseskomite i overrettssaken mellom Hetland og Stavanger. Det vil si man avviste ikke at Stavanger hadde plassert ca. 230 fattige familier i Hetland, men at dette hadde gjort byutvidelsen ønskelig for Hetland. I stedet viste man til at den store majoriteten av de innlemmete områdene bestod av gode skatteyttere, med en samlet skatteinnbetaling på 218 000 kr.⁴³ Nå må det sies at dette innlegget kom i forbindelse med oppgjøret angående hvem av de to kommunene som skulle være ansvarlig for lånegarantien til beboere i de innlemmete områdene. Stavanger mente at en skulle dele ansvaret, ettersom begge hadde hatt fordeler av byutvidelsen. En oppfatning Hetland ikke var enig i og mente isteden at hele ansvaret lå ene og alene på Stavanger. Det var derfor i Hetlands interesser at utvidelsen ikke ble sett på som noen fordel for herredet og fordelene kan dermed ha blitt nedtonet.

³⁸ Stavanger Byarkiv. «Et resume av sakens historie fra Hetlands kommune ianledning nu raadende misforholde mellem Stavanger bykommune og Hetlands landskommune», [u.å.]:IV.

³⁹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1922/158:500.

⁴⁰ Stavanger Byarkiv. Hetland Byutvidelseskomite, «Indstilling fra Herredsstyret nedsatte Komite i Anledning "Utvidelse av Stavanger bys grændser"», (1919):7.

⁴¹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1922/158:500.

⁴² Stavanger Aftenblad 5.3.1920:1.

⁴³ Stavanger Byarkiv. Hetland byutvidelseskomite: «Innlegg i overrettssak: Hetland kommune mot Stavanger kommune.», (1929, 22. februar):1f.

3.3 Byutvidelsen av 1923 – en foreløpig avtale

Hetlands forslag ble først blankt avvist av Stavanger. Etter byutvidelseskomite anbefaling, holdt Stavanger fast på kravet om at Hillevåg måtte inngå i avtalen. Resultatet var at forhandlingene strandet, og hver av partene så på videre forhandlinger som meningsløst.⁴⁴ Likevel ble i 1922 enige om en *foreløpig* byutvidelse, der Stavanger godtok Hetlands opprinnelige forslag.⁴⁵ Stavanger bystyre vedtok forslaget mot tre stemmer, og utvidelsen ble vedtatt av Stortinget ved lov 1. juni 1923. Bystyrerepresentant Skaar som var blant de tre som stemte imot, fremholdt at de nye grensene fremdeles var alt små og derfor ikke ville løse byens problemer.⁴⁶ Skaar hadde et poeng. Feilen fra 1905 var blitt gjentatt. Forskjellen lå derimot i ordet *foreløpig*. Det antydte at det ikke var ment som noen endelig løsning, men isteden en løsning som ville løse noen av problemene mens man ventet på den endelige byutvidelse.

Den foreløpige byutvidelsen viste seg å bli mer langvarig enn man nok egentlig hadde ønsket, selv om de fleste av grenseproblemene, som Skaar hadde advart mot, fremdeles stod uløst. Stavangers utvidete grense var fremdeles trang, med de samme ulempene som hadde eksistert før utvidelsen: Bebyggelsen fortsatte å spre seg utover grensene og ga de samme problemene for reguleringen som man hadde håpet å få løst med utvidelsen. Heller ikke tomtmangelproblemet var i noen særlig grad blitt løst, ettersom en betydelig del av de nye innlemmete områdene, allerede var bebygde.

For Stavanger skulle det derfor fortsatt være gode grunner for å få en ny og mer varig byutvidelse, men det skjedde ikke. I stedet stilnet debatten helt i resten av 1920-årene. Dette hang sammen med den økonomiske situasjonen i Norge, som var blitt ganske annerledes ved byutvidelsen i 1923, enn da forslaget om byutvidelse hadde kommet i tiåret før. Landet var nå kommet inn i en økonomisk krisetid, med problemer for både industri og kommuner.⁴⁷

For Stavanger med sin ensartet og eksportorienterte hermetikkindustri ble krisen ekstra hard.⁴⁸ Det medførte at arbeidsløsheten ble større enn i de fleste andre byene.⁴⁹ For byens borgerlig flertall var en av hovedprioritetene å betale ned byens store gjeld.⁵⁰ En byutvidelse var nå lite

⁴⁴ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1922/158:500.

⁴⁵ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1922/158:504.

⁴⁶ Stavanger Aftenblad 22.9.1922.

⁴⁷ Furre 2000:20ff.

⁴⁸ Stugu 2006:397.

⁴⁹ Haaland 2012:215.

⁵⁰ Titlestad 1987:70f.

attraktivt. Det siste den kriserammede byen trengte, var nok å få forsørgeransvaret for enda flere vanskeligstilte.

Byens grenseproblemer var heller ikke så merkbare under krisetiden, som de hadde vært i 1916.⁵¹ I tiåret 1920–1930 steg byens befolkning med bare 6,8 prosent. Veksten kan ene og alene forklares med byutvidelsen i 1923. Uten utvidelsen ville byen hatt en nedgang på 0,2 prosent.⁵² Det eksisterte dermed ikke det samme befolkningspresset som byen hadde opplevd før krisen. I tillegg var byggeaktiviteten temmelig laber, rundt 1925 ble det bare bygget rundt 20–30 hus i året.⁵³ En eventuell byutvidelse i perioden ville dermed gitt færre fordeler og flere ulemper. Resultatet var at ytterligere byutvidelser uteble, men dermed også at grenseproblemene forble uløst.

3.4 Stavanger går for sammenslåing

Krisetidene avtok i 1930-årene, og ved slutten av tiåret var byggeaktiviteten i Stavanger igjen i full sving.⁵⁴ Effekten ble at presset på grensene igjen begynte å bli merkbart for byen, og at en ny byutvidelse ble stadig mer tiltrekkende.

I 1934 hadde Stavanger hatt en egen reguleringsjef i to år, og Stavanger Aftenblad var nysgjerrig på hvordan det gikk med arbeidet med den etterlengtede byplanen.⁵⁵ Reguleringsjef Jenssen kunne meddele at byplanen stort sett var ferdig. Bare litt detaljarbeid gjenstod. Derimot hadde grensene satt en stopper for reguleringsarbeidet i grenseområdene, og da spesielt i Hillevågsdalen. En byutvidelse mente han ville være den beste løsningen for å ordne, hva han anså som, Stavangers unaturlige grenser.

Reguleringsjefen var også bekymret over at industrien fikk stadig mindre plass innenfor bygrensene, og derfor søkte sørover til Hetlands Hillevåg. Videre hadde de forbedrede samferdselsmidlene økt mobiliteten blant innbyggerne. Bebyggelsen spredte seg raskere og over større avstander enn tidligere. Reguleringsjefen var derfor ikke særlig begeistret over at det var nabokommunen som fikk fordelene av veksten han anså som Stavangers fortjeneste.

⁵¹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyes trykte forhandlinger 1948/136:790.

⁵² Det Statistiske Centralbyrå 1932:16*.

⁵³ Haaland, Anders 2012:268.

⁵⁴ Stavanger Aftenblad 22.8.1939.

⁵⁵ Stavanger Aftenblad 8.9.1934.

Argumentene til reguleringsjefen var mer eller mindre de samme som stadsingeniøren hadde hatt tjuv år tidligere. Fremdeles var man bekymret over at bebyggelsen spredte seg over grensene og dermed bort fra byens kontroll og regulering. I begge tilfellene kan vi også ane et vist eierskap over *alt* som kan oppfattes som bymessig. At ettersom det bymessige hadde sitt utspring fra byen, var «[...] den beste løsning [...] at hele den bymessige bebyggelsen [ble] en administrativ enhet.»⁵⁶

Tre år senere, i 1937, kom det et nytt innlegg i byutvidelsesdebatten. Avisen 1ste Mai⁵⁷ hadde meddelt at Stavangers tiltaksnemnd, for å sikre Stavangers fremtid, ønsket å «sluke» hele Hetlands kystlinje på vestsiden av Gandsfjorden. Til dette gjorde ordføreren i Hetland det klart dagen etter, at kommunen ikke ville la Stavanger sluke noe som helst og at «[f]olk her ute vil bygge og bo i Hetland som hittil.»⁵⁸ Videreutvikling av områdene hadde Hetland selv planer om å gjennomføre. Stavanger og Hetland kunne heller utvide samarbeidet dem imellom. Til slutt kom ordføreren med en liten advarsel til byen: Hetland var nå Rogaland fylkeskommune største skatteyter. Det ville derfor ikke være like lett som tidligere for Stavanger å utvide sine grenser på herredets bekostning.

Trusselen fra Hetlands ordfører var ikke uten belegg. Byene var ikke, og hadde aldri vært, en del av fylkeskommunen. En stor del av inntektene til fylket kom fra fylkesskatten, som ble utelukkende betalt av herredene. Et hvert område og en hver skatteyter, som ble forflyttet fra et herred til en by, ville bety et inntektstap for fylket. Verre ble det også av at områdene, som gikk med i en byutvidelse, som regel var forstadsstrøk. Disse var, på grunn av sin nærhet til byen, blant herredenes mest befolkete og rikeste deler. Det var derfor i fylkets interesse at herredene forble mest mulig intakte. Det ville sikre at inntekten forble hos fylket og ikke hos byen. Det innebar at så lenge byene ikke var en del av fylket, ville alle byutvidelsesplaner bli møtt av motstand fra fylket.

På den politiske dagsorden kom spørsmålet om en ny byutvidelse først opp 29. desember 1938. Da ble saken behandlet av Stavanger formannskap etter en forespørsel fra Stavangers varaordfører Ole Bergesen (H).⁵⁹ Saken ble så sendt videre til reguleringsjefen, som deretter

⁵⁶ Stavanger Aftenblad 8.9.1934.

⁵⁷ 1ste Mai 9.9.1937

⁵⁸ Stavanger Aftenblad 10.9.1937.

⁵⁹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:788.

begynte arbeidet med en innstilling angående behovet for en byutvidelse.⁶⁰ Dette arbeidet lå ferdig 9. mars 1939.⁶¹ Etter anbefaling fra reguleringsjefen ble en ny byutvidelseskomite opprettet 6. juli 1939.

I innstillingen påpekte reguleringsjefen, slik han hadde til Aftenbladet i 1934, at byutvidelsen fra 1923 hadde gitt Stavanger ugunstige grenser mot Hetland. Spesielt fremholdt han byens sørlige grense, som en stor ulempe. Problemet slik som han så det, var at bebyggelsen i en by, som regel foretrakk å følge kysten og byens hovedferdselsårer. Bebyggelsen ble derfor konsentrert enkelte steder, mens andre steder forble mindre attraktive. For Stavangers del innebar det at bebyggelsen konsentrerte seg i områdene langs Gandsfjorden, riksveien og jernbanen. Alle tre av disse gikk sørover og inn i Hetland. I byens andel av disse områdene var det få muligheter for videre utbygging. Det var derfor naturlig at bebyggelsen søkte til Hetland, hvor det fremdeles var god plass for videre utbygging.⁶²

Resultatet var at både forstads- og industribebyggelsen i Hetland fortsatte å øke. De var i ferd med å utvikle seg til et eget bysamfunn. Noe reguleringsjefen mente var svært uheldig. For det første var han bekymret over det konkurranseforholdet, som ville oppstå med så tette, men likevel separerte bysamfunn. Hver av de to partene ville arbeide hver for seg, om det var for å tiltrekke seg industri og annen kommersiell virksomhet, eller å løse de ulike kommunale oppgavene som hører et bysamfunn til. Denne todelingen var ulogisk.⁶³ Stavanger og Hetland hang så tett sammen med en sammenhengende bebyggelse, at det var som en kropp som ble styrt av to hoder.

Mest negativ ville denne situasjonen være for Stavanger. På grunn av sine trange grenser og dermed mangel på ledige areal, ville byen ha problemer med å konkurrere med Hetland. Fra Stavangers ståsted var således den nye utviklingen spesielt uønsket. Det ville medføre at byen stagnerte og muligens også ville oppleve en nedgang. Dette ville derimot også kunne slå negativt ut for både Hetland og andre nærliggende kommuner. Stavanger var et regionalt sentralsted for omlandet. For Hetland og resten av omlandet var det Stavanger som var *byen*. I tillegg var det Stavanger som var opphavet til en stor del av byggeaktiviteten i Hetland, det vil si at det var

⁶⁰ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyes trykte forhandlinger 1948/136:790.

⁶¹ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939).

⁶² Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):6f.

⁶³ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):6f.

virksomhet i Stavanger som hadde skapt dette behovet. Ble Stavanger svekket kunne dermed også Hetland bli svekket.⁶⁴

Et annet problem var at Stavanger var en *bykommune* mens Hetland var en *herredskommune*. Rent formelt innebar det at de to kommunene fulgte hver sitt lovverk: Stavanger fulgte bykommuneloven og Hetland fulgte landkommuneloven. Skillet var derimot blitt gradvis redusert siden 1840-årene.⁶⁵ For reguleringsjefen var hovedproblemet at by- og herredskommuner ikke alltid hadde de samme prioriteringene. Spesielt var han bekymret over at kravene til vann og kloakk ikke var like strenge i herredet, som de var i en bykommune. Dette medførte at mens man i Stavanger måtte være tilknyttet et offentlig kloakknnett før man i det hele tatt fikk byggetillatelse, kunne man over grensen i Hetland fint bygge hus med septiktanker.

Mest urovekkende var bruken av septiktanker i bebyggelsen på Stokka. Disse lå nær byens drikkevann, Store-Stokkavannet, og var en trussel mot kvaliteten og renheten av vannet. Dette, sammen med at han syntes at området hadde fine omgivelser og dermed hadde et godt potensial som et velutformet boligområde, gjorde at han mente at det «[...] vilde [...] være sørgelig om det skulde gå alt for lang tid før de kom under byens regulerende innflytelse.»⁶⁶ Hetland hadde, som herred, verken interesse eller kapasitet til å utføre de ulike oppgavene og pliktene reguleringsjefen mente var viktige for tettbebyggelser. Det var derfor i alles interesse at *byen* Stavanger fikk kontroll over både de nåværende og fremtidige tettbebyggelsene i Hetland.⁶⁷

Den beste løsningen var å fullføre den foreløpige byutvidelsen fra 1923. Det ved å foreta en mer omfattende utvidelse, slik man hadde ønsket i 1916. Nå måtte derimot grensene flyttes enda lenger sør enn i 1916-vedtaket. Bebyggelsen hadde i mellomtiden fortsatt å bre seg utover et stadig større område. Hvis man var for forsiktige når det gjaldt de nye grensene, kunne man risikere at det igjen ville dukke opp nye bysamfunn på «feil» side av grensen. Dermed ville man være tilbake der man begynte.

En slik sammenslåing av Stavanger og Hetland ville ikke bare føre til at de problemene Stavanger følte, fikk en god og langsiktig løsning. Selve utvidelsesprosessen ville også både bli enklere og billigere, enn den ville ved en partiell utvidelse. Det ville ikke være behov for langvarige

⁶⁴ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):4f.

⁶⁵ Grønlie 1987:214.

⁶⁶ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):7.

⁶⁷ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):5.

forhandlinger om hvilke områder som skulle være og ikke skulle være en del av utvidelsen. Alle ressurser kunne derfor bli brukt på gjennomførelsen av sammenslåingen. Når sammenslåingen var ferdig ville også det økonomiske oppgjøret bli minimale. Hetland ville ha sluttet å eksistere og ville derfor ikke kreve noen økonomisk kompensasjon. Dermed ville man kun trenge å forholde seg økonomisk til fylket og de kommunene som ville overta de uønskete arealene som ikke inngikk i sammenslåingen.⁶⁸

Reguleringsjefens anbefaling, 9. mars 1939, var derfor «[...] at man slår Hetlands arealer vest for Gannsfjorden samt Hundvåg og småøyene til Riska sognegrense sammen med Stavanger til en bykommune.»⁶⁹ For å sikre full kontroll over Store-Stokkavannet og dets nedgangsfelt måtte man også få en partiell utvidelse mot Madla herred. Med dette var utvidelsesprosessen kommet over i en ny fase. Det var ikke lenger snakk om en byutvidelsesprosess, men en sammenslåingsprosess.

Det var viktig å opprette tidlig kontakt med de to aktuelle kommunene, og få dem med i en felles byutvidelseskomite. Ved at alle parter ble med tidlig, ville eventuelle uenigheter kunne bli luket vekk tidlig. I det minste ville man tidlig «[...] få full rede på, hvor Hetland står i dette spørsmålet.»⁷⁰ Stavangers byutvidelseskomite sendte derfor en invitasjon til både Hetland og Madla. Her ble de to kommunene tilbudt å utnevne medlemmer til en felles byutvidelseskomite, som skulle «[...] gjenopta det i 1923 midertidig avbrutte arbeid med utvidelse av Stavanger bys grenser.»⁷¹ Formuleringen i skrivet viser at Stavanger ikke oppfattet, eller i det minste ikke ville at andre skulle oppfatte, de nye byutvidelsesplanene som *nye*. De nye planene var ikke et *nytt* tilfelle av at Stavanger atter en gang ønsket å karre til seg mer land fra nabokommunen. I stedet var det en naturlig fortsettelse av et arbeid som begge parter hadde vært enig å oppta en gang i fremtiden. Det er dermed ikke utenkelig at Stavanger håpet, og muligens forventet, at Hetland skulle se det som sin plikt å fortsette forhandlingene.

Svaret til byutvidelseskomiteen fra begge de forespurte kommunene var hovedsakelig det samme. Ingen av dem hadde noen ønske om å avstå noe som helst av sine arealer til Stavanger. De hadde derfor ingen grunn til å delta i en felles byutvidelseskomite.⁷² Dette svaret kan ikke ha

⁶⁸ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):11.

⁶⁹ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):13.

⁷⁰ Stavanger Byarkiv. Reguleringsjefen i Stavanger, «Reguleringsjefens innstilling av 9/3-39», (9.3.1939):11.

⁷¹ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Stavanger byutvidelseskomite til Hetland formannskap (4.9.1939).

⁷² Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger. 1948/136:790.

vært en altfor stor overraskelse for Stavanger, ettersom det var den samme oppfatningen Hetlands ordfører hadde gitt uttrykk for til Aftenbladet 10. september 1937. Hetlands og Madlas svar satte derimot ingen stopper for byutvidelsesarbeidet. Det forberedende arbeidet fortsatte fram til 27. september 1940, da man på grunn av krigen valgte å legge saken på is.⁷³

3.5 Planene om et stor-Stavanger under krigen

Krigen satte ikke endelig stopp for Stavangers utvidelsesplaner. Det ble bare et lite avbrekk. Et drøyt år etter at den opprinnelige komiteen hadde lagt ned sitt arbeid, ble en ny byutvidelseskomite etablert av det nye regime 5. august 1941. Man ønsket å gjennomføre det forslaget som var blitt utarbeidet i 1939. Ny henvendelse ble sendt til Hetland og Madla, med det samme tilbudte om representasjon i en felles komite. Denne gang valgte man derimot å tydeliggjøre at utvidelsen i 1923 kun hadde vært foreløpig ved å inkludere to utdrag fra henholdsvis *Stavanger bystyrehefte* og *Hetland herredstyre beslutning*. Her kom byutvidelsens foreløpige natur til uttrykk.⁷⁴ Nå skulle det dermed ikke være noen tvil, om at man fortsatte det arbeidet som begge partene hadde vært enig om at skulle bli tatt opp ved en senere anledning. En anledning som Stavanger mente var nå.

Svaret på invitasjonen fra Hetland og Madla var også den samme, som ved den forrige henvendelse. Man ønsket ikke å delta i en felles byutvidelseskomite som hadde som mål, å utslette deres egne kommuner.⁷⁵ Ordføreren i Hetland nevnte i sitt svarbrev at han personlig hadde forståelse for at en bys vekst ikke måtte hindres av for trange grenser, men fortsatte med å nevne at han ikke hadde fått noen opplysninger om at dette var tilfellet for Stavanger. Det var dermed ikke behov for noen nye utvidelser.⁷⁶

Tross nabokommunenes store motstand, fortsatte Stavanger med sitt arbeid for en sammenslåing. Etter anbefaling fra ministerpresidenten bestemte man seg for å sende en henvendelse til Innenriksdepartementet. I den anledningen ble det utarbeidet fire ulike alternativ der omfanget av utvidelsen ble gradvis mindre for hvert alternativ:

⁷³ Stavanger Byarkiv Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:790.

⁷⁴ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Stavanger byutvidelseskomite til ordføreren i Hetland herred, 3.9.1941

⁷⁵ Stavanger Byarkiv Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:791

⁷⁶ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Ordføreren i Hetland til ordføreren i Stavanger, 17.9.1941

- Det første og videste alternativet var en storkommune hvor byene Stavanger og Sandnes, samt herredene Hetland, Randaberg, Madla og deler av Sola og Høyland, ble slått sammen til en bykommune.
- I alternativ II var omfanget av sammenslåingen begrenset til Stavanger, Hetland, Randaberg, Madla og en mindre del av Sola.
- De to siste alternativene fulgte mer eller mindre reguleringsjefens forslag fra 1939, men med litt mer av Madla, samt en liten del av Sola. Den eneste forskjellen mellom de to alternativene, var at i alternativ III var Madla og Randaberg slått sammen til et herred, noe de ikke var i alternativ IV.

Alternativ I, å slå sammen Stavanger og Sandnes, var det foretrukne. Man valgte likevel å benytte alternativ II i henvendelsen til Innenriksdepartementet. Tanken var at dette alternativet ville uansett være en naturlig begynnelse for en fremtidig sammenslåing med Sandnes.⁷⁷ Tanken var dermed å skape et stor-Stavanger, som ville omfatte det meste av Nord-Jæren.

Denne visjonen ble naturlig ikke delt av Hetland. Hetlands N.S.-lag bemerket i et skriv til Innenriksdepartementet at kommunen uavhengig av hvilket alternativ man valgte, ville slutte å eksistere som egen kommune.⁷⁸

Om Stavanger hadde håpet på at Innenriksdepartementet ville få fart i byutvidelsessaken, ble man nok litt skuffet. Svaret som kom fra departementet i 1943, var en forespørsel om saken kunne bli utredet videre av Stavanger og forelegges interesserte kommuner. Selv om Stavanger ikke hadde noen problem med å ta på seg dette arbeidet, ville det likevel innebære en ny langvarig prosess. Med dette i tankene valgte man istedenfor å satse på en mer gradvis utvidelse, ved at man til å begynne med kun ønsket en sammenslåing av Stavanger og Hetland.⁷⁹

Proessen fikk derimot enda et tilbakeslag da departementet meddelte at man skulle utrede kommuneinndelingsspørsmålet på nasjonalt nivå. Inndelingssaker hvor det ikke et eksisterte et øyeblikkelig behov for slike endringer, ville derfor ikke bli behandle av departementet.⁸⁰ For Stavanger sin del mente departementet, med støtte fra Hetland og fylke, at dette behovet ikke var til stede. Til tross for motgangen fortsatte likevel Stavanger sitt arbeid for en ny byutvidelse.

⁷⁷ Stavanger Byarkiv. Byutvidelseskomiteen Stavanger Kommune 1939–1947

⁷⁸ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Hetlands lag av N.S. til Innenriksdepartementet 8.12.1942

⁷⁹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:791

⁸⁰ Stavanger Byarkiv. Bystyrets forhandlinger 1948/136:792

Dette arbeidet førte ikke fram. Ved krigens slutt var situasjonen den samme som den hadde vært før krigen.⁸¹

3.6 Oppsummering 1848–1945

I perioden 1848–1945 gikk Stavangers ønske fra ikke å ønske en byutvidelse, til ønske om små partielle utvidelser, og til ønske om en mer omfattende partielle utvidelser. Ettersom verken byutvidelsen av 1905 eller 1923, ble av det omfanget byen hadde ønsket, ble partielle utvidelser sett som mindre ønskelige fra byens side. Grunnet den økonomiske krisen ble det ikke foretatt noen ytterligere forsøk på å få i stand en byutvidelse før 1939. I mellomtiden hadde utviklingen i bebyggelsen og befolkningen ført til at det ble behov for en stor utvidelse. Byen konkluderte derfor at en «full» sammenslåing med Hetland var å foretrekke. Grunnet motstand fra både Hetland og Madla og krigsutbruddet, ble forsøkene mislykket.

Under krigen så sammenslåingsplanene sitt største omfang, men grunnet fortsatt motstand fra herredene og at staten påbegynte sin egen prosess, førte ikke dette arbeidet til noe resultat.

4 1945–1949: Stavanger og staten starter hver sin prosess

Fem år med tysk okkupasjon under andre verdenskrig hadde satt noen tydelige spor i Norge. Mest synlig var ødeleggelsene i Finnmark og Nord-Troms, hvor hele landsdelen lå i ruiner. Bombeangrep hadde også satt sine spor i en rekke av de norske kystbyene. Bildet av et nedslitt og utarmet land, slik datidens politikere fremstilte det, stemmer derimot ikke helt. Det tok ikke så lang tid før landet var tilbake til et førkrignivå. Nettoproduksjonen og det private forbruket nådde 1939-nivå allerede i 1946,⁸² noe som ikke hadde vært mulig hvis landet var så nedslitt som politikernes retorikk tilsa. Likevel brukte politikerne bildet for alt det var verdt. Hovedprioriteten for de norske myndighetene ble å gjenreise landet. Det innebar ikke bare at krigsskadene skulle repareres. Hele landet skulle moderniseres og bringes inn i en ny tidsalder. Det skulle sentraliseres og effektiviseres. Ny industri skulle bygges, for å gi arbeid til folket og øke landet verdiskapning.⁸³

⁸¹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger s 1948/136:792

⁸² Nielsen 2011b:144.

⁸³ Furre 2000:140f.

4.1 Løsningen er fremdeles en sammenslåing

Det manglet ikke på optimisme i etterkrigstidens retorikk, nå skulle *alle* få sin *egen* bolig.⁸⁴ Viljen til å bygge var dermed til stede, det samme kan derimot ikke sies om byggematerialene.

Etterkrigstiden var preget av rasjonering og mangel på det meste, inklusivt byggemateriale. Når materialene skulle fordeles ble de krigsskadete områdene og bygningene derfor prioritert. For Stavangers del innebar det en temmelig laber byggeaktivitet. Ettersom byen hadde kommet relativt uskadd gjennom krigen, var den ikke blant de mest prioriterte når materialene skulle fordeles.⁸⁵ Det medførte at det i 1946 kun ble bygget fire nye hus: to eneboliger og to tomannsboliger.⁸⁶

I en slik situasjon med lite byggeaktivitet, skulle en tro at både viljen og behovet for en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland, ikke ville være blant de mest pressende sakene. Økt tilgang til ledige tomter, ville ikke ført til økt utbygging, ettersom byggematerialene fremdeles ville mangle. Situasjonen i etterkrigstiden kan dermed minne om situasjonen i mellomkrigstiden, hvor manglende finanser hemmet utbyggingen. Forskjellen er likevel at mens man etter 1923 satte alle planer om videre byutvidelse på vent, valgte man isteden i 1945 å akselerere arbeidet for en ny byutvidelse.

Grunnen var at behovet for nye boliger fremdeles var høyst til stede. De materielle ødeleggelsene for Stavanger under krigen hadde vært minimale, men det hadde også vært tilfelle for boligbyggingen.⁸⁷ Byens kondemnering av boliger bidro med å senke antall tilgjengelige boliger. Det ble heller ikke bedre av at man i fredsruset hadde satt til verden rekordstore barnekull, eller at stadig flere igjen trakk mot byene.⁸⁸ Alt i alt var boligsituasjonene i Stavanger gått fra vondt til verre. Det var nå snakk om bolignød. For å bøte på noe av problemet ble tyskerbrakker, både i byen og Hetland, brukt som midlertidige boliger. En annen ordning var å plassere boligtrengende i bebodde hus hvor man mente det var plass til overs.⁸⁹

For mange var den beste løsningen på boligkrisen fremdeles en byutvidelse. Blant dem var byens fremtidige ordfører Magnus Karlson (Ap). Han mente at byens tilgjengelige byggetomter var «[...]

⁸⁴ Furre 2000:132.

⁸⁵ Stavanger Aftenblad 31.12.1946.

⁸⁶ Stavanger Byarkiv. Stavanger Kommune Folkeregister og statistisk kontor, *Befolkningsutvikling i Stavanger og de omkringliggende herreder 1931–1961*, (12.11.1962).

⁸⁷ Bergsgard 2007:25.

⁸⁸ Furre 2000:132

⁸⁹ Johannessen 1994:100.

alt for små [og at b]yggning [der, kunne] bare bli en foreløpig løsning». ⁹⁰ For Karlson hang dette sammen med at han ikke anbefalte å bygge i høyden, noe som er nødvendig hvis man ønsker en størst mulig utnyttelsesgrad av mindre tomter.

Karlsons var ikke alene om å være motstander mot å bygge i høyden. I byen var det ikke tradisjon i å bo i høyden. Stavanger hadde alltid vært dominert av enkeltstående trehus. Hovedsakelig horisontaldelte tomannsboliger. Leiegårder og lignende, som man kunne finne i andre byer, spesielt i Oslo, var så å si fraværende i byen. Heller ikke murhus hadde fått noe særlig fotfeste i byen. Gjennom murtvangsloven av 1906 forsøkte staten å få byene til å bygge i mur, ved at det ble innført murtvang i byenes sentrum. I Stavanger ble dette forsøket omgått ved en liberal tildeling av dispensasjoner og en murtvangsgrense som hovedsakelig omfattet byens eksisterende bebyggelse. ⁹¹

Stavangers trehusbebyggelse må ta litt av skylden for at det ble behovet for byutvidelser. Den var arealkrevende, noe som innebar at bybebyggelsen spredte seg raskt og over store områder. Denne tendensen ble forsterket av bygningsloven av 1896. Her ble det krav om enten brannmur eller en avstand på minst fem meter mellom husene. I Stavanger valgte man hovedsakelig det siste, med den følgen at bebyggelsen ble enda mer spredt. ⁹² Skulle man bygge nok boliger uten å gå i høyden, måtte man få mer plass. Den beste løsningen da var å få tillagt byen nye tomter gjennom en ny byutvidelse.

Det var ingen konflikt i å arbeide for en utvidelse, selv om det umiddelbart etter krigen ikke var et pressende behov til stede. Erfaringene vist at det å få utvidet byens grenser var en langvarig prosess. En byutvidelse ville nok derfor ikke være på plass før etter at materialtilgangen var blitt forbedret. I Stavanger var man allerede begynt å planlegge framtidige boligprosjekter, slik at man straks kunne begynne å bygge når muligheten igjen bød seg. ⁹³ En planlegging av en byutvidelse vil dermed også passe fint.

⁹⁰ Stavanger Aftenblad 29.10.1945:2

⁹¹ Utne 1988:36.

⁹² Utne 1988:36.

⁹³ Stavanger Aftenblad, 31.12.1946

Det tok derfor ikke lang tid før det kom et nytt forslag fra Magnus Karlson om at man måtte få fortgang i arbeidet. Forslaget fikk medhold i Stavanger formannskap 18. oktober 1945. Man bestemte vider at finansutvalget skulle fungere som den nye byutvidelseskomiteen.⁹⁴

Den nye byutvidelseskomiteen møttes for første gang 8. januar 1946, for å bestemme hvilken retning den skulle arbeide for. Etter en redegjørelse over byutvidelsessakens utvikling fra og med 1939, ble det bestemt at man skulle arbeide for en sammenslåing av Stavanger og den delen av Hetland som lå på byens siden av Gandsfjorden.⁹⁵

Krigens mer grandiose planer ble dermed forkastet. Begrunnelsen for valget fremkommer ikke i møteboken for byutvidelseskomiteen, foruten en kort kommentar om at de ulike alternativene var blitt diskutert.⁹⁶ Det kan ikke ses bort i fra at de mer grandiose planene hang for tett sammen med N.S. styret. og at de dermed i etterkrigstidens øyne var «besudlet». Dette var jo tilfelle for mye annet. For eksempel ble reguleringsjef Jenssen, som i sin rolle som reguleringsjef hadde spilt en viktig rolle i byutvidelsesplanene, sagt opp på grunn forhold under krigen.⁹⁷

Dette synet blir forsterket i senere tids fremstillinger av sammenslåingsprosessen. Her behandler man ofte prosessen fra 1945, som en *nyoppstartet* sammenslåingsprosess eller at det var den avsluttede prosessen fra 1939, som ble *gjenoppstartet*. Det som skjedde under krigen hopper man over, eller det nevnes kort i forbifarten at det også da ble arbeidet for en sammenslåing, uten å knytte denne noe videre til 1945-prosessen. Dette er derimot ikke et syn som fult ut deles av samtiden. I Stavanger bystyres forhandlinger sak nr. 136/1948, kan vi lese at formannskapet i 1945 vedtok «[...] at arbeidet med byutvidelsen skulle påskyndes.»⁹⁸ Det fremstår dermed ikke at man ønsket å starte en ny byutvidelsesprosess eller gjenoppta den, men isteden valgte å få fortgang i saken, noe som innebærer at prosessen allerede var i gang. Riktignok satte man et skille mellom «[...] N.S. myndighetene [...]» og «[...] byens lovlige myndigheter [...]», men ellers er det lite som tyder på at man satte et markant skille i selve byutvidelsesprosessen. Den nye byutvidelseskomiteen fortsatte også å bruke den samme møteboka, med det eneste skille at det nå var «[e]tter okkupasjonen.»⁹⁹

⁹⁴ Stavanger Byarkiv. Byutvidelseskomiteen Stavanger Kommune 1939–1947, møtebok.

⁹⁵ Stavanger Byarkiv. Byutvidelseskomiteen Stavanger Kommune 1939–1947, møtebok

⁹⁶ Stavanger Byarkiv. Byutvidelseskomiteen Stavanger Kommune 1939–1947, møtebok.

⁹⁷ Bergsgard 2007:34.

⁹⁸ Stavanger Byarkiv. Bystyrets forhandlinger 136/1948:788.

⁹⁹ Stavanger Byarkiv. Byutvidelseskomiteen Stavanger Kommune 1939–1947, møtebok.

Et mindre omfattende alternativ forenklet den videre arbeidet med byutvidelsen. Arbeidet var allerede påbegynt under krigen og man kunne derfor benytte materialet som her var innsamlet. Man sparte dermed den tiden dette arbeidet ville krevd, hvis man skulle starte helt fra bunn av. Byens tidligere tekniske rådmannen, Hans L. Juell, ble ansatt for å fortsette arbeidet og utrede et forslag.¹⁰⁰

4.2 En nasjonal revisjon av kommuneinndelingen

Stavanger var ikke alene om å ønske grenseendringer. Flere andre norske byer ønsket det samme. Enda viktigere, var det at også statsmyndighetene ønsket en endring av den norske kommuneinndelingen. I etterkrigstidens var en av de store ambisjonene å få et moderne og rasjonelt samfunn. De norske kommunene kom da i søkelyset. For grensene til mange av disse var langt fra rasjonelle. De var blitt avleggs grunnet utviklingen landet hadde opplevd etter 1837. Da hovedsakelig grunnet utviklingen innen samferdsel og kommunenes aktivitetsomfang.

4.2.1 Samferdselsutviklingen

I 1837, og en god stund etter, var kommunene passe store. Hvis noe var de mange steder litt for store. Datidens samferdselsmiddel, beina, båten, hesten, sleden ol., satte en begrensning på hvor langt det var praktisk å reise, før tidsbruken ble for omfattende. Avstanden mellom kommunens sentrum og deler av kommunen, var noen steder for stor. Enkelte områder ble liggende isolert fra resten av kommunen. Avstandsproblemene løst man ofte ved bruk av sognekommuner, og hvis avstanden forble et stort problem, med en deling av kommunene. Det siste ble stadig mer vanlig etter som de kommunale aktivitetene økte, og dermed også behovet for hyppigere kontakt mellom kommunen og dens innbyggere. Samferdselen, eller snarere mangelen av den, bidro slik til at det i løpet av 1800-tallet hadde blitt stadige flere kommuner, mens selve kommune var blitt mindre.

Grunnet et dårlig og ofte fraværende veinett, var båten det raskeste og letteste middelet for å bevege seg over avstander langs kysten. Vannveien var datidens hovedfartsåre. Bindeleddet som bandt samfunn sammen. Det var derfor ikke uvanlig eller unaturlig at en kommune bestod av områder som lå på hver sin side av en fjord. Tvert om var en slik inndeling etter tidens

¹⁰⁰ Stavanger Byarkiv. Bystyrets forhandlinger 136/1948:788.

samferdselsforhold både naturlig og rasjonell. Det kan ikke sies om forholdene i 1945. Nå var mange av kommunene blitt urasjonelle. Både med tanke på kommunenes sammensetning og størrelse. Grunnen var at samferdselen var blitt markant forandret siden 1837.

Med overgangen til pengehusholdninger på 1800-tallet, fikk veiene en stadig viktigere rolle. De ga bedre tilgang til markedene, hvor man kunne selge og kjøpe varer. Fra 1850-årene begynte man for alvor å bygge ut det norske veinett.¹⁰¹ Veiene ble stadig flere og bedre. Det innebar en endring i folks reisemønster. Spesielt ble dette tilfelle etter introduksjonen av bilen rundt 1900. Å reise over lengre avstander ble både lettere og raskere. Avstander som tidligere hadde splittet kommuner, ble nå overkommelig. Forvaltningsmessig var det derfor ikke lenger stort behov for å ha små kommuner.

Mest urasjonell ble de kommunene som lå på hver sin side av en fjord. Bedre veitilgang gjorde at transporten forflyttet seg fra havet til veien. Lokale sentralfunksjoner fulgte normalt etter. Kommunenes sentrum ble derfor liggende langs hovedveien, og ikke, som tidligere, langs havnen.¹⁰² Overgangen til veitransport innebar at det ble lettere og mer naturlig for innbyggerne å søke til nabokommuners sentre, som man hadde landforbindelse med, enn til sitt eget kommunesenter, som lå på motsatt side av fjorden. Havet bandt ikke lenger kommunen sammen, men var nå noe som skilte den.

Den økte mobiliteten utviklingen i samferdselen innebar, førte også til at byenes forstadsbebyggelse spredte seg raskere enn før. Det ble nå mulig å bosette seg lenger vekk fra arbeidsstedet, enn det som tidligere hadde vært mulig. Egne bolig- og industristrøk ble dermed mulig, til glede for byplanleggerne.¹⁰³ For byene, slik som Stavanger, ble det likevel et problem, ettersom forstadsbebyggelsen akselererte og tappet byene for innbyggere.

At utviklingen i samferdselen gjorde avstandene mindre medførte også til at rekkevidden til sentralstedene ble lengre.¹⁰⁴ Dette medførte at mange av de mindre byene mistet sitt omland, ettersom omlandet nå kunne bli dekket av andre sentralsteder.

4.2.2 Velferdskommunen

¹⁰¹ Gundersen 1983:88.

¹⁰² Nielsen 2011a:156.

¹⁰³ Myhre 2006:308.

¹⁰⁴ Hohenberg & Lees 1985:239.

Gjennom formannskapslovene hadde både byene og herredene fått stor frihet til å forvalte sine egne kommuners økonomi. I de første tiårene førte ikke dette til en kraftig utviding av de kommunale oppgavene. For de sparsomme borgerne, bøndene og lokale embetsmennene ble friheten hovedsakelig brukt til å holde utgiftene nede.¹⁰⁵ Heller ikke fra staten ble kommunene pålagt ny omfattende oppgaver i de første tiårene.¹⁰⁶

I den siste halvdel av 1800-tallet begynte omfanget av de kommunale oppgavene å øke.¹⁰⁷ Først i de store byene, etterfulgt av de mindre byene og de større herredene. De økte oppgavene kan deles i to grupper: tekniske og sosiale oppgaver.

Blant de tekniske oppgavene førte et økende fokus på helse og hygiene, til behov for nye sanitære løsninger. For å sikre innbyggerne tilgang til rent vann og lette brannbekjempelsen, måtte det investeres i vannverk, pumpehus og vannledninger. Motsatt veien måtte man ha kloakker, som kunne frakte bort avfallet. Utviklingen i samferdselen, spesielt etter bilismen, førte også til økte utgifter for kommunene. Veiene måtte være bredere og av høyere teknisk standard. Overgangen fra seil- til damp- og til motorskip satte nye krav til kaianlegg og mange kommuner investerte i moderne kaianlegg.

Halvparten av byen og rundt et par dusin av herredene hadde ved inngangen til første verdenskrig fått elektrisitetsverk.¹⁰⁸ Omfanget av elektrisitetsutbyggingen økte under krigen og spesielt etter 1918. Nå var herredene begynte for fullt å elektrifisere sine kommuner. Med det begynte også herredene å utvide sine tekniske oppgaver.¹⁰⁹

Utvidelsen av kommunenes tekniske oppgaver, førte til at også det tekniske apparat måtte utvides. For å bygge og drifte kommunenes satsinger trengtes arbeidere. Antall kommunalt ansatte arbeider økte derfor i takt med omfanget av de tekniske oppgavene, fra 8 286 i 1910 til 26 669 i 1920.¹¹⁰ I tillegg til arbeidere var det også foregått en kraftig økning i antall funksjonærer i kommunene. For å lede de nye kommunale virksomhetene skaffet spesielt byene

¹⁰⁵ Hovland 1987:58f.

¹⁰⁶ Myhre 2006:315.

¹⁰⁷ Hovland 1987:77.

¹⁰⁸ Hovland 1987:117f.

¹⁰⁹ Hovland 1987:150.

¹¹⁰ Hovland 1987:151.

seg også høyere tjenestemenn.¹¹¹ Alt i alt ble kommunen en betydelig arbeidsgiver, og hadde i 1920, 48 prosent av de offentlig ansatte på sin lønnsliste.¹¹²

De tekniske oppgavene var ikke alene om å øke kommunenes virksomhet. Kommunene begynte også å påta seg stadig flere sosiale oppgaver. Først og fremst gjaldt dette innen skolesektoren, som ble en av de store ordinære utgiftspostene for kommunene. Her var staten en stor pådriver. Gjennom en rekke skolelover ble kommunene pålagt å tilby sine innbyggere et stadig bedre og mer omfattende skoletilbud. Dette bidro til å øke det økonomiske presset på kommunene. Tilskudd fra Staten, spesielt etter skoleloven i 1889, bidro til at også de mer vanskeligstilte kommunene kunne heve skolestandarden. Mange kommuner valgte å utvide sitt tilbud utover det som var pålagte, med utvidet fagplaner, flere skoletimer og høyere utdanningstilbud utover folkeskolen.¹¹³ Enkelte kommuner valgte også å tilby skolemåltider, fritt skolematerial og klær og utstyr til trengende elver.¹¹⁴

Det var også skjedd en holdningsendring i det norske samfunnet når det gjaldt synet på samfunnets mer vanskeligstilte grupper. Tidligere hadde en stor del av disse ikke blitt sett på som det offentliges ansvar og kommunene hadde vært motvillig til å yte dem assistanse. På slutten av 1800-tallet vokste derimot tanken om at det offentlige hadde et ansvar for sine innbyggere.¹¹⁵ De skulle sikres gjennom ulike trygdeordninger. Først ute var ulykkesforsikringen for industriarbeidere som ble innført av staten i 1894.¹¹⁶ Deretter fulgte en hel rekke ulike trygdeordninger. Tiltakene kom fra staten, men kommunene bidro med både økonomiske tilskudd og administrativ hjelp. For støtten til arbeidsledighetskassen bidro kommunene med to tredjedeler av statens utgifter.¹¹⁷

Innføring av en nasjonal alderstrygd viste seg å være komplisert og vanskelig å gjennomføre. Den ble derfor vandrende i systemet fram til den ble vedtatt i 1936.¹¹⁸ Ettersom statens arbeid med alderstrygden viste seg å bli langvarig, bestemte mange kommuner selv å ta initiativet. Først ute var herredet Stor-Elvedal i 1916. Ordningen som her ble innført var ikke universell, men gitt etter behov, til personer som oppfylte en rekke fastsatte krav. I 1917 innført Oslo sin egen alderstrygd.

¹¹¹ Myhre 2006:321

¹¹² Hovland 1987:151.

¹¹³ Hovland 1987:115.

¹¹⁴ Helle 2013:259; Hovland 1987:135; Skadberg 1975:55.

¹¹⁵ Nerbøvik 1999:222.

¹¹⁶ Hagemann 1997:200; Hovland 1987:131; Nerbøvik 1999:223.

¹¹⁷ Hovland 1987:131ff.

¹¹⁸ Bjørnson & Haavet 1994:154; Furre 2000:92; Helle 2013:259; Hovland 1987:142.

Til forskjell fra Stor-Elvdals alderstrygd, hadde ikke Oslos alderstrygd de samme kravene tilknyttet seg. Den ble derfor en modell for den nasjonale alderstrygden som ble innført i 1936.¹¹⁹ Antall kommuner med alderstrygd økte raskt i perioden 1919–1921 og i 1922 bodde rundt 40 prosent av den norske befolkningen i kommuner med alderstrygd.¹²⁰

Kommunene utvidet også sitt engasjement i helsesektoren. Det ble ansatt kommuneleger, bygget nye sykehus, tuberkulose-, pleie- og aldershjem og generelt sett ble det en standardheving av helsetilbudet grunnet forbedret utstyr og medisinsk service.¹²¹ I 1914 stod kommunene for rundt 60 prosent av de offentlige helseutgiftene.¹²²

Alt i alt ble kommunenes virkefelt stadig utvidet, med et økende fokus på å sikre sine innbyggers velferd fra voggen til graven. En utvikling som også fortsatte etter 1945. Kommunene utviklet seg dermed til *velferdskommuner*. Slik som med alderstrygden, var det ofte kommunene som var først ute med å innføre ulike sosiale hjelpeordninger. Staten fulgte etter med å gjøre mange av disse tiltakende landsdekkende.¹²³ Slik var velferdskommunene en forløper til *velferdsstaten*.

For staten var ikke kommunenes økte virksomhet et problem i seg selv. Tvert om var staten en av de store pådriverne for å øke omfanget av de kommunale oppgavene. Kommunene var et viktig verktøy for å få gjennomført statens politikk på lokale nivå. En rolle som ble enda viktigere etter krigen, ettersom staten begynte å bevege seg mot den moderne velferdsstaten. Kommunene ble derfor pålagt stadig flere velferdsoppgaver.¹²⁴

Det som var problemet med den økte virksomheten, var at ikke alle kommunene var økonomisk sterke nok til å dekke alle de nye oppgavene. De kommunale utgiftene steg i takt med den kommunale aktiviteten. For herredene steg de samlede utgiftene fra 7 521 000 kroner i 1885, til 15 365 000 kroner i 1900 og til 147 152 000 kroner i 1921–1922.¹²⁵ I byene steg de fra 14 122 000 kroner i 1885, til 51 195 000 kroner i 1900 og til 230 205 000 kroner i 1921–1922.¹²⁶

¹¹⁹ Bjørnson & Haavet 1994:153.

¹²⁰ Hovland 1987:139.

¹²¹ Hovland 1987:135,142.

¹²² Helle 2013:259.

¹²³ Hovland 1987:142.

¹²⁴ Grønlie 1987:200.

¹²⁵ Kommuneinndelingskomiteen 1952:17.

¹²⁶ Kommuneinndelingskomiteen 1952:19.

Så lenge de økonomiske konjekturane var positive, utgjorde ikke de økte utgiftene noe særlige problemer. Eventuelle mangler kunne bli dekket ved lån. Spesielt kommunenes storstilte kraftverksbygging under og rett etter første verdenskrig, ble finansiert med store og dyre lån.¹²⁷ Da konjekturane snudde høsten 1920 og landet gikk inn i en krisetid, ble det klart at mange kommuner hadde levd over evnen. Synkende inntekter, økende sosiale utgifter og stadig større gjeld, gjorde at kommunene fikk problemer med å holde hjulene i gang. Stangeland herred på Karmøy fikk «æren» av å være landets første kommune som gikk konkurs.¹²⁸ Rundt 50 kommuner måtte i løpet av krisetiden godta å bli satt under statlig administrasjon. I tillegg måtte en fjerdedel av herredene og 15 byer ha hjelp til å sanere kommunenes gjeld.¹²⁹

For stor kommunal gjeld, var en av de store utløsende årsakene for at så mange kommuner fikk problemer under krisetiden. Det viste seg derimot at gjelden ikke den eneste årsaken. For av alle de 307 herredene, som av Skattetrykktutvalget ble stemplet som «vanskeligstilte kommuner» i 1932, hadde 141 ingen gjeldsproblemer.¹³⁰ Det var dermed selve kommunene det var problem med. Noen kommuner hadde rett og slett ikke nok inntekter til å betale de pålagte utgiftene.

I tråd med etterkrigstidens planer om et rasjonelt og effektivt samfunn, kunne man ikke ha noen kommuner som ikke var liv laga. Noe måtte gjøres. Kommuneinndelingen måtte endres slik at alle kommuner fikk et godt nok økonomisk grunnlag for å opprettholde en best mulig standard.

4.2.3 Scheikomiteen

Utviklingen i kommunikasjonene og spesielt i kommunenes aktivitetsnivå, hadde gjort at den gjeldende kommuneinndelingen ikke lenger ble sett på som brukbar. For å modernisere kommuneinndelingen, opprettet regjeringen ved kongelig resolusjon 31. oktober 1946, *Kommuneinndelingskomiteen* – bedre kjent som *Scheikomiteen*, etter komiteens formann fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei. Komiteen fikk ansvar for å utarbeide forslag til en ny kommuneinndeling.

I tillegg til Schei bestod komiteen av syv faste medlemmer. Stortingsrepresentantene Th. Broch (Narvik) og Jørgen Vogt (Trondheim), sogneprest Karl Marthinussen (Bergen), rådmennene

¹²⁷ Danielsen, Grønlie og Hovland. 1987:161.

¹²⁸ Nordvik 1987:132.

¹²⁹ Kjeldstadli 1994:179.

¹³⁰ Danielsen et al. 1987:175.

Ørnulf Halmrast (Bærum) og K. M. Havig (Arendal), som henholdsvis representerte et herreds- og en bykommune, Ordfører Egil Hernæs (Sør-Fon) og Byråsjef Erling Anger (Justisdepartementets kommunalavdeling) som fram til 1. Oktober 1950 også fungerte som komiteens sekretær. Når saker som angikk et bestemt fylke ble behandlet, ble komiteen også utvidet med et midlertidig medlem, ved at de aktuelle fylkesmennene tiltrådte komiteen.¹³¹

Scheikomiteen skulle være statens verktøy for å forbedre kommuneinndelingen. Det var da ikke snakk om noen små justeringer her og der, men en total revisjon av hele den norske kommuneinndelingen. Ved opprettelsen i 1946 ble komiteen derfor gitt et omfattende mandat fordelt på fem punkter. For det første skulle komiteen utrede selve behovet for en endring av den norske kommuneinndelingen. Denne måtte oppdateres, slik at den bedre samsvarte med det endrete behovet det moderne Norge stilte. Resultatet måtte bli kommuner som stod sterkere både administrativt og økonomisk, og som derfor ble bedre rustet til å utføre sine ulike oppgaver.¹³²

Punkt nummer to gjaldt spørsmålet om opphevelsen av ordningen med sognekommuner. En ordning som mange ment var blitt udatert.¹³³

Det tredje punktet omhandlet forholdet mellom fylkeskommunen og bykommunene. Byene var ikke et medlem av fylkeskommunen slik som herredene. Byene og fylkeskommunene hadde derfor formelt ikke noe samarbeid om å løse felles oppgaver. Hver av dem løste vanligvis sine egne oppgaver uten å involvere den andre. Enkelte oppgaver kunne likevel være godt egnet til å løses i fellesskap. Her var komiteen gitt muligheten til å utrede to mulige alternativer. Enten at det ble et lovfestet samarbeid mellom fylket og byen, eller at bykommunene gikk inn i fylkeskommunen.¹³⁴

For det fjerde skulle komiteen vurdere hvordan byutvidelser og endring av herredsgrenser skulle foregå. Det vil si hvilke prinsipper og fremgangsmåter som skulle følges når det skulle foretas endringer av de kommunale grensene. Her skulle komiteen også fastsettes prinsippene for det økonomiske oppgjøret etter grenseendringer.¹³⁵

¹³¹ Kommuneinndelingskomiteen: Om en revisjon av den kommunale inndeling m. v. Prinsipielle retningslinjer: Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen, (Oslo, 1952):1.

¹³² St. prp.22. (1955):1.

¹³³ Kommuneinndelingskomiteen 1952: 1.

¹³⁴ Kommuneinndelingskomiteen 1952: 1.

¹³⁵ Kommuneinndelingskomiteen 1952: 1.

På bakgrunn på de forannevnte punktene skulle så komiteen i det siste punktet, komme med forslag til aktuelle endringer. Deriblant forslag til konkrete endringer i kommuneinndelingen basert på komiteens undersøkelser i det første punktet.¹³⁶ Det var i grunnen dette punktet som det hele dreide seg om, og som derfor ville prege det meste av komiteens arbeid. Blant de mange grenseendringene komiteen ville måtte ta standspunkt til, var kommunesammenslåingen mellom Stavanger og Hetland.

4.3 Stavanger byutvidelseskomites forslag

At staten hadde startet sin egen prosess for å endre kommuneinndelingen, hadde foreløpig ingen innvirkning for Stavangers planer for en sammenslåing. Arbeidet fortsatte under forutsetningen at saken ble løst lokalt. I byutvidelsesforslaget, som Juell arbeidet med, ble det uttrykt at «[d]et burde være en av hovedadministrasjonens oppgaver å passe på at landets administrative inndeling holder skritt til forandringer. En har dog ikke inntrykk av at dette er tilfellet, snarere tvertimot.»¹³⁷ Henvising var rettet mot byens tidligere erfaringer med byutvidelser, hvor man mente staten ikke hadde gjort nok for å hjelpe byen med å få tilstrekkelige utvidelser. Sitatet tyder likevel på at byen foreløpig var uvitende om statens arbeid med inndelingen, eller i det minste hadde liten tro på den.

19. mai 1947 var forslaget til Juell ferdig og ble oversendt til byutvidelseskomiteen.¹³⁸ Her ble den etter et par mindre justeringer godkjent, som byutvidelseskomiteens forslag til ny byutvidelse.¹³⁹ Konklusjonen var at Hetland, minus Riska, Dale og Austre Åmøy, burde bli slått sammen med Stavanger til en kommune. At man ikke ønsket hele Hetland ble enkelt og greit begrunnet med at de resterende delene lå helt avskilt fra resten av Hetland.

Kommunikasjonsmessig var det mest naturlig at disse ble overført til tilhørende herred.¹⁴⁰ Man ville dermed unngå å få en kommune som var delt av en fjord. Noe som burde passe fint med statens motiver for grenseendringer.

¹³⁶ Kommuneinndelingskomiteen 1952: 1.

¹³⁷ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:794.

¹³⁸ Stavanger Byarkiv. skriv fra rådmann Juell til ordføreren i Stavanger, (Stavanger, 1947, 19. mai).

¹³⁹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:788.

¹⁴⁰ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:819.

Hovedargumentene for en sammenslåing var hovedsakelig tilknyttet byens trange og tette grenser. Man mente at byen var for lengst begynt å gå tom for egnete tomter til både boliger og industri. Det ble derfor stadig færre ekspansjonsmuligheter innenfor byens grenser. Dette ble tydelig når man så på befolkningsveksten. Ut ifra det begrensede tallmaterialet man hadde tilgjengelig, kom man fram til at Stavanger hadde en ugunstig befolkningsvekst i forhold til Hetland.¹⁴¹ Et synspunkt som blir bekreftet hvis vi ser på folketellingene.

Sett under ett, hadde Stavanger og Hetland hatt en positiv befolkningsutvikling. I tidsrommet 1930–1946 hadde befolkningen steget med 16,46 prosent, fra 54 749 til 63 763 personer.¹⁴² Det ga en veksten som lå over landsgjennomsnittet på 12,2 prosent.¹⁴³ Problemet for Stavanger var at den samlede veksten var skjev fordelt mellom de to kommunene. Byens befolkning hadde bare steget med 7,6 prosent,¹⁴⁴ mens det i naboherredet Hetland var steget med hele 68,7 prosent.¹⁴⁵ Noe isolert tilfelle var det ikke. I tiåret 1920–1930, hvor byen hadde en nedgang på 0,2 prosent, hadde Hetland hatt en vekst på 13 prosent.¹⁴⁶ Den samme tendensen ser vi også i tiden etter at byutvidelsesforslaget var ferdig. I fireårsperioden fra 1946 til 1950, stod byens befolkning nærmest stille med en vekst på bare 0,6 prosent, eller 327 ny personer.¹⁴⁷ I Hetland derimot steg befolkningen med 15,6 prosent eller med 2 103 personer.¹⁴⁸ Det samme mønsteret gjentar seg i neste tiåret 1950–1960. Byens befolkning økte med 3,9 prosent,¹⁴⁹ mens Hetland hadde en økning som i prosent var nesten ti ganger så høy, 30,6 prosent.¹⁵⁰

Veksten i Hetland viste at det skulle være stort potensial for videre vekst også i Stavanger. Det var liten tvil om at herredets vekst skyldes dets nærhet til byen og dens virksomhet.¹⁵¹ Noe som tilsynelatende blir bekreftet av at det var områdene nærmest byen, som hadde den største veksten. Byens utvikling mot stagnasjon skyldes derfor ikke at byen ikke tiltrakk seg mennesker. De ble bare tiltrukket til feil sted, ettersom byen ikke kunne tilby dem et tilfredsstillende boligtilbud, og de derfor måtte søke til Hetland.

¹⁴¹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:799.

¹⁴² Statistisk Sentralbyrå: 1950:18*.

¹⁴³ Statistisk Sentralbyrå 1950:3.

¹⁴⁴ Statistisk Sentralbyrå 1950:20.

¹⁴⁵ Statistisk Sentralbyrå 1950:10.

¹⁴⁶ Det Statistiske Centralbyrå 1932:15.

¹⁴⁷ Statistisk Sentralbyrå 1953:45.

¹⁴⁸ Statistisk Sentralbyrå 1950:21.

¹⁴⁹ Statistisk Sentralbyrå 1963:17.

¹⁵⁰ Statistisk Sentralbyrå 1963:18.

¹⁵¹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:794.

Byen var begynt å gå tom for plass til ny boliger, men helt tomt var det enda ikke. Hovedsakelig langs bygrensen var det fremdeles relativt store områder ledige. Det meste av dette kunne derimot ikke bli tatt i bruk med det første. Til det manglet de fleste av dem tilfredsstillende kloakktilgang. Det ville de først få etter at man hadde bygget to ny omfattende hovedkloakker. Et av problemene grensene her skapte, var at de ikke fulgte kloakkenes nedgangsfelt. Disse lå i både Stavanger og Hetland, og da hovedsakelig i Hetland. Ettersom man fremdeles var av den oppfatning at herredet ikke hadde samme interesse for kloakker, regnet man med at et samarbeid trolig ville føre til at byen måtte ta det meste av regningen. Selv om det var Hetland som ville få den største nytten.¹⁵²

Den økende forstadsbebyggelsen, gjorde Hetland stadig mer bypreget og at grensen mellom byen og herredet mer utydelig. De to kommunene ville snart utvikle seg til en sammenhengende by. Det var da ulogisk og urasjonelt at de to, skulle på hver sin side løse oppgavene hver for seg. Dette dobbeltarbeidet ville unngås hvis de ble samlet under en felles administrasjon.¹⁵³

Byen ville snart få store behov for nye boligtomter, men for industritomter var forholdene enda verre. Industri trengte stor plass og god tilgang til kommunikasjoner. Her var Stavanger dårlig stilt. Den eneste reelle muligheten mente man var på øyene. Ulempen her var at det manglet fastlandsforbindelse. Skulle man unytte øyenes potensial, måtte man få bygget broforbindelse. Her var det et lite paradoks, for en bro ville også kunne ødelegge øyenes grunnlag som industriområde. Broen ville ikke bare gi fastlandsforbindelse til byens øyer, men også til Hetlands Hundvåg. Det ville slå negativt ut for byen, ettersom Hundvåg var langt mer egnet for både industri- og boligbebyggelse, enn det byens øyer var.¹⁵⁴

Grunnet mangel på tomter innenfor byens grenser, ville både ny og gammel industri fortsette å flytte fra byen og etablere seg i Hetland.¹⁵⁵ Tapet av industrien følte nok ekstra tungt for Stavanger. Hermetikkindustrien hadde krevd liten plass og kraft, noe som hadde gjort at den kunne finne plass innenfor byens trange grenser.¹⁵⁶ Byen hadde derfor blitt vant med å ha industri innenfor byens grenser. Industrien var også fremdeles byens største næring. I *Norges tettbygde steder 1875–1950*, betegner Myklebust Stavanger anno 1950 som et

¹⁵² Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:802.

¹⁵³ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:818.

¹⁵⁴ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:801.

¹⁵⁵ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:801.

¹⁵⁶ Haaland og Norvik 1988:64.

industrientralsted,¹⁵⁷ det vil si et sentralsted med mer enn 50 prosent industri.

Servicenæringen, og dermed byens rolle som sentralsted, var økende, men i Stavanger var det nok byens posisjon som industriby, som motiverte mest til å få utvidet grensene. Det var grunnet hermetikkindustrien byen hadde hatt sin siste «storhetstid», og tanken var nok enda at det var gjennom industri at byens næringsliv skulle sikres.

Foruten at begge kommunene ville unngå dyrt dobbeltarbeid, var byens argumenter stort sett basert på byens behov. Byens rolle som sentralsted, spilte en stor rolle i byens argument for hvorfor også Hetland burde være interessert i at byen fikk en utvidelse:

En må være oppmerksom på at en by, og da særlig en by som er sentrum for et større distrikt, er av stor betydning for hele dette. Der vil distriktets sentraladministrasjon være samlet, der samles de store forretninger hvorigjennom import og eksport formidles, og der munner alle hovedkommunikasjoner ut, både til lands og til sjøs. Den danner det nødvendige sentrale sted for hele distriktets forretningsmessige, kulturelle og administrative liv. Den nytte som by og land har av hverandre er gjensidig og den enes gunstige utvikling vil alltid være i den annens interesse.¹⁵⁸

Ingen var dermed tjent med at byen stagnerte. Noe den ville hvis byen ikke fikk sin ønskete sammenslåing. Det skulle derfor ikke være noe god grunn for Hetland ikke å godta sammenslåingsønsket.

4.4 Hetland vil ikke være med på leken

Med byutvidelseskomiteens forslag ferdigstilt, hadde Stavanger nå fått sine argumenter og behov for en sammenslåing velbegrunnet og i trykket form. Det skulle dermed nå være klart for alle at byens behov for en sammenslåing var et reelt behov. Med grunnarbeidet nå ferdig, var det bare å kjøre full fart videre. Neste skritt ville være å få innstillingen tatt opp og godkjent av Stavanger bystyre. For så å kunne sende den videre til staten for det endelige vedtaket. Stavangers fremtid ville da være sikret. Det eneste som manglet før man tok dette skrittet, var å få på plass et samarbeid med Hetland. Det ved at Hetland utnevnte syv medlemmer til en felles utvidelseskomite. I komiteen kunne man så i fellesskap arbeidet for en god og effektiv utførelse av sammenslåingen. Ønsket var med andre ord, å få på plass det samarbeidet som man hadde etterstrebet, men mislykket med både i 1939 og i 1941.

¹⁵⁷ Myklebust 1960:123.

¹⁵⁸ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948:793.

For å få på plass det ønskete samarbeidet sendt Stavangers finansrådmann Johnsen 16. juni 1947, en forespørsel til Hetland formannskap. Her informerte han om at formannskapet i Stavanger hadde vedtatt to punkter. At byutvidelsesspørsmålet skulle løses ved en sammenslåing av Stavanger og Hetland. Samt at man ønsket å gi Hetland muligheten til å utnevne egne medlemmer til en byutvidelseskomite. Johnsen lurte derfor på om «[i] henhold hertil tør en anmode om at Hetland formannskap oppnevner representanter til komiteen.»¹⁵⁹

Spørsmålet om en eventuell deltakelse i byutvidelseskomiteen ble tatt opp i Hetland formannskap 1. september 1947. Vedtaket ble ikke helt det Stavanger ønsket. Istedenfor å ta noen standpunkt i saken, valgte formannskapet heller å utsette den til etter nyåret. Det nåværende kommunestyret ville bare bestå i ytterligere fire måneder, og man mente derfor at saken heller burde bli tatt opp av det nyvalgte kommunestyret, som ville inntre ved årsskiftet.¹⁶⁰

Hetlands vedtak var ikke et klart *nei*, slik det hadde vært i de tidligere tilfellene. Det var dermed mulig å se litt optimistisk på det. Kanskje var Hetland endelig litt på hell og prøvde nå bare å utsette noe de viste var uunngåelig. Slik finansrådmann Johnsen så det derimot var dette ikke tilfelle. For ham var vedtaket bare et tegn på at historien om Stavangers byutvidelse var i ferd med å gjenta seg. Han sendte derfor 9. september 1947 et nytt forslag til Stavanger formannskap. Istedenfor å vente til nyåret for Hetlands svar, som han minnet på hadde vært *nei* i 1939, foreslo han at man sende saken direkte til bystyret for godkjenning. Byen ville da unngå å sløse bort enda mer verdifull tid, på noe som trolig ikke ville gi avkastning. Forholdet til Hetland angående sammenslåingen kunne i stede bli løst ved at man anmode Justisdepartementet om å utnevne en meklingsmann.¹⁶¹ Johnsen ville dermed oppgi alle forsøk på å løse sammenslåingen ved et fredelig samarbeid mellom de to kommunene. I stede skulle Stavanger fortsette prosessen alene og alliere seg med staten, for å tvinge Hetland til å godta sammenslåingen.

Tross Johnsens skepsis valgte man likevel å vente til 17. januar 1948, for så å sende en ny forespørsel til Hetland.¹⁶² Atter en gang, ba man Hetland om å utnevne representanter til komiteen. Denne gang la man også ved en kopi av byutvidelseskomiteens innstilling av 1947, trolig for å demonstrere hvor berettiget behovet for sammenslåingen var. Om man kan antyde

¹⁵⁹ Stavanger Byarkiv. Skriv fra finansrådmannen i Stavanger til Hetland formannskap (16.6.1947).

¹⁶⁰ Stavanger Byarkiv. Hetland kommune Formannskapet Forhandlingsprotokoll 1946–1949/12:190.

¹⁶¹ Stavanger Byarkiv. Skriv fra finansrådmannen i Stavanger til Stavanger formannskap, (9.9.1947).

¹⁶² Stavanger Byarkiv. Skriv fra finansrådmannen i Stavanger til Hetland formannskap, (17.1.1948).

en viss forsiktighet i det forrige skrivet, var dette nå fraværende. Nå ønsket man å få et svar fra Hetland, og da nok helst i form av en liste bestående av syv navn.

Om man fra Stavangers side hadde hastverk med å få fortlgang i utvidelsessaken, var det lite som tydet på at dette også var tilfelle for Hetland. Den nye henvendelse ble først behandlet av Hetland formannskap 21. februar 1948, men ettersom drøftingen forble resultatløs valgte man å utsette saken til et senere møte.¹⁶³ Da dette møte kom tre måneder senere, 18. mai, førte drøftingen til et samstemt vedtak. Igjen ble det ikke noe klart ja eller nei. I stedet viste man til at statsmyndighetene, i form av Scheikomiteen, selv var i gang med å utrede den norske kommuneinndelingen. Hetland ville derfor ikke ta stilling til Stavangers foreslåtte sammenslåing, før den statsopprettete komiteen var ferdig med sitt arbeid.¹⁶⁴

Selv om det ikke var et like klart *nei* som ved de to tidligere anledningene, var det likevel klart for de aller fleste at vedtaket var å forstå som et litt mer «diplomatisk» *nei*. Motstanden mot en mulig sammenslåing stod sterkt i Hetlands herredstyre.¹⁶⁵ Fraværet av et klart svar hadde derfor liten sammenheng med Hetlands motstand mot en sammenslåing. Muligens var det mer strategiske grunner for at man formulerte svaret slik. For det første visste man enda ikke hvem som ville få favør av Scheikomiteen endelige forslag. Ved å vente ville man derfor få vite hvor gode kort man hadde, før man tok det endelige valget. Samtidig ville man muligens få en viss velvilje fra staten, ettersom man med det gitte svaret godtok at staten skulle ha føringen. Det motsatte kunne være tilfelle for Stavanger, hvis man her fortsatte å presse for en sammenslåing, ettersom dette kunne fremstå som motstand mot statens arbeid. Viktigere for Hetland var nok likevel at med svaret var man ikke *helt* avvisende til Stavangers forespørsel. Man unngikk dermed å skape en for dårlig stemning mellom kommunene. For selv om Hetland ikke ønsket en sammenslåing, ønsket de likevel å opprettholde et godt forhold og samarbeid med nabobyen.

Å vente på at Scheikomiteen skulle bli ferdig med sitt arbeid, var ikke et alternativ for Stavanger. Det var ni år siden man hadde påbegynt arbeidet med få på plass en sammenslåing i 1939 og 16 år siden man hadde fått den *foreløpige* byutvidelsen i 1923. Slik man så det, var ikke behovet for en sammenslåing blitt noe mindre i dette tidsrommet. Fremdeles var sammenslåingen helt avgjørende for å sikre Stavangers videre utvikling. Ventet man for lenge risikerte man at Stavanger ville gå inn i en resesjon. Finansrådmann Johnsen tok derfor opp igjen sitt forslag fra

¹⁶³ Stavanger Byarkiv. Hetland kommune Formannskapet Forhandlingsprotokoll 1946–1949/8:285f.

¹⁶⁴ Stavanger Byarkiv. Hetland kommune Formannskapet Forhandlingsprotokoll 1946–1949/21:324f.

¹⁶⁵ Stavanger Aftenblad 1.9.1948.

året før, om at man skulle sende saken til bystyret for deretter å få Justisdepartementet til å utnevne en meklingsmann. Denne gang sa både finansutvalget og flertallet i Stavanger formannskap seg enig i Johnsens forslag. Byutvidelseskomiteens innstilling ble derfor bestemt at skulle tas opp i bystyret, med det nye punktet om at det skulle anmodes om å få utnevnt en meklingsmann.¹⁶⁶

Stavangers planlagte bystyresak vakte oppsikt blant sammenslåingsmotstanderne. For Aftenbladet var det stort mysterium hvorfor man i det hele tatt fortsatte med saken, når Hetland hadde uttrykt sin motvilje mot den. Avisen hadde vært av den oppfatning, at det hadde vært enighet i at man skulle vente på Scheikomiteen. Man kunne ikke se noen gode grunner for hvorfor Stavanger plutselig hadde fått et slikt hastverk. At departementet i det hele tatt ville utnevne en meklingsmann når «[...] den ene parten [hadde] frabedt seg på et så solid grunnlag», hadde man også liten tro på. Alt i alt ville det nok ikke bli noe mer enn en demonstrasjon fra Stavangers side. En demonstrasjon avisen håpet at bystyreflertallet ikke ville ta del i. Alt Stavanger kunne håpe å oppnå med saken var å forringe forholdet til Hetland, og «[e]n skal ikke skaffe seg uvenner i utrengsmål.»¹⁶⁷

For flertallet av Stavangers myndigheter var det derimot få betenkeligheter med å føre saken vider. Hvis noe, så hadde man blitt enda mer overbevist om at en sammenslåing var den rette veien å gå. En delegasjon fra Stavanger hadde i juli 1948 besøkt byens svenske vennsby Eskilstuna. Vennsbyen var omtrent på størrelse med Stavanger når det gjaldt folketall, men hadde ti ganger mer areal å rutte med. Denne forskjellen hadde gjort inntrykk på finansrådmannen i Stavanger. Etter besøket kunne han derfor meddele til Aftenbladet 10. juli 1948, at Eskilstuna hadde store fordeler grunnet sin mer romslige størrelse. Planleggingen av ny bebyggelse var enklere og ga større frihet enn det som var tilfelle i Stavanger. Man kunne «[...] lage egne små bysamfunn innen byens grenser.»¹⁶⁸ Det var dette man også drømte om i Stavanger. Å skape boligområder med egne sentrer, hvor innbyggernes grunnleggende behov ble dekket. Det som senere fikk navnet drabantby.

At Justisdepartementet ville utnevne en meklingsmann for å mekle i saken, antok man ville være relativt uproblematisk. Det var kjent at staten ønsket at den norske kommuneinndelingen skulle endres, noe oppnevnelsen av Scheikomiteen var et synlig bevis på. I en notis i Aftenbladet 23.

¹⁶⁶ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:822.

¹⁶⁷ Stavanger Aftenblad 1.9.1948.

¹⁶⁸ Stavanger Aftenblad 10.7.1948.

juni 1947 kunne en også lese at Erling Anger, byråsjefen ved Justisdepartementets kommunalavdeling, hadde utalt til avisen *Vårt land* at «[l]andkommuner ville stå seg på å være litt mer forhandlingsvennlige når det gjelder spørsmål om byutvidelser [...]».¹⁶⁹ Det fremstod derfor som at kommunalavdeling var på byenes side når det gjaldt byutvidelsesspørsmål.

Stavanger hadde også et mer konkret bevis på at utnevnelsen av en meklingsmann ikke ville by på noen særlig problem. Nabobyen Sandnes prøvde også å utvide sine grenser. Uenigheter med Høyland herred hadde ført til at forsøkene strandet. Etter forslag fra Justisdepartementet hadde man her fått utnevnt en sakkyndig til å utrede saken. Denne rollen hadde falt på byråsjef Anger og i november 1948 hadde han planer om å reise til Sandnes for å konferere med de to partene.¹⁷⁰ I et møte med Stavangers finansrådmann hadde han derfor foreslått at han samtidig kunne besøke Stavanger, for å sette seg inn i byens sammenslåingsforslag.¹⁷¹ Det virket dermed som at Stavanger kunne regne med god støtte fra statsmyndighetene.

29. november var finansrådmann Johnsen igjen i kommunalavdelingen. Denne gang for å diskutere en rekke ulike saker som angikk Stavanger. Han benyttet da sjansen til igjen å ta opp byutvidelsessaken med Anger og overrakte ham samtidig byutvidelseskomiteens innstilling av 1947.¹⁷² Nå opplevde Stavanger sitt første lille tilbakeslag. Høyland herredsstyre hadde krevd at byutvidelsessaken skulle bli tatt opp av Scheikomiteen.¹⁷³ Angers planlagte besøk til Sandnes var derfor blitt utsatt. Det samme gjaldt da også stavangerbesøket. I stedet ville Sandnes og Høyland få besøk av Scheikomiteen i februar. Etter forslag fra Johnsen ble komiteens besøk til Rogaland utvidet til også å inkludere et besøk til Stavanger.¹⁷⁴

Det endrete besøket krevde en liten endring i den forestående bystyresaken. Punktet angående forslaget om å få utnevnt en meklingsmann ble endret til at «[d]et henstilles til Justisdepartementet å oversende saken til Kommuneindelingskomitéen til videre behandling.»¹⁷⁵

Etter kildene å dømme var endringen kun en liten justering og ikke særlig kontroversiell. Det nye punktet må likevel ha vært et lite tilbakeslag for Stavanger. For det første hadde ikke det nye punktet den samme slagkraften som det opprinnelige. Formålet med en meklingsmann hadde

¹⁶⁹ Stavanger Aftenblad 23.6.1947.

¹⁷⁰ Tysdal 2010:308, 311.

¹⁷¹ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Stavanger Finansrådmann til ordføreren i Stavanger (30.11.1948).

¹⁷² Stavanger Aftenblad 1.12.1948.

¹⁷³ Stavanger Aftenblad 28.10.1948.

¹⁷⁴ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Stavanger Finansrådmann til ordføreren i Stavanger (30.11.1948).

¹⁷⁵ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:858.

vært å få fortgang i Stavangers egen sammenslåingsprosess, med det endelige målet om at det skulle bli en sammenslåing. Scheikomiteen ville derimot startet sin egen selvstendige behandling av saken. Målet ville ikke være å få på plass en sammenslåing, men å undersøke om det var behov for en. For sammenslåingsmotstanderne i Stavanger bystyre var det dermed ikke problematisk å si seg enig i det nye punktet. Så mens 21 av 68 bystyremedlemmer stemte imot sammenslåingsforslaget, var det bare fem som stemte imot forslaget om å oversende saken til kommuneinndelingskomiteen.¹⁷⁶

Symbolisk må det nye punktet også vært et tilbakeslag for Stavanger. Komiteen man nå ønsket skulle behandle saken, var den samme komiteen man bare noen måneder tidligere, ikke hadde hatt tid til å vente på. En detalj var annerledes. Man hadde nå et konkret besøk å forholde seg til. Det var dermed mulig at saken kunne få den fortgang man håpet.

Bystyresaken ble behandlet 3. desember 1948.¹⁷⁷ Den tre timers lange diskusjonen som fulgte, demonstrerte at ikke alle var enige i at den foreslåtte sammenslåingen var den rette veien å gå. Hva som var et bedre alternativ var man like uenig i. Enkelte mente at en byutvidelse ikke var nødvendig, i stede burde man satse på et kommunalt samarbeid eller en videreutvikling av byens eksisterende arealer. Andre mente at en partiell utvidelse var å foretrekke. Mens andre igjen mente at den foreslåtte utvidelsen var for begrenset.¹⁷⁸

Et flertall bestående av Arbeiderpartiet, store deler av Venstre og enkeltrepresentanter fra andre partier vedtok til slutt byutvidelseskomiteens sammenslåingsforslag.¹⁷⁹ Nå var det bare å overbevise Scheikomiteen om at sammenslåingen var nødvendig.

4.5 Scheikomiteen kommer på besøk

Etter et todagers besøk i Sandnes kom Scheikomiteen til Stavanger 9. februar 1949. Formålet med besøket var å få en foreløpig orientering angående utvidelsen av Stavangers grenser. Det var derfor ønsket at representanter fra begge kommunene skulle være til stede.¹⁸⁰ Fra Stavanger møtte ordfører Karlson, finansrådmann Johnsen, branntakstbestyrer O. Bøe Ohma, ligningssjef

¹⁷⁶ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:858.

¹⁷⁷ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1948/136:857.

¹⁷⁸ Stavanger Aftenblad 4.12.1948.

¹⁷⁹ Stavanger Aftenblad 4.12.1948.

¹⁸⁰ Stavanger Byarkiv. Skriv fra kommuneinndelingskomitéens sekretariat Erling Anger til fylkesmannen i Rogaland (7.12.1948).

Paul Ingebretsen, skoleinspektør Karl Bakke og byingeniør Chr. Sandved. Mens fra Hetland kom representanter fra formannskapet bestående av ordfører Askeland, lærer K. Fr. Løyning, Erling Skjørestad, Mons Hellevik, Olav Tveteraas og kontorsjef Heggebø.¹⁸¹

Stavangers representanter holdt de tre første innleggene. Ordfører Karlson pekte på at denne «tvangstrøyen» som Stavanger befant seg i, gjorde at byen ikke kunne utvikle seg til å møte de krav som et moderne samfunn krevde. Byen måtte ses på som en samfunnsorganisme som trengtes å gi vekstmuligheter gjennom økt areal.¹⁸²

Tvangstrøyen medførte ikke bare til at en stadig større del av boligbyggingen flyttet til Hetland, men også at man bygget stadig tettere i byen. Befolkningstetthet i Stavanger var på 5000 personer per km², noe som gjorde den til Norges tredje tettest befolkete, bare slått av Oslo og Tromsø. En tetthet som Karlson mente var altfor stor og som derfor måtte senkes.¹⁸³ Johnsen fortsatte med dette poenget ved å vise til at Stavangers naboby Sandnes bare hadde en befolkningstetthet på 4700 per km². Hvis Sandnes hadde behov for en byutvidelse, så måtte vel behovet til Stavanger være større.¹⁸⁴

Johnsen hadde også oppfattet at det fantes to aksepterte argumenter for byutvidelser. Den ene var at byen ikke hadde mer ledige tomter innenfor grensene, og den andre at bebyggelsen utenfor bygrensene hang sammen med bebyggelsen innenfor grensene. I Johnsens øyne var det ingen tvil om at Stavanger oppfylte begge disse kravene. I Hillevåg krysset bygrensen tvers igjennom bebyggelsen og det var helt umulig å se hvor skille mellom byen og herredet gikk. Hele bebyggelsen fra Hetlands Forus til Stavanger utgjorde en sammenhengende bebyggelse.¹⁸⁵

Industrien i Hetland var, ifølge Johnsen, blitt bygget opp av Stavanger. Enten dette dreide seg om stavangerfirma som hadde flyttet til Hetland eller om det var personer fra Stavanger som hadde startet nye bedrifter i Hetland. Årsaken var uansett ene og alene at Stavanger ikke hadde rom for ny industri. Uavhengig av hvor mye industrien selv ville være i Stavanger, var den eneste

¹⁸¹ Stavanger Byarkiv. Stenografisk referat av debatten ved kommuneinndelingskomiteens besøk i Stavanger (9.2.1949).

¹⁸² Ibid:1ff.

¹⁸³ Ibid:1.

¹⁸⁴ Ibid:5.

¹⁸⁵ Ibid.

muligheten å etablere seg i Hetland. For å møte kravene fra sin egen industri hadde Stavanger vært nødt til å tilby industrien tomter fra sine egne eiendommer i Hetland.¹⁸⁶

Hetlands ordfører Askelands innlegg ga liten tvil om hva han mente om Stavangers sammenslåingsplaner. Han begynte med å referere fra et foredrag holdt av stadsingeniør Trygve Thesen i Trondheim i 1945: «Hvor der bakom kravet om byutvidelse ligger storhetsdrømmer, ønsket om mer makt og innflytelse, eller den falske tro at byen alltid kan bringe større lykke til dem som bor utenfor grensen bare de får dem i sin varetekt, der mener jeg grensen ikke skal flyttes.»¹⁸⁷ Trykket på *storhetsdrømmer* og *mer makt og innflytelse* viser at Askeland mente at Stavanger ikke hadde noen reelle grunner for ønske om sammenslåing. I stedet var det bare et ønske om å bli stor, som gjorde at Stavanger nå ønsket å legge under seg så mye av Hetland.¹⁸⁸ Ønske om byutvidelser spredte seg som en farsott gjennom landet, men det betydde ikke tiden var inne for å gjennomføre dem. Først måtte man bli sikre på at de økonomiske forholdene hadde stabilisert seg.¹⁸⁹

Askeland hadde også et annet syn på det økende antallet boligsøkere fra Stavanger som fikk bolig i Hetland. For mens Stavanger så på det som at personene ufrivillig ble presset ut av Stavanger, ble det fra Hetlands side sett på som at kommunen hjalp Stavanger med husmangelen. De søkte til Hetland fordi det var Hetland som kunne tilby det de ønsket. Han kunne ikke forstå at bare fordi mye av den nye bebyggelse kom fra Stavanger, så måtte den absolutt tilhøre byen.¹⁹⁰

Et av de største problemene med Stavangers sammenslåingsplaner var for Askeland at Hetland var et herred. Noe som også Stavanger lenge hadde påpekt, men da som argument for sammenslåing. For mens Stavanger hadde ønske om å redde byboerne fra herredet, var Hetland opptatt med å beskytte bøndene fra byen. Kommunen hadde et betydelig antall gårdsbruk innenfor sine grenser. Askeland mente at bøndene ikke ville få sine interesser dekket av byen Stavanger, i det minste ikke like godt som det de ville fra Hetland. Det måtte vel også være en

¹⁸⁶ Ibid:5f.

¹⁸⁷ Ibid:9.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid:11.

¹⁹⁰ Ibid:10.

fordel for Stavanger å ha et produksjonsrikt distrikt så nær byen. Han kunne ikke se at det ville bli en fordel å ha dette *i* byen.¹⁹¹

Scheikomiteens besøk hadde gitt Stavanger en unik mulighet til å diskutere sammenslåingen direkte med Hetland. Noe nærmere en sammenslåing var en derimot ikke kommet. I stedet var motsetningsforholdene mellom de to partene blitt ytterligere stadfestet. For Johnsen var Hetlands motvilje mot å stryke kommunen fra kartet basert på romantikk og ikke på realitet. Man kunne ikke tviholde på tradisjoner og historie når den moderne verden stilte nye krav.¹⁹² Foreløpig måtte derimot den moderne verden vike for Scheikomiteen.

4.6 Oppsummering 1945–1949

Motivert av bolignød, tomtemangel, en nærmest stagnerende befolkning, økende flytting av både folk og industri til Hetland og en stadig mer sammenhengende bebyggelse mellom kommunene, gjenopptok Stavanger i 1945 sine planer om en sammenslåing av byen og Hetland vest for Gandsfjorden.

På det nasjonale plane oppnevnte staten i 1946 Scheikomiteen, for å endre den norske kommuneinndelingen. Hensikten var for å få mer rasjonelle og levedyktige kommuner. Noe som hadde blitt nødvendig på grunn av endrete forhold for kommunene.

Stavangers forsøk på å få Hetland med på en sammenslåing mislyktes, ettersom Hetland ønsket å vente på Scheikomiteen. Dette medførte at fortgangen Stavanger hadde håpet på ikke førte fram, og byen var nødt til å la Scheikomiteen ta over styringen.

5 1949–1958: Mens man venter på Scheikomiteen

Scheikomiteens besøk i begynnelsen av 1949 hadde ikke ført Stavanger noe nærmere en sammenslåing med Hetland. Byen måtte innse at det ikke ville komme en sammenslåing med det første. Byens fordeler i forhold til Hetland var over tid blitt redusert. En ville ikke alene klare å tvinge Hetland til en sammenslåing.

Vann og kloakk hadde fram til krigen vært et av Stavangers sterkeste kort i forholdet til Hetland. Det var byen som hadde hatt ekspertisen, ressursene og ikke minst viljen (samt plikten) til å

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid:18.

bygge ut vann- og kloakknnett. Hetland hadde vært mer tilbakeholden da det gjaldt tilsvarende utbygging i sin egen kommune. Stavanger hadde derfor kunnet bruke dette som et argument for byutvidelser. Skulle Hetlands bymessige strøk få den nødvendige sanitære standarden, måtte strøkene tillegges byen.

Etter krigen var forholdet mellom Stavanger og Hetland blitt annerledes. Nå hadde også Hetland begynt å investere mer i vann- og kloakknettet. Under orienteringsmøtet med Scheikomiteen kunne lærer Løyning fra Hetland opplyse at kommunen hadde brukt rundt 1 282 000 kroner på kloakknettet. Noe han mente var godt gjort for en kommune på rundt 13 000 innbyggere.¹⁹³

En annen av Hetlands representanter på møte, Tvetraas, hadde påpekt at kommunen hadde stått ved et veiskille etter byutvidelse i 1923. Man hadde hatt to alternativer å velge mellom for Hetlands videre arbeid: Enten at man nærmest oppga grenseområdene. Det vil si at man holdt investeringene her minst mulig, slik at eventuelle fremtidige byutvidelser ville bli minst mulig kostbare for Hetland. Eller det motsatte, at man gikk inn for å oppfylle de kravene som de bymessige strøkene i Hetland stilte. Det for å hindre nye byutvidelser grunnet argumentet at Hetland ikke kunne ivareta den bymessige bebyggelsen. Hetland formannskap hadde valgt det siste alternativet. Og det var den retningen man hadde fulgt siden.¹⁹⁴

Hetland var fremdeles en blandingskommune, med innsalg av både industri og jordbruk, arbeidere og bønder. Kommunene ønsket å ivareta alle sine innbyggers interesser.¹⁹⁵ Likevel beveget kommunen seg stadig mot en mer bymessig profil. Befolkningen ble konsentrert i tettbygde strøk. Man hadde begynt med egne reguleringsplaner, og hadde i det ærend hentet inn Sverre Pedersen, professor i boligbygging og byplanlegging ved den Tekniske Høyskolen, som konsulent.¹⁹⁶ Forskjellen mellom bykommunen Stavanger og herredskommunen Hetland var blitt mindre. Det var ikke lenger en selvfølge at Stavanger var den eneste som kunne oppfølge kravene som stiltes til en bybebyggelse.

Den største fordel Stavanger hadde hatt etter krigen var at byens interesser for en sammenslåing hadde sammenfalt med statens interesser. Staten ønsket å skape større og sterkere kommuner, noe Stavanger ønsket å oppnå ved en sammenslåing med Hetland. Med statens støtte hadde Stavanger hatt større sjanse for å presse Hetland til en sammenslåing.

¹⁹³ Ibid:14.

¹⁹⁴ Ibid:21.

¹⁹⁵ Ibid:22.

¹⁹⁶ Ibid:9.

Denne fordelten hadde stort sett forvitret i det Scheikomiteen hadde overtatt saken. Komiteen ville vise seg ikke å være særlig begeistret for byenes krav for utvidelser. Angående Stavangers ønskete sammenslåing, hadde Schei i forbindelse med orienteringsmøtet i Stavanger uttalt at det verken var en dagsaktuell eller blant de mest prioriterte for komiteen.¹⁹⁷

For Hetland var det gått motsatt veien. Her hadde man fått indirekte støtte fra Scheikomiteen. For selv om man enda ikke helt kunne vite hva som ville bli komiteens endelig beslutning, så bidro komiteens innvirke til at saken ble satt på vent. Og det virket ikke som om det ville komme noen snarlig beslutning. 15. februar 1949 hadde Schei uttalt til VG at i løpet av april skulle komiteen ta en endelig avgjørelse angående en rekke byers utvidelsesønsker, deriblant Stavangers.¹⁹⁸ Noen avgjørelse kom derimot ikke.

Hetland var, som et herred, en del av fylkeskommunen, noe Stavanger som by ikke var. Så lenge byene ikke var medlem av fylket kunne Hetland nytte støtte herfra. Kommunen var med sine 15 546 innbyggere (1950) og med en skatteinntekt på 2 971 000 kroner (1947/48) fylkets største herred i både folketall og skatteinntekt.¹⁹⁹ Til fylket bidro kommunen i 1947/48 med 348 371 kroner i fylkesskatten. Og stod etter Juells beregning for 10,89 % av fylkets samlede skatteinntekter på 3 198 125.²⁰⁰ Den store majoriteten av befolkningen og skatteinntektene hørte hjemme i den vestre delen av kommunen, som utgjorde Hetland sogn. I den delen som Stavanger ønsket å slå seg sammen med.

Fylket ville derfor miste et av sitt viktigste herred hvis sammenslåingen ble et faktum. I tillegg ønsket de andre byene i Rogaland også å utvide sine grenser på herredenes bekostning. Alt i alt risikerte fylket å miste en betydelig del av sitt befolknings- og inntektsgrunnlag til byene. Det var dermed ikke bare eksistensen til Hetlands som var truet av Stavangers sammenslåingsplaner. Også fylket ville komme svekket ut. Fylket ville derfor ikke være en passiv part i de ulike arbeidene for byutvidelser. Fylkesutvalget ville passe på at fylkets interesser ble ivaretatt. Man krevde at fylkesadministrasjonen skulle få anledning til å ta stilling til sakene før Scheikomiteen og departementet kom med sine innstillinger.²⁰¹

¹⁹⁷ Stavanger Aftenblad 10.2.1949.

¹⁹⁸ VG 15. februar 1949.

¹⁹⁹ Kommuneinndelingskomiteen 1962:7,9.

²⁰⁰ Stavanger Byarkiv. Utvidelse av Stavanger bys grenser [Juells uredigerte forslag], 1947:64.

²⁰¹ Stavanger Aftenblad 4.6.1949.

Stavanger gikk inn i 1950-åren som en ensom forkjemper for en sammenslåing med Hetland. Sammenslåingsprosessen som man hadde håpet å trumfe igjennom, hadde stoppet opp. Noe som innebar at man måtte finne andre midlertidige løsninger for de problemene byen følte.

5.1 Byutvidelsen i 1953

I 1946 hadde Stavanger begynt å bygge en kloakk fra Mosvatnet og ut til Gandsfjorden. Kloakken, som fikk navnet Hillevågskloakken, var blitt påbegynt med tanke for å være nødsarbeid for den store massen med arbeidsledige man forventet ville oppstå i etterkrigstiden. Forventningen om en massearbeidsledighet viste seg å være en feiltakelse. I stedet ble det mangel på arbeidskraft, så de 300 man hadde forventet trengte arbeid med kloakken fikk arbeid andre steder.²⁰² Byggingen av kloakken fortsatte likevel videre, ettersom prosjektet ville gi en stor nytteverdi. Kloakkens nedgangsfelt ville dekke et område på cirka 5380 mål,²⁰³ og et betydelig område ville dermed få nytte av kloakken. Prosjektet ble derfor 20. september 1950 lovprist av Stavanger Aftenblad: «Det er et spørsmål om Stavanger kommune noen gang har satt i gang et arbeid som har åpnet så store perspektiver som dette. Ved byggingen av Hillevågskloakken vil med ett slag områder så store som halvdelen av det nåværende Stavanger bli forvandlet til de herligste byggetomter.»²⁰⁴

Alle tomtene som tilhørte kloakkens nedgangsfelt kunne nå få kloakktilgang og bli gjort byggeklar. Kloakken kunne dermed være med på å løse Stavangers store tomtemangel. Baksiden var at nedgangsfeltet var fordelt mellom Stavanger, Hetland og Madla. Sistnevnte hadde den minste andelen med bare rundt 90 mål, deretter fulgte Stavanger med rundt 1640 mål, mens de resterende 3650 målene lå i Hetland. Hos Stavanger forsvant rundt 830 mål av nedgangsfeltet grunnet Mosvatnet,²⁰⁵ i tillegg bidro Mosvannsparken til at antall mulige byggetomter ble ytterligere redusert. For byen var det hovedsakelig sørskråningen av Våland, som ville få nytte av kloakken. Her var arbeidet med å klargjøre tomtene allerede godt i gang i september 1950.²⁰⁶

²⁰² Stavanger Aftenblad 16.10.1948.

²⁰³ Stavanger Byarkiv. Prosessfullmektig advokat Jakob Hidle, «Prosesskrift til skjønnsnemda i anledning byutvidelse mellom Hetland kommune og Stavanger kommune» (16.9.1953):2.

²⁰⁴ Stavanger Aftenblad 20.9.1950.

²⁰⁵ Stavanger Byarkiv. Prosessfullmektig advokat Jakob Hidle, «Prosesskrift til skjønnsnemda i anledning byutvidelse mellom Hetland kommune og Stavanger kommune» (16.9.1953):2.

²⁰⁶ Stavanger Aftenblad 20.9.1950.

Den største delen av nedgangsfeltet lå i Hetland, men det betydde ikke at Hetland også hadde den største nytten av kloakken. For av de 3650 målene som lå i kommunen var rundt 1200 mål eid av Stavanger kommune. Skulle området utnyttet til boligbygging måtte derfor initiativet komme fra Stavanger. Til Aftenbladet utalte Stavanger ordfører Karlson at det ikke var noe byen var interessert å gjøre før etter sammenslåingen med Hetland.²⁰⁷ En betydelig del av nedgangsfeltet i Hetland ville derfor forbli uutnyttet som boligområdet.

Å vente på at Scheikomiteen skulle bli ferdig med sitt arbeid før man fikk utnyttet Hillevågskloakkens fulle potensial, mente Aftenbladet hadde lite hensikt. Man kunne ikke la mulighetene kloakken skapte gå ubrukt i flere år, mens man ventet på en mulig sammenslåing. I stedet burde de to kommunene gå sammen og forhandle om en partiell utvidelse, som ville innlemme Stavangers eiendommer i Hetland inn i byen.²⁰⁸

I Hetland var man mindre lunken til tanken om en partiell utvidelse enn man var til en sammenslåing. Kommunenes ordfører Askeland utalte at Hetland ikke ville ha noen problemer med å innlede forhandlinger med Stavanger angående en mulig partiell utvidelse, hvis det var ønsket fra Stavanger. Henvendelsen måtte derimot komme fra Stavanger.²⁰⁹

Hvorfor Hetland nå var mer villig til å forhandle med Stavanger om en mulig byutvidelse, må ses i sammenheng med utvidelsesformen. Ved en partiell utvidelse ville kommunen ha mulighet til å forhandle om utvidelsens endelige form. Hvor stor den skulle være og hvilke områder som skulle være med og ikke være med. Hetlands videre eksistens kunne derfor bli ivaretatt. Det motsatte var tilfelle ved en sammenslåing, hvor utvidelsens endelige form var gitt i selve begrepet sammenslåing.

Tanken om å gi Stavanger en partiell utvidelse, hadde heller ikke vært en fraværende tanke hos Hetland. Kommuneingeniøren i Hetland, Jon Reed, hadde 17. februar 1950 foreslått i et skriv til Hetlands formannskap, at det kunne være en ide å la Stavanger få innlemmet Arbeidsgården inn i byen. Området var hovedsakelig i byens eie, å kunne derfor raskt og enkelt bli omgjort til byggetomter. Han mente at området var ideelt for å dekke Stavangers behov for gode

²⁰⁷ Stavanger Aftenblad 20.9.1950.

²⁰⁸ Stavanger Aftenblad 20.9.1950.

²⁰⁹ Stavanger Aftenblad: 27.1.1951.

byggetomter. «[...]Her ligger områdene ferdige i dag. Det kan ikke skaffes lagligere byggetomter noe sted.»²¹⁰

Hovedmotivet bak kommuneingeniørens forslag var ikke å hjelpe nabobyen med tomtmangelen ut av ren snillhet. I sin rolle som kommuneingeniør var Reed ansvarlig for tilrettelegging av veier, vann- og kloakknnett til Hetlands bebyggelse. I tillegg var han medlem i Hetlands bygningsråd. Han var derfor godt kjent med kostnaden den store byggevirksomheten kostet Hetland. En kostnad han mente Hetland ikke ville klare i lengden. Herredet hadde allerede gjort mer enn sin plikt for å løse boligmangelen, gjennom storstilt utbygging i 1930-årene og i etterkrigstiden. Hetland trengte nå en pause fra storutbyggingen. «Nå maser Stavanger på at de mangler byggetomter og vil ha byutvidelse i alle retninger.» Med tanke på at cirka 70 % av boligbyggerne i Hetland kom fra Stavanger, mente han derfor at byen burde få mulighet til selv å stå for boligbyggingen «[...] og dermed de utgifter som følger med dette.»²¹¹

I Stavanger var man mer skeptisk til en partiell utvidelse. Man fryktet at den ville forsinke den langt mer foretrukne kommunesammenslåingen.²¹² Stavangers skepsis varte ikke evig. Under byens formannskapsmøte 22. februar 1951 hadde Børre Arnøy (?) etterspurt løsninger for å skaffe byen flere byggetomter. O. Bøe Ohma (H) hadde i den anledning foreslått at byen burde søke en foreløpig og begrenset utvidelse med Hetland.²¹³ 8. mars 1951 ble det enstemmig bestemt i formannskapet at byen skulle søke en partiell utvidelse med Hetland.²¹⁴

Den partielle utvidelsen ville løse et av Stavangers største problem med de eksisterende grensene, tomtmangelen. Noen erstatning for sammenslåingen var det derimot ikke. Til det var utvidelsen for liten, og ville ikke kunne dekke Stavangers behov i lengden. Den ville heller ikke gi en løsning på de andre problemene grensene medførte. I stedet var formålet med utvidelsen bare å gi byen tilstrekkelig tomter til å holde det gående til man fikk den etterlengtede sammenslåingen. Det var med andre ord snakk om en *ny foreløpig* utvidelse, som skulle gi en *foreløpig* løsning på tomtmangelen.

²¹⁰ Stavanger Byarkiv. Hetland kommuneingeniørkontor: skriv fra til Hetland formannskap, (Stavanger, 1950, 17. februar).

²¹¹ Stavanger Byarkiv. Hetland kommuneingeniørkontor 1950.

²¹² Stavanger Aftenblad 27.1.1951.

²¹³ Stavanger Aftenblad 9.3.1951.

²¹⁴ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1952:852.

Stavanger formannskap sendte 10. mars 1951 en forespørsel til Hetland formannskap, hvor man opplyste om formannskapets beslutning om å søke en utvidelse. Man minnet Hetland på at Stavanger hadde store problemer med tomtemangel, og lurte derfor på om det var mulig for Hetland å delta i forhandlinger om å få på plass «[...] en rent foreløpig utvidelse av byens grenser.»²¹⁵ Forespørselen ble enstemmig godtatt av Hetland formannskap 14. mars 1951,²¹⁶ og deretter av Hetland herredstyre 30. mars 1951.²¹⁷

Representantene fra de to kommunene møtes første gang 20. juni 1951 til et forberedende møte. Her ble man enig i at Stavanger til et senere møte skulle utarbeide sitt forslag til byutvidelsen.²¹⁸ Byens forslag, som ble utarbeidet av Stavangers reguleringsjef Olav Nesse, gikk ut på at den nye grensen skulle følge Hillevågskloakkens nedgangsfelt. I tillegg var også byens eiendommer ved Ullandhaug inkludert, og herfra var grensen rettet opp slik at den fulgte Madlas grense. Totalt ville utvidelsen omfatte 4475 mål, hvorav 1804 mål var i byens eie.²¹⁹

Reguleringsjefens forslag fikk støtte fra Stavangers forhandlere og ble videresendt til ordførere Askeland i Hetland, med en forespørsel om å få i stand et nytt forhandlingsmøte.²²⁰

Henvendelsen til Hetland ble foretatt 25. september, samme dag som ordføreren i Stavanger mottok forslaget fra reguleringsjefen. Det var dermed ikke noen sløsing med tid fra Stavangers side, noe som illustrerer hvor viktig det var nå blitt for byen å få byutvidelsen på plass hurtigst mulig.

Da månedene så gikk men svaret fra Hetland uteble, begynte man i Stavanger å bli utålmodig. Et purrebrev ble derfor 8. desember 1951 sendt til Hetland. Her minnet man Hetlands formannskap om byens forrige henvendelse og at man fortsatt ventet på å få tidspunktet for neste forhandlingsmøte. «Som det vil forståes, er en utvidelse av Stavanger bys grenser av overordentlig stor betydning, hvorfor det vil være meget ønskelig om spørsmålet snarest kunne bringes til en løsning.»²²¹ Hetland svarte 14. desember 1951 med å berolige Stavanger med at de

²¹⁵ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Stavanger formannskap til Hetland formannskap (10.3.1951).

²¹⁶ Stavanger Byarkiv. Hetland kommune formannskap Forhandlingsprotokoll 1949–1952/6:260.

²¹⁷ Stavanger Byarkiv. Hetland kommune formannskap Forhandlingsprotokoll 1949–1952/44:268.

²¹⁸ Stavanger Byarkiv. Regulering av grensene mellom Hetland og Stavanger (18.3.1952).

²¹⁹ Stavanger Byarkiv. Skriv fra reguleringsjefen i Stavanger til ordføreren i Stavanger (25.9.1951).

²²⁰ Stavanger Byarkiv. Skriv fra ordføreren i Stavanger til ordføreren i Hetland (25.9.1951).

²²¹ Stavanger Byarkiv. Skriv fra ordføreren i Stavanger til ordføreren i Hetland (8.12.1951).

holdt på med å forberede saken, og at det ikke ville være lenge før et nytt møte kunne sammenkalles.²²²

Hetlands forhandlere hadde drøftet Stavangers forslag i et møte 7. november 1951, og etter en befaring samme dag hadde de besluttet at byens krav var for omfattende. I løpet av ytterligere to møter 5. og 22. februar 1952 ble Hetlands motforslag utarbeidet. Forslaget man ble enige om var at Stavanger kunne få innlemme Arbeidsgården og Saksemyren inn i byen. Området utgjorde til sammen 1420 mål og bestod hovedsakelig av stavangereide eiendommer. Videre bestemte man seg for å utnytte byutvidelsen for å sikre kommunens vann- og kloakkforhold. For det første skulle Hetland få fri tilgang til Hillevågkloakken med tilhørende forgreininger. For å sikre vanntilgangen til Tasta ønsket herredet tillatelse til å tappe ut cirka 250 m³ vann per døgn fra Stavangers vannledning. Til slutt ønsket man at kommune skulle vederlagsfritt overta stavangereiendom Sandviken i Hillevåg.²²³

På fellesmøte 11. mars 1952, fastholdt Stavangers representanter på byens opprinnelige forslag, men ble likevel enig å ta utgangspunkt i Hetlands forslag for videre behandling i et arbeidsutvalg.²²⁴ Under utvalgets møte 19. mars 1952 ble det fra Stavangers side fastholdt at Hetlands forslag var for lite og måtte i det minste også inkludere Øvre-Tjensvoll. Hvis ikke ønsket Stavanger at saken skulle bli tatt opp av departementet. Byens krav ville da bli tilføyd «[...] med også en del andre arealer, som det er naturlig å legge til Stavanger.»²²⁵ Hetlands representanter hadde ikke mandat til å forhandle om noe mer en hva som var blitt tilbudt, og måtte derfor søke nye instruksjoner fra kommunen. Møte endte derfor resultatløst.

Stavanger byutvidelseskomite sendte 3. april 1952 et motforslag til Hetlands byutvidelseskomite. Forslaget gikk ut på at Stavanger i tillegg til Arbeidsgården og Saksemyren skulle få innlemme Øvre-Tjensvoll og en del av Ullandhaug. Totalt 3140 mål. Til gjengjeld godtok man Hetlands krav om gratis tilknytning til Hillevågkloakken. Samt tillatelse til å tappe ut 250 m³ fra byens vannledninger på Tasta, men da innen en tidsperiode på fem år. Man godtok også at Hetland skulle få overdra Sandviken, men ikke vederlagsfritt og uten et område på 15 800 m² som byen ønsket å beholde. I tillegg skulle da Stavanger få overdratt Klokkermarka fra Hetland.²²⁶

²²² Stavanger Byarkiv. Skriv fra Hetland formannskap til ordføreren i Stavanger (15.12.1951).

²²³ Stavanger Byarkiv. Regulering av grensene mellom Hetland og Stavanger, (18.3.1952).

²²⁴ Stavanger Byarkiv. Regulering av grensene mellom Hetland og Stavanger, (18.3.1952).

²²⁵ Stavanger Byarkiv. Protokoll fra arbeidsutvalget for byutvidelse, (19.3.1952).

²²⁶ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Stavanger byutvidelseskomite til Hetland grensereguleringsnemd (3.4.1952).

Hetland grensereguleringsnemnd kunne ikke godta Stavangers motforslag og svarte 23. mai 1952 med å gjenta sitt opprinnelige forslag fra 22. februar 1952.²²⁷ Under det neste fellesmøte 14. juli 1952, godtok Stavanger Hetlands foreslåtte utvidelsesomfang, men grunnet uenigheter angående det økonomiske oppgjøret strandet forhandlingene atter engang.²²⁸

6. oktober 1952 ble forhandlerne til slutt enig om en avtale.²²⁹ I trå med Hetlands opprinnelige tilbud skulle Stavanger få Arbeidsgården og Saksemyren innlemmet i byen. Hetland skulle få mulighet til å kople seg til Hillevågskloakken mot en avgift på 700 kroner per hus. Videre skulle Hetland få mulighet til å tappe ut 600 000 m³ årlig fra Stavangers ledninger. Noe som var en økning i forhold til de tidligere forslagene, og som derfor gjorde at Hetland kunne godta avgiften på kloakken. I tillegg til disse punktene ønsket Hetland også at det økonomiske oppgjøret skulle avgjøres ved skjønn. Det fikk Stavangers forhandlere til å reagere, ettersom man mente at Hetland hadde fått mer enn nok erstatning gjennom de foregående punktene. Hva Hetland nå forespurte var å få i både pose og sekk. Likevel måtte Stavanger også her godta Hetlands krav, men da med det forbehold at skjønnet skulle ta «[...] hensyn [...] til de ytelser som hver av partene i foranstående avtale er gått med på.»²³⁰

Avtalen ble så godkjent av Stavanger bystyre 13. november 1952 mot to stemmer og av et enstemmig Hetland herredsstyre 18. november 1952. Fylkesmannen i Rogaland hadde ingenting å bemerke med saken ettersom begge partene var blitt enige. Han sendte derfor 16. desember 1952 saken videre til Justisdepartementet med anbefaling at sakens skulle vedtas slik man var blitt enige om. Ved kongelig resolusjon 19. juni 1953 ble så byutvidelsen vedtatt at skulle tre i kraft fra og med 1. juli 1953.²³¹

Stavanger hadde nå fått tildelt sårt trengte nye byggetomter, og byens byggeaktivitet var dermed sikret for en liten periode lenger. Særlig fornøyd med avtalen var man derimot ikke. Under sakens behandling i Stavanger Bystyre 13. november 1952 ble bystyrerepresentantenes reaksjon til byutvidelsen beskrevet av Aftenbladet som å være «[...] nærmest sur. Den alminnelige oppfatning lot til å være at Hetland hadde utnyttet Stavangers totemangel så langt

²²⁷ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Hetland grensereguleringsnemnd til Stavanger byutvidelseskomite (23.5.1952).

²²⁸ Stavanger Byarkiv. Avskrift av møte mellom Stavanger byutvidelseskomite og Hetland grensereguleringsnemnd (14.7.1952).

²²⁹ Stavanger Byarkiv. Utskrift av forhandlingsprotokoll for Stavanger og Hetland angående grenseregulering. (6.10.1952).

²³⁰ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1952/173:852ff.

²³¹ Stavanger Byarkiv. Kongelig resolusjon av 19. juni 1953.

råd var.»²³² Selv Stavangers byutvidelseskomite var enig at avtalen de hadde forhandlet fram var langt fra ideell for byen. Ordfører Karlson var skuffet over resultatet, men ment at Stavanger ikke hadde noen andre valg om man ønsket å skaffe innbyggerne hustomter.²³³

Byutvidelseskomitemedlem Bøe Ohma hadde den skarpeste kritikken mot avtalen. Han mente at omfanget til byutvidelsen ble alt for lite. Det ville ikke samle Hillevågskloakkens nedgangsfelt til byen, og dermed hadde byen fremdeles unaturlige grenser. I stedet for utvidelsen hadde han foreslått at Stavanger skulle utparsellere sine eiendommer i Hetland, for så å selge dem billig til stavangerfolk.²³⁴ Flere var i prinsippet enig med Ohmas kritikk, men i likhet med ordføreren mente de at avtalen var det beste man kunne håpe å oppnå.²³⁵

Stavangers misnøye med avtalen var ikke ubegrunnet. Hetland hadde kommet relativt godt ut av byutvidelsen. Omfanget av utvidelsen ble så liten som kommunen hadde ønsket. Av de 838 innbyggerne kommunen mistet var det bare 526 som skattet til Hetland. De resterende 312, ble etter en avtale mellom kommunene regnet som stavangerboere og skattet derfor allerede til byen.²³⁶ Skattetapet ville derfor ikke bli så stort som det ville blitt andre steder.

Hetland fikk også sikret vann- og kloakktilgangen til gunstige vilkår. Kostnaden med Hillevågskloakken skulle egentlig ha blitt fordelt mellom Stavanger og Hetland. Sistnevnte hadde den største delen av nedgangsfeltet og var derfor forventet at skulle ta den største delen av kostnaden.²³⁷ Med byutvidelsesavtalen ble andelen erstattet med en avgift. Hetland fikk dermed, etter Stavangers øyne, tilgang til Hillevågskloakken veldig billig.

Den nye byutvidelsen ble et godt eksempel for hvorfor Stavanger ønsket å løse byens grenseproblemer med en sammenslåing og ikke gjennom partielle utvidelser. I stedet for de 4475 målne byen hadde ønsket ble resultatet 1420 mål. Utvidelsen var dermed blitt mye mindre enn det byen ment den hadde behov for. I tillegg hadde den blitt mer kostbar enn man hadde ønsket, ved at man måtte gi Hetlands flere gunstige betingelser.

For avtroppende stavangerordfører Karlson var det klart at «[e]n ny partiell utvidelse vil være lite tilfredsstillende. Alle parter er best tjent med at Stavangers forslag blir fulgt. Det vil si at hele

²³² Stavanger Aftenblad 14.11.1952.

²³³ 1ste Mai 14.11.1952.

²³⁴ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1952/173:857.

²³⁵ 1ste Mai 14.11.1952.

²³⁶ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Hetland likningskontor til rådmannen i Hetland (23.1.1953).

²³⁷ Stavanger Byarkiv. skriv fra Stavanger byutvidelseskomite til Hetland grensereguleringsnemd (3.4.1952).

Hetland, unntatt Åmøy og Riska legges til Stavanger.»²³⁸ Scheikomiteens innstilling måtte dermed komme før det nyervervede området var blitt oppbrukt.

5.2 Scheikomiteen arbeider videre

Stavanger ventet utålmodig på at Scheikomiteen skulle bli ferdig med sitt arbeid, slik at byen forhåpentligvis kunne få sin ønskete sammenslåing. Byen måtte derimot belage seg på å vente flere år før komiteen kom så langt. Det var et omfattende mandat komiteen skulle arbeide seg gjennom. Blant annet skulle komiteen gå igjennom alle de 750 eksisterende kommunene, for avgjøre om det måtte foretas noen endringer. Det tok derfor lang tid før alle punktene var ferdigbehandlet. I alt ville det ta 16 år før komiteens siste innstillinger var ferdig.

Komiteens første innstilling hadde kommet allerede 21. februar 1948. Den omhandlet punkt nummer to i mandatet, opphevelsen av sognekommunen. Av alle fem punktene i mandatet var nok dette det letteste. Sognekommunenes funksjon blitt oppløst av de forbedrete samferdselsforholdene. Det var ikke lenger nødvendig å ha mindre selvstyre enheter innenfor kommunene.²³⁹

Den neste innstillingen kom 3. desember 1951. Her svarte komiteen på punkt en, to og fire i deres mandat. Innstillingen dreide seg stort sett om prinsippene for hvordan den nye kommuneinndelingen skulle være.

Hovedsakelig grunnet endringene i samferdselen,²⁴⁰ måtte man endre kommuneinndelingen slik at kommunen fikk naturlige grenselinjer. Komiteen kom fram til at, så lenge det eksisterte god landforbindelse, måtte en kommune helst ikke ligge på hver sin side av en fjord. Grensene måtte ikke skille områder som naturlig hørte sammen, slik som tettbebyggelser. I dalføre måtte grensene gå på tvers av dalen og ellers følge høydedraget på hver side. Og tilslutt måtte ikke en kommune ha områder innenfor en annens kommunes grenser.²⁴¹

For Scheikomiteen var kommunenes viktigste funksjon, at de ga lokalbefolkningen mulighet til selv å bestemme over kommunens anliggender. Selvstyret stod derfor sentralt når komiteen

²³⁸ Stavanger Aftenblad. 31.12.1953.

²³⁹ Ot.prp.nr.29. (1950).

²⁴⁰ Jfr. 4.2.1.

²⁴¹ Kommuneinndelingskomiteen (1952):53f.

skulle utarbeide sine prinsipper for den nye kommuneinndelingen.²⁴² Det var da heller ingen tvil for komiteen, at grensene flere steder trengte en revisjon. For i mange kommuner var selvstyret truet av et for dårlig økonomisk grunnlag. De lovpålagte oppgavene tok en stadig større andel av kommunenes budsjetter. Noe som reduserte midlene kommunene kunne bruke på selvvalgte initiativer. I de tilfellene hvor alt gikk til lovpålagte oppgaver, mente Scheikomiteen at «[...] selvstyret [var] en illusjon.»²⁴³ Lokalbefolkningen hadde ingenting å si om hva kommunen burde og skulle bruke pengene på. I realiteten ville det være staten, gjennom lovgivingen, som styrte kommunen.

At det var stor forskjell mellom kommunes økonomiske evne hadde blitt tydelig i mellomkrigstiden. Det var en av hovedgrunnene for at Scheikomiteen var blitt opprettet. Forskjellen ble enda mer tydeligere i etterkrigstiden. De økonomiske forholdene til kommune var blitt markant forbedret. Med fallende pengeverdi og få investeringsmuligheter under krigen, hadde kommune brukt sine gode inntekter til å nedbetale lån. Den kommunale gjelden ble derfor redusert fra 16,3 prosent i 1938/1939 til 6,8 prosent i 1946/1947, og mange kommuner var til og med blitt gjeldfrie.²⁴⁴ Kommunene begynte igjen å øke sine virksomheter, og nå kom også herredene med for fullt. Likevel var det fremdeles mange kommuner, spesielt blant herredene, som hadde økonomiske problemer. 148 herreder måtte få støtte fra skattefordelingsfondet i 1949/1950. I tillegg var det rundt 200 kommuner, som med høyest mulig skatteprosent, bare så vidt klarte å dekke de lovpålagte oppgavene.²⁴⁵

Scheikomiteen mente at en endring av kommunenes grenser ville være den beste løsningen for å redusere forskjellen mellom sterke og svake kommuner. Alternativene ville være enten å overføre flere kommunale oppgaver til fylket og staten, eller å øke skatteutjevningen. Slike løsninger ville ikke gi sterkere kommuner. I stedet ville man bare maskere det egentlige problemet, som var at kommunene ikke hadde et godt nok økonomisk grunnlag.²⁴⁶

Kommunenes økonomiske evne hang ofte tett sammen med befolkningsstørrelse.²⁴⁷ Av de 139 herredene som i 1950/51 mottok tilskudd, hadde 85 av dem en befolkning under 2000, 38 mellom 2000–3000, 15 mellom 3000–5000 og mellom 5000–10000 var det bare en kommune

²⁴² Kommuneinndelingskomiteen 1952:26.

²⁴³ Kommuneinndelingskomiteen 1952:12.

²⁴⁴ Grønlie 1987:200f.

²⁴⁵ Kommuneinndelingskomiteen (1952):20.

²⁴⁶ Kommuneinndelingskomiteen 1952:25.

²⁴⁷ Kommuneinndelingskomiteen 1952:28.

som mottok tilskudd. Gjennomsnittlig inntekt per innbygger steg hvor høyere innbyggertallet var. For herreder med en befolkning under 2000 lå inntekten i 1948/49 på 1115 kroner per person, mens den for herreder med en befolkning mellom 5000–10 000 lå på 1749 kroner og for de med befolkning over 10 000 lå den på 1975 kroner.²⁴⁸ Større kommuner hadde fordel av å ha et mer allsidig næringsliv. De hadde derfor større inntekter og flere bein å stå på, noe som minsket faren for kriser. Konklusjonen ble derfor at for å styrke herredenes inntektsgrunnlag, måtte kommunene bli større, både i folketall og utstrekning.

Større kommuner ville ikke bare gi kommunene bedre inntekter, det var også mye å tjene på et mer rasjonelt forvaltningsapparat. For var det et for lite innbyggertallet, ville ikke kapasiteten til forvaltningsapparatet bli fullt utnyttet. Utgiftene per innbygger ville bli langt høyere, enn det de var i større kommuner med et tilsvarende tilbud. Det ettersom begge betalte mer eller mindre det samme, men at man i den mindre kommunen også betalte for den kapasiteten man ikke brukte. Ble kommunene større ville kapasiteten bli fullt unyttet og man slapp å bruke kommunens midler på mer enn det man trengte. Små kommuner med god økonomi var dermed ikke automatisk fredet av komiteen.²⁴⁹

Det var også uheldig at mange herreder var så små, at folketallet ikke tillot et tilfredsstillende profesjonelt forvaltningsapparat. Kommunalloven krevde at alle kommuner, uavhengig av størrelse, måtte ha enkelte spesifikke stillinger, som måtte være besatt av faste og lønnete ansatte. Loven satte ingen begrensninger for om samme person kunne inneha to eller flere stillinger, eller at stillingen måtte være en hovedstilling. Kommunene stod også fritt til å bestemme lønnen, men denne måtte godkjennes fra høyere hold.²⁵⁰

Flertallet av de små kommunene valgte å oppfylle lovens krav enten ved at de pålagte stillingene ble bistillinger, kombinere til en felles stilling, ved å tilby lav lønn eller ved å benytte alle tre. Spesielt bistilling og lav lønn mente komiteen hindret at herredene fikk de mest kvalifiserte søkerne. I stedet ble derfor stillingene besatt av mindre eller ukvalifiserte personal. At ordførerne i mange kommuner også fungerte som kommunes sekretær var heller ikke en heldig

²⁴⁸ Kommuneinndelingskomiteen 1952:51.

²⁴⁹ Kommuneinndelingskomiteen 1952:29.

²⁵⁰ Kommuneinndelingskomiteen 1952:37f.

løsning. Kommunenes oppgaver ble stadig mer kompliserte og det ville derfor umulig for ordføreren å utføre begge oppgavene uten at det ville gå utover kvaliteten.²⁵¹

Scheikomiteen kom frem til at alle herredene måtte minst ha en herredskasserer og en ligningssekretær begge i hovedstilling, samt en formannskapssekretær, som også helst skulle være i hovedstilling. Administrasjonen måtte være lokalisert i et godt utstyrt og fast kontorsted, som lå sentralt plassert i herredet. Ut ifra disse kravene mente komiteen at et herred måtte ha en minimums størrelse på mellom 2500–3000 personer.²⁵²

Komiteen var ikke villig til å sette minimumsstørrelsen på 2500–3000 som et absolutt krav. Til det var det for store variasjoner i geografi og kommunikasjoner rundt omkring i landet. Noen steder ville det derfor være mest hensiktsmessig å skape kommuner med færre innbyggere. Der hvor geografien og kommunikasjonene ikke var et hinder, ville det derimot være hensiktsmessig å skape store kommuner, med en befolkning mellom 5000–10 000.²⁵³

Større kommuner ville sikre at de folkevalgte fikk nok arbeid. De ville derfor få bedre trening i å behandle saker. Den erfaring og kompetanse det medførte, ville føre til et bedre og mer effektivt styre av kommunen.²⁵⁴

For at det økonomiske grunnlaget og forvaltningsapparatet i kommunene skulle være best mulig, hadde altså Scheikomiteen kommet fram til at herredene måtte helst ha en størrelse over 2500 innbyggere. Det innebar at mange av landets herreder måtte bli slått sammen, ettersom 366 av landets 680 herreder ikke oppfylte dette kravet.²⁵⁵ Dette prinsippet gjaldt derimot ikke byene. For til tross for at forskjellen mellom en bykommune og en herredskommune var blitt stadig mindre, noe komiteen var fullt klar over, mente komiteen likevel at skillet mellom by- og herredskommuner burde bli opprettholdt. Grunnen var at komiteen mente byene hadde en tilleggsfunksjon, som herredene ikke hadde: De var *fellesnevner* for seg selv og sitt omland.²⁵⁶

Begrepet fellesnevner tilsvarer begrepet sentralsted, som benyttes i sentralitetsmodellen.²⁵⁷ I likhet med sentralstedsfunksjonen, innebærer fellesnevnerfunksjon at byene utførte diverse

²⁵¹ Kommuneinndelingskomiteen 1952:38.

²⁵² Kommuneinndelingskomiteen 1952:49.

²⁵³ Kommuneinndelingskomiteen 1952:52.

²⁵⁴ Kommuneinndelingskomiteen 1952:52.

²⁵⁵ Kommuneinndelingskomiteen 1952:29.

²⁵⁶ Kommuneinndelingskomiteen 1952:27.

²⁵⁷ Jfr. kap. 1.5.

oppgaver for sitt omland. Akkurat hvilke oppgaver det gjaldt hadde komiteen vanskeligheter med å forklare: «De kan variere etter byens beliggenhet og opplandets størrelse og struktur, men en nevner havneanlegg, kjøleanlegg, andre tiltak til fremme av handel og industri, stasjoner for kommunikasjonsmidlene, fellesoppgaver av kulturell og materiell karakter – som følge av byens beliggenhet, dens tilretteleggende og formidlende funksjoner.»²⁵⁸ Det komiteen her beskriver er en bys sentralfunksjon. Opplistingen av eksemplene viser at det er variasjon i de ulike oppgavene, med sentralitetsmodellens terminologi tilsvarer dette at byene har en flersidig sentralfunksjon. I likhet med Christaller²⁵⁹ er hovedfokuset til komiteen på de økonomiske funksjonene. I sitatet er det ingen direkte henvisninger til at byene tilhører et hierarki etter størrelse, men bemerkningen om at oppgavene varierer etter beliggenhet og opplandets størrelse henviser noenlunde til et slikt hierarki. At noen byer har et oppland som er stort nok til å tilby en viss type oppgave.

Byenes rolle som sentralsted spilte en stor rolle for komiteen når byenes inndeling skulle behandles. For det første var byenes sentralfunksjon avgjørende for om en by egentlig var en by. «Begrepsmessig har byen tapt sin rett når fellesnevnerfunksjonene for et naturlig oppland er minimale.»²⁶⁰ Det komiteen her hadde spesielt i tankene var de mange byene som var grunnlagt for å fremme handel. De fleste av disse, mente komiteen, hadde mistet sin sentralfunksjon etter at byenes handelsmonopol ble opphevet. Hvis de ikke hadde utviklet seg til å bli et sentralsted for et større oppland, var det ingen grunn til å opprettholde dem som egne bykommuner. De kunne derfor fint bli slått sammen med de få naboherredene, som utgjorde byens begrensede oppland, til en ny herredskommune. Her ville den tidligere byen kunne bli herredets sentrum, og dens overskudd ville da komme hele herredet til gode.²⁶¹

Byenes størrelse, mente komiteen kunne gi en pekepinn om byene betjente et stort nok oppland. For hvis byene hadde en liten befolkning og en lav befolkningsutvikling, tydet det på byen ikke hadde et stort nok oppland til å fremme videre vekst. De fleste av de 24 byene med et innbyggertall mindre 3000, samt noen av dem med innbyggertall over 3000, mente komiteen ikke lenger oppfylte kraven til å være byer. Slik som med herredene var komiteen forsiktig med å

²⁵⁸ Kommuneinndelingskomiteen 1952:27.

²⁵⁹ Helle 2006:13

²⁶⁰ Kommuneinndelingskomiteen 1952:56.

²⁶¹ Kommuneinndelingskomiteen 1952:58f.

sette en absolutt minimumsgrense for størrelsen, men med tanke på et effektivt forvaltningsapparat burde byene ikke være mindre enn 2000–2500 innbyggere.²⁶²

For de byene som kunne opprettholdes som byer, var komiteen mer tilbakeholden i å gi store utvidelser. En full sammenslåing mellom en by og herred, der resultatet ble en ny bykommune, var i de aller fleste tilfellene helt utelukket. Bønder og jordbruk ville ikke få sine behov tilfredsstillende dekket av byene slik de fikk av herredene. Byene burde ha nok plass til de anlegg man trengte for å opprettholde sentralfunksjon, samt ga byene en viss bevegelsesfrihet, men var ikke tjent med utvidelser som gikk over dette. En by måtte ikke bli større enn at den kunne fordøye det som ble innlemmet. Hele byen, fra sentrum til utkanten, måtte ha noenlunde den samme kommunale standarden. Ble byen for stor, risikere man at utviklingen av de nyervervede områdene, hindret videreutviklingen av byens egentlige sentrum. I verste fall kunne byenes evne til å løse sentralfunksjoner bli svekket, noe som ville bli til skadde for alle.²⁶³

Områder som på grunn av terrenget hørte naturlig sammen burde tilhøre en kommune, slik at man unngikk unødvendig dobbeltarbeid. En sammenhengende tettbebyggelse ville også ha fordeler av å tilhøre en kommune. Det var ikke dermed gitt at all tettbebyggelse burde tillegges byen. Kunne tettbebyggelsen uten store problemer administreres utenom byen, eller den utgjorde et naturlig sentrum for herredet, ville det være større betenkeligheter med å foreta en byutvidelse. Hvis forholdene ikke tilsa at det var en fordel at industri ble tillagt byen, var det ingen grunn for at naboherredene ikke kunne ha industri.²⁶⁴

Ved overleveringen av sin andre innstilling, var Scheikomiteen ferdig med sin del av arbeidet med tre av punktene i mandatet. For myndighetene var arbeidet bare begynt. Innstillingen var bare et forslag til løsninger på mandatets punkter. Den endelige avgjørelsen ville bli foretatt av Stortinget. Før det kunne skje måtte først Kommunaldepartementet ha kommet med sin avgjørelse. Det ville ta tid før departementet var ferdig med sin behandling av saken. Alle relevante parter, kommunene, fylkeskommune, interesserte departementer osv., måtte ha behandlet og drøftet saken før departementet kunne komme med sin avgjørelse.

Komiteens arbeid var også langt fra avsluttet. Det mest omfattende og arbeidskrevende punktet i mandatet gjenstod: å komme med konkrete forslag til ny kommuneinndeling. Punktet ville

²⁶² Kommuneinndelingskomiteen 1952:57f.

²⁶³ Kommuneinndelingskomiteen 1952:76ff.

²⁶⁴ Kommuneinndelingskomiteen 1952:77f.

kreve en hel del forarbeid, ettersom man måtte undersøke alle av landets kommuner. Uavhengig av hvilke prinsipper departementet og Stortinget til slutt ville landet på, ville behovet for forarbeidet være det samme. Departementet mente derfor at komiteen straks burde starte med forarbeidet, slik at man unngikk unødvendige forsinkelser.²⁶⁵

For Stavanger, som ventet på Scheikomiteen skulle bli ferdig med sitt arbeid, var nok departementets motvilje mot å skape forsinkelser velkomne. Det samme var nok ikke tilfelle for komiteens prinsipper. De var lite forenelige med byens sammenslåingsønsker. For det første var omfanget av utvidelsen av den størrelsen som komiteen advarte mot. Det måtte derfor eksistere betydelige fordeler med en sammenslåing, for at komiteen i det hele tatt ville vurdere et slikt omfang. Her var det en ulempe for byen at Hetland oppfylte alle krav komiteen stilte til herredene. Befolkningen var stor, inntektsgrunnlag var godt, forvaltning var godt utbygget osv. Noe av det som talte i Stavangers favør, var at grense gikk tvers over områder, som ifølge terrenget hørte sammen. Nedgangsfeltet til både Hillevågs- og Byhaugkloakken var delt mellom byen og herredet. I tillegg var det en sammenhengende bebyggelse tvers over grensene. Byen skulle dermed i det minste være berettiget på en partiell utvidelse.

5.3 Scheikomiteens forslag for Stavanger, Hetland og Madla

19. februar 1957 kunne Aftenbladet meddele at Scheikomiteen regnet med å bli ferdig med en foreløpig innstilling for Rogaland i løpet av uken. Den foreløpige innstillingen ville så bli utsendt til Rogaland fylkeskontor, som ville distribuere den videre til de berørte kommunene slik at de fikk mulighet å kommentere den. Det var ønsket at kommunene diskuterte saken grundig og kritisk «[...] og helst også uten altfor meget temperament.»²⁶⁶ Etter at alle kommunene hadde fått anledning til å kommentere innstillingen, ville så komiteen gå i gang med arbeidet med den endelige innstillingen, som skulle overleveres til Kommunaldepartementet. Når den endelige innstillingen ville være ferdig var det fremdeles umulig å si.

27. mars 1957 ble så Scheikomiteens foreløpige innstilling for Rogaland utsendt til kommunene i fylket. Etter anmodning fra Scheikomiteen ble innstillingen ikke offentliggjort til pressen før 4. april 1957.²⁶⁷ Da denne datoen kom fikk innstillingen en omfattende og grundig omtale i både

²⁶⁵ St.meld.nr.68. (1952).

²⁶⁶ Stavanger Aftenblad 19.2.1957.

²⁶⁷ Stavanger Byarkiv. skriv fra fylkesmannen i Rogaland til ordførerne/rådmenn, (27.3.1957).

Stavanger Aftenblad²⁶⁸ og Rogaland Avis²⁶⁹. Her ble alle av komiteens foreslåtte grenseendringer i Rogaland gjennomgått sammen med kommentarer fra de berørte kommunene.

Hovedbudskapet i begge avisene var at Rogalands 54 kommuner kunne bli redusert til 37 kommuner. Komiteen hadde foreslått konkret at 25 kommuner skulle slås sammen til 12 nye kommuner, i tillegg vurderte man muligheten om å foreta ytterligere tre sammenslåinger av syv kommuner. Foruten kommunene som skulle slås sammen, skulle ti andre kommuner få grensereguleringer av ulike størrelser. For de resterende tolv kommunene var det i innstillingen foreslått at de skulle opprettholdes i sine eksisterende former og dermed at grensene deres skulle forbli uendret.

Det er få forskjeller mellom komiteens foreløpige innstilling av 1957 og endelige innstilling av 1960, spesielt når det gjelder forholdet Stavanger–Hetland, begge vil derfor bli behandlet her samlet.

5.3.1 Stavanger–Hetland

Innstillingen førte til en opphisset stemning i de fleste av kommunene som ifølge forslaget ville få sine grenser berørt. Noen få, deriblant Sandnes som fikk sin ønskete partielle utvidelse, var godt fornøyd med innstillingen. Det var derimot ikke tilfelle for den store majoriteten i Rogaland, spesielt ikke blant de kommunene som komiteen hadde foreslått å slå sammen. For de fleste av de som stilte seg kritisk til innstillingen, var den gjeldene holdning at komiteen i sitt forslag, hadde gått alt for langt. Kommunene mente at de klarte seg godt nok alene og at det ikke var behov for så store endringer som innstillingen innebar.

Blant de kritiske røstene skilte ordfører Tjalve Gjøstein (Ap) i Stavanger seg ut. Han mente at komiteens forslag var for snevert og skulle i stedet ha vært enda mer vidtgående.²⁷⁰ Det han da hadde i tankene var ikke Rogaland generelt, men sin egen by. For til Stavangers store skuffelse var byen blant de tolv kommunene som ikke hadde fått noen forslag til grenseendring. Byen ville derfor ifølge innstillingen verken få en sammenslåing eller en ny partiell utvidelse.

Nå var ikke årsaken for at byens grenser forble uendret i innstillingen, at komiteen ikke mente at byen hadde behov for noen byutvidelse. Årsaken var rett og slett at komiteen på det daværende

²⁶⁸ Stavanger Aftenblad: (4.4.1953).

²⁶⁹ Rogaland Avis: (4.4.1953).

²⁷⁰ Stavanger Aftenblad 4.4.1953.

tidspunktet mente at det ikke var mulig å komme med noen konkrete forslag til grenseendringer for Stavanger. Konklusjonen til komiteen ble derfor at «[s]pørsmålet om eventuell regulering av [Hetlands] grenser mot Stavanger utstår [...]»²⁷¹

Komiteen var ikke samstemt i spørsmålet om Stavangers behov for en byutvidelse. Her slik som i mange av de andre sakene komiteen behandlet, var den blitt delt i et flertall og i et mindretall. Ingen av de to grupperingene benektet at Stavanger kunne ha behov for en grensejustering. Det man var uenige om var hvor omfattende en eventuell grenseregulering skulle være. Mindretallet mente at byen burde få en rimelig utvidelse, mens flertallet så for seg en mindre utvidelse bestående kun av noen enkelte grensestrøk. Noe mer presis beskrivelse av omfanget ville ingen av partene komme noe nærmere inn på. Til det mente mindretallet at det ikke forelå nok materiale til å utale seg, mens flertallet mente at byen fremdeles hadde mer en nok å gjøre innenfor sine eksisterende grenser og at de derfor ikke kunne se noen umiddelbare behov for konkrete grenseendringer.²⁷²

Om mindretallets «rimelig utvidelse» var det samme som en sammenslåing er vanskelig å si. Det faktum at man ikke kunne stadfeste hvor omfattende utvidelse man så for seg, tyder i det minste på at en sammenslåing ikke var eneste alternativ. Hvis det hadde vært det eneste alternativet skulle det da vært rimelig lett å komme med et forslag, ettersom omfanget da ville vært «alt» vest for Gandsfjorden. Samtidig er det klart at mindretallet heller ikke utelukket en sammenslåing, ettersom man utalte at hvis staten valgte å foreta sammenslåingen så burde restene, Austre Åmøy, Dale og Riska, fordeles slik Stavanger byutvidelseskomiteen og Scheikomiteen hadde antydnet ville være best.²⁷³

For flertallet i komiteen var det likevel klart at en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland var helt uaktuelt. Man kunne ikke godta at Stavanger fikk en så stor utvidelse at det påvirket «[...] inndelingen ellers i distriktet.»²⁷⁴ En sammenslåing ville medføre at Hetland sluttet å eksistere, samt at Austre Åmøy, Dale og Riska måtte fordeles til andre kommuner. Inndelingen ville dermed bli diktet av Stavangers behov og ikke av de andre kommunenes behov. Man kunne rettnok si seg enig med Stavanger byutvidelseskomitees innstilling av 1947, om at de resterende delene av Hetland etter en sammenslåing med hell kunne fordeles mellom

²⁷¹ Kommuneinndelingskomiteen 1962:143.

²⁷² Kommuneinndelingskomiteen 1962:144.

²⁷³ Kommuneinndelingskomiteen 1962:144.

²⁷⁴ Kommuneinndelingskomiteen 1962:144.

naboherredene. Det ville gi en geografisk naturlig grense som ville være i trå med komiteens ønske om å skape kommuner med god arrondering. Komiteen hadde allerede i sin foreløpige innstilling foreslått at Austre Åmøy skulle overføres til Mosterøy. Her var dermed komiteen og byutvidelseskomiteen helt enige. Austre Åmøy skulle derfor i det minste ikke være et hinder for en sammenslåing.

Riska var litt mer problematisk for komiteen. Ble Høle herred slått sammen med Forsand herred, slik et av komiteens alternativer tilsa, mente komiteen at Riska ikke ville passe så godt inn i deres plan. I det andre alternativet derimot, hvor Høle ble slått sammen med Høyland, ville forholdene være langt mer gunstige for Riska. Det skulle derfor heller ikke være for store problemer for komiteens foreslåtte inndeling om Riska ble overført til naboherredene.

En deling av Hetland skulle ikke gi noen særlig negative innvirkninger på komiteens foreslåtte inndeling. At flertallet likevel mente at en sammenslåing ikke var aktuelt, henger nok sammen med at innvirkningen ville bli at Hetland forsvant som herred. For selv om komiteen gikk inn for en rekke sammenslåinger i Rogaland, som resulterte i at en rekke kommuner forsvant, var en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland annerledes. Fellesbetegnelsen for de sammenslåingene som komiteens hadde foreslåtte var at de ville resultere i nye herredskommuner. Det ville ikke være tilfelle ved en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland, ettersom resultatet her ville bli en bykommune.

Med unntak av Haugesund, som allerede var bestemt at skulle bli slått sammen med Skåre herred, resulterte ingen av komiteens foreslåtte endringer i Rogaland til at byer og herred ble slått sammen til nye bykommuner. Byene Skudeneshavn og Kopervik ble slått sammen med henholdsvis Skudenes herred og Stangaland herred, men da til nye herredskommune. Sandnes ble ikke slått sammen med Høyland, slik sistnevnte foretrakk, men fikk i stedet en partiell utvidelse. Mens Egersunds grenser, i likhet med Stavangers, forble uendret. Det illustrer dermed komiteens tilbakeholdenhet med å skape for store bykommuner, og dermed hvorfor man ikke var begeistret for en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland.

Komiteens forslag for Stavanger forble temmelig uendret også i den endelige innstillingen for Rogaland i 1962. Den eneste forskjellen var at man nå var enda mer tydelig på at det ikke skulle

bli en byutvidelse med det første. «[...] [Hetlands] inndelingsforhold overfor Stavanger opprettholdes.»²⁷⁵

Alternativet om å slå sammen Høle med Forsand var nå blitt kassert og komiteen hadde derfor bestemt at Høle skulle slås sammen med Høyland. I denne sammenhengen måtte komiteen igjen innrømme at det kunne ha vært fornuftig i samme slengen å inkludere Riska. At man fortsatt ikke ønsket å gjennomføre en slik sammenslutning, ble nå begrunnet med tradisjon. For selv om Riska geografisk hang mer sammen med Høle og Høyland, mente komiteen likevel at Riska hadde et tetter fellesskap med resten av Hetland på vestsiden av Gandsfjorden enn med naboherredene. Et fellesskap som komiteen mente ville bestå også etter en eventuell sammenslåing. Det ville derfor være best for Riska at Hetland på begge sider av Gandsfjorden fortsatte som *en* enhet.²⁷⁶

Når det gjaldt Stavangers ønsket sammenslåing fastholdt flertallet på at byen fremdeles hadde store oppgaver å løse innenfor de eksisterende grensene. En for stor utvidelse mente man ville bli et hinder for byen, ettersom byen da ville få enda flere oppgaver å løse. Den økte økonomiske belastningen det medførte kunne føre til at byen ikke ville makte å ivareta de oppgavene som en by egentlig skulle. Byen ville bli overbelastet, med negative følger for både by og land. Komiteen avviste dermed Stavangers sammenslåingsforslag på et «[...] prinsipielt grunnlag.»²⁷⁷

Komiteen og Stavanger var enige i en ting. Det var at Stavanger spilte en viktig rolle for omlandet i sin rolle som sentralsted. Noe komiteen hadde belyst i utredning om Stavanger i sin endelige innstilling av 1962, ved blant annet vise til at byen var endepunkt for en rekke kommunikasjoner, både på land og på vann, samt var sete til blant annet fylkesadministrasjonen og biskopen. Begge var også enig i at for at Stavanger best mulig skulle oppfylle sin rolle som sentralsted, var det viktig at byens utvikling ikke ble hindret. Med tanke på kommuneinndelingen innebar det at byens utvikling ikke måtte bli hindret av grensene. Det var på dette punktet komiteen og Stavanger skilte lag.

Komiteen mente at Stavanger ikke var tjent med for vide grenser. Det ville bare føre til at byen fikk mer enn den maktet å fordøye. Dette må ses i sammenheng med komiteens prinsipielle retningslinjer, hvor man slo fast at en by ikke må ekspandere for mye slik at den ikke vil makte å

²⁷⁵ Kommuneinndelingskomiteen 1962:156.

²⁷⁶ Kommuneinndelingskomiteen 1962:156.

²⁷⁷ Kommuneinndelingskomiteen 1962:156.

oppretholde de funksjonene et sentralsted skulle tilby sitt omland.²⁷⁸ I stedet for en sammenslåing måtte derfor byen få tildelt mindre områder, slik som byen hadde fått med byutvidelsen i 1953. Mindre utvidelser kunne bidra til at byen fortsatte hadde vekstmuligheter når det eksisterende byområdet var ferdigutviklet, uten at omfanget ble så stort at det lammet byens utvikling. Byens grenser måtte derfor ikke være for vide, men være av en passende mindre størrelse.

Stavanger hadde det motsatte synet. Skulle byen unngå å stagnere og komme i en uønsket økonomisk situasjon som ville true byens rolle som et sentralsted, var det avgjørende at byen fikk en romslig byutvidelse. Bare da kunne den negative utviklingen bli erstattet av en positiv utvikling, til gode for både byen og omlandet. Ettersom man først da ville få nok plass til virkelig å planlegge en velformet og funksjonell by med rikelig plass til både ny industri og boliger. Den negative trenden med utflytting av både personer og industri, og dermed tap av skatteinntekter, ville stoppe opp. En sammenslåing ville ikke bare stabilisere byens økonomi, men også gi rom for videre vekst. Det ville igjen innebære at byen kunne fortsette forbedringen av både de gamle og de nye delene av byen. En mindre byutvidelse ville ikke kunne gi den samme gode løsningen. Den ville bare kunne gi en foreløpig og begrenset løsning, som ikke ville sikre byens utvikling i lengden. Byens grenser måtte derfor ikke være for begrenset, men være av en passende romslig størrelse.

5.3.2 Hetland både får og mister

At grenseforholdene mellom Stavanger og Hetland forble uendret i Scheikomiteens foreløpige innstilling, var ikke en stor katastrofe for Hetland. Man var godt fornøyd med at komiteen hadde kommet fram til at herredet skulle opprettholdes som egen kommune. I tillegg hadde det uløste grenseforholdet ført til at man endelig fikk økt samarbeid med nabobyen, noe herredet lenge hadde ønsket. Hetland hadde derfor ingenting å bemerke om komiteens innstilling når det gjaldt forholdet til Stavanger, ettersom det her egentlig ikke var noe som var verken positivt eller negativt for Hetland.

Selv om Hetlands grense mot Stavanger forble uendret var ikke det tilfelle for hele grensen til herredet. Flertallet i Scheikomiteen hadde foreslått at øya Åmøy, som var delt mellom Vestre- og Austre Åmøy, skulle samles til en enhet. Komiteen beskrev Åmøy som « [...] ca. 5. km lang, flat og

²⁷⁸ Jfr. kap. 5.2.

sammenhengende oppdyrket med vei mellom kaiene i øst og vest.»²⁷⁹ Det var dermed ingen fysiske grunner for at øya skulle være delt i to og det ville derfor være logiske at øya burde samles i en enhet. At den likevel var delt i to ulike deler tilhørende to ulike kommuner, var et godt eksempel på en av de unaturlige kommuneinndelingene som komiteen ønsket å rette på i sin innstilling.

For å samle Åmøy til en enhet hadde komiteen hatt to ulike muligheter. Enten overføre Vestre Åmøy til Hetland, som Austre Åmøy tilhørte, eller overføre Austre Åmøy til Mosterøy, som Vestre Åmøy tilhørte. Etter komiteens mening var det lite som talte for det ene eller den andre, men flertallet hadde likevel landet på det siste alternativet som den beste og mest naturlige løsningen.²⁸⁰ Innstillingen innebar dermed at Hetland ville miste Austre Åmøy til Mosterøy.

Komiteens innstilling førte til negative reaksjoner på Austre Åmøy. Her var man langt fra enig i komiteen beslutning om at det mest naturlige var at øya skulle samles under Mosterøy. I et protestskriv fra Austre Åmøy ble det pekt på at man hadde «[...] i uminnelige tider vore knytt til fastlandet, med sentrum i Stavanger, og har naturlig høyrte med i Hetland, kommunen som omgjev byen.» Båtforbindelsen til Austre Åmøy gikk til og fra Stavanger flere ganger til dagen, mens man ikke hadde en eneste rute til Mosterøy eller Rennesøy. Skulle Åmøy samles mente de at det ville være mer naturlig at Vestre Åmøy gikk inn i Hetland, ettersom man også her hadde mer kontakt sørover enn nordover.²⁸¹

Protestskrivet ble underskrevet av 123 av Austre Åmøys 160 stemmeberettigede. Nemda som var nedsatt av Hetland til å utrede herredets svar til Scheikomiteen, tilføyet at mange av beboerne var til sjøs og hadde derfor ikke hatt anledning til å underskrive protestskrivet.²⁸² At man ville forbli en del av Hetland var dermed et allment synspunkt på Austre Åmøy. Alfred Lunde, som var en av Austre Åmøys representanter i Hetland formannskap og medlem av forannevnte nemda, påpekte i sitt eget skriv til formannskapet, at Scheikomiteen i det minste hadde gjort en god ting i sin innstilling, og det var at de hadde klart å samle folket på Austre Åmøy.²⁸³

²⁷⁹ Kommuneinndelingskomiteen 1962:87.

²⁸⁰ Kommuneinndelingskomiteen 1962:87f.

²⁸¹ Stavanger Byarkiv. skriv fra 123 innbyggere på Austre Åmøy til Kommuneinndelings kommisjonen (1957).

²⁸² Stavanger Byarkiv. skriv fra nemda, som skulle forberede saken angående kommuneinndelingen, til Hetland formannskap (22.8.1957).

²⁸³ Stavanger Byarkiv. skriv fra Alfred Lunde til Hetland formannskap (20.5.1957).

Både Hetland formannskap og herredstyre stilte seg 12. september 1957 bak beboernes protest og frarådet sterkt at man skulle følge Scheikomiteens forslag. Både kommunikasjonen og tradisjonen tilsa at Austre Åmøy var og burde forbli en del av Hetland.²⁸⁴ Mosterøy og Rogaland fylkesutvalg mente også at forslaget ikke måtte gjennomføres, ettersom man ikke ønsket å gå imot folkeviljen.²⁸⁵ Scheikomiteen stod derimot fast på sitt og oppretthold forslaget også i sin endelige innstilling for Rogaland i 1962. Det selv om komiteen i den tilsvarende saken angående Riska, selv hadde benyttet fellesskap og tradisjon som argument for at Riska skulle forbli en del av Hetland, selv om det geografisk hadde vært mer naturlig å overføre Riska til Høyland eller Høle.

Resultatet av Scheikomiteens foreløpige innstilling av 1957 ble derfor at Hetland skulle bestå som egen kommune, men da uten Austre Åmøy. Fokuserer vi kun på geografisk utstrekning var herredet dermed en av taperne i innstillingen. Den situasjonen ville derimot ikke være langvarig. På Høles side av grensen med Hetland, ønsket beboerne på gårdene Breivik og Loddervik å bli overført til Hetland, som de mente de hadde bedre kontakt med. Verken Hetland eller Høle hadde noe særlig innvendinger mot at beboernes ønske skulle bli oppfylt. Scheikomiteen tok saken, sammen med tilsvarende saker i området opp til ny drøfting 9. desember 1958 og kom deretter med en modifisert foreløpig innstilling, hvor gårdene Breivik og Loddervik var foreslått overført fra Høle til Hetland.²⁸⁶

Den modifiserte innstillingen innebar at Hetland nå også ville få utvidet sine grenser. Det ville derimot ikke veie opp mot tapet av Austre Åmøy. Alt i alt ville derfor Scheikomiteens innstilling ha negative følger for Hetland.

5.3.3 Madla

Madla hadde etter krigen ikke lenger vært en del av Stavangers sammenslåingsplaner. Kommunens eksistens hadde derfor ikke vært truet slik nabokommunen Hetland hadde vært. Situasjonen endret seg derimot med Scheikomiteens innstilling. En av de endringene komiteen overveide var å slå Madla sammen med naboherredet Randaberg. Begrunnelsen var at begge kommunene var nokså små i utstrekning. I tillegg hadde de sine hovedkommunikasjoner rettet

²⁸⁴ Stavanger Byarkiv. Hetland kommune formannskap Forhandlingsprotokoll 1956–1958/F371:233.

²⁸⁵ Kommuneinndelingskomiteen 1962:84.

²⁸⁶ Kommuneinndelingskomiteen 1962:113.

mot Stavanger. Det kunne derfor lønne seg å samle dem til en administrativ enhet. Det ville kunne gi en rasjonaliseringsgevinst for de to kommunene, samt størrelsesmessig gi en bedre balanse mellom kommunene på Nord-Jæren.²⁸⁷

Forslaget ble ikke godt mottatt i de to pårørte kommunene. Både ordfører Andreas Thoresen (uavh.) i Madla og ordfører Andreas A. Vistnes (B) i Randaberg sa klart i fra i Aftenbladet 4. april 1957, at man først og fremst ønsket å forbli egne selvstendige kommuner. En fellesadministrasjon mellom Madla og Randaberg ville etter Thoresens mening være urasjonell. «Den måtte vel då helst leggjast til Stavanger?»²⁸⁸ Komiteen hadde påpekt at hovedveiene til begge herredene gikk mot Stavanger. Skulle de to kommunene møttes til felles møter, var det derfor her de først ville treffes.

Randaberg kommunestyre vedtok enstemmig 5. august 1957 å fraråde en sammenslutning med Madla. Man mente at det ikke eksisterte noe fellesskap mellom de to kommunene. 15. august 1957 vedtok også et enstemmig Madla kommunestyre at man «[...] råder på det sterkaste frå å slå Randaberg og Madla saman til eit herad.»²⁸⁹

Madla og Randabergs sterke protest mot sammenslåingen falt ikke for døve ører hos Scheikomiteen. I den endelige innstillingen i 1962 var muligheten om en sammenslåing blitt fjernet, og begge kommunene var nå anbefalt å bli opprettholdt som egne kommuner.²⁹⁰

Madlas eksistens var igjen blitt berget, noe den også ville bli i fremtiden så lenge det var Scheikomiteens forslag som ville bli den gjeldene politikken. «Uheldigvis» for herredet ville ikke det bli tilfelle.

5.4 Tausheten er brutt

Scheikomiteens innstilling og konklusjon angående sammenslåingen mellom Stavanger og Hetland, var ikke hva Stavanger hadde ønsket å høre. At komiteen gikk imot en sammenslåing var likevel ikke en altfor stor overraskelse for byen. I Aftenbladet dekning av innstillingen 4. april 1957 hadde Stavanger ordfører Gjøstein utalt at han hadde «[...] hatt en viss føling med hvordan

²⁸⁷ Stavanger Aftenblad 4.4.1957.

²⁸⁸ Stavanger Aftenblad 4.4.1957.

²⁸⁹ Kommuneinndelingskomiteen 1962:151f.

²⁹⁰ Kommuneinndelingskomiteen 1962:161.

komitéens innstilling ville bli [...]»²⁹¹ Noe han hadde god grunn til ettersom komiteen allerede i sin andre innstilling hadde slått fast at byene ikke måtte få for omfattende byutvidelser, ettersom det bare ville være til skade for både byen og omlandet.²⁹²

Hvis det var noe som overrasket Stavanger i innstillingen, så var det at komiteen heller ikke hadde kommet med forslag til en partiell utvidelse. At hele saken ble satt på vent mente ordfører Gjøstein var utilfredsstillende, ikke bare for Stavanger, men også Hetland. En løsning på grenseproblemene var alt for viktig til å kunne forbli uløst.²⁹³ Et enstemmig Stavanger Bystyre sa seg enig under bystyret 19. september 1957, og vedtok finansrådmanns anbefalte uttalelse angående innstillingen. Ikke det at komiteens forslag om mulige fremtidige utvidelser av bare enkelte grensestrøk falt noe særlig i smak hos Stavanger.

Administrasjonen og bystyret stod fast på at mindre *grensereguleringer*, slik som byen hadde fått i 1953, ikke ville være en egnet løsning på kommuneinndelingsproblemet. Byen trengte mer plass enn det, for en sunn utvikling. En byutvidelse måtte bli av slik karakter og størrelse at den resulterte i en kommuneinndeling som kunne bestå også inn i fremtiden.²⁹⁴ Det var jo nettopp det Scheikomiteen hadde fått i oppgave å løse av staten, og som for Rogalands del skulle få sin løsning i komiteens innstilling. Stavanger antydte dermed, om muligens noe forsiktig, at komiteen angående Stavangerområdet hadde mislykket i sin oppgave. Komiteens foreslåtte inndeling ville være en feiltakelse og ikke være fremtiden verdig.

Siden Scheikomiteens konklusjon ble så fjernt fra det Stavanger mente var den beste løsningen, skulle en tro at byens myndigheter ville protestere høyløst i sin kommentar til innstillingen. At man i tillegg til bare å påpeke at komiteens løsning var feil, også ville argumentert grundig hvorfor den var feil. Samt være svært tydelig på hvordan løsningen burde og skulle være.

I uttalelsen som ble vedtatt av bystyret 19. september 1957, fant man lite spor av en slik høyløst protest. Her utalte man enkelt og greit at «Stavanger bystyre konstaterer at kommuneinndelingskomiteen [...] ikke har kommet med noen forslag til løsning av kommuneinndelingsproblemet Stavanger-Hetland og at [...] spørsmålet skal utestå.» Samt at

²⁹¹ Stavanger Aftenblad 4.4.1953.

²⁹² Jfr. kap. 5.2.

²⁹³ Stavanger Aftenblad 4.4.1957

²⁹⁴ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1957/144:363.

«[b]ystyret vil uttale sin skuffelse over at komiteens flertall i sine premisser [...] uttaler at enkelte strøk i grenseområdet i Hetland kan egne seg for innføring i byen.»²⁹⁵

Å *konstatere* noe og *utrykke sin skuffelse* er ikke blant den sterkeste retorikken man kan benytte for å utrykke sin misnøye over noe. Nå la man ikke noe skjul på at man var uenige i komiteens konklusjon, men man gikk ikke noe nærmere inn på hvordan løsningen skulle være, utover at den måtte bli noe annet en det komiteen hadde foreslått. Ordet sammenslåing er ikke å finne i uttalelsen, det er heller ikke ord eller uttrykk som tydelig demonstrerer at man ønsket en *større* utvidelse enn det komiteen hadde foreslått. Strengt tatt ville det heller ikke vært nødvendig. Stavangers holdning i saken var ikke akkurat noen stor hemmelighet. Byutvidelseskomiteens innstilling fra 1947 fremstilte fremdeles byens ønskete løsning og begrunnet hvorfor denne løsningen var best. Scheikomiteen hadde også gjengitt deler av byutvidelseskomiteens innstilling i sin egen innstilling.²⁹⁶ Det skulle dermed ikke være noen tvil om hva det var byen egentlig ønsket og at Scheikomiteen var klar over den.

Bystyret refererte også kort til innstillingen av 1947 i sin uttalelse av 1957, ved å vise til at den negative utviklingen i nærings- og boligforholdene man beskrev i 1947 hadde fortsatt å rulle videre. Her var det derimot ikke brukt som en begrunnelse for sammenslåingen, men for at saken var for viktig til å bli utsatt.²⁹⁷

Hovedårsaken til den milde uttalelsen var at utviklingen i Stavangers «egenstyrte» sammenslåingsprosess igjen var begynt å bevege seg i riktig retning. I det minste sett med Stavangers øyne. Formannskapene i Stavanger og Hetland hadde etter initiativ fra Stavanger ordfører Gjøstein, 9. september 1957 hatt et fellesmøte for å drøfte Scheikomiteens foreløpige innstilling, samt andre saker som var av en felles interesse for de to kommunene. Her hadde begge partene blitt enige i at man burde samarbeide om å innhente nødvendig materiale, slik at det ble mulig for myndighetene i de to kommunene å kunne ta et endelig standpunkt i byutvidelsessaken. Stavanger og Hetland skulle løse kommuneinndelingen mellom de to kommunene, som Scheikomiteen hadde latt stå uløst i sin innstilling. I tillegg skulle man opprette

²⁹⁵ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1957/144:363.

²⁹⁶ Kommuneinndelingskomiteen 1962:135.

²⁹⁷ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1957/144:363.

et felles samarbeidsorgan, slik at de ulike oppgavene som strakte seg over grensene kunne bli løst i fellesskap og dermed bidra til å løse noen av problemene grensene medførte.²⁹⁸

Stavangers finansrådmann Cappelen mente at ettersom «[...] det nå er lykkes å knytte kontakt med Hetland kommune med utsikt til å få løst byutvidelsessaken ved forhandlinger med herredets kommunale myndigheter [...]» var det ingen grunn for å komme med noen omfattende uttalelse angående Scheikomiteens innstilling.²⁹⁹ Byutvidelsen kunne jo nå bli løst lokalt og det var derfor ikke lenger noen særlige behov for å bry seg om Scheikomiteen. Byens og komiteens mening angående byutvidelsen var langt fra samkjørt. Det skulle nok derfor mye til for at byen skulle klare å overbevise komiteen om at byens mening var den rette. I stedet for å bruke tiden og energien på kjempe mot komiteen, burde byen heller fokusere på den lokale prosessen. Det var her det ville være mulig å få på plass den sammenslåingen som Stavanger så sterkt ønsket. Idealet var sammenslåingene mellom Haugesund og Skåre og mellom Drammen og Skoger, hvor sammenslåingene hadde kommet på plass ved nettopp lokale forhandlinger mellom byene og herredene.³⁰⁰

Finansrådmannens uttalelse viser hvordan Stavanger oppfattet resultatet av fellesmøtet 9. september 1957. At man var kommet et skritt nærmere sammenslåingen, ved at man endelig var begynt å drøfte saken direkte med Hetland og at forhandlingen derfor var rett rundt hjørnet. Det var også det, som fra Stavangers side, hadde vært en av hovedhensiktene bak møtet. At de to kommunene skulle bli enige om at det skulle på et tidspunkt, komme en sammenslåing. Samarbeidet mellom kommunene var fra byens, side sett på som en forberedelse til sammenslåingen.³⁰¹

I realiteten hadde de to kommunene i møtet ikke blitt enige om at man skulle innlede forhandlinger om en sammenslåing eller begynne det forberedende arbeidet til en sammenslåing. Det man var blitt enige om var at man skulle ha en felles utredning angående *kommuneinndelingen*. Hetland hadde derfor enda ikke gått med på at man skulle begynne arbeidet med en sammenslåing, men at man skulle se nærmere på grensene.

Stavangers syn på fellesmøtet var dermed litt optimistisk, ettersom det fremdeles ikke var noen garanti for at utviklingen nå ville gå den veien byen håpet. Samtidig var bare det faktum at man

²⁹⁸ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1957/144:363.

²⁹⁹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1957/144:363.

³⁰⁰ Stavanger Aftenblad 4.4.1957.

³⁰¹ Stavanger Aftenblad 22.8.1957.

hadde fått i stand et møte med Hetland, hvor grenseforholdene var et tema, en seier i seg selv for Stavanger.

Et av de store problemene Stavanger hadde hatt med sitt forsøk på å få i stand en sammenslåing, var at Hetland ikke hadde ønsket i det helle tatt å diskutere saken. Man ville vente på at Scheikomiteen skulle komme med sin mening. Dermed hadde ikke den lokale prosessen kommet noe lenger og byen hadde måtte sette sin lit til de statlige myndigheter. Etter fellesmøtet var ikke det lenger tilfelle. Hetland var nå villig til å utrede kommuneinndelingen lokalt sammen med byen, noe som innebar at også herredet var villig til å se bort fra Scheikomiteens konkrete arbeid med grensene. Fremdeles så derimot ikke Hetland noen umiddelbare behov for sammenslåing, og ville fremdeles vente før man kunne tenke seg å starte eventuelle forhandlinger. Grunnen var nå at Hetland ville vente på at myndighetene hadde avklart forholdet mellom byene og fylket. Stavanger hadde uansett endelig fått foten innenfor døren og byens optimisme var dermed ikke helt ubegrunnet.

5.5 Scheikomiteens betydning for sammenslåingen i 1965

For Stavanger var Scheikomiteen en blindvei. Hadde komiteen fått sin vilje, ville det aldri blitt en sammenslåing. Betyr det at komiteen ikke hadde noe å si for at det likevel ble endringer i 1965? Ser vi kun på komiteens innstilling for Rogaland, kan det være lett å avfeie komiteens rolle for sammenslåingen. Det gikk fem år fra komiteens offentliggjørelse av den foreløpige innstillingen i 1957, til den endelige innstillingen ble presentert i 1962. Da hadde utviklingen nasjonalt, ført til at komiteens innstilling ble irrelevant. Så å si alle av komiteens forslag angående de tre fremtidige sammenslåingskommunene, ble tilsidesatt. Vi skulle derfor stå på sikker grunn hvis vi sier at komiteens innstilling, ikke var en av de direkte årsakene til sammenslåingen. Betyr det at Scheikomiteen ikke hadde noe å si for sammenslåingen det hele tatt?

For å svare på hvorfor det ble en sammenslåing først i 1965 og ikke i for eksempel 1948, spiller komiteen og dens innstilling en viktig rolle. En av de viktigste årsakene for at Stavanger ikke klarte å få på plass en sammenslåing på et tidligere tidspunkt var at Hetland ville vente på Scheikomiteens innstilling. Den ga herredet den perfekte unnskyldning for å ignorere Stavangers ønske, og ga byen ingen andre valg enn å vente. Det hadde nok ikke vært like lett for Hetland å få saken utsatt så lenge om man ikke hadde hatt komiteens innstilling å støtte seg til. Det kunne

da godt mulig ha vært at Stavanger hadde fått meklingsmannen man opprinnelig hadde ønsket i 1948, og at sammenslåingen derfor kunne ha blitt presset igjennom mye tidligere.

Hadde sammenslåingen kommet på et tidligere tidspunkt ville den mest sannsynlig fått en annen utgang enn det den fikk. I 1965 var det Stavanger, Hetland og Madla som gikk sammen til en kommune. Det meste av tiden var det bare Stavanger og Hetland som var utgangspunkt for sammenslåingen. Madla kom først inn etter at Scheikomiteens forslag var blitt overkjørt. Uten utsettelsen Scheikomiteen arbeid førte med seg, ville sammenslåingen derfor trolig bare bestått av Stavanger og Hetland.

Vi kan med andre ord ikke se bort fra Scheikomiteen hvis vi ønsker å forklare hvorfor det ble en kommunesammenslåing i 1965. Det gjelder også den foreløpige innstillingen fra 1957, ettersom det var som resultat av denne at Hetland endelig gikk med på å diskutere saken med Stavanger.

5.6 Oppsummering 1949–1958

I perioden 1949–1958 stod Stavangers sammenslåingsprosess i ro. By fikk det ene tilbakeslaget etter det andre. Man begynte perioden med å innse at Scheikomiteens arbeid ikke ville vise resultater med det første. Forsøk på å bøte på noe av problemene grensene medførte, demonstrerte for byen hvorfor det ikke lønnet seg med en partiell utvidelse. Forhandlingene var langdryge og vanskelige, og hadde ikke gitt den avkastningen byen hadde ønsket. I stedet for å samle Hillevågskloakkens nedgangsfelt til en kommune, og skaffe byen rikelig med byggetomter, hadde byen måtte nøye seg med en langt mindre utgave.

Scheikomiteen kom i 1951 med sine prinsipper for den nye kommuneinndelingen. Her ble det lagt vekt på å skape store og økonomisk sterke kommuner, vel og merke bare for herredene. For byene gjaldt andre regler. Her satte byenes sentralfunksjon en begrensning på hvor store utvidelser man var villig til å akseptere. Ble utvidelsen for stor ville byen bli skadeliggende. En sammenslåing, slik som Stavanger ønsket, var i de fleste tilfellene utelukket.

Komiteens prinsipper for byene medførte at Stavanger i komiteens forslag ikke fikk noen grenseendringer. Et resultat som medførte at Stavanger og Hetland opprettet et samarbeidsutvalg, med den hensikt å øke samarbeidet mellom kommunene og utrede den felles kommuneinndelingen. Perioden sluttet dermed med at byen endelig fikk Hetland i tale.

6 1958–1965: Det går mot sammenslåing

For den største delen av 1950-årene hadde sammenslåingsprosessen til Stavanger ikke kommet noen vei. Den hadde stått på stedet hvil mens man ventet på at Scheikomiteen skulle bli ferdige med sitt arbeid. Et arbeid som ble langdrygt. Etter at komiteen hadde lagt fram sin foreløpige innstilling i 1957 begynte dødtiden å ta slutt, ettersom Stavanger hadde klarte å opprette kontakt med Hetland.

Stavanger og Hetlands felles samarbeidsutvalg³⁰² hadde sitt første møte 3. mars 1958. Her var man blitt enige at utvalget skulle ha to hovedoppgaver. For det første skulle utvalget utrede og komme med forslag til en løsning på kommuneinndelingsproblemet mellom de to kommunene. Den andre oppgaven var å fungere som et samarbeidsorgan som skulle finne løsninger på konkrete oppgaver som var felles mellom de to kommunene.³⁰³ Utvalget fikk en treg start.³⁰⁴

En direkte kobling mellom samarbeidsutvalget og kommunesammenslåing, slik man fra Stavangers side opprinnelig ønsket, hadde byen ikke klart å oppnå. Hetland hadde fremdeles ikke sagt seg enig i at det skulle bli en sammenslåing. Det gikk ikke lenge før byen fikk en ny sjanse til å prøve å få herredet til å erkjenne at man skulle få en sammenslåing. Midtpunktet var en kloakktunnel.

6.1 Byhaugtunnelen – en mulig inngangsbillett til sammenslåing?

I 1948 hadde Stavanger begynt å bygge en ny kloakktunnel på Stokka. Kloakken som fikk navnet Byhaugtunnelen gikk fra Stokka gjennom Byhaugen og ut til Byfjorden. Da den ble ferdigstilt i 1954 ga den kloakktilgang til et 700 dekar stort område som nå kunne bli åpnet for ny boligbygging.³⁰⁵

Det var den eksisterende og fremtidige bebyggelsen i Stavangers del av Stokka som fikk den største nytten av Byhaugtunnelen. Byen var derimot ikke alene om kloakkens nedgangsfelt. Slik tilfelle ofte var langs grensen mellom Stavanger og Hetland var nedgangsfeltet delt mellom de to kommunene. Etter Stavangers beregninger utgjorde Hetlands del av nedgangsfeltet cirka 68 prosent.³⁰⁶ Herredet skulle derfor ha hatt stor nytte av å kople seg til tunnelen. Et betydelig

³⁰² Jfr. kap. 5.4.

³⁰³ Stavanger Byarkiv. utkast til møteprotokoll for det felles samarbeids- og utredningsutvalg i Stavanger-Hetland (3.3.1958).

³⁰⁴ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1960/42:81.

³⁰⁵ Stavanger Aftenblad (13.4.1954).

³⁰⁶ Stavanger Byarkiv. skriv fra rådmannen i Hetland til finansrådmannen i Stavanger (14.1.1960).

antall tomter var allerede her blitt solgt og de nye tomteeierne stod bare og ventet på byggetillatelsen. Uten en kloakkløsning kunne ikke byggetillatelsen bli gitt, med de følger at boligbyggingen i Hetlands del stod på stedet hvil.³⁰⁷

Etter ferdigstillingen av Byhaugtunnelen, ble tomteeierne i Hetland utålmodig. De krevde at Hetland måtte knytte seg til kloakktunnelen slik at også de kunne begynne med boligbyggingen. Hetland hadde ikke noen innvendinger mot tomteeiernes krav, også herredet så fordelene med å kople seg til Byhaugtunnelen. Å satse på en helt egen løsning var lite uaktuelt når det allerede lå ferdig en løsning som man kunne benytte.

Under en utredning om alternativer til Byhaugtunnelen et par år senere 17. september 1960, mente Hetlands kommuneingeniør J. Reed og bygnings- og regulerings sjef G. Forfang at løsninger som krevde en ny tunnel ikke engang var hensiktsmessig å oppgi. Å føre kloakken gjennom naboherredet Madla var heller ikke å anbefale. Det ville bare føre til en uønsket forurensning av Hafsrfjord, og mengden kloakk ville bli for mye for Madlas eksisterende kloakknnett, noe som ville bety at man måtte her anlegge helt ny kloakk. Eneste alternativ utenom Byhaugtunnelen var da å pumpe kloakken opp til Tasta hvor det ville renne ut i det eksisterende kloakknettet.³⁰⁸ Den foretrukne løsningen forble at man kople seg til Byhaugtunnelen.

Problemet med å kople seg til Byhaugtunnelen var at den hadde vært et rent soloprosjekt fra Stavangers side. Hetland hadde verken vært med i planleggingen, finansieringen eller byggingen av tunnel, og hadde således ingen rettigheter på å få benytte den. Skulle man det måtte man først få på plass en avtale med byen. Helst noe lignende den avtalen man hadde inngått med byen i 1952 angående tilknytningen til Hillevågskloakken. Det ville nok bli vanskelig. Den gangen hadde avtalen vært en del av byutvidelsesavtalen som Stavanger desperat ønsket å få gjennomført. Hetland hadde derfor hatt gode forhandlingskort, som bidro til at herredet fikk forhandlet fram en rimelig god avtale. Noen tilsvarende forhandlingskort hadde man ikke lenger etter byutvidelsen i 1953 og man måtte derfor regne med at en avtale ikke nødvendigvis ble noe særlig fordelaktig for Hetland.

³⁰⁷ Stavanger Byarkiv. skriv fra Hetland Bygningsråd til Hetland formannskap, (1958, 28. mars).

³⁰⁸ Stavanger Byarkiv. skriv fra Hetland Kommuneingeniørkontor til rådmannen og formannskapet i Hetland, (17.9.1960).

Etableringen av samarbeidsutvalget mellom Hetland og Stavanger, ga Hetland et utmerket utgangspunkt for å få på plass en avtale om bruk av kloakken. Saken var et perfekt eksempel på den typen saker som samarbeidsutvalget var blitt etablert for og som det var meningen at utvalget skulle behandle. Hetlands rådmann Tørres Heggebø hadde derfor allerede under samarbeidsutvalgets første møte 3. mars 1958 nevnt den som en av de aktuelle sakene man så for seg at utvalget skulle behandle.³⁰⁹

Fra Hetland ble det derfor sendt en henvendelse til Stavangers finansrådmann Cappelen, om at herredets ønske å kople seg til Byhaugtunnelen og derfor ville at saken skulle bli tatt opp til drøfting i samarbeidsutvalget.³¹⁰ Stavangers fungerende finansrådmann svarte 5. juni 1958 at før man kunne ta saken opp i utvalget var man interessert å vite hvilke områder herredet var mest interessert knytte til tunnelen.³¹¹ Forespørsel fra Stavanger ble imøtekommet av Hetland under formannskapsmøte 3. oktober 1958 og videreformidlet til Stavanger 23. oktober 1958 sammen med en ny forespørsel om at saken ble tatt opp i utvalget snarest mulig.³¹² Deretter ble det stille i saken.

Månedene gikk uten at det ble kalt sammen noen nye møter i samarbeidsutvalget. Da det var gått over et år siden Hetland første gang henvendte seg til Stavanger angående saken, var tålmodigheten til rådmann K.B. Knutsen i Hetland blitt tynnslit. Gjentatte purringer til sin motpart i Stavanger hadde gjort ingen nytting. I tillegg hadde Stavangers ordfører Gjøstein uttalt til Aftenbladet at han ikke var interessert i å drøfte konkrete enkeltsaker, noe som hadde fått rådmannen til å sette spørsmålsteget over hele utvalget. For hva var vitsen med et samarbeidsutvalg hvis man ikke skulle samarbeide?³¹³

Rådmannen foreslo at Hetland formannskap skulle gjøre et siste forsøk på å få Stavanger til å kalle sammen et møte i samarbeidsutvalget. Lyktes man fremdeles ikke å få i stand et møte, kunne man så ta opp spørsmålet om Hetland skulle trekke tilbake sine representanter fra utvalget.³¹⁴ En vurdering om en mulig tilbaketrekking ble det ikke noen behov for. Den nye

³⁰⁹ Stavanger Byarkiv. skriv fra rådmannen i Hetland til Hetland formannskap, (31.4.1958).

³¹⁰ Stavanger Byarkiv. skriv fra rådmannen i Hetland til Samarbeids- og utredningsnemda Stavanger–Hetland v/finansrådmann Cappelen, (30.4.1958).

³¹¹ Stavanger Byarkiv. skriv fra den fungerende finansrådmannen i Stavanger til rådmannen i Hetland, (5.6.1958).

³¹² Stavanger Byarkiv. skriv fra rådmannen i Hetland til finansrådmann i Stavanger, (23.10.1958).

³¹³ Stavanger Byarkiv. skriv fra rådmannen i Hetland til Hetland formannskap, (24.7.1959).

³¹⁴ Stavanger Byarkiv. skriv fra rådmannen i Hetland til Hetland formannskap, (24.7.1959).

henvendelsen førte til at det endelig ble avtalt at utvalget skulle møtes for å drøfte Hetlands ønske om tilknytning til Byhaugtunnelen.

At Stavanger nå gikk med på å drøfte saken betyr ikke at rådmannens tidligere skepsis mot byens engasjement for samarbeidsutvalget, var helt ubegrunnet. I Stavanger bystyres trykte forhandlinger for 1960, blir den lille aktiviteten i samarbeidsutvalget unnskyldt med at byen opplevde skifter i sentraladministrasjonen samt at finansrådmannen var opptatt med budsjettet for 1958/1959. Unnskyldningen er ikke uten grunnlag. Finansrådmann Cappelen, som hadde vært en av de sentrale personene bak opprettelsen av samarbeidsutvalget, var 1. september 1958 blitt utnevnt til ny Kommunalminister. Skifte sammenfalt med Hetlands forespørsler. For Cappelens etterfølger, Finn Brodahl var det nok mange saker han måtte sette seg inn i. Det beviser likevel at samarbeidsutvalget ikke var blant Stavangers førsteprioriteringer. For byen var det nok utredningsdelen av utvalget som var det mest interessante. Man ønsket nok ikke samarbeid for samarbeidets skyld, men med tanke på en kommunesammenslåing. Det ble tydelig da utvalget ble samlet 16. november 1959.

Under møte til samarbeidsnemda 16. november 1959 kom Stavangers representanter med et forslag til en fempunktsavtale angående Hetlands tilkøpling til Byhaugtunnelen. De tre første punktene var et rent drømmescenario for Hetlands representanter. For ikke bare godtok Stavanger at Hetland skulle øyeblikkelig få ta i bruk byens kloakktunnel, de skulle få lov til det vederlagsfritt. En forutsetning for avtalen var at Hetland fikk på plass vei, vann og kloakk i de aktuelle områdene, slik at områdene så snart som mulig ble gjort byggeklar. Også her var byen i det gavmilde hjørne. En del av Stavangers avsatte midler til vei, vann og kloakkbygging, samt midler avsatt til boligformål, kunne bli benyttet i Hetlands del av Stokka. I tillegg åpnet man for et nærmere samarbeid i andre aktuelle spørsmål.³¹⁵

Stopper vi her kan virke som om Stavanger hadde gitt opp den mer konfronterende og til tider nærmest bølledede stilen, og isteden blitt en gavmild onkel, som eneste ønske var å hjelpe sine trengende naboer. En slik illusjon forsvinner raskt når vi kommer til punkt fire. Her blir det klart at Stavanger hadde en klar baktanke bak det rause tilbudet. Hetland skulle få lov til å benytte kloakktunnelen uten at det ble stilt noen økonomiske krav til herredet, men ikke uten at det ble stilt noen betingelser for avtalen. For til gjengjeld for Stavangers gavmildhet ville man at Hetland herredstyre skulle ta et prinsipielt standpunkt til byens stående forslag om en

³¹⁵ Stavanger Byarkiv. Det felles samarbeidsutvalg i Stavanger og Hetland: møtereferat (16.11.1959).

kommunesammenslåing.³¹⁶ Det skulle nå bli slutt på herredets praksis med gjentatte utsettelse fra å ta et standpunkt. Nå skulle man endelig få avklart hva som var Hetlands offisielle holdning til sammenslåingen.

I det siste og femte punktet kommer det klart fram hvilket standpunkt byen forventet at herredstyre skulle ta. Hvis det skulle vise seg etter at man var ferdig med sammenslåingsutredningen, at en av de to kommunene ikke ønsket å gjennomføre en sammenslåing, skulle det bli fastsatt en økonomisk kompensasjon for Hetlands bruk av kloakktunnelen.³¹⁷ Byens gavmilde forslag var derfor helt avhengig av at Hetland gikk inn for en sammenslåing.

Fra Stavangers side var forslaget et forsøkte på igjen å kople samarbeidsutvalget sammen med kommunesammenslåing. Vi kan nesten si at det var et takk for sist. Under forhandlingene til byutvidelsen i 1953 hadde Hetland kunne bruke Stavangers ønske om en byutvidelse til å sikre seg kloakktilgang. Nå var det Stavanger som prøvde å bruke Hetlands ønske om kloakktilgang for å få seg en real byutvidelse.

For Hetland falt ikke byens forsøk i god jord. Her ble man rimelig irritert over at byens forsøkte å henge sammenslåingen sammen med en enkeltsak. Herredets representanter i Samarbeidsnemda fikk klar beskjed fra Hetlands rådmannen at man måtte gjøre det tydelig for Stavangers representanter at Hetland *ikke* ville gå med på noen slike krav. I stedet skulle de kommende forhandlingene ta utgangspunktet i at Hetland skulle opprettholdes som egen kommune. Et eventuelt spørsmål angående kommunesammenslåing eller partiell utvidelse måtte formannskap eller bystyre i Stavanger ta opp med sine motparter i Hetland. Hetland foretrakk heller å betale sin del for bruken av kloakken enn å få det gratis med de betingelsene byen stilte.

Finansrådmann Brodahl i Stavanger mente at Hetlands representanter i utvalget ikke hadde noen god grunn til å kritisere byens sammenkopling av bruken av Byhaugtunnelen med kommunesammenslåingen. Her var Stavanger i sin fulle rett. For selv om representantene fra Hetland hadde rett i at punkt to i utvalgets arbeidsoppgaver utrykte at den skulle være et samarbeidsorgan, så viste finansrådmannen til at i punkt *en* så var funksjonen å utrede kommuneinndelingsproblemet. Det var derfor helt korrekt av Stavanger å ta opp spørsmålet om

³¹⁶ Stavanger Byarkiv. Det felles samarbeidsutvalg i Stavanger og Hetland: møttereferat (16.11.1959).

³¹⁷ Stavanger Byarkiv. Det felles samarbeidsutvalg i Stavanger og Hetland: møttereferat (16.11.1959).

en kommunesammenslåing i det aktuelle utvalget. Å koble sammenslåingen med den konkrete saken mente han også var helt naturlig. Byen hadde jo stor tomtmangel og ønsket derfor å utvide sine grenser. Det området i Hetland som ville bli gjort byggeklar ved tilkoblingen til *byens* kloakktunnel, lå så nære bygrensen at det var høyt aktuelt i en eventuell byutvidelse. For finansrådmannen hørte de to sakene sammen og måtte derfor behandles sammen. Det ville være «[...] fra Stavangers synspunkt [...] utilfredsstillende å gå med på en løsning av denne saken uten i forbindelse med byutvidelsesspørsmålet.»³¹⁸

Finansrådmannen foreslo at Stavanger bystyre skulle vedta sin tilslutning til Stavanger representantenes forslag og dermed forkaste Hetlands forslag. Samt si seg prinsipielt enig i at det skulle bli en sammenslåing mellom byen og Hetland, når byene var blitt innlemmet i fylkeskommunen. Og til slutt å anmode at samarbeidsutvalget skulle ta sammenslåingen opp til utredning snarest mulig slik at et endelig vedtak kunne bli fattet. Forslaget ble vedtatt av et enstemmig bystyre 1. mars 1960.³¹⁹

Hetland herredstyrets behandling av saken kom til den motsatte konklusjonen. Her var det forslaget fra herredets representanter som fikk tilslutning, mens Stavangers forslag ble forkastet. Sammenslåingsspørsmålet skulle ha ingenting med bruken av Byhaugtunnelen å gjøre.³²⁰

Samtlige av representantene i herredstyret avviste Stavangers forslag, men det endelige vedtaket ble ikke dermed vedtatt av et enstemmig herredsstyre. Et mindretall på tolv stemte på et alternativt forslag fremsatt av Løyning (Ap) på vegne av en del av Arbeiderpartigruppa. Her hadde man i tillegg til de to første punktene gitt i forslaget fra Hetlands representanter i nemda, et ekstra punkt som fastslo at samarbeidsnemda skulle utrede sammenslåingsspørsmålet, med den forutsetningen at Hetland skulle gå *udelt* inn i Stavanger. Når utredningen var ferdig skulle Hetland så ta stilling til saken. Herredstyre skulle også si seg prinsipielt imot en mulig partiell byutvidelse.³²¹

Et annet mindretall på fjorten stemte på forslaget fremsatte av Arne Thoresen (Ap), som var temmelig identisk til forslaget fremsatt av partifellen Løyning, med unntaket at referansene til partielle utvidelser var fjernet. Både Løynings og Thoresens forslag representerte et ønske om en sammenslåingsutredning som var ønsket av et flertall i Hetland Arbeiderparti. Utenom de to

³¹⁸ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1960/42:87ff.

³¹⁹ Ibid:89,98f.

³²⁰ Stavanger Aftenblad 25.3.1960.

³²¹ Stavanger Aftenblad 25.3.1960.

nevnte forslagene kom Karl Johan Endresen (H) med et annet forslag, hvor det var fokus på samarbeid og at det på det daværende tidspunktet ikke passet med en sammenslåing. Endresens forslag fikk bare hans egen stemme.³²²

Med unntak av Endresens forslag, viser de alternative forslagene at det var oppstått en splittelse i synet på sammenslåingen blant Hetlands politikere, om foreløpig bare fra Arbeiderpartiet. Tidligere hadde det rådet en temmelig ensartet og nærmest «til Dovre faller» holdning i Hetland, om at herredets eksistens skulle forsvares og Stavangers sammenslåingsplaner motsettes med alle midler. Blant annet hadde det vært tilfelle under fellesmøtet mellom Stavanger og Hetland i anledning Scheikomiteens besøk i 1949.³²³ Her hadde alle av Hetlands representanter i sine innlegg fremholdt at en sammenslåing ikke var den rette vei å gå og at man mente at Hetland burde opprettholdes som egen kommune. Blant dem hadde også Løyning vært, som under herredstyremøte 24. mars 1960 var en av de fremste talsmennene for en sammenslåingsutredning.

Om Hetland Arbeiderparti hadde fått et positivt syn på sammenslåingen er ikke gitt selv om flertallet i partiet ønsket en utredning. I herredstyrebatten ble ønsket om en utredning begrunnet av Løyning med at man før en endelig beslutning kunne tas måtte få alle fakta på bordet. Man måtte få avgjort hvem av partene som hadde rett. Var det de som mente sammenslåingen ville føre til katastrofe eller var det de som mente den ville føre til evig lykke. Partiets ønske om en utredning blir således fremstilt som et objektiv og sannhetssøkende initiativ, hvor utfallet enda ikke var gitt. Resultatet av en utredning kunne like gjerne bli en negativ vurdering av sammenslåingen som en positiv vurdering. Utredningsønsket var således ikke en fullverdig tillitserklæring til en sammenslåing. Likevel er det klart at partiet bare ved å ønske en utredning var åpen for en sammenslåing med byen. Et syn som blir styrket av at man absolutt ikke ønsket en partiell utvidelse. Kommuneinndelingsspørsmålet mellom Stavanger og Hetland ble dermed begrenset til et spørsmål om grensene skulle forbli uendret eller om det skulle bli en sammenslåing. Førstnevnte var nok temmelig urealistisk. Mest sannsynlig ville nok utredning komme fram til at det eksisterte et behov for en grenseregulering. Stavangers representanter i samarbeidsnemda ville nok ikke ha godtatt at utredningen hadde kommet fram til at ingenting skulle skje. Selv Scheikomiteen hadde jo antydnet at Stavanger ville være tjent med

³²² Stavanger Aftenblad 25.3.1960.

³²³ Stavanger Byarkiv. Stenografisk referat av debatten ved kommuneinndelingskomiteens besøk i Stavanger (9.2.1949).

mindre partielle byutvidelser. Når en slik mellomløsning, som partielle utvidelser representerte, ikke var mulig, var den eneste gjenværende muligheten for grensereguleringer en sammenslåing. Et ønske for en utredning blir således lett til et ønske for sammenslåing.

Motivet bak utredningsønsket kan også diskuteres. Ønsket partiet en utredning fordi man var fristet av en sammenslåing eller var det fordi man fryktet en partiell utvidelse? Det var nok litt av begge deler, noe som er illustrert ved at det ble fremsatt to alternativer, et med og et uten referanse til partielle utvidelser. At forslaget uten referansen fikk flest stemmer av de to, kan tolkes på to ulike måter. For det første kan det tyde på at oppslutningen for en sammenslåing ikke var så stor i partiet, at man ønsket å holde døren åpen for partielle utvidelser. En annen tolkning er at frykten for partielle utvidelser ikke var så framtrædende, og at man ikke ønsket å sette det som betingelser og dermed at det var kommunesammenslåingen som *fristet*. Det vi kan si med sikkerhet, er at det i alle fall var to av arbeiderpartipolitikerne, Ragnvald Eide og Ingvald Rasmussen, uttrykket klart og tydelig at de ønsket en sammenslåing fordi de mente resultatet ville være positiv.³²⁴

At det var nettopp Arbeiderpartiet som gikk inn for en utredning trenger heller ikke være uten grunn. I nabobyen var det partifellene i Stavanger Arbeiderparti som styrte og som alltid hadde vært de sterkeste forkjemperne for en sammenslåing. Det samme var tilfelle på sentralt hold. Av alle partiene på Stortinget var det Arbeiderpartiet som var og hadde vært den mest positive til kommunesammenslåinger. Det kan derfor spørres om det muligens var partipolitikk innblandet i avgjørelsen. En viss påvirkning må det i det minste ha vært både fra byen og fra sentralt hold, men å gå så langt som å si at man nærmest ble diktert herfra blir feil. Også Arbeiderpartiet i Hetland avviste Stavangers forslag og gjorde det dermed klart at man ikke ønsket å bli diktert av byen. Fire av partiets medlemmer stemte også med flertallet,³²⁵ noe som viser at det ikke var gitt «ordre» om hva partimedlemmene skulle stemme.

Selv om Arbeiderpartiet gikk inn for en utredning, var det ikke stemning for det i de andre partiene. Her stod man fremdeles fast på at Hetland skulle bestå som egen kommune. Den gjeldende meningen var at en sammenslåing med Stavanger ikke ville gi noen av partene en fordel.

³²⁴ Stavanger Aftenblad 25.3.1960.

³²⁵ Stavanger Aftenblad 25.3.1960.

Stavanger måtte tåle hard medfart i herredstyredebatten. Forslaget til byen ble sett på som alt annet enn generøst. Den ble sammenlignet med både fortelling om grisen som tilbød å hjelpe pannekaken over bekken for så å spise pannekaken, bibelhistorien om Jakob som lurte sin sultne bror Esau til å gi ham hans fødselsrett for en skål kjøttsuppe og koblingshandelen under andre verdenskrig «[...] som ble betraktet som utslag av dårlig forretningsmoral.»³²⁶ Den grunnleggende tanken var at Stavanger prøvde lure Hetland til å gi alt i bytte mot en liten «gave». Noe flertallet hadde ingen planer om å la Stavanger klare å gjennomføre.

Den sterke og tydelige motstanden som Hetland herredstyre hadde vist mot Stavangers forslag, gikk ikke upåvirket hen på byen. Stavangers finansrådmann måtte innse at byens siste forsøk på å få Hetland med på en sammenslåing hadde vært en ny blindvei. Han konstaterte at herredet ikke bare var imot en sammenslåing, men nektet til og med å være med på en utredning av saken. Noen videre forsøk på knytte bruken av Byhaugtunnelen med sammenslåingen ville derfor ikke ha noen nytte og ville i stedet bare føre til at kloakksaken forble uløst. Finansrådmannen foreslo derfor at byen burde *foreløpig* gi opp sine forsøk på å få gjennomført en sammenslåing.³²⁷ Kloakksaken var alt for viktig til at man kunne la den forbli uløst.

Stavanger valgte derfor å fjerne alle betingelser angående sammenslåingen i sitt nye forslag og godtok heller Hetlands ønsket om betaling som betingelse. Prisen på 200 000 kroner som var foreslått av Hetland var man derimot helt uenig i. Etter byens beregninger ville Hetlands del bli på 900 000 kroner, altså et betydelig høyere beløp enn det herredet hadde foreslått. I tillegg måtte Hetland ta del i de fremtidige vedlikeholdsutgiftene som kloakken medførte. Hvis den økte kloakken fra Hetland medførte at utløpet i Byfjorden måtte føres på dypere vann

Stavangers nye forslag ble avvist av Hetland. I stedet ønsket herredet at saken skulle bli tatt opp i Samarbeidsutvalget slik at man kunne komme fram til et kompromiss begge kommunene kunne godta. Saken var nå i ferd med å bli fullstendig fastlåst.

En fastlåst situasjon var uønsket av begge parter. For å unngå det og sikre at Byhaugtunnelens nedgangsfelt snarest mulig ble utbygget, valgte Stavanger formannskap å gå tilbake til at Hetland skulle få lov til å ta i bruk tunnelen uten å måtte dekke noen av kostnadene bygging hadde medført. Fremtidige vedlikeholdsutgifter og lignende skulle man bli enige om senere.

³²⁶ Stavanger Aftenblad 25.3.1960.

³²⁷ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1960/196:369.

Stavangers nye forslag ble tatt imot med åpne armer av Hetland. Enkelte i Hetland var fremdeles skeptisk til Stavangers generøsitet og fryktet at byen hadde noe i baktanke også med det nye tilbudet. Skepsisen var ikke helt uten grunnlag. Det vil si frykten for at det lå skjulte betingelser i avtalen var det ingen grunnlag for. Stavanger hadde ingen planer om å bruke avtalen i et «komplott» for å få Hetland med på sammenslåingen. Det var derimot en klar baktanke bak generøsiteten, men det var en baktanke som for øyeblikket ikke ville ha noen negativ effekt på Hetland. Tvert i mot var baktanken en fordel for herredet, noe avtalen var et tydelig bevis på.

Avtalen skulle ikke lenger brukes som et middel for å få gjennomført sammenslåingen, men for lette arbeidet etter at sammenslåingen var fullført. For byen var ikke spørsmålet *om* det skulle bli en sammenslåing, men *når* det skulle en bli en sammenslåing. En kommunesammenslåing ville komme før eller siden, i mellomtiden var det viktig at utviklingen i de fremtidige byområdene fortsatte uhindret. At man valgte å fjerne alle betingelsene for bruken av tunnelen, henger nok sammen med at Hetlands representanter i samarbeidsutvalget hadde uttrykt skepsis mot å investere for mye i området. Årsaken var at man fryktet at området ville bli en del av Stavanger ved en fremtidig partiell utvidelse. Herredets investeringer ville i så fall komme Stavanger til gode og ikke Hetland. Med å få bruke tunnelen gratis ble kostnadene for Hetland redusert og dermed også den økonomiske risikoen en mulig partiell utvidelse innebar. Det ville derfor være vanskelig for Hetland å takke nei til også det nye tilbudet. Hadde de det, ville den allerede eksisterende misnøyen i området mot Hetland ha økt enda mer og Stavanger ville ha fått et nytt godt argument for hvorfor det måtte bli en sammenslåing.

At Stavanger nå etter eget ønsket bidro til at boligbyggingen i naboherredet kunne iverksettes, marker et skille i byens holdning til naboherredet. Tidligere hadde boligbyggingen over bygrensen blitt sett på som en trussel mot byens interesser og hadde derfor fra byens side ikke vært ønskelig. Det ettersom man fra byens side mente at herredet ikke passet på at de nye bebyggelsene oppfylte de krav byen mente de burde. Å komme herredet i forkjøpet før de kunne begynne å bygge, hadde lenge vært et av argumentene for at en byutvidelse var nødvendig. Spesielt ettersom alle feil begått av herredet måtte bli forsøkt rettet på etter en byutvidelse, noe som ble vanskeligere hvor mer som var blitt bygget. Nå var tydeligvis ikke dette lengre et problem. En av grunnene var nok at man innså at Hetland tok hensyn til de behovene en tettbebyggelse medførte. Noe ønske om tilgang til Byhaugtunnelen viste.

Stavangers forsøk på å få i stand en sammenslåing ved å koble den til Byhaugtunnelen hadde vært en fiasko. Sammenslåingsprosessen var atter en gang gått i dvale. Det ville derimot bare gå to år før dette endret seg. For nå var ting i ferd med å endre seg på det nasjonale plan.

6.2 Scheikomiteen har utspilt sin rolle

Scheikomiteen hadde i 1946 blitt nedsatt for å foreslå endringer i en foreldet kommuneinndeling, noe den pliktoppfyllende og møysommelig hadde gjort. Problemet var at komiteen hadde vært for møysommelig og brukt for lang tid. Samtidig hadde utviklingen i samfunnet gått på høygir. Resultatet var at da komiteens forslag til konkrete nye kommuneinndelinger endelig begynte å rulle ut i slutten av 1950-årene, var komiteens nye kommuneinndeling blitt foreldet.

Et av de første tegnene på at komiteen opererte med et for gammelt utgangspunkt kom i 1955. Da kom departementet med St.prp.nr.22. Her framsatte departementet sine prinsipper for den nye kommuneinndelingen. Man sa seg stort sett enig med komiteens forslag, men kom fram til at utviklingen i kommunenes aktiviteter, ville kreve et større forvaltningsapparat enn det komiteen hadde satt som sitt minstekrav. I tillegg var mange i Sverige, hvor man hadde gjennomført en revisjon av kommuneinndelingen i 1952, begynt å mene at kommuneinndelingen der ikke hadde vært omfattende nok. De nye kommunene måtte være stor nok til også å dekke fremtidige behov. Departementet kom derfor fram til at minstekravet, der hvor det var mulig, måtte settes høyere enn det komiteen hadde i sitt forslag.³²⁸ Ettersom byenes forhold til fylket enda ikke var avklart, valgte departementet ikke å komme nærmere inn på prinsippene for byutvidelser til de store byene. Det var her den største motsetningen mellom komiteen og departementet skulle oppstå.

I 1958 kom det et skifte i Kommunaldepartementet. Etter å ha tjenestegjort som Kommunalminister i 10 år takket Ulrik Olsen for seg og overlot roret til nye krefter. Det ble nærmest et symbol for at komiteen hadde utspilt sin rolle. For som erstatter for Olsen kom Stavangers finansrådmann Andreas Cappelen. Han hadde bare et drøyd år tidligere anbefalt sin egen by å ignorere Scheikomiteen og heller ta saken i egne hender.

³²⁸ St.prp.nr.22. (1955):31.

I 1961 ble endelig byenes forhold til fylkeskommunene avklart. Det ble bestemt at fra og med 1. januar 1964 skulle alle byene, utenom om Oslo og Bergen, inntre i fylkeskommunen.³²⁹ Med det var et av de største hindrene mot en sammenslåing mellom byer og herreder blitt fjernet. Nå kunne departementet komme med sine prinsipper også for byene, noe man gjorde i 1962 i St.prp.nr.55.³³⁰

I proposisjonen ble klart at Scheikomiteen hadde utspilt sin rolle. Man bemerket her at utviklingen i kommunenes aktivitetsfelt hadde ført til et enda større krav til både kommunenes økonomi og administrasjon. Blant annet ville innførelsen av en 9-årig skole stille store krav til kommunene. Det ble derfor klart at mange kommunene måtte bli betydelig større enn det som Scheikomiteen hadde lagt opp til.

Når det gjaldt byens sentralfunksjon, var departementet enig med komiteen i at byene hadde en slik funksjon, men der sluttet også enigheten. Å basere byenes fremtidige inndeling på denne funksjonen mente departementet ville være feil. Ulike funksjoner hadde ulike rekkevidder, en bys oppland ville derfor variere etter hvilken funksjon man så på. Det ville derfor være vanskelig å avgjøre om en bys oppland var stort nok til at den kunne opprettholdes som en by.³³¹

Departementet mente også at komiteen overdrev kostnaden sentralfunksjonene innbar for byene. Noen av funksjonene innebar betydelige inntekter til byen. Andre ville bli avlastet av fylkeskommunen når byene ble medlem. Mange av byenes sentralfunksjoner ble allerede støttet av fylket og naboherredene. Byenes sentralfunksjon satte ingen begrensninger på hvor stort utvidelser en by kunne få. Man var også uenig i at en for stor utvidelse ville føre til at byene sprede sine midler over et for stort område. En kommune ville alltid ta sikte på å få den mest rasjonelle og konsentrerte utbyggingen som mulig. Videre kunne man ikke la byene bare få de beste og mest velstående områdene av et herred, mens utkantstrøkene ble holdt utenfor. Byene måtte ha ansvar også for den svake delen av herredet.³³²

Utviklingen gikk mot at stadig flere oppgaver trengte større plass. Kravet til boligarealet var i stadig vekst. Bilismen førte til behov for mer plass til veier, garasjer og parkeringsplasser. Industrien trengte også stadig mer plass, ikke minst til lagervirksomhet. Det plassbehovet disse trengte, gjorde at de strekte seg over større områder. For å sikre en god utvikling av disse, var

³²⁹ Ot.prp.nr.61. (1959—60).

³³⁰ St.prp.nr.55.(1961-62).

³³¹ St.prp.nr.55.(1961-62):29.

³³² St.prp.nr.55.(1961-62):30.

det best at en kommune stod for den fysiske planleggingen alen, slik at man fikk best mulig resultat.³³³

Departementet hadde tilbakevist det ene etter det andre, av Scheikomiteens argumenter for hvorfor byene ikke kunne få noe mer enn en partiell utvidelse. I stedet mente man at forholdene lå til rette for å skape store bykommuner. Det ville innebære at en så stor del av naboherredet ville bli innlemmet i byen, at den resterende delen ikke ville være levedyktig. Løsningen måtte derfor bli en full sammenslåing mellom by og herred. En eventuell overføring av den resterende delen til et annet herred, mente departementet at i de aller fleste tilfeller ikke var gode argumenter for. Likeledes var en partiell utvidelse ikke å anbefale, ettersom den ødela en betydelig del av herredets skattegrunnlag.³³⁴

For Stavanger var den nye utviklingen svært velkommen. Departementets nye prinsipper var helt forenelig med byens sammenslåingsønske. I mange tilfeller var den nærmest ordrett. Muligens med unntak av bemerkningen om at herredene skulle gå samlet inn i byen. Det passet dårlig med byens forslag om å overføre Austre Åmøy, Dale og Riska til andre herred. Nå er det ikke sikkert dette lenger var et ønske fra Stavanger. Under forhandlingene om bruken av Byhaugtunnelen i 1960, var det en sammenslutning mellom Stavanger og *Hetland*, byen prøvde å få herredet til å bifalle. Altså ingen henvisning til at de tre delene ikke skulle bli med. Det samme er tilfelle i departementets oppstilling av byutvidelseskrav i proposisjonen. Her er det oppført at Stavanger ønsker å bli slått sammen med hele *Hetland*. Hvis dette ikke stemte ville en tro at Kommunalminister Cappelen, som hadde god kjennskap til Stavangers ønske, ville ha fått feilen rettet. Uansett var det klart at de nye prinsippene ville innebære at staten ikke lenger var en hindring for byens sammenslåingsplaner. Tvert om, staten var endelig blitt den allierte byen hadde håpet å få i 1948.

6.3 Departementet kommer Stavanger til unnsetning

18. juni 1962 ble Scheikomiteens endelige innstilling for Rogaland oversendt til Kommunaldepartementet. I forbindelse med denne, innkalte departementet til et møte i Stavanger 8. oktober. Til stedet på møtet var formannskapene fra Stavanger, *Hetland* og *Madla*, Rogaland fylke ved fylkesmann Paul Ingebretsen og ekspedisjonssjef Helge Brustad og byråsjef

³³³ St.prp.nr.55.(1961-62):31f.

³³⁴ St.prp.nr.55.(1961-62):31,33.

Tor Holtaa fra Kommunaldepartementet. I tillegg var ordførerne i Mosterøy og Randaberg invitert. Her ble Stavanger, Hetland, Madla og fylket bedt om å ta stilling til tre ulike alternativer til Scheikomiteens forslag:

1. Stavanger, Hetland og Madla sluttet sammen til en bykommune.
2. Stavanger og Hetland sluttet sammen til en bykommune. Madla opprettholdes som egen kommune med de nåværende grenser.
3. Stavanger gis byutvidelse mot Hetland.³³⁵

Departementet ønsket at de endelige uttalelsene skulle være innsendt innen 31. desember 1962. Kommunene fikk dermed ikke all verdens tid til å behandle alternativene, noe som trolig heller ikke meningen fra departementets side. Opprinnelig hadde departementets tidsfrist vært enda kortere. Uttalelsene hadde vært ønsket innsendt innen 1. november, noe som ville ha gitt kommunene bare rundt tre uker på å forberede sine synspunkter. Det var først etter forespørsel fra Hetland ordfører Per Barkved (V) at tidsfristeten ble utsatt til innen nyåret. Under møte ble det fra departementets side understreket at saken ikke fikk dras ut noe lenger og ordfører Jan Johnsen (Ap) i Stavanger oppfattet det slik at man ønsket at den nye kommuneinndelingen skulle være fullført 1. januar 1964.³³⁶ Altså ved byenes innlemmelse i fylket.

Den korte tidsfristen kan tyde på at departementet allerede hadde gjort opp sin egen mening over hvilket av de tre alternativene som ville bli valgt. Det er også rimelig å anta at nummeringen av alternativene ikke var tilfeldig, men var ordnet kronologisk etter hva som var mest foretrukket. For departementet var det en kommunesammenslåing mellom Stavanger, Hetland og Madla, som var den løsningen man ønsket. I lederen 10. oktober 1962³³⁷ satte Aftenbladet spørsmålstegn om det i det helle tatt hadde noe å si hva de aktuelle kommunene mente om saken, når departementet tydeligvis foretrakk sammenslåinger som løsninger på byutvidelsesspørsmål. Her hadde Aftenbladet et godt poeng. Forespørslene til kommunene var nok for det meste ren formalitet. Man måtte la kommunene få anledning til uttale seg, før man kunne føre saken videre til Stortinget.

Hvis noen av partene gikk inn for det tredje alternativet, en partiell utvidelse, noe Hetland hadde uttrykt på møtet 8. oktober 1962, var det i så fall ønsket at de kom med en eksakt avgrensing av

³³⁵ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet til fylkesmannen i Rogaland (19.10.1962).

³³⁶ Stavanger Aftenblad 9.10.1962.

³³⁷ Stavanger Aftenblad 10.10.1962.

de områdene som man da mente ville være aktuelle. I tillegg måtte man komme med tall for befolkning og økonomi i de aktuelle områdene.³³⁸ Kort sagt måtte kommunen(e) komme med det meste av de relevante dataene. Det demonstrerer at Kommunaldepartementet selv ikke ønsket å utrede eventuelle partielle utvidelser og hvis noen likevel ønsket en slik løsning måtte de da selv ta på seg det arbeidet det innebar. Dette arbeidet ble, om ikke direkte sabotert, vanskeliggjort av den korte tidsfristen, som satte begrensninger på hvor mye som var realistisk å kunne utføre før tiden gikk ut.

6.3.1 Den glade, den bitre og den overraskete

Reaksjonen etter møte 8. oktober var forskjellige blant de tre kommunene. For Stavanger var den nye forespørselen fra departementet et rent drømmescenario. Borte var Scheikomiteens «status quo» og mulighet for *mindre* fremtidige byutvidelser. Isteden forelå nå tre alternativer, hvor alle tre ville innebære at Stavanger fikk utvidet sine grenser. Av de tre alternativene ville også to av dem innebære kommunesammenslåinger, hvorav den ene til og med var mer omfattende enn den sammenslåingen byen lenge hadde kjempet for.

Den korte tidsfristen ble ikke sett på som særlig negativt, snarere tvert imot var det gledelig endelig å se at det ble forgang i saken. Det var nesten 15 år siden flertallet i Stavanger bystyre i 1948 hadde vedtatt at man skulle søke en sammenslåing med Hetland, 23 år siden formannskapet i 1939 hadde gått fra ønske om partiell utvidelse til ønske om en kommunesammenslåing og 39 år siden 1923 da byen hadde fått sin *foreløpige* byutvidelse.

Stavangers ordfører Jan Johnsen hadde ingen problemer etter møte med å fortelle Aftenbladet hvilket av alternativene byen ville velge. Det måtte selvfølgelig bli en kommunesammenslåing, og selv om Madlas innblanding i sammenslåingen var en ny vending og Stavanger derfor ikke hadde behandlet saken tidligere, var det alternativet som omfattet alle tre kommunene som Johnsen mente byen ville velge.³³⁹

Hetlands reaksjon, ved ordfører Per Barkved, var mer negativ. Tidsfristen ble sett på som alt for kort. At uendrete grenser ikke var et av alternativene var man heller ikke særlig begeistret for.

³³⁸ Stavanger Byarkiv. Skriv fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet til fylkesmannen i Rogaland (19.10.1962).

³³⁹ Stavanger Aftenblad 9.10.1962

Måtte man likevel først velge så var i alle fall en sammenslåing utelukket. Stavanger kunne fint få sitt behov dekket for en god stund ved hjelp av en partiell utvidelse.³⁴⁰

Mens ordførerne i Stavanger og Hetland kunne med god sikkerhet informere Aftenbladet om hvilket av alternativene deres kommune ville velge, så hadde ikke ordfører Andreas Thorsen i Madla den samme tryggheten. Fram til nå hadde Madla ikke vært en del av Stavangers nye utvidelsesplaner og politikerne i herredet hadde derfor ikke hatt noen grunn til å behandle spørsmålet. Isteden hadde man forholdt seg til Scheikomiteens innstilling og forventet at det var denne man skulle arbeide videre ut ifra. Informasjonen i forkant av møtet 8. oktober hadde ifølge ordfører Thorsen vært sparsomt og herredet var ikke helt sikker på hva det var man gikk til.³⁴¹ Ut ifra deltakerlisten kunne det synes å være Scheikomiteens innstilling som skulle diskuteres, noe som også var tilfelle, men møtets hovedtema var kommuneinndelingen mellom Stavanger, Hetland og *Madla*. Det at også Madla nå var blitt en del av sammenslåingen til Stavanger kom uventet på herredet, og ordføreren ga uttrykk for at man ble nærmest tatt på senga.

Stavangers finansrådmann satte straks i gang arbeidet med å snekre sammen en uttalelse som bystyret kunne vedta før departementets frist gikk ut. Han ba Stavanger folkeregister, Stavangers reguleringsjef, Stavanger elektrisitetsverket og Stavangers skoleinspektør komme en utredning om deres etaters syn på sammenslåingen. Med utgangspunkt i disse ga han sin innstilling til Stavanger formannskap, som anbefalte at Stavanger skulle slås sammen med Hetland og Madla.

Alle de fire etatene som av finansrådmannen var bedt å uttale seg, stilte seg positive til en sammenslåing av de tre kommunene. Skoleinspektøren var den eneste som fra sitt ståsted kunne komme på noe betydelige negative følger av en sammenslåing. Med hensyn til den overordnede skoleadministrasjonen var den eksisterende størrelsen på Stavanger av en passende størrelse, om noe så var den litt for stor. Hvor større byen ble hvor større ble også avstanden mellom skoleadministrasjonen og de lokale skolemiljøene. Det var derimot ikke en god nok grunn for ikke å gjennomføre en sammenslåing. Alt annet mente skoleinspektøren talte for en sammenslåing. Grunnet de tette grensene med overlappende bebyggelser eksisterte det allerede samarbeid mellom kommunene angående skoletilbudene. Den videre utviklingen ville

³⁴⁰ Stavanger Aftenblad 9.10.1962

³⁴¹ Stavanger Aftenblad 9.10.1962.

også medføre at samarbeid ble stadig tettere. En sammenslåing ville således ikke skape noen nevneverdig oppbrudd i den gjeldende situasjonen, men være en naturlig videreutvikling av den.³⁴²

Man stod også ovenfor en stor reform innenfor skolevesenet med den planlagte innførelsen av en niårig folkeskole. Reformen ville gjelde alle kommuner, både herredene og byene, noe som innebar at forskjellen i skoletilbudet mellom kommunene ville bli mindre. Det ville medføre at en sammenslåing ville by på færre problemer for skolevesenet. Med tanke på overgangen til niårig skole ville en sammenslåing også være en fordel. Istedenfor at de tre kommunene arbeidet hver for seg med overgangen, kunne man samordne hele prosessen i en felles prosess.³⁴³

Stavangers Folkeregister og statistisk kontor var også enig at en sammenslåing var nødvendig. Synet ble begrunnet med den eksisterende negative utviklingen i byens befolkning. Byens fødselsoverskudd hadde i perioden fra 1958 til 1961 blitt slukt av byens utflyttingsunderskudd, og byens befolkning hadde derfor i perioden gått tilbake. I alle av byens skolekretser, utenom Ullandhaug, opplevde man at utflytting var høyere enn innflytting. Enda mer urovekkende var det at det var den yngre delen av befolkningen, de under 45, som stod for majoriteten av utflyttingen. Byen ble med andre ord tappet for yngre krefter, og av både eksisterende og potensielle barnefamilier. Folkeregisteret advarte at «[s]kulle en driste seg til en ensidig og noe overdrevet uttalelse måtte den gå ut på at Stavanger er i ferd med å utvikle seg til et tilholdssted for pensjonister og et utdannessentrum for potensielle utflyttere.»³⁴⁴ Byen stod i fare for å måtte bruke sine økonomiske ressurser på å gi personer utdanning, for så å se de samme personene flytte til naboherredene hvor utdanningen ble brukt til å skape verdier for deres nye kommune. Etter at personene var ferdig med sin verdiskapende aktivitet og gått over til pensjonistenes rekke, vendte de så tilbake til Stavanger hvor de atter en gang ble en utgiftspost for byen.

Årsaken til den stadig økende utflyttingen fra Stavanger var de dårlige boligmulighetene som eksisterte i byen. Noe som ble godt illustrert av at Ullandhaug var den eneste skolekretsen som ikke opplevde nedgang. Skolekretsen bestod hovedsakelig av de områdene som hadde blitt tilført byen under byutvidelsen i 1953, og hadde bidratt med en liten ekspansjonsmulighet for Stavanger. En mulighet som hadde blitt benyttet fullt ut og skolekretsen hadde etter

³⁴² Stavanger Byarkiv. utredning fra Skoleinspektøren i Stavanger (28.11.1962).

³⁴³ Stavanger Byarkiv. utredning fra Skoleinspektøren i Stavanger (28.11.1962).

³⁴⁴ Stavanger Byarkiv. utredning fra Stavanger Folkeregister og statistisk kontor (12.11.1962).

byutvidelsen opplevd en kraftig utbygging av hovedsakelig blokker og rekkehus og blitt et av byens mest tettbygde strøk. Hadde byen hatt flere ekspansjonsmulighet mente folkeregisteret at den største delen av utflyttingen, spesielt den som gikk til naboherredene, ville opphøre. Samtidig ville byen ha opplevd økt tilflytning fra andre deler av fylket, ettersom det ville bli mulig for dem og bosette seg i byen.³⁴⁵

Reguleringssjefen støtte i sin utredning opp om Folkeregisterets vurdering av Stavangers boligsituasjon. Byen hadde ifølge kalkylene bare muligheter til å reise 1187 nye leiligheter, hvorav 77 prosent av arealene trolig måtte bli ekspropriert. Majoriteten av leilighetene, 62 prosent, måtte man regne med ble i form av blokk- og høyhusleiligheter. En boligtype som av reguleringssjefen ble betegnet som «barnefiendtlige». De ville derfor ikke gi boligmuligheter for familier. De nye boligene byen ville være nødt til å bygge ville således bidra til at byens befolkningssammensetning utviklet seg i en enda mer ugunstig retning.³⁴⁶

De få boligmulighetene byen hadde ville ikke kunne bidra med å øke innflyttingen til byen, ettersom de ikke en gang ville kunne dekke byens egen boligbehov. Bare den nødvendige saneringen av trehusbebyggelsen i sentrum ville etter anslagene føre til at 4000 personer, cirka 1200 husholdninger, ville måtte omplasseres. I tillegg til saneringsområdene foregikk det en standardheving i de andre eldre boligstrøk, noe som innebar at det ble færre personer per rom. Totalt ville det, ifølge reguleringssjefen, være behov for rundt 3300 nye leiligheter for å dekke den utviklingen som foregikk og ville foregå i byens boligområder.³⁴⁷

For industrien var forholdene enda verre. Det fantes praktisk talt ingen tomtemuligheter igjen for ny og moderne industri i Stavanger. Den rådende tendensen med at industrien flyttet ut av byen ville derfor fortsette uhindret, med de negative følgende for byens skatteinntekter.³⁴⁸

Den eneste muligheten som ville sikre at byen fikk beholde industrien var at byen fysisk fikk tillagt flere egnete tomter gjennom en byutvidelse. Den beste løsningen ville da være en kommunesammenslåing som ville bringe områdene som lå sør for Stavanger inn under byen. En partiell utvidelse nord- og vestover, slik Hetland hadde antydnet under fellesmøtet 8. oktober 1962, mente han ikke ville gi byen en like tilfredsstillende løsning. Reguleringssjefen viet i sin

³⁴⁵ Stavanger Byarkiv. utredning fra Stavanger Folkeregister og statistisk kontor (12.11.1962).

³⁴⁶ Stavanger Byarkiv. utredning fra Stavanger Folkeregister og statistisk kontor (12.11.1962).

³⁴⁷ Stavanger Byarkiv. Utredning fra reguleringssjefen i Stavanger (23.11.1962).

³⁴⁸ Stavanger Byarkiv. Utredning fra reguleringssjefen i Stavanger (23.11.1962).

utredning hele avsnittet angående industrien til å argumentere hvorfor en slik løsning ikke ville være god nok.

Hovedinnvendingen mot å løse problemet bare ved en utvidelse mot nord, var at så å si all utvikling og ekspansjon, både innen bolig og industri, foregikk sørover. Noe som ikke var et nytt fenomen. Det var i denne retningen den meste av ekspansjonen også tidligere hadde foregått, og som derfor hadde vært en av hovedgrunnene til at byen lenge hadde hatt ønsket å få en sammenslåing med Hetland. Det var ingenting som tydet på at utviklingen sørover ville stoppe opp, tvert om så var det ventet at områdene her ville bli enda mer attraktive.

På Forus, som lå på grensen mellom Hetland, Høyland og Sola, plana herredene sammen med byene Sandnes og Stavanger, å etablere et stort felles industriområdet. Selv om omfanget av dette prosjektet enda ikke var kjent i 1962, var det klart at dette ville bli et stort satsingsområde.

Forusprosjektet var ikke det eneste prosjektet som var planlagt sør for byen. Veivesenet plana å bygge en moderne motorvei som ville gå fra Stavanger og sørover. Den ville bidra til å forbedre kommunikasjonene i distriktet betraktelig og gjøre områdene enda mer egnet til både industri og boliger. I tillegg gikk allerede både riksveien og jernbanene sørover. For en industri som ble stadig mer landorientert ble god tilgang til slike kommunikasjoner viktige for driften.³⁴⁹

I nord og vest, det vil si på Hundvåg og i Dusavik, var det ledige tomteareal som kunne benyttes til både industri og boliger. Det var dermed også her et potensial som Stavanger mer eller gjerne ville få tillagt byen, men ikke som de eneste områdene. Problemet med kun å få en utvidelse her var at den infrastrukturen som eksisterte eller som var planlagt i sør ikke fantes her. Skulle områdene bli tatt i bruk måtte man i så fall først foreta betydelige investeringer for å få en tilsvarende infrastruktur som den som fantes i sør. At byen skulle ta på seg så store investeringer for å få på plass noe som allerede fantes i sør mente han var urasjonelt. Han tvilte også på at områdene ville klare å tiltrekke seg industri, så lenge det var mer egnete tomtemuligheter i sør. Uansett ville etableringen av industri her mest sannsynlig føre til en uønsket gjennomgangstrafikk gjennom Stavanger sentrum, ettersom man måtte regne med at en god del av arbeidstakerne ville bo i sør. Noe tilsvarende ville unngås hvis industrisatsingen til Stavanger kunne bli lagt i sør.³⁵⁰

³⁴⁹ Stavanger Byarkiv. Utredning fra reguleringsjefen i Stavanger (23.11.1962).

³⁵⁰ Stavanger Byarkiv. Utredning fra reguleringsjefen i Stavanger (23.11.1962).

Finansrådmannen mente at de ulike uttalelsene viste at det var et stort behov for å utvide Stavangers grenser og at en partiell utvidelse ikke ville være hensiktsmessig. En kommunesammenslåing ville være den beste løsningen ikke bare for Stavanger, men også for de to andre kommunene. Alle tre var blitt så tett innvevd i hverandre at det var ulogisk at de ikke skulle være en og samme kommune. Ble man en kommune kunne den kompetansen som fantes i de enkelte kommunene bli utnyttet av alle tre. Blant annet pekte finansrådmannen på at kompetansen til Stavangers godt utbygd teknisk etat kunne bli brukt til boligbyggingen i Hetland og Madla. Uten en kommunesammenslåing ville denne kompetansen nærmest stå ubrukt, ettersom det ikke ville være nok boligbyggingsmuligheter i byen til å holde dem med tilstrekkelig arbeid. I de to andre kommunene ville motsatte være tilfelle. Her ville man ha mer arbeid enn deres etater kunne behandle.³⁵¹

Den beste løsningen for alle parter var derfor at det ble en sammenslåing mellom Stavanger, Madla og Hetland. Av sistnevnte var Stavanger fremdeles mest interessert i den delen som lå på fastlandet vest for Gandsfjorden, men var villig til å akseptere en sammenslåing med hele herredet.³⁵² Trolig ville man ikke risikere at prosessen igjen kjørte seg fast ved at man ble uenige om omfanget av utvidelsen. Så hvis staten mente at hele herredet måtte inngå, så ville ikke byen forsinke prosessen med å protestere.

Et enstemmig Stavanger bystyret sa seg enig med finansrådmannens konklusjon. I Stavanger rådte det nå full enighet, noe som ikke var tilfelle i naboherredet Hetland. Slik som under debatten i 1960 var politikerne delte i synet på hvilket alternativ man skulle velge. Flertallet bestående av de fleste av Venstre, Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet, gikk inn for en partiell utvidelse. Mens mindretallet bestående av Arbeiderpartiet mente at en full sammenslåing var den beste og eneste løsningen.

Flertallets partielle utvidelse ville omfatte *alt* av Hetland som lå nord for Madlaveien, og omfattet derfor Stokka, Tasta, Hundvåg, Austre Åmøy og resten av småøyene. Her mente man at Stavanger ville få gode muligheter for videre ekspansjon både til boliger og industri.³⁵³

Man var klar over at byutvidelser i prinsippet skulle skje ved kommunesammenslåinger, men mente likevel at forholdet Stavanger-Hetland representerte unntaket på dette prinsippet. For

³⁵¹ Stavanger Byarkiv. Innstilling fra finansrådmannen i Stavanger (30.11.1962).

³⁵² Stavanger Byarkiv. Innstilling fra finansrådmannen i Stavanger (30.11.1962).

³⁵³ Stavanger Byarkiv. «Tilrådninger fra Hetland formannskap nedsatte utvalg bestående av gruppeførerene samt ordføreren.» (27.11.1962):9.

ikke bare ville forslaget dekke byens behov for tomter, den ville også gi en mer rasjonell kommuneinndeling. For det var her den eksisterende kommuneinndelingen skapte problemer også for Hetland. Det var her vanskelig å løse en rekke ulike oppgaver uten at man måtte involvere byen, noe tilgangen til byhaugtunnelen var et godt eksempel på. Årsaken var at etter alle byutvidelsene var den nordlige delen av herredet blitt temmelig isolert fra resten av herredet. Bare en smal korridor som lå klemt mellom Stavanger og Madla bandt den nordlige og sørlige delen av Hetland sammen. Ved å overføre områdene til Stavanger ville de to kommunene få en mer helhetlig utforming, som ville gi mindre problemer grunnet grensene og for begge parter være lettere å administrere. Den gjenværende delen av Hetland ville få en form som ville være godt egnet til at herredet selv kunne løse sine ulike oppgaver og ikke minst fint kunne opprettholdes som egen kommune.³⁵⁴

Flertallets forslag ville nok aldri ha blitt godtatt av Stavanger. Det var nå som før, den sørlige delen av Hetland som fristet mest for byen, med den eneste forskjellen at Forus nå hadde erstattet Hillevåg som det mest ettertraktede området. Man ville nok derfor ikke ta til takke med et tilbud hvor ingenting derifra var inkludert, og som i stedet inneholdt Austre Åmøy, som byen egentlig ikke ønsket. Nå hadde det lite å si om byen ville godta forslaget eller ikke, ettersom det egentlig ikke var byen flertallet prøvde å overbevise, men Kommunaldepartementet og Stortinget. Man prøvde å overbevise om at her var det snakk om et av de spesielle tilfellene hvor statens prinsipp, om at alle byutvidelser måtte skje ved kommunesammenslåinger, ikke kunne benyttes. Noe som etter flertallets mening det ikke var noen tvil om. Så hvis den endelige beslutningen ble en sammenslåing, var da den eneste konklusjonen at det ikke fantes noen unntak fra regelen.³⁵⁵

Mindretallet kom til den helt motsatte konklusjonen. Hvis det i dette tilfellet ble gjort et unntak fra det fastlagte prinsippet, ville det i så fall bety at kommunesammenslåing ikke kunne bli brukt i *noen* byutvidelser i det hele tatt. Kommunesammenslåinger kunne da like gjerne bli forkastet som løsning på kommuneinndelingen for byene. For mindretallet var det klart at i tilfelle Stavanger-Hetland var en sammenslåing den mest naturlige løsningen. Den store utviklingen i både befolkningen og næringslivet i distriktet og de økte kommunale oppgavene den medførte,

³⁵⁴ Stavanger Byarkiv. «Tilrådninger fra Hetland formannskap nedsatte utvalg bestående av gruppeførerene samt ordføreren.» (27.11.1962):10f.

³⁵⁵ Stavanger Byarkiv. «Tilrådninger fra Hetland formannskap nedsatte utvalg bestående av gruppeførerene samt ordføreren.» (27.11.1962):12.

mente mindretallet mest effektivt kunne bli løst av en ny felleskommune, enn at hver av kommunene selv skulle takle dem. Det var heller ikke sikkert at de eksisterende kommunene ville makte å gjennomføre alle oppgavene alene.³⁵⁶

En partiell utvidelse slik som flertallet foreslo, mente mindretallet ville være en feiltakelse. Selve tilbudet var svært raust og ville løse Stavangers tomtmangel for flere år. Området som byen skulle få var «[...] eit av dei vakraste og gjevaste Hetland har, relativt billeg og lett å bygga ut. I det siste har Hetland lagt ut store summar i dette området til vegar, kloakkar, vatn, skulebygg o.s.b.»³⁵⁷ Det var her mindretallet mente problemet med en partiell utvidelse lå. Herredet ville gi slipp på noen av de beste boligområdene man hadde, og det gjenværende Hetland ville både arealmessig og økonomisk bli redusert.

I den påfølgende herredsstyredebatten 18. desember 1962 fortsatte uenigheten mellom de to grupperingene. Arbeiderpartiet ble beskyldt for å være styrt av Kommunaldepartementet, mens andre veien gikk det anklager om at man var usolidarisk når man så lett var villig til å ofre deler av herredet. Ellers var det stor irritasjon blant de borgerlige partiene både over den korte tidsfristen og over hele saken som man følte var et diktat fra departementet.³⁵⁸

Flertallsforslag ble vedtatt med 24 mot 17 stemmer, og det viste seg at det ikke bare var i arbeiderpartiet man gikk for sammenslåing. To av Venstres medlemmer stemte sammen med mindretallet, mens et av Aps medlemmer gikk inn for flertallets. For mange var forslaget det beste av to onder, mens for ordfører Barkved var det et utsettelsesforslag. Saken måtte nå mest sannsynlig opp i Stortinget og man fikk derfor en siste sjanse til å prøve å unngå en sammenslåing.³⁵⁹

Slik som i Hetland var partiene i Madla splittet i flertall og et mindretall i synet på kommunesammenslåingen. Flertallet gikk imot en sammenslåing på det nåværende tidspunktet, mens mindretallet gikk for en sammenslåing.³⁶⁰ I likhet med Hetland var det Arbeiderpartiet som utgjorde mindretallet. Til forskjell fra naboen var spørsmålet til Madla litt lettere, ved at man egentlig bare trengte å ta stilling til en sammenslåing eller ikke. Altså enten om man skulle bestå

³⁵⁶ Stavanger Byarkiv. «Tilrådninger fra Hetland formannskap nedsatte utvalg bestående av gruppeførerene samt ordføreren.» (27.11.1962):17.

³⁵⁷ Stavanger Byarkiv. «Tilrådninger fra Hetland formannskap nedsatte utvalg bestående av gruppeførerene samt ordføreren.» (27.11.1962):18.

³⁵⁸ Stavanger Aftenblad 19.12.1962.

³⁵⁹ Stavanger Aftenblad 19.12.1962.

³⁶⁰ Stavanger Byarkiv. Madla kommunestyre Møtebok 26.9.1962 – 11.12.1963/1/63:97.

som egen kommune med uendrete grenser eller bli en del av sammenslåingen med Stavanger og eventuelt Hetland. Spørsmålene angående en sammenslåing mellom bare Stavanger og Hetland eller en partiell utvidelse, ville ikke involvere Madla og herredet hadde derfor ingen grunn til å ta noen stilling til spørsmålene. Likevel valgte kommunestyret å utale at de var enig i at en partiell utvidelse ville løse Stavangers tomtmangel.³⁶¹

6.3.2 Fra motstand til samarbeid

Etter at de tre kommunene hadde tatt stilling til departementets tre alternativer, var det klart at Stavanger fremdeles var alene i å ønske en sammenslåing. Flertallet i de to andre kommunene hadde klart sagt ifra at man ikke ønsket en slik løsning på Stavangers kommuneinndelingsproblem. Kommunestyredeebatten, spesielt i Hetland, gir inntrykk av en høy motstand- og kampvilje blant flertallet av kommunestyremedlemmene mot en kommunesammenslåing. Kommunestyrenes vedtak ble derimot deres siste store motstandsforsøk. Under et fellesmøte 20. mai 1963 mellom de tre kommunene ble man enige om å opprette en rekke ulike utvalg, som skulle ha som oppgave å forberede kommunene for kommunesammenslåingen. Hetland og Madla hadde i løpet av bare rundt fem måneder gått fra en nærmest «kjempe til siste mann»-holdning til aktivt å arbeide for en sammenslåing. Årsaken til denne helomvendingen henger nok sammen med at man innså at løpet var kjørt. Stavanger stod ikke lenger alene i kampen for å få i stand en sammenslåing, men var nå støttet fra sentrale og viktige hold.

Den nok så raske og smertefrie helomvendingen fra Hetland og Madlas side, kan også tyde på at motstanden mot sammenslåingen ikke satt så dypt.

Kommunaldepartementet holdning var allerede viden kjent, og det var ingen stor hemmelighet at departementets foretrukne løsning på Stavangers kommuneinndelingsproblem var en kommunesammenslåing. En kjennskap som blant annet hadde bidratt til mye av irritasjonen blant flertallet under Hetlands kommunestyredebutt 18. desember 1962.

Rogalands fylkesutvalg, som tidligere hadde vært en av Hetlands viktigste støttespillere, hadde også skiftet side. Byene ville snart bli en del av fylkeskommunene, noe som ville innebære fylket fikk sine inntekter uavhengig om det var byene eller herredene som skapte dem. Motivet for å beskytte Hetland, var dermed borte. Nå var argumentet om at en kommunesammenslåing

³⁶¹ Stavanger Aftenblad 15.1.1963.

mellom Stavanger, Hetland og Madla ville medføre en sterkere kommune, relevant også for fylket. En sterkere kommune ville nå bety et sterkere fylke. Fylkesutvalg anbefalte 16. februar 1963, at en sammenslåing av alle tre kommunene var den beste løsningen. Alle tre kommunene var blitt så tett infiltrert i hverandre, at det beste ville være at alt ble styrt som en enhet³⁶²

6.4 Endelig sammenslåing

Våren 1963 var Kommunesammenslåingen stort sett avgjort, og det var i grunnen bare de formelle vedtakene som manglet. Som ventet kom Kommunaldepartementet frem til at «[...] Stavanger-området [var] et typisk eksempel på at sammenslutning av en bykommune og omliggende herredskommuner gir den beste løsning av byens grenseproblemer.»³⁶³

Argumentene til departementet var mer eller mindre de samme som Stavanger og fylkesutvalget hadde uttrykt: En sammenhengende bebyggelse som gikk over en utydelig grense, mange fellesoppgaver, stor utflytting fra Stavanger til naboherredene og en økende industrireisning utenfor byen og da spesielt i sør. Alt talte for å samle de tre kommunene til en enhet.

6.4.1 Hva skal man gjøre med Austre Åmøy, Dale og Riska

Ettersom Kommunaldepartementet var uenige med Scheikomiteens beslutning, og Hetland og Madla var uenige i departementets beslutning, gikk saken over til Stortinget. Her ble den behandlet av Kommunalkomiteen. Spørsmålet som ville oppta komiteen var ikke om det skulle bli en sammenslåing, men hvilket omfang denne skulle ha. Det var noe departementet også hadde vært usikker på i sin merknad. Madlas rolle var grei, den vesle kommunene med den store veksten, ville ha store fordeler av å bli knyttet til et større teknisk apparat. Den vestre og nordlige delen av Hetland hang så tett sammen med Stavanger at den også hørte naturlig til den nye storkommunen. På motsatt hold mente departementet at det var riktig at Austre Åmøy ble holdt utenfor den nye kommunen. Problemet hadde vært Riska og Dales eventuelle rolle i den nye kommunen. Selv om det var mye som talte for at områdene burde bli lagt til den nye storkommunen i sør, Sandes-Høyland-Høle, vegret departementet å foreta en slik oppsplitting av Hetland. Grunnen til usikkerheten var at ingen av de involverte kommunene hadde uttalt seg om saken og man viste derfor ikke hva som var ønsket lokalt. Departementet valgte derfor i sitt

³⁶² Innst.S.nr.88 (1963–1964):153.

³⁶³ Innst.S.nr.88 (1963–1964):153.

forslag ikke å skille ut Riska og Dale fra resten av Hetland, og la hele Hetland, unntatt Austre Åmøy, inngå i den nye kommunen. Scheikomiteens forslag om å overføre Breivik og Loddevik til Hetland ble da også opprettholdt.³⁶⁴

Kommunalkomiteen fikk ikke det samme problemet med ikke å vite hva som var ønsket lokalt. Fra Austre Åmøy kom det på nytt protester mot forslaget om en overføring til den nye kommunen Mosterøy-Rennesøy. I stedet ba man komiteen ta hensyn til at befolkningen på Austre Åmøy ønsket å forbli en del av fastlandet og den nye storkommunen der.³⁶⁵ Også fra Riska kom det protester, men her ønsket man ikke å bli en del av den nye storkommunen Stavanger-Hetland-Madla. I stedet ønsket man å bli overført til den nye storkommunen Sandnes-Høyland-Høle.³⁶⁶

De tre kommunene ble også bedt av hovedutvalget³⁶⁷ om å ta stilling til spørsmålet angående Austre Åmøy, Riska og Dales stilling i den nye kommunen.³⁶⁸ Både Hetland og Madla var enige med lokalbefolkningen i de aktuelle områdene, og gikk derfor inn for at Austre Åmøy skulle være med, mens Riska og Dale gikk til Sandnes-Høyland-Høle. For Madlas del var det ene og alene folkeviljen som telte, og herredet var derfor villig til å endre mening hvis det var ønsket av folket.³⁶⁹

I Hetland hadde det aldri vært tvil om at Austre Åmøys hørte til herredet og fastlandet, og dermed til den nye storkommunen. Herredet hadde alltid kommet til unnsetning, når halvøyas posisjon i kommunen var blitt truet fra høyere hold. Selv under behandlingen av departementets alternativer var både flertallet og mindretallet enige i en ting, at Austre Åmøy måtte tilhøre fastlandet.

Likeledes hadde den rådende tanken i Hetland lenge vært at Riska burde bli holdt utenfor en eventuell storkommune. Så klart hadde denne tanken sitt opphav som et argument mot en kommunesammenslåing: At Hetland måtte bestå for å hindre at Riska ble en del av en by, et sted Riska hadde ingenting å gjøre. Ettersom kommunesammenslåingen nå snart var et faktum og Riska, uavhengig om den gikk til stor-Stavanger eller stor-Sandnes, ville komme under en by, var

³⁶⁴ Innst.S.nr.88 (1963–1964):153.

³⁶⁵ Stavanger Byarkiv. Skriv fra representanter for Austre Åmøy til Kommunalnemda i Stortinget (18.10.1963).

³⁶⁶ Stavanger Byarkiv. Skriv fra protesterende på Riska til Stortingets Kommunalkomite (11.10.1963).

³⁶⁷ Hovedutvalget som var opprettet av de tre kommunene under fellesmøtet 20. mai 1963 for å forberede til en eventuell sammenslåing.

³⁶⁸ Stavanger Byarkiv. Skriv fra hovedutvalget til formannskapene i Hetland, Madla og Stavanger (11.11.1963).

³⁶⁹ Stavanger Byarkiv. Madla formannskap møtebok 13.11.1963–10.8.1964/353/63 (19.11.1963).

det ikke lenger noe grunnlag for et slikt argument. Likevel bestod tanken at Riska ikke burde følge med resten av herredet inn i den nye kommunen. Vel og merke så var ikke tanken like enerådende i Hetland som det tanken angående Austre Åmøys posisjon var.

Av de 16 etatsjefene som av rådmannen i Hetland ble bedt om å utale seg, mente heradsagronomen og reguleringsjefen at Riska burde følge resten av herredet inn i Stavanger. Begrunnelsene for deres meninger var vidt forskjellige. Heradsagronomen mente at Riska var et ideelt industriområde for Stavanger,³⁷⁰ mens reguleringsjefen mente det var et utmerket fritidsområde for Stavanger.³⁷¹ Bjørn S. Utne plasserer i sin artikkel «Muligheten som glapp?»³⁷² også driftsbestyreren for e-verket blant dem som gikk imot en overføring av Riska til stor-Sandens, noe som ikke er helt korrekt. Riktignok utrykte ikke driftsbestyreren i sin uttalelse at Riska burde overføres til stor-Sandnes, men han utrykte heller ikke at Riska ikke burde det og heller bli lagt til storstavanger. Det eneste han kommenterte var at uansett hvor Riska (og Dale) havnet, så var det best at elektrisitetsforsyningen fortsatt kom fra fastlandet på vestre side av Gandsfjorden.³⁷³ En uttalelse som kan både tolkes begge veier. For de resterende etatsjefene var det enighet i at Riska hørte best til stor-Sandnes og ikke stor-Stavanger.

I Stavanger vedtok man 16. desember 1963 at byen fremdeles var villig til å godta en sammenslåing med *hele* Hetland, men gjorde det samtidig klart at man mente Riska og Dale ikke burde innlemmes i den nye storkommunen³⁷⁴ og at man for Austre Åmøy vedkomne ikke hadde nok grunnlag til å uttale seg.³⁷⁵ Eller sagt på en annen måte: Man kunne ta alt, men helst ikke.

Med den klare beskjeden som kom fra lokalt hold ble det også temmelig lett for Kommunalkomiteen å ta et standpunkt i saken. I komiteens innstilling til Stortinget 31. januar 1964 ble således departementets forslag modifisert ved at Riska og Dale gikk ut av sammenslåingen og i stedet kom Austre Åmøy inn.³⁷⁶ Dermed var det siste store spørsmålet angående kommunesammenslåingen avgjort.

³⁷⁰ Stavanger Byarkiv. Skriv fra heradsagronomen i Hetland og Randaberg til rådmannen i Hetland (25.11.1963).

³⁷¹ Stavanger Byarkiv. Skriv fra reguleringsjefen i Hetland til rådmannen i Hetland (25.11.1963).

³⁷² Utne 1983:139.

³⁷³ Stavanger Byarkiv. Skriv fra driftsbestyreren ved Hetland elektrisitetsverk til rådmannen i Hetland (22.11.1963).

³⁷⁴ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1963/178:301f.

³⁷⁵ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1963/179:302.

³⁷⁶ Innst.S.nr.88 (1963–1964):155.

I ettertid er avgjørelsen om ikke å inkludere Riska i den nye storkommunen blitt kritisert. Den nye storkommunen ikke ble så romslig som man hadde trodd, og byen har igjen begynte å få tomtmangel. Det var ikke en liten del man valgte å gi avkall på i 1963. Riska utgjorde rundt halvparten av Hetlands areal, og var fire ganger så stort som Stavanger.³⁷⁷ For Stavanger anno 2014, ville nok dette arealet vært ønskelig å ha til disposisjon. At Stavanger anno 1963 motarbeidet forslaget om å tilføre Riska kan derfor med 2014-briller virke merkelig. Problemet her er at vi ser med 2014-briller, i stedet må vi prøve å bruke 1963-briller.

Med 1963-briller blir det klart at det er gode grunner til at man ikke ønsket Riska. I «Den lille storkommunen» peker Roalkvam på noen av de viktigste grunnene for dette.³⁷⁸ At en bedre veiforbindelse mellom Riska og Sandnes, førte til at det ble lettere for riskaboerne å reise med bil til Sandnes, enn med båt til Stavanger. Samt at Riska hadde stort innslag av forsorgsstøttete, og at innlemmelse i byen derfor ville medføre utgifter for Stavanger. Jeg kan her tilføye noen flere grunner. For det første var det nærmest en tradisjon at Riska ikke skulle bli en del av en ny storkommune. Riska var utelatt både i byutvidelsesforslaget av 1939 og av 1947. Selv i det mest omfattende planen under krigen, hvor man skulle slå sammen store deler av Nord-Jæren, var Riska utelatt. Det var først en gang før 1960, at det virker som om Stavanger inkluderte Riska i sine sammenslåingsplaner.³⁷⁹ Så veldig dedikert til å få området tillagt byen kan man likevel ikke ha vært, ettersom man var rask kvitte seg med det, da muligheten oppstod i 1963. Det måtte dermed ha vært store fordeler tilstede, før byen hadde vært villig til å kjempe for området.

Den vestre delen av Hetland hadde, for Stavanger, den store fordelen at den var tett innvevet med byen. Bebyggelsen gikk sømløs mellom grensene. Man samarbeidet allerede på en rekke felt, slik som brannvesen og skole. Vei-, vann-, og kloaknettet hang sammen i det samme systemet. Alt i alt ville man her lett kunne videreføre byen. Det eneste man nærmest trengte var å flytte grensesteinene.

I Riska manglet man disse fordelene. På grunn av Gandsfjorden ville ikke Stavanger kunne videreføre den eksisterende byen. Det ville derfor heller ikke vært mulig effektivt å benytte mange av de tjenestene resten av Hetland delte med Stavanger. I det minste ikke i et stadig mer bildominert samfunn. Sandnes var da en mer naturlig kandidat. Hvis vi bruker sentralitetsmodellen kan vi si at for de tjenestene både Stavanger og Sandnes dekket, lå Riska

³⁷⁷ Roalkvam 2012:50.

³⁷⁸ Roalkvam 2012:52.

³⁷⁹ Jfr. kap. 6.2.

innenfor Sandnes oppland. Det ville ha innebåret at riskaboerne mest sannsynlig hadde søkt til Sandnes, selv om de hadde formelt tilhørt Stavanger.

6.4.2 Kommunesammenslåingen blir et faktum

13. februar 1964 ble kommunalkomiteens innstilling tatt opp i Stortinget. I den påfølgende debatten fikk kommunesammenslåingen stort sett bare positive omtale fra alle talerne. Spesielt ble det at man hadde tatt hensyn til folkeopinionen både på Austre Åmøy og i Riska berømmet. Det eneste som frambrakte negative kommentarer var at man ikke i samme slengen hadde overført Vestre Åmøy til den nye storkommunen, slik opinionen der hadde ønsket. Uten noen innvendinger ble innstillingen vedtatt av et enstemmig Storting.³⁸⁰ Med det var sammenslåingen blitt bestemt.

4. mai 1964 ble det så holdt et fellesmøte mellom kommunestyrene i de tre kommunene. Her ble det enstemmig avgjorde at den nye kommunen skulle hete Stavanger, kommunestyret skulle ha 77 medlemmer og sammenslåingen skulle tre i kraft 1. januar 1965.³⁸¹

Stavanger og da spesielt Stavanger Arbeiderparti hadde alltid vært den store forkjemperen for en sammenslåing. Derfor er det en smule ironisk at det i det nye Stavanger verken var det «gamle» Stavanger eller Arbeiderpartiet som fikk makten. I stedet var det Høyre og «gamle» Madla som fikk ordføreren, Arne Rettedal, mens Venstre og «gamle» Hetland fikk varaordføreren, Per Barkved. For Stavanger og Arbeiderpartiet var ikke dette noen stor katastrofe. Byen hadde endelig fått sin ønskete sammenslåing og med den hadde den foreløpige byutvidelsen av 1923 fått sin etterlengtede avløser.

6.5 Oppsummering 1958–1965

I perioden 1958–1965 kom de avgjørende hendelsene for at det ble en sammenslåing. Stavangers prøvde å få Hetland til å godta en sammenslåing, ved å bruke herredets ønske om tilknytning til byens Byhaugtunnel som en mulig inngangsbillett. Da dette forsøket måtte gis opp, ble Stavangers sammenslåingsprosess liggende i dvale. Forhandlingene hadde derimot vist at det var oppstått en splittelse innad i Hetland, og at flere var blitt positive til en sammenslåing.

³⁸⁰ S.tid. 1908–17 (1963–1964).

³⁸¹ Stavanger Byarkiv. Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1964, referat fra fellesmøtet av kommunestyrene fra Stavanger–Hetland–Madla:155f.

Perioden så store og viktige utviklinger i den nasjonale sammenslåingsprosessen. Det ble bestemt at byene skulle bli en del av fylkeskommunen, noe som ville gjøre det lettere å foreta en kommunesammenslåing mellom byer og herreder. Scheikomiteens prinsipper for byutvidelser ble av Kommunaldepartementet forkastet, og erstattet med et prinsipp om at byutvidelser skulle skje ved bruk av sammenslåinger. Dette gjorde at departementet i 1962 grep inn i Stavangers sammenslåingsprosess og framtvang en sammenslåing mellom Stavanger, Hetland og Madla.

Grunnet ønske fra riskaboerne, Hetland, Stavanger, dels Madla og Rogaland fylkeskommune ble det besluttet at Riska og Dale ikke skulle inngå i den nye storkommunen. Resultatet ble at Stavanger, Madla og halve Hetland ble slått sammen til en kommune med virkning fra 1. januar 1965.

7 1965: Resultatet

1. januar 1965 ble byen Stavanger og herredene Hetland og Madla erstattet av storbyen Stavanger. Byen gikk fra et areal på 11,31 km² og 52 164 innbyggere til 70,04 km² og 78 435 innbyggere.³⁸²

Allerede 31. desember 1964 ble ordførerkjedet overlevert fra Stavangers daværende ordfører Johnsen til storbyens nye ordfører Arne Rettedal. I den forbindelse kommenterte den nye ordføreren at:

[...] det måtte være første gang at en by ble overlevert til en ordfører som ennå ikke var blitt borger av byen. – Det blir jeg først i morgen. Likevel føler jeg meg heime her. Jeg er vokst opp i Stavanger, har gått på skole her og siden hatt mitt arbeid i byen. På en enkelt måte symboliserer dette det som er skjedd. Så mange av dem som bor like utenfor Stavanger nåværende grenser, har så nær tilknytning til byen, så det skulle ikke by på vansker å få smelte disse tre kommunene sammen.³⁸³

Rettedals antakelse om at de tre kommunene ville lett bli til en kommune, har vist seg å stemme. Det har ikke vært noen store forsøk på å løsrive noen av de gamle kommunene fra Stavanger. De fleste har funnet seg til rette i den nye storbyen og blitt siddiser.

³⁸² Austbø 2008:50.

³⁸³ Stavanger Aftenblad 2.1.1965.

Skjebnene til de tre tidligere selvstendige kommunene ble forskjellige. Ser vi på et moderne kart over dagens Stavanger, vil vi se at den gamle byen lever videre som det nye Stavanger. Beveger vi blikket til det gamle Madla herred, vil vi se at Madla har blitt en egen bydel. Men hvor er Hetland blitt av? Ser vi nøye vil vi muligens finne Hetland videregående skole eller Hetlandskirken (offisielt kalt Frue kirke), men utover det er det få spor av den gamle kommunen igjen. Mens de to andre levde videre, sluttet Hetland å eksistere.

Stavanger, Hetland og Madla var ikke den eneste kommunesammenslåingen som ble gjennomført rundt samme tiden. Sør for byen ble Sandnes, Høyland, Høle og Dale og Riska til slått sammen til det nye Sandnes. Dette medførte at det Nord-Jæren fikk to store byer, som senere har utviklet seg til tvillingbyer.

Da sammenslåingene tok slutt i midten av 1970-årene, var antall kommuner i Norge blitt redusert fra 744 til 454 kommuner.³⁸⁴ 290 kommuner var forsvunnet. Landet hadde dermed fått en ny kommuneinndeling – eller hadde det egentlig det? Fremdeles var det de gamle prestegjeldene som lå til grunne. Man visket ikke ut alle de gamle grensene og streket opp helt nye på kartet. I stedet ble den gamle inndelingen tilpasset de nye forholdene. Med kommunesammenslåinger ble de gamle grensene beholdt, men bare satt sammen.

Den nye kommuneinndelingen har vist seg å være ganske overlevelsesdyktig. Spørsmålet blir da om det er fordi resultatet var så vellykket, at det ikke var behov for flere endringer, eller om det er fordi man ikke har klart å få gjennomført nye tiltak. Det er i 2014 mange som mener at kommuneinndelingen trenger en ny revisjon. At kommunene fremdeles er for små, og derfor må gjøres større. Blant dem finner man Stavanger og regjeringen. Betyr det at byen og staten atter en gang vil gå sammen for å skape et større Stavanger...

8 Oppsummering og konklusjon

I denne oppgaven ønsket jeg å svare på problemstillingen:

Hvorfor ble en kommunesammenslåing mellom Stavanger, Hetland og Madla i 1965?

I kapitel 3 som omhandler perioden 1848–1945, viste jeg hvordan misnøyen med tidligere byutvidelser, og da spesielt byutvidelsen av 1923, førte til at Stavangers planer om en utvidelse økte i omfang. Det sammen med at tettbebyggelsen spredte seg stadig lengre inn i Hetland,

³⁸⁴ Grønlie 1987:204.

gjorde at byens ønske om en byutvidelse utviklet seg til å bli et ønske om en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland.

I kapitel 4 som omhandler perioden 1845–1949, viste jeg hvordan Stavangers sammenslåingsprosess startet for alvor. Jeg viste hvordan utviklingen i samferdselen og i kommunenes økte virksomheter, hadde ført til at den norske kommuneinndelingen ikke lenger var brukbar. Noe som medførte at staten ønsket en revisjon av den norske kommuneinndelingen, slik at kommunene ble bedre skikket til å løse de mange oppgavene man ønsket at kommunene skulle gjennomføre. Opprettelsen av Scheikomiteen medførte til at statens videre arbeid med revisjonen av kommuneinndelingen ble gitt til denne komiteen. For Stavangers sammenslåingsprosess medførte dette til at Hetland fikk en viktig alliert til å unngå en sammenslåing, ettersom komiteen ikke mente at Stavangers behov for en byutvidelse var akutt.

I kapitel 5, som omhandler perioden 1849–1958, viste jeg at Stavangers sammenslåingsprosess stod på stedet hvile. At byutvidelsen av 1953 bekreftet byens holdning til partielle utvidelser, ved at resultatet ikke ble slik byen hadde håpet. Vider viste jeg til at Scheikomiteen i sine prinsipper kom fram til at en sammenslåing mellom byer og herreder ikke var ønskelig og at dette medførte at komiteen i sitt foreløpige forslag for grenseendringer gikk mot en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland.

I kapitel 6, som omhandler perioden 1958–1965, viste jeg hvordan sammenslåingsprosessen endelig resulterte i en sammenslåing. Først viste jeg at Stavangers forsøk på å få i stand en sammenslåing, atter en gang mislyktes og derfor at Stavangers sammenslåingsprosess gikk i dvale. Deretter viste jeg til at den nasjonale sammenslåingsprosessen tok avgjørende steg mot en sammenslåing. Først ved at byene ble innlemmet i fylkeskommunen. Deretter at Scheikomiteen og dens prinsipper for byutvidelser ble av departementet forkastet. Og til slutt hvordan departementet inngripen i Stavangers sammenslåingsprosess medførte til at det tilslutt ble en sammenslåing mellom Stavanger og Hetland, og at denne sammenslåingen nå også inkluderte Madla.

8.1 Hvorfor ble det en kommunesammenslåing og ikke en partiell utvidelse?

Det var Stavanger og Kommunaldepartementet/staten, som var årsaken til at det ble en sammenslåing og ikke en partiell utvidelse. Begge hadde kommet fram til at en sammenslåing var den beste løsningen for Stavangers byutvidelsesbehov.

Årsaken til at Stavanger hadde kommet fram til denne konklusjonen, var dels fordi forstadsbebyggelsen i Hetland hadde spredt seg så langt, at det var behov for å innlemme en så stor del av herredet, at den resterende delen ikke ville være levedyktig. I tillegg ønsket man muligheten til å kunne planlegge bebyggelser for større områder, og en sammenslåing ville gi byen rikelig med ekspansjonsmuligheter. En annen årsak var at byen ved tidligere partielle utvidelser hadde fått, etter byens mening, utilfredsstilte løsninger, noe som ga opphav til en oppfattelse om at partielle utvidelser ikke var til byens beste. Noe som ble bekreftet ved byutvidelsen i 1953. Byen fikk også alltid mindre enn det man ønsket, noe som innebar at det raskt oppstod nye behov for nye utvidelser. Ved en sammenslåing regnet man med at man ville få nok areal til å dekke byens behov for både industri- og boligtomter.

Årsaken til at staten ønsket en sammenslåing, var først og fremst basert på et ønske om å skape store og økonomisk sterke kommuner. Slik at kommunene ville være bedre i stand til å løse de mange oppgavene de allerede hadde og som de var ventet å få, grunnet overgangen til en velferdsstat. I tillegg ville man sikre mindre velstående utkantstrøk en bedre utvikling ved at de fikk følge de mer velstående områdene inn i byen.

At det til slutt ble en sammenslåing, var fordi departementet valgte å overkjøre Scheikomiteens forslag, om å legge byenes sentralfunksjon til grunne for byenes byutvidelser. Hvis Scheikomiteens krav hadde blitt stående, ville Stavanger ikke ha blitt innvilget en sammenslåing.

8.2 Hvorfor ble det en kommunesammenslåing i akkurat 1965?

Her kan vi begynne med å konstatere at en av årsakene til at kommunesammenslåingen ikke kom på et senere tidspunkt enn 1965, var fordi Kommunaldepartementet tvang saken igjennom. Departementet var fast bestemt på å gjennomføre sammenslåingen så raskt som mulig. Dermed kan vi også trekke konklusjonen at en av årsakene for at kommunesammenslåingen kom i 1965 var fordi departementet ønsket å få gjennomført en sammenslåing.

En annen avgjørende årsak for at sammenslåingen ikke kom på et senere tidspunkt, var at Stortinget både vedtok sammenslåingen og vedtok den på et tidlig nok tidspunkt, slik at

sammenslåingen kunne bli gjennomført innen 1965. Dette var mulig fordi også Stortinget var enig i at en sammenslåing var ønskelig.

For det tredje var det avgjørende at kommunene Stavanger, Hetland og Madla ble enige om at sammenslåingen skulle tre i kraft 1. januar 1965.

Hvorfor ble det ikke gjennomført en sammenslåing før 1965? Hadde det hadde vært opp til Stavanger så ville sammenslåingen kommet allerede i 1939. Det var da byen første gang henvendte seg til Hetland, med forespørsel om en sammenslåing. Årsaken til at dette ikke lyktes var at Hetland nektet å delta i prosessen. Motstand fra Hetland var også en av grunnene til at byens fremtidige forsøk på å få gjennomført en sammenslåing ble resultatløse. Hetlands motstand kan derimot ikke alene, forklare hvorfor det ikke ble en sammenslåing før 1965. Det ettersom det til slutt likevel ble en sammenslåing, til tross for Hetlands motstand. Grunnen var at departementet brøt inn og tvang fram en sammenslåing. Vi må derfor forklare hvorfor departementet ikke tvang fram en sammenslåing på et tidligere tidspunkt.

Årsaken til departementets fravær var på grunn av Scheikomiteens arbeid. Man ventet på at komiteen skulle komme med sitt forslag, før departementet utredet sine egne. Dette medførte at departementet ikke kom på banen før etter at Scheikomiteen hadde lagt fram sin endelige innstilling for Rogaland i 1962. Uten støtte fra myndighetene klarte ikke Stavanger å overkomme motstanden fra Hetland.

En annen årsak for departementets fravær var at byenes innlemmelse i fylkeskommunen ikke ble avklart før 1961. Det eksisterte fram til da store betenkeligheter med å slå sammen byer med herreder, ettersom det ville innebære et inntektsstap for fylkene. 1964, året da byene skulle inntre fylket, var det tidligste tidspunktet en sammenslåing kunne komme. At det ikke ble en sammenslåing da, var på grunn av at både Hetland og Madla i 1962/63 gikk imot en sammenslåing. Saken måtte derfor behandles av Stortinget, noe som forsinket den så pass at det ikke ble mulig å gjennomføre sammenslåingen før 1965.

8.3 Hvorfor ble en kommunesammenslåing mellom akkurat *Stavanger, Hetland og Madla*?

Årsaken til at Stavanger var en del av sammenslåingen var at byen selv hadde ønsket det, og aktivt arbeidet for det siden 1939. Hetland var den naturlige og eneste utvidelsesmulighet for

Stavanger, ettersom herredet omkranset byen på alle kanter. I tillegg var det her en stor del av utbyggingen foregikk, både med boliger og industri. Skulle Stavanger slås sammen med noen var det derfor helt naturlig at det var Hetland.

At den endelige kommunesammenslåingen ikke bestod av Riska, kan forklares med at verken Stavanger, Madla, de fleste i Hetland, Riskaboerne eller Stortinget ønsket at det skulle være en del av den nye storkommunen. Årsaken til dette var hovedsakelig på grunn av at båten ikke lenger var det foretrukne reisemidlet. Riska hørte derfor mer naturlig til Sandnes enn Stavanger. For Stavanger ville Riska bare bydd på problemer, ettersom den ville ha ligget separert fra resten av kommunen.

Departementets inngripen i 1962, var hovedgrunnen til at sammenslåingsomfanget ble utvidet til også å inkludere Madla. Før dette inntraff hadde Stavangers sammenslåingsplaner kun bestått av en sammenslåing med Hetland. Hadde derfor sammenslåingen kommet på plass før 1962, ville Madla ikke vært en del av den.

8.4 Hadde noen av aktørene mer å si for det endelige resultatet enn andre?

Av alle de involverte aktørene hadde Madla minst å si for at det til slutt ble en sammenslåing. Herredet kom for sent inn i sammenslåingsprosessen til at den kunne ha noen innflytelse. Dette ettersom departementet på det tidspunktet allerede hadde bestemt at det skulle bli en sammenslåing. Det eneste innflytelsen Madla kunne øve på sammenslåingen var å få den utsatt med et år.³⁸⁵

Hetland delte litt av Madlas skjebne, ved at herredets største «bidrag» til sammenslåingen, var at motstanden førte til at sammenslåingen ble utsatt over en lengre periode.³⁸⁶ Slik sett spilte Hetland en større rolle for det endelige resultatet. Samtidig er det klart at hvis det hadde vært opp til flertallet i Hetland ville det ikke ha kommet en sammenslåing i 1965. Det betyr at Hetland ikke spilte en viktig rolle, for at det likevel ble en sammenslåing.

Den viktigste rollen for at det ble en sammenslåing må bli gitt til Stavanger og staten/Kommunaldepartementet. Stavanger var opphavet til ønsket om en sammenslåing mellom byen og Hetland, og var derfor den som gjorde staten oppmerksom for behovet for en

³⁸⁵ Jfr. kap. 8.2.

³⁸⁶ Ibid.

sammenslåing. Staten var viktig fordi, det var den som til syvende og sist som fikk sammenslåingen gjennomført, ved at man både overkjørte Scheikomiteen og «tvang» Hetland og Madla til å godta en sammenslåing.

Årsaken til at det ble en sammenslåing mellom Stavanger, Hetland og Madla i 1965 kan dermed, i veldig forenklet form, sies å være fordi Stavanger og statens ønsker sammenfalt med hverandre noe som medførte at de tos sammenslåingsprosesser møtes og førte til en sammenslåing.

Litteraturliste

- Austbø, Anne Tove, Elisabeth Hovland, Gunnar M. Roalkvam, Lene K. Hoff, Liselotte Nes Høiland, Elise Norland Sørheim, ... Øyvind Wigestrands: *Stavanger byleksikon* (Stavanger, 2008).
- Bergsgard, Unnleiv, «Stavanger bebyggelse 1945–1965: “Den sosialdemokratiske orden”», i *Stavanger Museums Årbok*, Årg. 115, 2007. s. 5–144.
- Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet: *Langsomt ble landet et velferdssamfunn: Trygdens historie 1894-1994* (Bergen, 1994).
- Bugge, Ivar: *Kommunal forfatning: en historisk gjennomgang av utviklingen med hovedvekt på tidsrommet fra 1837, og en beskrivelse av kommunalrett og kommunal forfatning i dagens Norge* (Oslo, 1986).
- Danielsen, Rolf, Tore Grønlie og Edgar Hovland: «Trenghetstider 1920–1945», s. 152-198 i Hans Eyvind Næss, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen. *Folkestyre i by og bygd: norske kommuner gjennom 150 år* (Bergen, 1987).
- Dyrvik, Ståle, Tore Grønlie, Knut Helle og Edgar Hovland: *Grunnbok i Norges historie: Fra vikingtid til våre dager* (Oslo, 2013).
- Furre, Berge: *Norsk historie 1914–2000: Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil* (Oslo, 2000).
- Gundersen, Håkon: *Samferdsel i Norge* (Oslo, 1983)
- Hansen, Jens Christian: *Administrative grenser og tettstedsvekst* (Bergen, 1970).
- Hagemann, Gro: *Aschehougs Norgeshistorie*, ix: Det moderne gjennombrudd 1870–05 (12 bind, Oslo, 1997).
- Helle, Knut: «Innledning: Byen som historisk fenomen», s. 9-20 i Knut Helle, Finn-Einar Eliassen, Jan Eivind Myhre og Ola Svein Stugu. *Norsk byhistorie: Urbanisering gjennom 1300 år* (Oslo, 2006).
- Hetland kommune: *Hetland herad: Minneskrift 1837–1937* (Stavanger, 1937).
- Hoenberg, Paul M og Lynn H. Lees: *Making of Urban Europe, 1000–1994* (Cambridge, 1985).

- Hovland, Edgar: «Grotid og glanstid. 1837-1920», s. 31-154 i Hans Eyvind Næss, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen. *Folkestyre i by og bygd: norske kommuner gjennom 150 år* (Bergen, 1987).
- Haaland, Anders og Helge W. Nordvik «Stavangerindustriens struktur og utvikling 1890–1940» s. 48–167 i Rolf Danielsen (red). *Stavanger mellom sild og olje: Hermetikk byen 1900–1940* (Stavanger, 1988).
- Haaland, Anders: *En by tar form: Stavangers bebyggelse 1815 – 1940* (Stavanger, 1999).
- Haaland, Anders: *Stavanger bys historie; iii: Industribyen 1890–1965* (4 bind, Stavanger, 2012).
- Johannessen, Dag: *Tilrettelegger og miljøbevarer: Innsats for innbyggernes beste gjennom 125 år: Byingeniøren i Stavanger 1866–1991* (Stavanger, 1994).
- Kjeldstadli, Knut: *Aschehougs Norgeshistorie, x: Et splittet samfunn 1905–35* (12 bind, Oslo, 1994).
- Kommuneinndelingskomiteen: *Om en revisjon av den kommunale inndeling m. v. Prinsipielle retningslinjer: Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen* (Oslo, 1952).
- Kommuneinndelingskomiteen: *Endelige tilrådning om kommuneinndelingen i Rogaland* (Oslo, 1962)
- Kallelid, Ole: *Stavanger bys historie; ii: Sild og seil: 1815–1890* (4 bind, Stavanger, 2012).
- Langhelle, Svein Ivar: *Soga om Sola og Madla; iii: Bind III* (4 bind, Sola, 1983).
- Myklebust, Hallstein: *Norges tettbygde steder 1875–1950*, (Oslo, 1960).
- Myhre, Jan Eivind: «Den eksplosive byutviklingen 1830-1920», s. 247-380 i Knut Helle, Finn-Einar Eliassen, Jan Eivind Myhre og Ola Svein Stugu. *Norsk byhistorie: Urbanisering gjennom 1300 år* (Oslo, 2006).
- Nielsen, May-Brith Ohman: *Norvegr: Norges historie; iii: 1814–1914* (4 bind, Oslo, 2011a).
- Nielsen, May-Brith Ohman: *Norvegr: Norges historie; iv: Etter 1914* (4 bind, Oslo, 2011b).
- Nerbøvik, Jostein: *Norsk historie 1860–1914: Eit bondesamfunn i oppbrot* (Oslo, 1999).
- Randaberg kommune: *Randaberg herred 1837–1937* (Stavanger, 1937).

Rådmannen Plan- og utviklingsseksjon: *Stavanger: Vekst og utvikling i perioden 1800–1990* (Stavanger, 1990).

Roalkvam, Gunnar: «Den lille storkommunen», s. 37-75 i Roalkvam, Gunnar og Kristin Øye Gjerde. *Stavanger bys historie; iv: Oljebyen 1965-2010* (4 bind, Stavanger, 2012).

Skadberg, Karsten: *Stavanger vår egen by 1125–1975* (Stavanger, 1975).

Steen, Sverre: *Lokalt selvstyre i Norges bygder: Første fase* (Oslo, 1968).

Stugu, Ola Svein: «Mot et urbanisert land», s. 383-507 i Knut Helle, Finn-Einar Eliassen, Jan Eivind Myhre og Ola Svein Stugu. *Norsk byhistorie: Urbanisering gjennom 1300 år* (Oslo, 2006).

Titlestad, Torgrim (red.): *I den galna tiå. Fattigdom, forsorg og politisk strid i Stavanger 1900–1940* (Stavanger, 1987).

Tysdal, Olav: «Alt eller ingenting» s. 307-328 i Lars Gaute Jøssang, Svein Ivar Langhelle og Olav Tysdal. *Sandeshistorien; i: Fra husklynge...* (2 bind, Bergen, 2010).

Utne, Bjørn S.: «Muligheten som glapp?», *Ætt og heim 1983*, s.134–144, (Stavanger, 1983).

Utne, Bjørn S.: «Industribyen tar form» s. 13–47 i Rolf Danielsen (red). *Stavanger mellom sild og olje: Hermetikk byen 1900–1940* (Stavanger, 1988).

Statistikk:

Det Statistiske Centralbyrå: *Folketellingen i Norge 1 desember 1920; i: Folkemengde og areal i Rikets forskjellige deler. Hussamlinger på landet.* (13 hefter, Kristiania, 1922).

Det Statistiske Centralbyrå: *Folketellingen i Norge 1 desember 1930; i: Folkemengde og areal i Rikets forskjellige deler. Beboede øier. Hussamlinger på landet.* (10 hefter, Oslo, 1932).

Statistisk Sentralbyrå: *Folketellingen i Norge 3. desember 1946; i: Folkemengde og areal i de forskjellige deler av landet. Beboede øyer. Hussamlinger.* (6 hefter, Oslo, 1950).

Statistisk Sentralbyrå: *Folketellingen 1. desember 1950; i: Folkemengde og areal i de ymse administrative inndelinger av landet. Hussamlinger i herredene.* (10 hefter, Oslo, 1953).

Statistisk Sentralbyrå: *Folketellingen 1960; i: Folkemengde og areal etter administrative inndelinger. Tettbygde strøk i herredene. Beboede øyer.* (8 hefter, Oslo, 1963).

Aviser:

Stavanger Aftenblad: 1920–1965.

Rogaland Avis: 4.4.1953.

1ste Mai: 9.9.1937, 14.11.1952.

Stortingsforhandlinger.

Stavanger Byarkiv:

Hetland kommune Formannskapet Forhandlingsprotokoll 1946–1949.

Hetland kommune Formannskapet Forhandlingsprotokoll 1949–1952.

Hetland kommune Formannskapet Forhandlingsprotokoll 1956–1958.

Madla formannskap møtebok 13.11.1963–10.8.1964.

Madla kommunestyre Møtebok 26.9.1962 – 11.12.1963.

Stavanger bystyres trykte forhandlinger 1916; 1922; 1952; 1957; 1960; 1963; 1964