

# Arbeidsdepartementet 100 år



*Hege Forbord (red.)*

*Festskrift*

# Arbeidsdepartementet 100 år

1913-2013



ARBEIDSDEPARTEMENTET

Arbeidsdepartementet  
1. utgave, 1. opplag 2013  
Omslagsfoto: Matkø i Kristiania 1913/Anders Beer Wilse/Arbeiderbevegelsens  
arkiv og bibliotek  
Omslagsdesign: Hurtigtrykk/DSS  
Layout og sideombrekking: Hurtigtrykk/DSS  
Trykk: Hurtigtrykk/DSS

ISBN 978-82-997364-2-8

Alle henvendelser om boken kan rettes til:

Arbeidsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO  
[www.ad.dep.no](http://www.ad.dep.no)

Det må ikke kopieres fra denne bok i strid med åndsverkloven og fotografiloven, eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighets-  
havere for åndsverk. Utnyttelse av materialet i denne publikasjonen i strid med lov  
eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter  
eller fengsel.

# Innholdsfortegnelse

Ellen Seip: Departementsrådets forord .....	5
Karsten Alnæs: <i>Fra mørke til lys?</i> .....	9
Inger Elisabeth Haavet: <i>Sosialdepartementet og Johan Castbergs tredje vei</i> .....	31
Per Haave: « <i>Reformativ politikk</i> » – ideal og virkelighet i et regjeringskontor .....	65
Aksel Hatland: <i>De store veivalgene gjennom 100 års trygdepolitikk</i> .....	119
Stein Kuhnle: <i>Den norske velferdsstaten i et langsiktig og internasjonalt perspektiv</i> .....	159
Kalle Moene: <i>Velferdsstatens bærende krefter</i> .....	195
Simen Markussen og Knut Røed: <i>Mot en mer evidensbasert arbeids- og velferdspolitik?</i> .....	225
Kristine Nergaard og Sissel Trygstad: « <i>Felles ansvar for . . .</i> » <i>Partssamarbeid for arbeidervern og gode arbeidsplasser</i> .....	251
Tor Are Johansen: <i>Makt og demokrati på arbeidsplassene</i> .....	287
Kristin Alsos og Åsmund Arup Seip: <i>Arbeidsfred og arbeidsrett – en sosial sak</i> .....	327
Om forfatterne .....	369
Oversikt over departementets utvikling .....	375
Oversikt over statsråder .....	377



## Forord

I år er det 100 år siden *Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri* ble etablert. Det er dette departementet vi regner som Arbeidsdepartementets opphav.

I 1913 dekket sosiale saker også det vi i dag vil kalle arbeidsaker. Departementet ble omtalt som *Socialdepartementet* i regjeringsprotokollene, og *Social- og Industridepartementet* til daglig, selv om det også omfattet næringssaker. Det er lite kjent at det angivelig var verdens første sosialdepartement.

Veien fram til Arbeidsdepartementet anno 2013 er lang, både politisk og institusjonelt. Det er derfor berettiget å spørre når vi fikk et eget sosialdepartement. Men et sted må vi starte! Og det er mange gode grunner til at det er i 1913. Ikke minst samlet regjeringen sosial- og arbeidsfeltet under en felles sentral administrasjon dét året.

Den 100 år lange historien følger to utviklingslinjer: Etter krigen skilte sosialfeltet og arbeidsfeltet lag. De ble først samlet i samme departement i 2004. Slik er det også i dag. Sosialsakene skilte lag med næringssakene i 1916, da et nytt handelsdepartement ble opprettet. Et eget fiskeridepartement ble opprettet i 1946, men nærings- og fiskerisakene blir på nytt samlet i et nærings- og fiskeridepartement fra 1. januar 2014.

Jeg håper at festskriftet kan bidra til belyse sider ved departementets etablering, utvikling og samfunnsoppdrag, og gi oss ny innsikt i motiver og drivkrefter bak arbeids- og velferdspolitikken sett fra ulike faglige ståsteder. I ett av bidragene får vi blant annet et nært og levende portrett av verdens første sosialminister, Johan Castberg.

Boka er en samling selvstendige artikler fra forfatterens side, uten ambisjon om en helhetlig gjennomgang av departementets 100-årige historie. En fellesnevner for flere av artiklene, er det historiske blikket på departementets betydning som politisk verksted for byggingen av den norske velferdsstaten. Det er ikke først og fremst reformene fra vår samtid som settes under lupen.

Det er mitt håp at denne artikkelsamlingen kan bidra til innsikt og forståelse, og at den ikke minst vil inspirere til mer debatt og kunnskapsutvikling om vår egen samtid. Departementets historie er spennende, og vel verdt et jubileum. Oppgavene våre i dag er likevel ikke de samme som for 100 år siden, og løsningene vi søker må speile vår egen tid. Det gir oss utfordringer framover som er minst like spennende som den historien vi bygger på.

En stor takk til alle i departementet som har bidratt til gjennomføring av jubileumsåret på ulike måter. Hver og en i departementet har gjort sitt til å gjøre jubileumsåret spesielt, men en særlig takk går til jubileumskomiteen, som besto av Tone Westlie, Thorfrid Hansen, Roar Bergan, Bente Hagerupsen, Ola Torvald Foss, Hege Forbord, Synnøve Nymo og Marianne Moen.

Takk til alle forfatterne for engasjerte og spennende bidrag til denne artikkelsamlingen. Takk til Vivi Aaslund og Sølvi Bennett Moen for foto-research ved Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek. Takk også til Oslo Museum, Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek, Nasjonalbiblioteket, Riksarkivet, Fremskrittspartiet, J.W. Cappelens arkiv og NTB/Scanpix for utlån av bilder og illustrasjoner.

Takk til dere som har lest og kommentert ett eller flere av bidragene, og gitt nyttige innspill til helheten; Arne Kolstad, Sverre Try, Bjørn Halvorsen, Roar Bergan, Eli Jarbo, Astrid Moldestad, Aase Lunde, Torkel Sandegren, Reinert Leirvik, Synnøve Nymo, Dag Holen, Bodil Stueflaten, Anne Karine Plahter, Inger Pettersen og Ola Torvald Foss. Takk også til Ida Sellereite Fjell og Line Steine Oma for korrekturlesing.

Og ikke minst, tusen takk til departementets taleskriver, Hege Forbord, som med stort engasjement og mye kunnskap har vært redaktør for denne artikkelsamlingen. Uten henne hadde denne boka ikke blitt til.

*Desember 2013*  
*Ellen Seip*  
*Departementsråd*





## Fra mørke til lys?

*Karsten Alnæs*

Levde mange av våre formødre og forfedre et uverdigg liv? La oss kalle frem noen bilder fra tiden før 1913. Oskar Braaten var født i et lite trehus i Sandakerveien i 1881 med vannpost på gårdsplassen. Der bodde han på to rom med mor og søster til han var fem-seks år. Da flyttet han til et tre etasjers murhus på hjørnet av Holst gate, der det bodde flere andre familier. «Vi holdt oss mest i gården,» skriver han i en erindringsartikkel. Der gikk barna på stylder, klinket med kuler, lekte sisten og slo snurrebass.

Mor til Oskar var tekstilarbeider, og måtte være innenfor fabrikkporten klokken seks om morgenen. Først klokken 18.00 om ettermiddagen slapp hun ut. Barna måtte klare seg selv. «Om vinteren satte mor kjøkkenlampen på bordet foran sengen og vekket oss før hun dro. Du må ikke forsove deg, sa hun.»(1)

På den tiden var 70 prosent av dem som arbeidet i fabrikkene i Kristiania, kvinner.(2) Og hjemme var det hun som hadde ansvaret. Det var hun som våknet først om morgenen og sørget for at maten kom på bordet og ungene ble stelt. Men også hun skulle på fabrikk, og det var ikke med lett hjerte hun forlot et rom med tre-fire sovende unger, forteller Oskar Braaten.



*Oskar Braaten som konfirmant, ca. 1895  
Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*

Og hvordan var så arbeidsplassen? Her er veveriet slik Kristiania-avisen «Social-Demokraten» skildrer det i 1890:

«I den store vevsalen var det et så øredøvende spetakkel at vi syntes man måtte bli gal av å oppholde seg der. Rommet inneholdt 300 vevestoler i lange kolonner. Over det hele lå det en bestandig bølgende tåke, en tett sky av røyk, hvis partikler ble virvlet om i sollyset som kom inn gjennom de store ruter.»

I løpet av den 12 timer lange arbeidsdagen måtte fabrikkarbeiderne ha mat, og den var det kokekonene i strøket som laget i form av suppe. Litt før klokken tolv sto de fulle spannene på rekke og rad i trappa, forteller Braaten. Da kunne barna tjente en ekstraslant ved å løpe med de fulle spannene nedover til «Hjula» og «Graah». I forhallen på fabrikkens satte de fra seg spannene som var merket med navnene for den enkelte arbeider. Men de gifte mennene gikk hjem og spiste der, og de gifte kvinnene slapp fri litt før, slik at de kunne komme seg hjem og lage mat, både til de som var hjemme og de som kom hjem i matpausen. Men snart kimte sirenene og da måtte alle være på plass igjen.

De fleste av de kvinnelige arbeiderne i Kristiania var unge jenter mellom 15 og 30 år. 12 prosent av dem hadde barn under 12 år. Den første barnekrybba kom i 1883, men den lå langt borte fra tekstilfabrikkene, og var til liten hjelp for fabrikkjentene.

På denne tiden var også et betydelig antall barn i arbeid i industrien. «Vi ungene måtte være med på Saga og hjelpe til fra vi var ganske små – i seksårsalderen,» forteller en Skiensgutt, i verket «Arbeidsfolk forteller». (3) Og han fortsetter: «Vi begynte på saga klokken ni, og på arbeidet igjen om ettermiddagen.» Men barnarbeid er kjent fra mange industrier, ja, det var normalt, sier historikeren Edvard Bull. Barna arbeidet på sagbrukene, i gruver, på tobakkspinneriene, ved glassverkene, i fyrstikkindustrien – det var særlig jenter som arbeidet der – og som gjeterne.





HJULA KVINDELIGE

ARB. FORENING



„Til kamp vi gaar  
for lysere kaar“

*Hjula Kvindelige Arbejderforening. Fanen ble laget i 1910.  
Foto: Arbejderbevægelsens arkiv og bibliotek.*

Historikeren Gabriel Øidne forteller at i slutten av århundret kunne man som et fast vårtegn på Sørlandet se store barneflokker dra østover med en liten klesbylt i en stav over skuldrene. De var på vei til bygdene i øst. Dit var det ofte en ti til tolv mil. Likevel gikk de til fots, selv om de yngste ikke var mer enn ti år gamle.

De dro tidlig av sted tidlig i april, og kom ikke tilbake før i november. Hovedarbeidet var å gjete. Det var nøden som drev barna bort fra foreldrehjemmet i så lang tid, sier Øidne. Barneflokkene som hver vår dro mot øst, var det sikreste tegnet på fattigdom i disse områdene. Nøden var så stor at barna måtte skaffe seg sesongarbeid. (4)

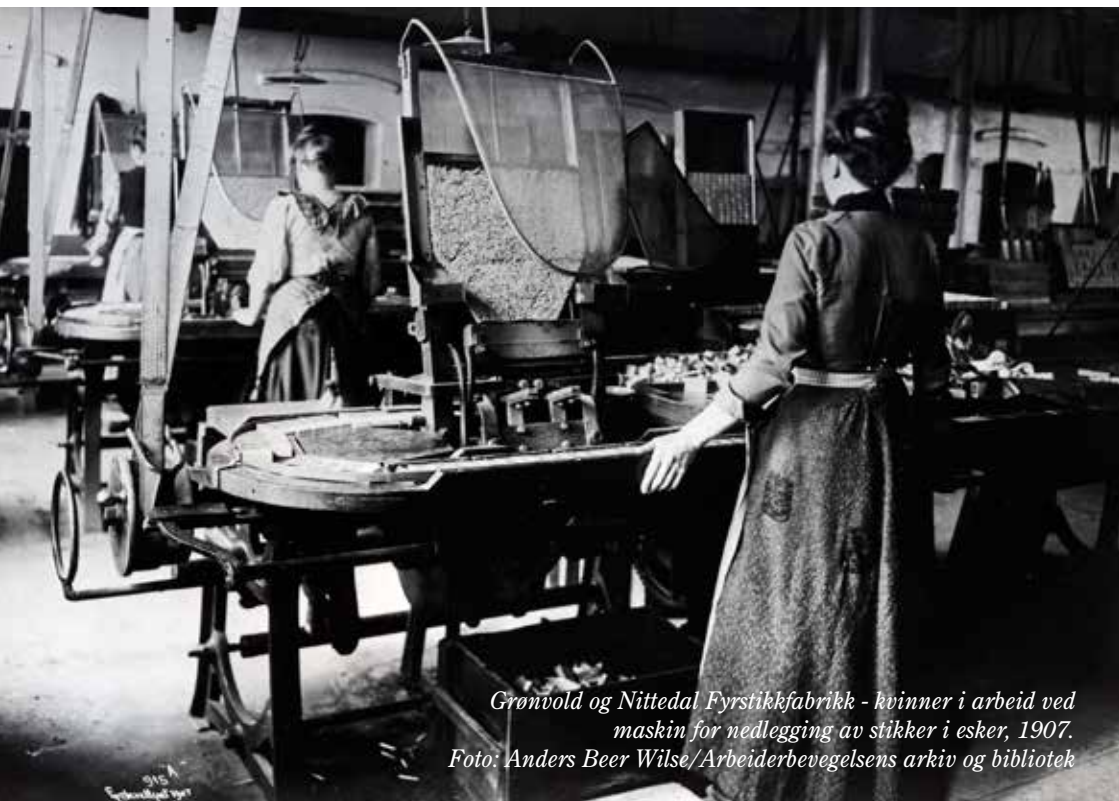
Nøden var også hovedgrunnen til at barn ble sendt på arbeid i tekstilfabrikkene, i tobakkspinneriene, på sagbrukene og til husarbeid og spedisjon. I familiene var det mangel på klær, sko, mat, ja, mangel på alt i fattig-Norge for drøyt hundre år siden, både i by og bygd. Både barn og voksne gikk sultne til sengs. I enkelte strøk av landet har man registrert sult og underernæring helt opp til 1930-årene. Det var derfor barna måtte yte sitt til å få endene til å møtes. Ikke bare passet de eldre søsknene de yngre, men i byene finner vi barn i alle slags industrielle virksomheter og på landsbygda gjette de. Historikeren Tore Bergstøl minnes selv hva slags inntrykk gjeterungene etterlot seg:

«Heilt frå åtte-tiårssalderen vart dei sende milevis bort frå heimane. Eg minnest korleis dei kom traskande over Kolandsheia i vårløysinga. Bleike og skrinne, og med sitt fattige pargas på ryggen. Dei hadde eit gamalmannsdrag over andletet, noko vonlaust. Det var lett å sjå dei kom frå armodsheimar. Og slike fattigbarn var heilt verjelause.» (5)

Bruken av barn som gjeterer var vanlig i fjellbygdene til 1880-talet, men fra da av ble det mindre av det. Når det gjaldt barnarbeid i industrien, vedtok Stortinget den første lov om fabrikktilsyn i 1892, og dermed også den første regulering av barnarbeid. Hovedreglene var at arbeid skulle være forbudt for barn under 14 år, men loven åpnet for at barn mellom

12 og 14 likevel kunne få lov til å arbeide opp til opptil seks timers arbeid hver dag, og protestene var mange både fra arbeidsfolk og arbeidsherrer. En politiker mente at en strikt håndheving av forbudet mot barnarbeid for de under 14 ville «ta brødet ut av munnen på mange familier.» Trolig hadde han rett i det.

Også langs kysten var barnarbeid utbredd for hundre år siden. Min far var født i Kristiansund i 1903, han var en av 14 barn som moren fødte. 7 av barna døde før de var 20 år, moren arbeidet på klippfiskbergene som klippfiskkjerring, et hardt, utmattende arbeid som bestod i å vaske den saltede fisken og å bre den ut over bergene, bære den sammen og legge den i lag (la) om kvelden, eller når det brygget opp til regn, og bre den utover igjen om morgenen neste dag, eller når sola skinte igjen. Ryggen verket, hendene ble såre av den skarpe og harde fisken, hun tenkte alltid på småungene hjemme, og det sved i sjelen, fortalte farmor.



*Grønvold og Nittedal Fyrstikkfabrikk - kvinner i arbeid ved maskin for nedlegging av stikker i esker, 1907.  
Foto: Anders Beer Wilse/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*

Far fortalte at han begynte på bergene da han var ti, og skolegangen ble det ofte så som så med. Ungene måtte ut på bergene og bære klippfisk av hensyn til familieøkonomien, fortalte han, de bodde trangt, på en trekkfull kvist oppunder taket, faren hadde ikke helt taket på livet og trøstet seg med alkoholen, de gikk ikke alltid mette til sengs, og bodde hele sin barndom i de trange loftsrommene.(6)

Også på landsbygda levde mange usselt for 100 år siden. Tor Jonsson forteller om en materiell fattigdom i fjellbygda Lom da han vokste opp rett etter den første verdenskrigen: ute-doer, gisne hus, trange kott, fattigdommen å seg inn i sjelen og skapte mindremannskjensle, avind, bitterhet, og det han kaller en «kald kultur», det vil si sjelekulde, mangel på omsorg og følelsesvarme. Han forteller at da han første gang så to bydamer omfavne hverandre på rutebilstasjonen, snudde bygdekarene ryggen til dem av skamfølelsen de kjente. Og han selv innså klarere enn noensinne hvor innestengt og kuldslått livet i fjellbygda kunne være.(7)

I Kristiania var særlig boforholdene på Østkanten usle. Vi går inn i en leilighet i Kristiania i Tøyengata 38 b, i dag eid og drevet av Oslo bymuseum. Den ligger i en av de såkalte gråbeingårdene, tegnet av den tyskfødte arkitekten Rudolf Haeslich og utført av muremester Ole Olsen. Gårdene sto ferdige i 1894, men leiligheten er innredet etter arbeidernes levkår i trettiåra.

I denne leiligheten bodde ved århundreskiftet den ufaglærte svenske mureren Bjørklund som var innvandret til byen.(8) Den er bitte liten med et rom og kjøkken, men utstyrt med konsollspeil, skilderier, pidestaller med palmer, nips, skikkelige senger og fotografier, og ligger derfor over den standard som mange av arbeiderboligene på Oslo øst hadde.



Bjørklund var innflytter som omtrent halvparten av dem som bodde i byen. De fleste fra Akershus, men mange var fra Agder, fra Østfold, fra Sverige og fra Hedmark. Av innvanderne var mange unge kvinner, hele 94 prosent av tjenestejentene i Oscars gate var fra bygdene. De tjente langt mindre enn fabrikkjentene og hadde en arbeidstid som begynte grytidlig og ofte varte til midnatt.

Det som særmerket de fleste av boligene for arbeidsfolk både i Kristiania og andre byer omkring 1913, og som vi kjenner igjen som et gjennomgående trekk i boligene til fiskere langs kysten og husmenn på bygdene, var at de manglet innlagt vann og water, at det ennå ikke var lagt inn elektrisk lys, og at boligene var dårlig isolert, trekkfulle og svært trange.

Karl Sørum, født på Ringerike i 1885, forteller følgende om boforholdene han vokste opp under:

«Vi leide et hus i Norderhov. Det hadde hørt til en gammel husmannsplass under gården Veien, og i detta huset bodde det to familier, en i hver ende. På midten av huset var det kjøkken, som vi hadde i sammens, men det blei så dårlig at vi kokte og brasa innpå romma vi hadde. Stua var tømra, men den var gammel og skrøpelig og skulle væl ikke vært bolig for mennesker slik som den så ut. Men fattigdommen gjorde at vi måtte ta til takke med det som var.»

Og han fortsetter:

«Vi hadde som sagt ett rom, og på detta bodde vi seks støkker – to voksne og fire unger. I den ene låg gamla og gammel'n, og hadde den minste mellom seg, og en nedved sengebeina. I den andre låg vi to og tre støkker, for når jeg blei større, blei jeg snart sparka ut av senga tel gamlingene.»

Slik så det ut:

«Det var breidd ut noe høvelflis i bonn på sengene og lagt over noe strie, men når vi hadde krølla vors litt i senga, låg vi bare på flisa.»

Og de var utsatt for småkryp:

«Og så var det så mye lopper – det varte ikke lenge før den hvite høvelflisa var svart utav loppemøkk.»(9)

I Kristiania ble bolignøden etter 1913 bare verre ettersom folkemengden vokste, og omkring 1920 var den helt grotesk. Nanna Broch og Lulli Louis fra den kommunale boliginspeksjonen kunne i det året rapportere om familier på 17 som bodde på ett lite rom og kjøkken.(10) I en av ettromsleilighetene i Seilduksgata 26 bodde det samme år et ektepar med fem barn, et ektepar med tre barn og en leieboer.

De fleste familiene som bodde i de nyoppførte boligene til Ole Olsen på Grønland, Tøyen og Rodeløkka, disponerte bare over ett lite rom og kjøkken, og der bodde det til vanlig et ektepar med fire til fem barn.(11) Også i Trondheim og Bergen finner vi slike forhold. I fiskeværerne nordpå og vestpå stuet barnerike familier seg ofte sammen i gisne, trange stuer, og i husmannsplassene på Ringerike, Romerike, Land, Ringsaker og Hedmark hadde de det slett ikke bedre.

Og boligene var ofte svært kalde. Else Svensson fra Seilduksgata 26, som er sitert av Knut Kjelstadli i hans bind av Oslo bys historie, forteller at denne leiegården var så dårlig isolert at om vinteren kunne «skurefilla kunne fryse fast til gulvet”. Det samme hører vi fra små husmannsplasser i Østfold og fra fiskerboliger i Kristiansund.

Fra boliginspektørenes rapporter i Kristiania under første verdenskrig og i tiden etter, leser vi om dårlig isolerte leiligheter, der man hørte folk snakke, snorke og krangle i leiligheten ved siden av, og at det var umulig, eller i alle fall vanskelig med et intimt privatliv.

Mikael Herzberg, som var prest i Tøyen småkirkemenighet fra 1907 til 1919, skrev at fremmede mennesker er klint inn på deg og deltar i alle dine hemmeligheter. I både de gamle trehusene og i de nyere leiegårdene var folk dessuten hjem søkt av lopper, lus, kakerlakker og rotter. Herzberg mente for øvrig at kirken måtte brenne for rettferdigheten og ikke tåle at folk levde på luselønn, levde i uverdige og trange leiligheter, og led under arbeidsløshet, nedverdiggende fattigforsorg, og urettferdighet i mange av livets forhold.

Else Svenson fra Seilduksgata 26 forteller at som barn opplevde hun at rottene nappet dem i skjorteflakene. Ja, en av rottene skal ha bitt et barn i baken. Det hendte at rotter gnagde seg ned gjennom taket i leiligheter, rapporterte Nanna Broch og Lulli Louis, som var boliginspektører i 1920. De hadde også registrert at det kunne forekomme at foreldre drepte rotter på hodeputen til småbarna. En mor fant datteren på tre år på gulvet der hun satt og lekte med rottene som pilte til og fra. «Ja, hun sier pus til rottene,» fortalte hun til inspektørene. Bakeriet i Seilduksgata 26 bød på kakesmuler til ungene, men forsynte også horder med kakerlakker.(12)

I husmannsstuene på bygdene var ikke forholdene bedre, loppene, lusene, kakerlakkene og rottene romsterte også der, og fattigdommen var skrikende og ussel i forhold til det liv folk kunne føre ellers i bygda.(13) Men også i byene var det store forskjeller på fattig og rik. I menighetene på Kristianias østkant hadde folk i 1901 en årsinntekt på fra 46 til 78 kroner i året, mot fra 284 til 414 i tre menigheter på Vestkanten. En arbeiderfamilie brukte 45 prosent av inntektene til mat, i 1916 økte det til 60 prosent.(14)

Fattigdommen var også ydmykende. I 1905 hadde 18 prosent av befolkningen i Kristiania en form for understøttelse, og i 1906 mistet 15,9 prosent av de røsteføre stemmeretten sin fordi de mottok en slik ytelse. I 1915 gjaldt det 5,4 prosent av mennene og 9,8 prosent av kvinnene. De ble rett og slett fratatt en demokratisk rettighet fordi de var fattige.(15)

De bydeler der nøden var størst, var menighetene Grønland og Jakob. På Grønland var det mange uteliggere og hjemløse. Strøket rundt Grønlands torg ble på folkemunne kalt Lasaronkvartalet.

Allerede Marcus Thrane forteller om hvordan alkoholen var en nødvendig trøster i arbeider- og husmannsbefolkningen. I Kristiania ble i 1911 en av fem mannlige arbeidere arrestert eller anmeldt for fyll. I 1924 var det i den samme byen registrert 71 drukkenskapsforseelser per 1000 innbygger, mot 18 i Stockholm og 8 i København.

Knut Ferdinand Johannesen, født i 1903, som bodde i Lakkegata, forteller at brennevinsutsalg og restauranter spilte en sentral rolle i det sosiale livet på datidens Grønland. Et av dem lå ved Østre Arbeidersamfunn ute ved Brannvakta. Like ved, lenger vest, fant man restauranten Olympen også kalt Lompa, tvers over gata solgte Eriksen brennevin, på hjørnet av Bekkegata lå skjenkestedet Bekkehallen, men man kunne også drikke seg full i Frysjahall på Grønlands torg, eller kjøpe seg en pel brennevin i samlaget som lå på hjørnet av Lakkegata, og litt lenger vest like ved Lilletorget lå samlaget Smultringen i Smalgangen. I tillegg kunne man også leske strupen med øl i tallrike kneiper og kjøpe laddevin rett fra fatene i butikker som bød på slike varer. (16)

Fylla var også utbredt på landsbygda. «Mor træla og sleit støtt, for gammel'n var seig på flaska» forteller Karl Sørum fra sin oppvekst på Ringerike, og min farmor fortalte det samme om sin ektemann. (17)

I en slik verden med trangboddhet, nød, fyll og barnarbeid, gikk ikke sjelden familiene i en eller annen form for oppløsning. Oppdagelsessjef Johannes Søhr ved politiet i Kristiania mente da også at livet i de trange leilighetene truet med å ødelegge den moralske standarden til barn og ungdom, og gjorde dem uskikket for et trygt voksenliv. (18)



J.H. Truelsen  
Cirkelafabrik & Besalg

Viin & Brændeviinshandel

*Brennevinsutsalg i Kristiania. Foto: Ukjent/Oslo Museum.*

Byen var full av mennesker som var falt utenfor. Det var omstreifere, hjemløse, uteliggere og tiggerne. En gruppe var de såkalte fillepellerne. De jobbet for skraphandlerne og var ofte alkoholiserte utliggere og omstreifere, som samlet blikk, flasker, filler, gamle klær og andre utgatte ting og solgte det til skraphandlere eller fattigfolk. (19)

På denne tiden kom de i konflikt med Indremisjonen, som hadde satt opp dunker i gårdsrommene der folk kunne kaste potetskrell, matrester, innvoller og bedervet eller muggen mat. Da fillepellerne begynte å forsyne seg av disse skylledunkene reagerte Indremisjonen og anmeldte dem til politiet. Noen av de sosialt mistilpassede loffet eller streifet også omkring på landet sommerstid, og tok seg gjerne forefallende arbeid, men vendte tilbake til Kristiania når høstkulda meldte seg. Mange av dem innlosjerte seg på et tvangsarbeidshjem. 40 prosent av mennene som bodde på dette hjemmet hadde bedt om å bli innsatt, hevdet bestyreren av hjemmet. I 1907 kom løsgjengerloven som kriminaliserte dem som manglet fast bopel og arbeid, og i krisetidene omkring 1910 ble det etter hvert mange.

Hvor stor var egentlig den kriminaliserte delen av befolkningen? Politilegen Paul Winger anslo omkring 1910 forbryterbefolkningen her i byen til å omfatte om lag 4000 menn og 2000 kvinner, som til sammen med barna utgjorde 10 000 mennesker eller en femtepart av befolkningen. Noen av dem arbeidet i såkalte surrelag, der en person eller flere fanget mengdens oppmerksomhet gjennom et fingert slagsmål eller på andre måter, mens de fingernemme snappet lommebøkene til dem som sto og så på. Lommetjuvene arbeidet mest i det fri. Noen samarbeidet slik at en skumpet borti offeret, mens en annen nappet lommeboka. (20) De hadde utviklet et eget språk, månsingen, som er beskrevet av professor i norrønt, Ragnvald Iversen, i en avhandling fra 1916. Det er et såkalt hemmelig språk som de brukte seg imellom for at ikke andre skulle avsløre deres skumle planer. (21)

Oskar Braaten forteller i sine romaner om mennesker som eier stolthet og føler skam. Svein Molleklev har skrevet en avhandling om Sørli idrettslag som rekrutterte medlemmer fra området Jens Bjelkes gate, Kolstadgata, Gruegata, Borggata og Sørli plass. (22) Om søndagene møttes gjerne gutter og jenter, menn og kvinner på Sørli plass. Det var et offentlig sted der en gjerne viste seg frem på fridagen. I Kolstadgata og Gruegata var det små og ganske falleferdige trehus. Her holdt det til en italiensk koloni. Det var særlig stukk-arbeidere, gipsarbeidere, men også andre arbeidsfolk. Gruegata var en blindgate som endte i et plankegjerdet mot en løkke. Fra 20-åra fortelles det at gutter og jenter herfra, som bare hadde nedslitte klær og sko eller arbeidstøy, holdt seg i gata om søndagen. De skammet seg for å gå ut i offentligheten på Sørli plass. Inne i Gruegatas lukkede rom var det trygt. (23)

Tilhørigheten til lokalsamfunnet var sterk, man følte seg hjemme i gata, i kvartalet og i strøket, derfor også en vrimmel av små, lokale idrettsklubber som ikke finnes lenger. Også innad var samholdet stort. En jente som hørte til miljøet på Sørli plass ble gravid, forteller Molleklev. Ingen var riktig sikker på hvem som var faren, trolig ikke jenta heller. Da avgjorde guttene i Sørli idrettslag at en av dem skulle gifte seg med henne, og det hele ble avgjort ved loddtrekning.

Ellers var et barn utenfor ekteskap ikke noe uvanlig blant fattigfolk den gangen, og det fantes flere barnekrybber som tok seg av enslige mødre og barna deres, blant annet en barnekrybbe i Fossveien som ble drevet av Norges kristelige Ungdomsforbund. Mellom hvert sjuende og åttende barn ble født utenfor ekteskap i Kristiania på denne tiden. Bjørn Steinar Meyer har skrevet boka *Mødre uten barn* der han forteller om de ulike grunner til at unge jenter eller slitte mødre ønsket å sette bort barnet sitt. Det kunne være fattigdom, nød, moralsk press i lokalsamfunnet, fordømmelse etc. Han setter særlig lyset på mødre som flyttet hjemmefra for å skjule graviditeten, de fødte ofte i lønn, og ble hjulpet av en lokal jordmor. Noen av de gravide i Kristiania fikk hjelp gjennom



privat veldedighet. Den ugifte mora og barnet hennes var ille ute. Mange kjente ikke barnefaren, og de fleste alenemødrene fikk ikke bidrag fra ham. Mange tok illegal abort hos en klok kone, andre fødte i dølgsmål og satte barna bort til englemakere, det vil si kvinner som stelte barna så dårlig at de døde av det.(24)

De fattige før 1913 var mange.(25) De bodde dårlig, tjente lite, sultet ofte, og var oftere besøkt av alvorlige sykdommer som tuberkulose, difteri, kolera, og lungebetennelse enn den øvrige befolkningen. Tidlig på 1900-tallet døde flest mennesker av lungetæring og andre former for tuberkulose. Hver femte som døde, var tæret bort av denne sykdommen. Så fulgte diaré som drepte mellom hver sjetten og sjuende, og særlig krevde små barn som offer.



Aurskoggt. 15. Revet 22. juni 1899.  
Foto: Ukjent/Oslo Museum



Dette påvirket den gjennomsnittlige levealderen i Norge. En kvinne som levde mellom 1900 og 1910 kunne forvente å leve til hun var 58. Dersom hun nøy livet i tiåret mellom 1931 og 1940, kunne hun regne med å leve ti år lenger og fylle hele 68 år. Tilsvarende for mannen. Før 1913 oppnådde han en livslengde på 55 år, tjue år senere levde han til han ble 64. (26)

Vi snakker gjerne om de harde trettiåra. Men tiden før første verdenskrig var langt mer ubarmhjertig. Da gikk som nevnt 44 prosent av inntektene til mat, mot 35 prosent 20 år etter. Maten var også mindre næringsrik, og gutter og jenter veide mindre, var magrere, kortere og ble seinere kjønnsmodne enn de var i mellomkrigstiden. Jentene før første verdenskrig fikk sin første menstruasjon 14,6 år gamle, mens de rett før andre verdenskrig var ett år tidligere ute. (26)

I denne tiden begynte imidlertid stadig flere å hevde at det offentlige hadde et ansvar for å sikre eksistensminimum for visse svake grupper. Omkring 1870 ble begrepet sosialpolitikk lansert som et alternativ til fattigforsørgelsen i Norge. Det ble erkjent at samfunnet pliktet å beskytte barna, familien, de eldre, de som ble utsatt for arbeidsulykker, de som ble rammet av en alvorlig sykdom, og de som ble arbeidsløse. Samfunnet gjennom staten burde også påse at arbeidsplassene ikke var direkte skadelige og skapte uføre mennesker, og også at alle menneskene hadde rett til selvutfoldelse og fysisk og intellektuell vekst. Man begynte å ane konturene av en ideologi som med tiden skulle avføde tanken om et tryggere og bedre samfunn.

Den første arbeiderkommisjon ble nedsatt av Johan Sverdrups Venstre-regjering i 1885, og den første arbeidervernlov kom i 1892. På slutten av 1890-tallet og begynnelsen av 1900-tallet ble ulykkesforsikring gjennomført for stadig flere grupper, og i 1909 fikk vi den første sykeforsikring. En våkende sosial samvittighet begynte å få politiske følger, men det var en lang vei frem.



## Noter med litteraturhenvisninger

1. Braaten, Oskar: «Fra mine gutteår på Sagene». Artikkell i Sankt Halvard 1929
2. Gaard, Evy Helen: «Kvinnelige arbeidere i tekstilindustrien i Kristiania». Hovedoppgave i Historie ved Universitetet i Oslo. 1977.
3. Bull, Edvard: *Arbeidsfolk forteller*. Fra sagbruk og høvleri. Oslo 1955
4. Øidne, Gabriel. *Barnevandringer*. Eide forlag. Bergen. 2004

I begynnelsen av april, hvert år fra ca. 1830 til 1910, kom barn i alderen 7 til 15 år fra små gårder i Konsmo, Hægebostad, Kvås og Kvinesdal i flokker ved Konsmo kirke for å gå til storgårdene lenger øst for å arbeide som gjeterne. Målet var de rike jordbruksbygdene øst for Kristiansand eller enda lenger østover. Ofte måtte barna gå 15–20 mil til fots. For året 1884 er det registrert at 22 barn bare fra Konsmo hadde forsømt skolen på grunn av at de måtte gjete budskap lenger øst. Barna måtte også delta i annet arbeid på gården, fjøsstell, matlaging, slåttonn og snekring. Noen av barna kom til greie folk og ble godt behandlet, mens andre opplevde rene slavelivet. Først sent på høsten kunne de begi seg på hjemvei igjen.

5. Bergstøl, Tore: «Barnevandringene» referert i *Barn* nr. 3–4 2009:29–52, ISSN 0800–1669 © 2009 Norsk senter for barneforskning
6. Fortalt av Kasper Alnæs (1903-1979)
7. Jonson, Tor: *Nesler I og II*, 1952
8. Oslo Bymuseum: Brosjyre om leiligheten i Tøyengata som er lagt ut til de besøkende.
9. Bull, Edvard: «Renhårig slusk», 1961.s. 12

10. Kjeldstadli, Knut: «Den delte byen», Oslo bys historie, bind 4, s. 34
11. Ibid. s. 35
12. Ibid. s 37, om Herzberg, se Agøy, Nils Ivar. *Kirken og arbeiderbevegelsen*. Fagbokforlaget. 2011.
13. Hodne, Ørnulf: *Skolen i Norge, en norsk skolehistorie*, Oslo 2010
14. Kjeldstadli, Knut. 54-66
15. Kjeldstadli, Knut. Ibid
16. Kjeldstadli, Knut. 63-66
17. Bull, Edvard: «Renhårig slusk. 1961.s.13, Martha Alnæs
18. Kjeldstadli. 45
19. Jansen, Ernst: *Om sin oppvekst i Oslo og Akershus i manns minne omkring århundreskiftet*, Oslo 1970
20. Ibid.
21. Iversen, Ragnvald: *The Månsing in Norway*. Dybwad forlag. 1950.
22. Mollekleiv, Svein. *Arbeideridretten i Oslo lokalt og sentralt. Sørli Idrettsforening- en AIF-klubb i utvikling*. Hovedoppgave. Norges Idrettshøgskole. 1984.
23. Ibid
24. Meyer, Bjørn Steinar: *Mødre uten barn- fra adopsjonens ukjente historie*. Valdisholm forlag.

På 1930-, 1940- og 1950-tallet oppsøkte gravide, ugifte kvinner fra hele landet private jordmødre som hadde spesialisert seg på å ta imot jenter og kvinner som var kommet "i uløkka". Barna ble adoptert bort umiddelbart etter fødselen. Mødrene fikk normalt ingen

kontakt med barnet. Blant dem som ga kvinnene dette tilbudet var jordmor Magnhild Lunder (1903–1963) i Mysen. Hun var aktiv fra 1932 til 1957.

Det fantes flere slike jordmødre rundt om i landet, blant annet i Skien- og Porsgrunn-området, men også i Trøndelag og flere andre steder på Østlandet (Rømskog, Trøgstad, Hadeland, Østerdalen).

Dette har vært en ukjent kvinne- og adopsjonshistorie. Flere tusen norske barn ble, spesielt i løpet av 1940- og 50-tallet, adoptert bort. De har visst lite om hvorfor de endte som adopterte og hvordan dette skjedde. Ett formål med boka er å gi disse en historie, en bakgrunn.

Et annet formål var å fortelle historien om én av adopsjonsjordmødrene og sette hennes virksomhet inn i en nasjonal og historisk sammenheng.

25. Vi gjengir et innlegg i VG av Stian Mortensen som viser til en rekke forskere som mener at Norge ikke var et fattig land for 100 år siden dersom vi sammenligner med andre land i Europa: «Jeg påstår at Norge ikke var et fattig land rundt 1800/1900. La oss sammenligne litt med situasjonen i andre land. Irland, Finland og Balkan hadde sultkatastrofer; det er virkelig fattigdom. Hvorfor hadde vi ikke sultkatastrofe som resultat av virkelig fattigdom i Norge? Professor Stein Tveite ved Landbrukshøgskolen peker på den norske yrkeskombinasjonen av landbruk, fiske, skogbruk og jakt som gav oss en meget god matvaresikkerhet.

Norge bønder eide også sin egen jord og bestemte i sitt eget hus. Var Norge et fattig land? I 1870-årene skrev statistiker Anders Nicolai Kiær at Norge hadde verdens tredje største sjøfartsflåte og at Arendal var verdens største sjøfartsby målt i tonnasje per innbygger. Er dette mulig i en virkelig fattig land?

Kiær viste forøvrig samtidig til en rekke økonomiske indikatorer at Norge på sentrale områder lå foran Sverige. Var Norge et fattig land?

Hva med entreprenører som bl.a. Sam Eyde som grunnla både Hydro og Elkem?

For ikke å glemme entreprenører fra Jæren eller Sunnmøre. Finner man slike entreprenørmiljø i et virkelig fattig land? Var Norge et fattig land?

Emipiri var det en av dere som nevnte. I et nordisk forskningsprosjekt om historiske nasjonalregnskaper er den norske veksten i BNP per innbygger i perioden 1830-1870 beregnet til nærmere 1,4 prosent. I Vest-Europa som helhet var den i overkant av 1,0 prosent. I Øst- og Sentral-Europa er veksten beregnet til under 0,5 prosent. Professor Olle Kranz leder dette nordiske forskningsprosjektet, og har beregnet at BNP per innbygger målt i kjøpekraftspariteter var 20 prosent høyere i Norge enn i Sverige i 1870. Fra midten av 1870-årene tapte vi terreng til de fleste vest-europeiske land, men veksteksperten, professor Nick Crafts ved London School of Economics konkluderer med at Norge lå omtrent på det vesteuropeiske snittet i denne perioden. Vi vet at Øst-Europa lå langt bak Vest-Europa slik at Norge lå nærmere toppen enn bunnen. Var Norge et fattig land?»

26. *Historisk statistikk 1994*. Statistisk Sentralbyrå. 1994.

## Sosialdepartementet og Johan Castbergs tredje vei<sup>1</sup>

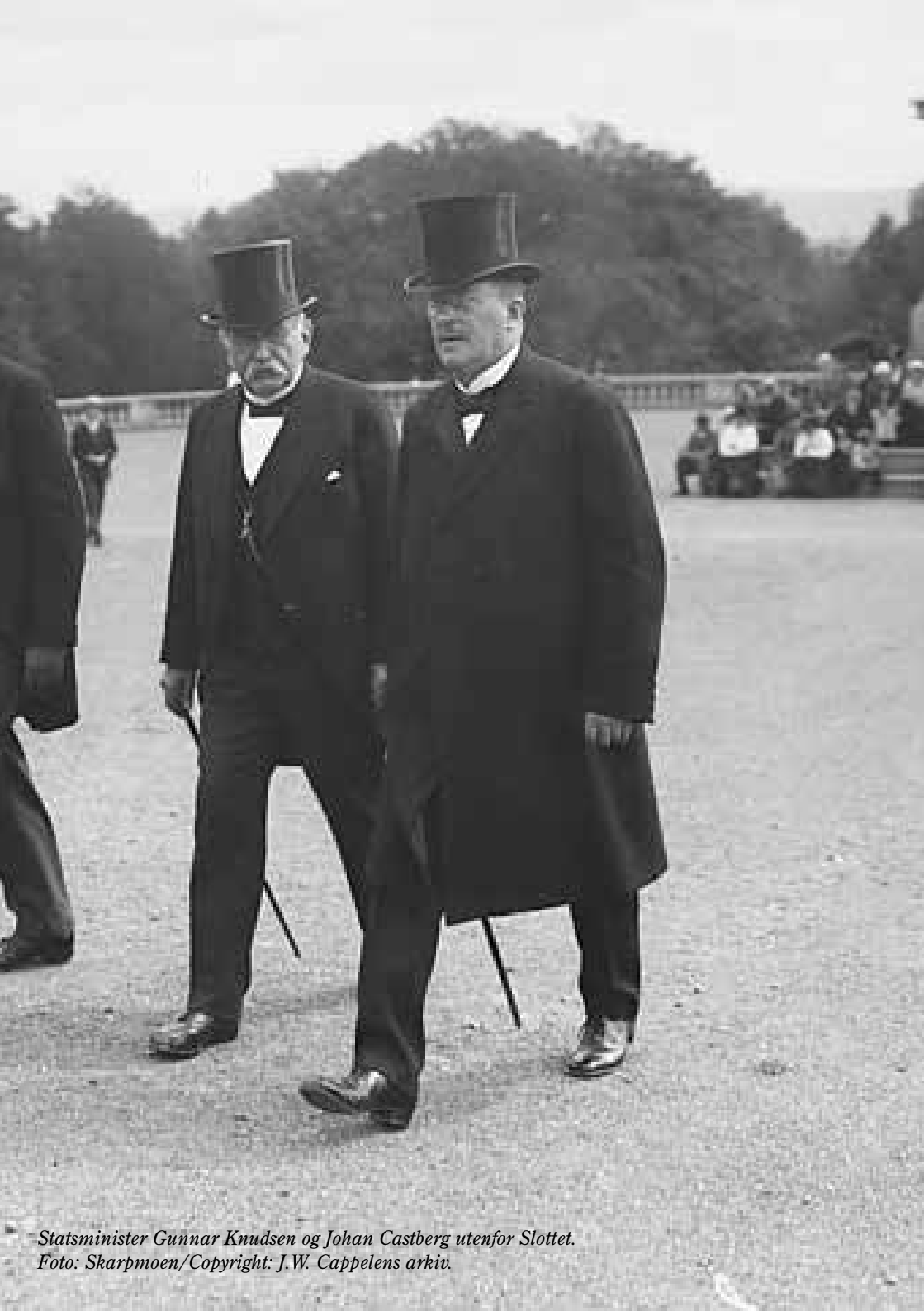
*Inger Elisabeth Haavet*

Arbeidsdepartementet knytter sin begynnelse – og dermed sitt 100-årsjubileum – til Gunnar Knudsens 2. regjering 1913 og Johan Castbergs overtakelse av Handelsdepartementet som nå i stor grad ble omdannet til et sosialdepartement. Først i 1916 ble departementet et rent sosialdepartement, da nærings-sakene ble skilt ut i et eget departement, men denne endringen var allerede påtenkt og forberedt i 1913, og fra 3. juni dette året ble departementet i mange dokumenter kalt *Sosialdepartementet*, selv om ministeren også var handelsminister og dessuten hadde ansvar for nærings- og fiskerisaker. Ganske raskt ble de sosiale sakene dominerende i departementets saksområde. Dette omfattet fram til 1948 også saker knyttet til forholdene i arbeidslivet. Når departementet siden 2004 har inkludert arbeidslivet i sitt virkeområde og skiftet navn til Arbeidsdepartementet, kan man med en viss rett si at ringen er sluttet.

Departementets tilblivelse er uløselig knyttet til Johan Castberg (1863-1926) og hans store sosialpolitiske prosjekt. Knapt et emne innen sosialpolitikken det første kvartsekel av

<sup>1</sup> Takk til Frode Lyngbø for hjelp til å finne og skaffe kilder til artikkelen og til forskergruppen ved Institutt for Arkeologi, Historie, Kulturvitenskap og Religionsvitenskap ved UiB, samt Hege Forbord i Arbeidsdepartementet for nyttige kommentarer.





*Statsminister Gunnar Knudsen og Johan Castberg utenfor Slottet.  
Foto: Skarpmoen/Copyright: J.W. Cappelen's arkiv.*

det tjuende århundre manglet Castbergs bumerke. En rekke forfattere har hevdet at Sosialdepartementet ble dannet som en betingelse fra Castbergs side for å gå inn i Gunnar Knudsens annen regjering. Den aktuelle hestehandelen og de spesifikke løsninger som ble resultatet i januar 1913, skal jeg komme tilbake til. Men først vil jeg rette blikket mot saksfeltet og mot personen, som kanskje mer enn noen annen fikk satt sosialpolitikken på kartet på en slik måte at Norge allerede ved begynnelsen av forrige århundre ble en pionérstat i byggingen av velferdsstaten. Var han en av de store nasjonale strategene, slik Rune Slagstad hevder i sin mye debatterte bok fra 1998? Eller var han et talerør for et kunnskapsregime og politikkkfelt som uansett presset seg frem i disse årene? Var sosialpolitikken en personlig agenda der Castberg presset sin vilje gjennom ved hjelp av betingelser og røffe forhandlinger i regjeringskontor og storting, eller var det et felles løft der radikale venstremenn, arbeiderdemokrater og sosialister løftet i flokk, med en hær av ildsjeler og sosiale reformatorer som skjøv på? Og hvilken rolle spilte den tyske jernkansler Bismarck og hans sosialpolitiske oppdemningspolitikk?

Årene etter unionsoppløsningen i 1905 var politisk turbulente, med skiftende regjeringskonstellasjoner og en forvaltning i støpeskjeen. Det nye selvstendige Norge var i 1913 inne i en økonomisk oppgangsperiode, men med store sosiale utfordringer. Hvordan skulle den nye nasjonen bli en god nasjon for alle nordmenn? Stolte ord om nasjonalt fellesskap ble hule dersom ikke hverdagslivet i nasjonen ble godt for alle. Dette var drivkraften til Johan Castberg da han aksepterte å gå inn i Gunnar Knudsens andre regjering. Både Knudsen og Castberg var sosialradikale og hørte til i den radikale fløyen som dannet det konsoliderte Venstre i 1908. Castberg var riktignok valgt inn for Arbeiderdemokratene, men disse møtte i Venstres Stortingsgruppe og var viktige for den radikaliseringsring som skjedde i denne perioden. Med bare seks representanter etter valget i 1912 – det meste Arbeiderdemokratene noen gang fikk – gjorde de mye av seg. Arbeiderpartiet, som hadde flere (23), havnet i disse årene litt på sidelinjen, men

stemte ofte subsidiært sammen med Venstre og arbeiderdemokratene. Knudsens første regjering fikk makten i mars 1908 og avløste da en rekke nokså mislykkede samlingsregjeringer mellom Høyre og Frisinnede Venstre. To måneder tidligere hadde 48 radikale venstremenn oppløst Stortingets Venstreforening og dannet det nye radikale konsoliderte Venstre, der samlingsmennene ble skjøvet ut. Castberg ble justisminister i Knudsens første regjering og spilte en viktig rolle for at Norge i 1909 fikk en streng konsesjonslovgivning som sikret landet kontroll over vannkraftutbygging og andre store industriprosjekt i denne tiden. Denne regjeringen fikk også på plass Lov om syketrygd 1909 og samme år en revidert lov om arbeidstilsyn som bygget videre på fabrikktilsynsloven fra 1892.

Men valget i oktober 1909 gikk dårlig for de radikale. Høyre og Frisinnede Venstre dannet igjen regjering med Wollert Konow (Søndre Bergenhus) som statsminister. Også det gikk dårlig. Det endte med at Høyre ikke kunne tåle Konows interesse for landsmålet som han flagget på et møte i Bondeungdomslaget i Kristiania, og så måtte han gå. Så prøvde Jens Bratlie seg, og det gikk ganske dårlig det også – selv om høyremannen Bratlies overtakelse av statsministerembetet sendte den første kvinnen inn i Stortinget – Anna Rogstad, valgt for Frisinnede Venstre. Wilhelm Keilhau hevder i en artikkel i *Samtiden* i 1922 at Bratlies regjering hang fast i nasjonalromantikken fra 1884 og 1905. Den hadde ikke fått med seg at alt ble annerledes etter unionsoppløsningen: nå var det de økonomiske utfordringene som trengte seg frem.<sup>2</sup> I denne valgperioden var Castberg ikke representert på Tinget. Han benyttet pausen til studiereiser og til å lese seg opp på sosialpolitikens utvikling i Europa. Han knyttet også forbindelser med sosialradikale foreninger i Europa, og deltok på politiske møter, blant annet talte han på et stort møte i Royal Albert Hall under et opphold i London.<sup>3</sup>

2 Keilhau: Politiske linjer, *Samtiden* 1922:14

3 Keilhau i *Norsk biografisk leksikon* (1.utgave):508

Valget høsten 1912 fjernet grunnlaget for Høyre regjeringen og raderte ut Frisinnede Venstre til et «whistparti» på fire representanter.<sup>4</sup> Nå var det igjen Knudsen og Castbergs tur til å gripe regjeringsmakten, og denne gang med stortingsflertallet i ryggen. Castberg var godt forberedt og klar for en sosialpolitisk offensiv. To saker var maktpåliggende for ham: å få samlet sosialpolitikken i en egen avdeling eller eventuelt et eget departement, og få fremmet proposisjonen om barnelovene, som han hadde forberedt allerede som justisminister i Knudsens første regjering. Sammen med ham i denne saken sto svigerinnen Katti Anker Møller som helt siden århundreskiftet hadde utfoldet et utrettelig engasjement for de ugifte mødrene og deres barn. Det var et felles foreldreskap bak barnelovene som endelig fikk sin form i 1915.

## Castbergs sosialpolitiske dannelse

Hvor kom dette engasjementet fra? For Castbergs del kan vi snakke om en sterk sosial samvittighet blandet med en like sterk vilje til å fremme nasjonalt samhold og utvikling. «Hvad vil mit kald blive?»<sup>5</sup>, skrev han som 18-åring til sin far, stortingsmann J.C.T. Castberg – og svarte selv: »Du skal bli Historiker! Eller for at være mer beskeden: Du skal blive Historieskriver».<sup>5</sup> Men etter noen års humanistiske studier søkte den unge Johan seg over til jussen og la der en grunnstein for ikke bare å skrive historie, men først og fremst å skape historie. Politikerrollen passet ham nok bedre enn historikerrollen ville ha gjort.

Både faren og bestefaren hadde vært radikale stortingsmenn. Selv ble han ikke valgt inn på tinget før i 1900, da Venstre godtok ham innen sine rekker som representant for arbeider-samfundene i Oppland og Hedmark. Seks år senere stiftet han på grunnlag av arbeidersamfundene sitt eget parti, Arbeiderdemokratene (senere Radikale Folkeparti), som han repre-

<sup>4</sup> Castberg skriver i dagboken (bd 2, s. 46): "Det nyvalgte Storting har et meget radikalt præg. Høire er skrumpet ind til 20 mand. Dets allierte, "de frisindede", som paa siste ting var ml. 20 og 30, danner en egen gruppe paa 4 mand, av korridorvit-tigheten kaldet Whistpartiet".

<sup>5</sup> Bjørnson 1997:221

senterte fram til sin død i 1926.

Tilknytningen til Opplandsfylkene fikk Castberg som sakfører på Hamar og Gjøvik fra 1887, og man kan gjerne hevde det var et utslag av hans lidenskapelige og kompromissløse engasjement. Den unge juristen fra Brevik jobbet nemlig som ko-pist i Finansdepartementet da han 16.januar 1887 organiserte et protesttog mot beslagleggingen av Christian Kroghs bok *Albertine*. Det medførte innkalling på teppet og en kraftig reprimande fra departementssjefen; ”statsråd Haugland, som ga ham en overhaling, som Castberg – selvbevisst og ærekjær som han var – besvarte med å gå ut av Finansdepartementet”.<sup>6</sup> Så fikk han nye oppgaver i Mjøsbyene som kom til å gi ham viktige impulser til å styrke og videreutvikle det sosiale engasjementet han hadde hatt like siden guttedagene. Gjennom folkehøyskolemiljøet på Sagatun ved Hamar kom han inn i den aktive familien Anker, og her ble han også kjent med og utviklet et tett vennskap med Bjørnstjerne Bjørnson. Vennskapet med Bjørnson sprakk på unionspolitikken ti år senere, men omkring 1890 reiste de to på agitasjonsreiser for Venstre rundt i opplandene og vant stor tilslutning på krav om allmenn stemmerett og direkte skatt. Bjørnsons budskap om at politikk var den ypperste form for nestekjærlighet passet den sosialradikale Castberg som hånd i hanske, og sammen bidro de kraftig til å radikalisere småkårsfolket på Opplandene.

Det var en kombinasjon av nasjonal begeistring og sosial rettferdighetsargumentasjon som fenet. Disse ideene var også rådende i miljøet rundt Sagatun, der Castberg vanket mye. Herman og Mix Ankers døtre ble hans omgangskrets og samarbeidspartnere gjennom et langt politisk liv. Den eldste, Karen, ble hans kone, og med svigerinnene Ella, og særlig Katti, utviklet det seg et nært vennskap og politisk partnerskap som fikk sitt viktigste resultat med De Castbergske barne-lovene i 1915. Men deres politikksamarbeid dekket et større felt, og Katti ble en viktig rådgiver og diskusjonspartner gjennom hele hans politiske karriere. I motsetning til konen Karen,

6 Worm-Müller 1953:X, i introduksjonen til Castbergs dagbøker

som i liten grad ytret seg offentlig, gikk Katti på barrikadene i mange saker som gjaldt de sosiale forholdene for mødre og barn. Kanskje ikke like stivsinnet som Castberg, men med et like brennende engasjement, ble også hun skyteskive og opphav til sterk politisk debatt. Deres politiske partnerskap er et unikt stykke politisk historie. Sterke og stridbare var de begge to, og med et stort hjerte for samfunnets svakeste. Her fant de hverandre som meningsfeller og drev nok i stor grad hverandre frem i den sosialpolitiske interessen. De delte erfaringen med å ha vokst opp i en meget stor barneflokk og hadde sett hvordan de mange barna tæret både på mødrene og på familieøkonomien. For Katti Anker Møller ble dette en viktig spore til arbeidet for det frivillige moderskap gjennom rett til prevensjon og abort. For Johan Castberg gikk engasjementet i retning av sosial tilrettelegging av levevilkårene for barnefamilie og en ansvarliggjøring av barnefedrene. I disse formative ungdomsårene ved Mjøsa ble grunnlaget lagt for et fellesskap både i privat og offentlig liv.

Castberg leste og studerte alltid, og et av hans store forbilder var den tyske sosialfilosofen Ferdinand Lasalle (1825-1864). Lasalle regnes ofte som det tyske SPD's grunnlegger. I sin dagbok i 1883 skrev Castberg: "Jeg har lest Ferdinand Lasalles "Capital und Arbeit" – hvilken mægtig, berusende Lidenskab! Hvilken energisk Fremstilling! Hvilket krystallklart utleden af den bundløse uretfærdighed, som danner grundlaget for den moderne samfundstilstand!" Lasalle satte staten som en viktig beskytter av sosial rettferdighet som sto over klassekampen og som sammen med organisasjonene måtte arbeide for å forbedre arbeiderstandens kår. Staten skulle være den ordnende makt som skulle hjelpe arbeiderne til å hjelpe seg selv. Castbergs sosialradikale statsreformisme passer godt inn i slikt tankegodt. Lasalles visjoner ble utviklet under den liberalistiske nattvekterstaten midt på 1800-tallet og i en tid da revolusjonstankene skylte over Europa. Han ville bruke staten som et positivt redskap for sosial rettferdighet. Da Castberg lot seg begeistre av Lasalles visjon om staten som arbeidernes beskytter mot "den jernharde lønnslov", var det

politiske Norge i ferd med å ta steget inn i det parlamentariske demokrati, og to år senere ble den første store arbeiderkommisjonen opprettet for å utrede de sosiale problemene det moderne industrisamfunnet frembrakte. Norge var riktignok ikke ennå noe industrisamfunn å snakke om, men småkårsfolk var det nok av, og de sosiale sidene ved industriutviklingen i land som England og Tyskland vekket både sosial samvittighet og frykt for opprør. Jernkansleren Bismarck var ikke Castbergs helt, men hans sosialpasifiserende sosialreformer utgjorde en viktig bakgrunn for opprettelsen av Arbeiderkommisjonen 1885. Denne kommisjonen, og den parlamentariske kommisjonen av 1894, ble viktige utredningssteder som la et grunnlag for den norske sosialpolitikken. Castbergs tro på statens evne til å komme borgerne til hjelp og som en ordnende instans må ha blitt næret av både nasjonal demokratisk begeistring og av den reformvirksomheten som hadde begynt i England og Tyskland og som nå så smått begynte i Norge. Castberg reiste og leste, og sørget gjennom hele sin politiske karriere å oppdatere seg på den sosiale reformvirksomheten i andre land. Nasjonale sammenlikninger og en oppfatning om at "vi må ikke henge etter!" har helt siden diskusjonene rundt opprettelsen av sunnhetskommisjoner i 1860 vært et trekk ved norske reformutredninger. En slik framgangsmåte og retorikk ble også en viktig side ved Castbergs politiske arbeidsmåter.

Han var ikke bare påvirket av Lasalles visjon om staten som arbeidernes hjelper mot større frihet, dannelses og lykke. Han var også påvirket av Thomas Malthus' ideer om befolkningsloven. Den engelske presten og universitetsstipendiaten Thomas Robert Malthus hadde i 1798 publisert teorien om at befolkning og ressursgrunnlag sto i et balanseforhold til hverandre der befolkningsutviklingen alltid ville presse mot grensene for matproduksjonen. Ensidig fattighjelp ville bare føre til uansvarlige giftermål og at befolkningen dermed ville vokse uhemmet.<sup>7</sup> Castberg levde sin ungdomstid da Eilert Sundts uttrykk "rift om brødet" viste seg med full tyngde, og med økende sosial nød og 1880-tallets store utvandringbølger

7 Norsk versjon: Om befolkningslova. Samlaget 1975

som noen av resultatene. Han kom til å se overbefolkning og nød som et av de største samfunnsproblemene. I dagboka fra de unge årene brukte han uttrykk som "overtallige individer" og mente staten hadde et moralsk ansvar for å regulere befolkningsveksten.<sup>8</sup> Uten at han kommer inn på konkrete tiltak, ser vi her tanker som kan koples til Katti Anker Møllers senere agitasjon for prevensjon og abort, som begge på denne tiden var strengt forbudt. "Når det først erkjendes, at de fjernede overtallige individer befries for fremtidig nød og at de gjenværende sikres en lykkelig tilværelse, hvad andre hensyn er der så at tage, uden hensyn til de fordomme og tillærte pligt- og moralbegrebe?", skriver den 20-årige Castberg i dagboka si. Han kjente sin Darwin, men argumenterte kraftig mot å la naturen selv ordne opp i kampen for tilværelsen, og han uttrykte heller ikke eugeniske tanker om samfunnsmessig degenerasjon ved at de fattige får for mange barn i forhold til "de dannede lag" som mot slutten av 1800-tallet var begynt å begrense barnetallet. Men han var bekymret for den sosiale nøden som en uhemmet befolkningsvekst kunne føre med seg. Og for å hindre og lindre denne nøden, burde staten ha rett til å gripe inn i de mest intime sider ved folks liv. Dette grunnsynet hos den unge Castberg fulgte ham gjennom hans sosialpolitiske karriere, og bidro til at han i større grad enn de fleste andre i sin samtid arbeidet for å bringe tidligere privatlivsforhold inn under offentlig politikk. "Det private er politisk" ble et viktig slagord i 1970-tallets kvinnebevegelse. Den realpolitiske prosessen begynte langt tidligere og tok lange steg under Johan Castbergs politikerkarriere.

For Castberg var den aktive stat et moderne svar på de sosiale utfordringene i det moderne industrisamfunnet. Dette fremskrittsoptimistiske synet på statens rolle i sosialpolitikken ga Castberg uttrykk for i Odelstinget 1909, da han første gang prøvde å få gjennom sin proposisjon om barnelovene: "Staten, det er samfundets sterke arm, som kan brukes til at gjøre rett, til at beskytte de svake, til at skaffe så vidt mulige like vilkår for de små og de store til deres næringslivs fremme.

<sup>8</sup> Bjørnson 1997: 237



Det er denne arm, som skal moderere den grusomme lov, som gjælder i naturen, at den sterke hersker over den svake, at den sterke tramper den svake ned, at den svake ikke har rett til at bestå overfor den sterke. Det er netop samfundets sterke arm, staten, som kan hindre at dette princip blir raadende i samfundslivet. Dette er den moderne samfundsovfattning uanset baade socialisme og alt andet”.<sup>9</sup>

Gjennom radikal reformpolitikk på nasjonal grunn skulle klassekampen mildnes og det gode samfunn tre fram. Historikeren og Venstrepolitiker Jacob Worm- Müller hevdet i 1953 at Castberg forutså at velferdsstaten måtte komme. Haakon Lie hevdet på samme vis i sin bok om Martin Tranmæl at det gikk en klar linje fra Castbergs statsideologi til Gerhardsens styringssystem i etterkrigstiden.<sup>10</sup> Rune Slagstad kaller Castberg en statsekspansiv reguleringsideolog: ”Den reguleringsideologi som ble utformet i denne krets av Venstre-menn, ble under Gerhardsen Arbeiderpartiets styringsideologi”.<sup>11</sup> Det klassesdelte Norge i Castbergs epoke som Gerhardsen forteller om i ”Unge år”, lå langt fra både velferdsstat og styringsideologi. Men i ettertid har Castbergs vilje til å bruke staten som redskap til å lindre og hindre sosial nød blitt betegnet som både nasjonal strategi og velferdsstatlig visjon.

## **Fra sosialkomité til sosialdepartement**

Anne Lise Seip skriver i *Sosialhjelpstaten* (1984) at Sosialdepartementet ble det siste hjørnet i den struktur som er blitt grunnleggende for norsk sosialforvaltning; ”I løpet av en tyveårsperiode ble det skapt et nytt sentralt planleggings- og styringsapparat for sosialpolitiske tiltak i Norge. I spissen gikk Stortinget; i 1894 fikk det en egen sosialkomité. Først tyve år etter, i 1913, fikk regjeringen et eget sosialdepartement. I mellomtiden var en tredje viktig nyskaping etablert, Riksforsikringsanstalten. Med denne trekant var det dannet en

<sup>9</sup> Her sitert fra Worm-Müller 1953: XI

<sup>10</sup> Lie 1988:29

<sup>11</sup> Slagstad 1998: 157

grunnstruktur i norsk sosialforvaltning som ble stående”.<sup>12</sup>

Stortingets sosialkomite var det for en stor del Gunnar Knudsen som drev fram, stort sett bare mot sparebøndernes stemmer, de fryktet at komiteen stort sett ville beskjefte seg med arbeidspørsmål, som de var lite villige til å betale for. Knudsen hadde også i egenskap av sosialt engasjert bedriftsleder vært med i Arbeiderkommisjonen av 1885, og hadde en etablert sosialpolitisk posisjon allerede mens Castberg satt på hybelen og leste Lasalle. Castberg og Knudsen kom for en stund til å finne hverandre i den radikale sosialpolitikken, men ellers var det ikke så mye som bandt dem sammen. Knudsen lå nærmere det Bismarckske synet på sosialpolitikken som en oppdemming mot misnøye og opprør. Som bedriftsleder og reder førte Knudsen en paternalistisk stil. Hans bedrifter var små omsorgssamfunn som bandt arbeiderne i lojalitet til sjefen gjennom hjelp til familiene, skolegang for barna, syke- og alderdomsomsorg. En viss form for demokrati hevdet Knudsen var nødvendig, men det var når alt kom til alt én mann som var sjefen og måtte bestemme. Arbeiderne skulle høres og imøtekommes der det var mulig. Der det ikke var mulig, skulle de forklares hvorfor – og denne oppskriften holdt Knudsens bedrifter fri for streiker og opptøyer. Omtrent slik styrte han også sine regjeringer, noe ikke alle følte seg like vel ved.

Johan Castberg var i mange år medlem og leder av Stortingets sosialkomité – første gang som ny stortingsrepresentant 1900-1903. Han markerte seg fra første stund som stortingsrepresentant som tingets mest iherdige sosialpolitiker. Han var formann i sosialkomiteen da han i mars 1908 ble justisminister i Knudsens 1. regjering. Også som justisminister arbeidet han med en særlig interesse for sosial lovgivning. Sosialpolitikk var for Castberg verken grunnlagt på et paternalistisk grunnsyn, som hos Knudsen, eller på filantropi som i mye av det religiøse og frivillige sosialarbeidet. Av valgkamp-talen hans foran valgene i 1912 fremgår det at sosialpolitikk

12 Seip 1984:169

for Castberg i stor grad handlet om rettferdighet: «Politikken er, som det er sagt, den høieste form for nestekjærlighet. Men den er også den høieste og største form for retfærdighet. [...] Solidaritetsfølelsen er vokset frem. Det politiske liv, de politiske idéer er blitt revolutioneret; samfundspolitikken har for en stor del avløst egeninteressernes politik». I denne valgkamptalen var han opptatt av å markere staten som den som måtte regulere kapitalens makt og sikre en reell sjanselighet, uansett kjønn og sosial bakgrunn, til forskjell fra den formal-likheten som preget tenkingen om borgerrettigheter i hans samtid; «Den virkelige frihet og likhet, likhet ved starten, saa det blir mulig for alle dem, som har like evner, til at naa like langt.» Som justisminister hadde han også vært opptatt av å forsvare ytringsfriheten, for eksempel unnlot han å gripe inn overfor en gruppe arbeidere i Sydvaranger som 1.mai 1908 hadde demonstrert under parolen «Ned med tronen, alteret og pengevældet!» I den påfølgende dispuTT i Stortinget sa han: «Der er gjort væsen av at nogen tumultanter nordpaa har gaat i tog under en fane hvor der stod: Ned med tronen, alteret og pengevældet. Hvad jeg kan si om dette, er at det var en dum indskrift. Paa demokratiets fane behøver der bare at staa ett ord: Retfærdighet.»

Med den overveldende valgseieren i 1912 var det duket for en flertallsregjering fra Venstre og Arbeiderdemokratene. Men ville avtalen om samarbeid fra valgkampen holde, når Venstre kunne klare seg alene med sine 70 representanter? Johan Ludvig Mowinckel skrev til Castberg 17.november: «Ingen ny venstreregjering maa dannes, uten at du er med. Din stærke interesse for de sociale spøragsmaal - kanskje du burde ta Handelsdepartementet. Men en løsning som den du nævner om overflytning av socialkontoret (til Justisdepartementet, min anm.) synes at være ganske udmærket»...og 23. november: «Ja, jeg tror du bør skrive til Gunnar om overflytningen. Men gjør det fint og diplomatisk ut fra dine erfaringer, da du sidst var statsraad og uten at knytte dette spøragsmaal sammen med dit forhold til den nye regjeringssdannelse. G er som du sier, uberegnelig, saa man bør altid gaa

frem med en vis forsigtighed. Be ham overveie spørsmålet, saa kan han kanskje komme til at bringe det frem som af sig selv». <sup>13</sup> Castberg sendte sitt forslag til Knudsen i et brev noen dager senere (27.11.) og fikk svar – trolig telegrafisk - allerede 3. desember fra Nice der Knudsen rekreerte: «At opprette et eget departement for de sociale spørsmål har jeg mine tvil om, iallfall for tiden. Men jeg har ingen tvil om, at det er paatide at skaffe disse spørsmål en bedre behandling av administrationen end de fortiden har... Det spørsmål er et av de mange, som maa tas op til *løsning*. Hertil utkræves godt samarbeide av alle os som visselig vil noget. Jeg haaper, at det vil lykkes. Paa gjensyn i januar».

Castberg hadde grunn til å være usikker. Knudsen hadde i første omgang henvendt seg til de moderate venstremennene Konow (H) og Løvland, og ingen av de radikale. Castberg skriver i dagboka: «Allerede dagen før Stortingets sammentræden, altsaa 10de januar, viste der sig tegn til, at man paa visse hold ønsket at isolere arbeiderdemokraterne, «venstres venstre fløi», idet stortingets venstreforening var sammenkaldt paa en saadan maate, at arbeiderdemokraterne var avskaaret fra at delta». <sup>14</sup> Flertallet i Venstre var tydeligvis ikke enige i en slik isolering og inviterte senere samme dag til møte der Castberg ble valgt inn i styret i Stortingets venstreforening. At både han og Mowinckel ble valgt som presidenter i Odelstinget anså Castberg også som «en manifestasjon af politisk betydning». Og 24. januar kom endelig anmodningen om å komme til Knudsen, som for tiden måtte konstruere regjering fra sykesenga. Til tross for at han refererer i dagboken til at møtet hadde «en helt igjennem venskabelig karakter», fremgår det at de var uenige både om sammensetningen av regjeringen, hvor radikal den skulle være og hvordan de sosiale sakene skulle organiseres. I spørsmålet om barnelovene var de to helt uenige om arveretten til de uektefødte barna, og allerede her holdt regjeringsplassen på å ryke for Castberg, som ikke kunne godta munnkurv i Stortinget om dette spørsmålet, han ville ha rett

13 Brevsamling 381, Najonalbiblioteket

14 Johan Castberg: Dagbøker II: 47

til å hevde dissens hvis han fikk regjeringsflertallet mot seg. Han krevet også å få hånd om de sosiale sakene, fortrinnsvis som en avdeling i Justisdepartementet. Knudsen tilbød Handelsdepartementet, som allerede hadde et sosialkontor, men Castberg innvendte at de næringsdrivende med rette hadde forlangt en forretningsmann på denne posten. «Konferansen gir smaa utsikter for min indtræden i regjeringen, og jeg sørger ikke derover» ble konklusjonen i dagboken den kvelden. Men allerede neste dag ble styret i Stortingsvenstre innkalt til Knudsens sykeseng, der Castberg fikk tilbud om Forvarsdepartementet, som han blankt avviste. Det ble et tredagers styremøte ved Knudsens seng, og enden på den visa ble en plan om at Castberg skulle få Handelsdepartementet, «som gikk over til at bli et socialdepartement, hvortil samtlige sociale saker overførtes fra de øvrige departementer, mens handels- og sjøfartssaker overførtes til utenrigsdepartementet».<sup>15</sup>

Men enda en runde ble nødvendig før Castberg aksepterte ministerposten. Det måtte mye overtalelse til før Knudsen gikk med på ikke å stille kabinettsspørsmål på uekte barns arverett, resten av regjeringen aksepterte arveretten, men Knudsen ville bare akseptere den hvis besvangrelse var skjedd under ekteskapsløfte. Castberg aksepterte på sin side at Justisdepartementet fikk legge frem et forslag om tvungen voldgift i arbeidstvister. Castbergs syn på voldgiftssaken var etter 1912 at begge parter i arbeidslivet måtte være enige om voldgiften før den kunne iverksettes, mens Knudsen ville gi staten rett til å gripe inn med tvungen voldgift når den anså samfunnsinteressene truet.

Det var tydeligvis viktig for Castberg å ha prosessen med regjeringsdannelsen dokumentert, for i dagboka 1. februar har han fått Mowinckel til egenhendig å undertegne på at forhandlingene med Knudsen var foregått som Castberg hadde beskrevet. Prosessen viser at Castberg måtte nødes til å bli minister.

15 Castberg: Dagbøker II:58

Delingen av sosialsakene og nærings sakene i to departementer var ikke Castbergs idé eller ønske. Han ville ha integrert sosialpolitikken i næringspolitikken på en slik måte at næringslivet skulle være med på å dele ansvaret for utbyggingen av velferden. I fremleggningen av proposisjonen om bevilgning til opprettelse av en sosialavdeling (St.prp.66 (1913)), fremholdt han både at de sosiale sakene måtte samles i ett departement og at dette departementet fortsatt måtte beholde en del av næringslivssakene, til tross for næringslivets ønske om et eget departement: «To hensyn gjør det imidlertid betænkelig for tiden at skride til en deling av det nuværende «Handelsdepartement» i to særskilte departementer. Det ene hensyn gjælder omkostningerne, som ved en saadan ordning ikke ville bli ubetydelige. Det andet hensyn gjælder det betænkelige i allerede nu helt at skille de sociale saker fra alle de næringsveie, hvormed de i særlig grad staar i forbindelse. Dette gjælder i første række industrien og handelen, spesielt den gren av denne, som staar i det nærmeste forhold til administrationen, nemlig handelen med alkoholholdige drikke».<sup>16</sup> Fylla hadde skylda for mye galt i denne tidens sosialpolitiske tenkning. Men først og fremst var det koplingen mellom industrialiseringen og de sosiale problemene Castberg var opptatt av. Sosial nød og risiko var et moderniseringsproblem.

Stortinget kjøpte ikke umiddelbart Castbergs «naturlige forbindelse» mellom næringslivet og de sosiale saker. I debatten 14.mai om «lønninger m.v. til statsraadet og regjeringen» ble det tatt sterkt til orde for å etablere et eget departement for næringer utenom landbruket. Dette kravet hadde vært hevdet helt siden opprettelsen av Landbruksdepartementet i 1900.<sup>17</sup> Nå fryktet næringslivet, med høyretingmennene som våpenbrugere, å bli administrert på sosialpolitikkenes premisser. De møtte liten forståelse fra statsråden: «Det som skal skaffe grundlaget for sociale reformer, er, at vore næringer trives, og da er det berettiget og nyttig, at de, som har med de sociale spørsmåal at gjøre, ogsaa har det ansvar paa sig at søke

16 St.prp.nr.66 (1913): 6

17 Slagstad 1998:142

etter evne at fremme vore næringsveies tarv. Jeg forstaar ikke de herrers kritik». <sup>18</sup> Den konservative Edvard Hagerup Bull var ikke beroliget: ..»for industriens og handelens vedkommende, skal det være saaledes, at statsraad Castberg er baade Vor Herres og djævelens advokat og tilslut dommer mellem begge parter. Jeg for mit vedkommende er altså bange for, at det vil komme til at bli en noget ensidig behandling og et ensidig resultat». <sup>19</sup> Sosialdemokratene ved representanten Sæbø hadde på sin side sine tvil om venstres vilje til sosiale reformer: «Min opfatning av den debat, som er ført mellem venstre og arbeiderdemokratene i dag, er den, at venstrepartiets mest fremstaaende mænd ikke vil frem i de sociale spørmaal». <sup>20</sup> Da tok endelig statsministeren selv ordet og krevde gjennom et langt innlegg orden i venstrekkene og oppslutning om proposisjonen.. «jeg tror ikke, det skal bli til nogen glæde for vore politiske motstandere, naar det kommer til votering i de enkelte saker.» Han understreket at hans og regjeringens førstevalg var to departementer, og at dette nok ville komme med tiden, men at man nå fikk se hvordan det ville kunne gå med ett. Han ville selv helst hatt et nytt sosialdepartement og et nytt næringsdepartement, «Men der er jo saa med saa mange ting her i verden, at naar man ikke faar det bedste, saa lar man sig nøie med det nestbedste». <sup>21</sup> Det tilløp til brann i rosenes leir som Mowinckel like før (s.1194) hadde forsøkt å slukke, blusset her opp igjen. Debatten om sosialavdelingen strakk seg over to lange og til dels opphetede dager i Stortinget og ble referert over nesten 80 sider i stortingsforhandlingene. Castberg skrev ikke i dagboken den 15. mai, men etter sommerferien, 24. august, noterer han: «Jeg hadde en skarp batalje i Stortinget om Socialavdelingen. Budgetkomiteens flertal (venstre og sosialisterne) indstillet vistnok paa bevilling helt overensst. med propositionen, men hadde indladt sig paa en noksaa nærgaaende kritik af den foreslaede ordning med begjæring om at de og de saker ikke skulde gaa over til

18 Stortingsets forhandlinger 14.mai 1913:1154

19 Stortingsets forhandlinger 14.mai 1913:1165

20 St.forh. 1913:1216

21 St.forh 1913:1218

Socialdepartementet. Jeg tok imot utfordringen og avviste dette forsøk paa komitéregjereri... »<sup>22</sup>

Castberg fikk sin sosialavdeling og de fleste sosiale saker han hadde bedt om å få overført fra Kirkedepartementet, Justisdepartementet, Finansdepartementet og Landbruksdepartementet.<sup>23</sup> Han gikk straks i gang med omorganiseringen, «skremte» den gamle ekspedisjonssjefen til fjells for å pleie sine dårlige nerver, men skaffet seg snart en ny. Castberg hadde en enorm arbeidskapasitet, og liten tålmodighet. Mange av sakene, som barnelovene og sykeforsikringen hadde en lang forhistorie og Castberg ville smi mens han var i smia. I sin oppsummering av stortingssesjonen var han fornøyd: på et lite halvår hadde han fått gjennom forbud mot bruk av hvitt fosfor i fyrstikkfabrikker, lukningsvedtekter for butikker, lover om kommuners adgang til å drive handel og håndverk – «alle gikk igjennom med stort flertal, til dels under motstand fra høire». I tillegg hadde han skrevet og fått gjennom proposisjonen om sosialavdelingen og straks satt avdelingen i full funksjon. Under sterk protest fra Statistisk Sentralbyrå, flyttet han statistikkavdelingen fra byrået til et eget kontor i departementet, en ordning som kom til å bestå til 1924. Her skulle det lages lover, og statistikkgrunnlaget var en helt sentral del av forarbeidene som departementet ville ha så skreddersydd og dekkende som mulig. Allerede fra 3.juni ble navnet *Socialdepartementet* brukt, men fortsatt ble det referert også til *Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri*, og til Castberg som handelsminister. Først i 1916 ble det et rent sosialdepartement da et nytt handelsdepartement ble opprettet 1. oktober med Kristian Friis Petersen som minister. Han hadde overtatt som sosialminister etter Castberg fra 22. april 1914, men overlot nå sjefsjobben i sosialdepartementet til Lars Kr. Abrahamsen da han ble handelsminister. Det eksisterte også et arbeidsdepartement med røtter tilbake til 1800-tallet, men det drev mest med samferdsel og kommunikasjon, offentlige bygg etc.

<sup>22</sup> Castberg: Dagbøker II:74

<sup>23</sup> En oversikt over relevante saker under de forskjellige dep finnes i St.pr. nr 66: 2-3



## **Gunnar Knudsen og Johan Castberg**

Norges første sosialminister satte dype spor etter seg til tross for en heller kort virkeperiode. Castbergs dagboksnotater, så vel som samtidens avisartikler og ikke minst karikaturtegninger, levner ingen tvil om at hans ministertilværelse ofte hang i en tynn tråd. Castberg hadde en sterk vilje og et klart program, som han i stor grad fikk gjennomført, men bare delvis i funksjon av statsråd. Bare litt over et år ble han sittende i Socialdepartementet. I begynnelsen av april 1914 leverte han inn sin avskjedssøknad, og 22.april tok han igjen sete som stortingsmann og odelstingspresident. Avgangen er blitt knyttet til samarbeidsproblemer og politisk uenighet med Gunnar Knudsen, da særlig i tollspørsmålet. Castberg var, i motsetning til rederen og proteksjonisten Knudsen, frihandelsmann og ikke minst var han opptatt av å få ned tollsatsene, særlig på dagligvarer som folk flest var avhengige av. Allerede da han reiste rundt i Gudbrandsdalen med Bjørnson, hadde han talt varmt om direkte skatter i stedet for de indirekte som tollene innebar. I 1892 vedtok Stortinget en lov om direkte statsskatt, men i 1905 kom fortsatt bare en tiendedel av statens inntekter fra direkte skatt, resten var i stor grad tollinntekter. År om annet trengte staten mer penger, og tollsatsene ble hevet. I budsjettåret 1913-14 kostet de sosiale tiltak bare tre prosent av statsbudsjettet, det var forsvar, utdanningsformål, gjeldsrenter og avtalte pensjoner som var de største utgiftspostene. Castberg foreslo i regjeringsskonferanse utpå vinteren å sette ned tollsatsene på en del varer, men da ga Knudsen beskjed om at han ville gå mot dette i Stortinget. Da var begeret fullt. Avskjedssøknaden kom.

Dagboken tier om de akutte omstendighetene rundt avgangen. Siste innførsel før avskjedssøknaden er 28. desember 1913. Den neste, 27. august 1914, er konsentrert rundt utbruddet av første verdenskrig. Men om dagboken tiet, plapret avisene desto mer. Ikke minst var høyreorganene Aftenposten og Morgenbladet tidlig ute med spekulasjoner om avgangen. 17. mars skrev Aftenposten: "Det brygger op til uveir. Statsraad Castberg har gjennom sit organ udsendt en prøveballon om, hvorvidt



„Dagbladet“'s  
Prøveballon  
— som maatte sænkes  
ned igjen.

Faksimile fra "Hvepsen" 1914/Arbejderbevægelsens arkiv og bibliotek.

det ikke skulde lade sig gjøre at udsætte voldgiftsloven. Statsminister Knudsens organ derimod protesterer energisk mot udsættelse. Socialisterne er fornøiet med statsraad Castberg og ønsker loven udsat, Det vil have sin store interesse at se, om statsraad Castberg nu vil hale ballonen forsigtig ned igjen. Eller om han i Stortinget vil holde det samme standpunkt, at loven maa udsættes. Det betyder isaafald statsraad Castbergs udtræden af regjeringen. Han vil maaske foretrække at gaa af paa voldgiftsloven fremfor at falde paa

flesketolden”. Også Morgenbladet hadde sine finter. Castberg hadde holdt politiske taler i Ringeby og i Råde i påsken, der han både hadde tilkjennegitt avvikende syn på mange politiske saker, og i Råde også åpnet for nye politiske samarbeid for arbeiderdemokratene. Dette forsuret tydeligvis regjeringsklimaet ytterligere, og Morgenbladet skrev 14. april: ”Socialministeren har benyttet påsken til at tale – Statsministeren har benyttet den til at tie. Begge forhold er opplysende”. Neste dag har Venstres justissekretær Lars Holst antydning en stille skilsmisse mellom Castberg og regjeringen: ”Den diskrete Antydning av at man i Regjeringen har git Castberg visse Vink har sin Interesse. Men i Modsætning til Regjeringens samtlige andre Medlemmer er Hr. Castberg ikke den Mand som lar sig vinke av. Han befinner sig vistnok best i Stortinget, og det er vistnok et Offer for ham at sitte i Regjeringen; men naar har han været uvillig til at bringe det politiske Liv et Offer?” Ikke mange dager etter måtte samtlige aviser melde at statsråden ikke lenger ville ofre seg.

Som tidligere påpekt var det visse ideologiske forskjeller i sosialpolitisk grunnsyn mellom Castberg og Knudsen. Dette ga seg utslag i konkrete politiske saker, som i voldgiftssaken, tollspørsmålet og ikke minst barnelovene, der trolig Knudsens sterke religiøsitet påvirket hans konservative standpunkt i arverettsspørsmålet. Men denne uenigheten i grunnsyn var ikke større enn at de med en noe større personlig smidighet burde kunnet fungere sammen. De var begge sosialt radikale. I dagboken til Castberg kan vi få det inntrykk at det var Knudsen som var urimelig og at Castberg ofte måtte strekke seg langt og utøve mye diplomati tildels ved hjelp av kampefeller som Johan Ludvig Mowinckel for å komme videre i sine hjertesaker. På den andre siden sjenerte han seg ikke for å komme med krasse karakteristikker av sine medarbeidere i dagboken og i noen grad også kjøre harde frontlinjer i stortingsdebattene. Avisinnleggene la iallfall mye bevisbyrde på Castberg. Wilhelm Keilhau som har skrevet flere artikler om Castberg hevdet at han en stund virket å være Norges mest hatede mann. Litt hard i kantene var han nok. Bjørnstjerne

Bjørnson, som i 1890-årene var den unge Castbergs politiske kamp- og reisefelle før unionspolitikken skilte dem, oppfordret ham til å akte seg for å bli fanatisk, personfokusert og sjølrettferdig; «Du har den feil, jeg ofte har hæftet mig ved, at du blir hængende i småkrangel. Men i større forhold må du vaske det av dig. Rethaveri gagner ingen sak eller mann».<sup>24</sup> Det er liten tvil om at Castberg og Knudsen som to store og nokså kantede personligheter ikke evnet å samarbeide med hverandre over lengre tid. I det første regjeringssamarbeidet gikk det rimelig bra, de fant hverandre som republikanere og sosialradikale i kampen mot de gamle «samlingmennene» i Venstre og sto sammen bak konsolideringen av Stortingets venstreforening i 1908. Angrep i pressen på de radikale som bl.a. brukte uttrykket «den Castbergske regjering» kommenterte han med at han antok Gunnar Knudsen tok det med like stor ro som ham selv.<sup>25</sup> Da Bjørnson skrev til ham at han ikke kunne skjønne hvordan Castberg kunne sitte i regjering med en så lite frisinnert mann som Gunnar Knudsen, bare fnøs han av brevet fra «1905-forræderen».<sup>26</sup>

I tiden fram mot regjeringsskiftet i 1913 haddde pressen ikke unnlatt å kommentere den latente rivaliseringen mellom de to sosialradikale statsmenn. Det tok tid før Knudsen tok kontakt med Castberg for å få ham med i regjeringen, og Castberg kommenterer at "Knudsen ikke er overlegen nok til å kaste av seg den personlige sjalusi som enkelte forsøker å puste opp".<sup>27</sup> Det er tydelig gjennom dagboken at forholdet mellom dem ble mer og mer spent, og flere ganger var Castberg på nippet til å kaste inn håndkledet, men ble likevel sittende, av hensyn til de mange sosialpolitiske saker han gjerne ville fremme. Flere ganger prøvde Knudsen å forlange at regjeringen skulle fremstå i Stortinget uten dissenser, men sosialministeren aktet ikke å la seg målbinde. De stadige sammenstøt med Knudsen slet: «Han er til det utrolige envis og stivsinnet og litet hen-

24 Brevsamling 381, Nasjonalbiblioteket, udatert. Sitert her fra Hoem 2011:598

25 Castbergs dagbok II:13

26 Castbergs dagbok II: 20. Bjørnson hadde hørt til de "svenskvennlige" i unionsstriden, mens Castberg sto på motsatt fløy.

27 Castbergs dagbok II:47

synsfull mot sine kolleger. Paa den anden side er han grei og radikal i mange sociale spørmaal, og har derved gang paa gang dæmpet min uvilje», noterte han 24. august 1913. Det var flere hendelser som nær hadde voldt hans avgang, men «Jeg har endnu for meget ugjort til at kunde gaa».

Da han til sist leverte inn sin avskjedssøknad i april 1914, lød søknaden til Kongen slik: "Da jeg er i Uoverensstemmelse med Regjeringens øvrige Medlemmer i flere betydningsfulde Spørmaal, og da jeg under den foreliggende Situation anser det som min Pligt at forfegte min Opfatning i Stortinget, specielt i Spørmaalet om Indførelse av tvungen Voldgift imot de fagorganiserte Arbeideres Protest og i Spørmaalet om Lettelser i Toldbeskatningen for de smaa Indtægter, andrar jeg herved om at maatte fratræ min Stilling som Medlem av Regjeringen. I Ærbødighet J. Castberg".<sup>28</sup>

Jacob Worm-Müller skriver i sin innledning til Castbergs dagbøker om avgangen: "Jeg sto den gang den Castbergske krets nær og vet at hans hensikt var å sprengne ministeriet og bryte ut med en radikal gruppe og foreta en ny konsolidering. Vi diskuterte det lenge i forveien og flere advarte ham mot å gjøre det. Tidspunktet var ikke heldig valgt og han gjorde det på en klosset måte, som virket illojal på hans kolleger. Det viste seg å være et feilgrep, han tok kampen opp på et galt grunnlag, tak-tikk var hans svake side, og mange av dem som sto ham nær i politisk syn, ble betenkelige. Gunnar Knudsen var sterkere og forsto bedre bøndene. De likte instinktmessig ikke saksføreren i Castberg og de reagerte overfor hans brudd med "Gunnar", overfor hans voldsomhet, hans teoretiske doktrinarisme".<sup>29</sup>

Rune Slagstad har plassert Johan Castberg som en av de nasjonale strateger og en sentral ideolog bak venstrestaten. Slagstads bok som kom i 1998 fikk store deler av Norges historikere og skribenter for øvrig til å benke seg ved PC-ene, og samlingen av anmeldelser og diskusjonsinnlegg kom året et-

<sup>28</sup> Sitert fra Morgenbladet 16.april aften 1914, s.4

<sup>29</sup> Innledning til Castbergs dagbøker bind 1:XVIII





*Castberg* talte saa indtrængende som om han var far til alle landets uegte barn.

*Faksimile fra "Hvepsen" 1915/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*

ter ut i boka *Kunnskapsregimer*. Her stiller bl.a. Trond Nordby og Knut Kjelstadli i hver sine tekster spørsmål ved Slagstads plassering av Castberg foran Gunnar Knudsen som venstrestatsideolog.<sup>30</sup> Kjelstadli mener Slagstad lar seg forføre av retorikken i Castbergs mange taler og tekster: "Den som har makt, handler, han skriver ikke, like lite som han går i demonstrasjonstog; der går avmakta". Nordby peker på Castbergs perifere plassering i venstrebevegelsen og hans korte funksjonstid som statsråd. Muligens blåser Slagstad Castbergs betydning for stort opp. Jeg mener likevel at hans betydning for velferdsstatens utforming ikke kan nedskrives som retorikk eller tilfeldigheter. Han skapte endringer både som statsråd, stortingsmann og offentlig frontfigur for sosialpolitikken.

30 Erik Rudeng (red) 1999:100 og 149

Knudsen er av sine biografer karakterisert som Norges første landsfader. Bortsett fra vitsetegningene om Castbergs faderskaper i debattene rundt barnelovene i 1915, er det vel ikke så mye landsfaderlig over Johan Castberg. Likevel kan han i stor grad regnes som far til den moderne sosialpolitikken. Han tenkte nytt og radikalt på en måte som skaffet gjennomslag for mange av hans konkrete saker i en tid som ennå ikke var moden for den sosialdemokratiske reformpolitikken. Jostein Nerbøvik sier det slik i sin anmeldelse av Slagstad: "Om nokon stad, finn vi hos Castberg grunnlaget for den norske velferdsstaten. I eit historisk perspektiv framstår den moderne velferdsstaten som ein tredje veg mellom reaksjon og revolusjon, og som eit tredje alternativ til marknadsstyrt liberalisme og plan-økonomisk sosialisme".<sup>31</sup> Dette var i stort både Knudsens og Castbergs prosjekt, dog mest tydelig uttrykt hos Castberg. I en valgkamptale foran valget 1918 presenterte han sitt partis (nå het det Radikale folkeparti) program slik: "Vort parti har den opgave i vort lands politik at holde den radikale fane høit; det har den opgave at søke at lede landet i frisindet demokratisk retning, at fremme sterkest mulig det sociale reformarbeide og samtidig at bygge op vor utvikling paa norsk, national grund. Den tid vi staar i, gir overfor dette arbejde forjættelser og forpliktelse".<sup>32</sup>

31 Rudeng (red)1999: 173

32 Samtiden 1918: 240

## Katti Anker Møller og Johan Castberg

Castbergs navn er i ettertid fremfor alt forbundet med barnelovene. Anne-Lise Seip hevder at Castberg ikke kunne slippe tak i barnelovene fordi Katti Anker Møller ikke slapp taket i Johan Castberg.<sup>33</sup> Både privat og politisk var det et tett bånd mellom de to. Det er ikke godt å si hva som fikk Castberg til å bli så opptatt av de ulykkelige mødre og barns skjebne. Han ble på en studietur i Dresden i 1890-årene inspirert til å gjøre noe for pleiebarn, og pleiebarnstilsynsloven 1905 hadde nok en kilde der, og i 1890-årenes debatter omkring "englemaker-systemet" og den høye spedbarnsdødeligheten i arbeiderklassen og hos barn av ugifte mødre. I Tove Mohrs bok om sin mor Katti Anker Møller, får vi også et inntrykk av at Katti var en viktig inspirasjonskilde. Sannsynligvis gikk inspirasjonen begge veier. Katti og Johan hadde siden ungdomsårene på Sagatun fulgt hverandre mer sporadisk gjennom familien. Men i 1900 havnet begge i Kristiania da både Kattis mann Kai Møller og Castberg var blitt stortingsmenn. Møllerfamiliens hjem Thorsø ved Fredrikstad hadde nettopp brent ned, og familien bodde derfor i Kristiania under gjenoppbyggingen. Her ble de omgangsvenner, og en kveld da en gruppe stortingsmenn var samlet hos Møllerfamilien, fortalte Katti om sin visjon om en lov for de ugifte mødre. "Dette var opp-takten til et enestående samarbeid mellom Katti Anker Møller og Johan Castberg", skriver Mohr, og fortsetter: Castberg hadde ikke bare et ypperlig hode, men et sjeldent fint og følsomt sinn, så der er ikke tvil om at rettferdighetssans og medfølelse har gjort ham til en naturlig forkjemper for saken".<sup>34</sup> Det ser ut til å ha vært en åpenbar forskjell i Castbergs opptreden privat og i de politiske fora. Castberg holdt sitt privatliv i stor grad for seg selv, og konen Karen er svært lite synlig i kildene. Men familien ser ut til å ha vært politikerens frisione der han hentet glede og inspirasjon til kampen ute. Også Worm-Müller fremhever i sin innledning til dagbøkene at den hardbarkede politikereren var en rørende øm ektemann og far, han elsket å leke med barna, "han hadde et merkelig barnetekke, kan-

33 Seip 1984: 194

34 Mohr 1968:60





*Katti Anker Møller sto Johan Castberg nær og var gjennom mange år hans samarbeidspartner og pådriver i kampen for barnelovene.  
Foto: Ukjent / NTB Scanpix*

skje fordi han innerst inne var et stort barn selv”.<sup>35</sup> I det dype engasjementet og i motet og viljen til å stå opp for sitt mål fant Katti Anker Møller og Johan Castberg hverandre som politiske tvillingsjeler. Hun reiste landet rundt og holdt foredrag, først om de ugifte mødre som hun holdt 70 forskjellige steder i Norge, senere om abort, prevensjon og mødrelønn. Hun skaffet seg rikelig med motstandere, som han, gjennom sin kompromissløse argumentasjon og radikale løsninger. I et brev til forfatterinnen Nini Roll Anker skriver Castberg i 1913: Jeg maa takke Dem for Deres varme og motige indlæg til forsvaret for Katti. Jeg er selv i tvil; men hun er en helt, - fin og stærk og ærlig, en sjæl brændende med varm og stille glød. Og De slo ned paa alt det selvgode snak, som buldret løs, gjorde det med festlig overlegenhet og kraft. Det var en glæde at læse Dem”.<sup>36</sup> Katti Anker Møllers foredrag *Moderskapets frigjørelse*, der hun blant annet krevde retten til prevensjon og abort, hadde fått både medisinerstanden og mer konservative kvinnesaks-kvinner, her særlig Ragna Nilsen, til å reagere med skarp avstand. I artikkelen ”Kvindesak”<sup>37</sup> tok Nini Roll Anker opp kvinnesakskvinnenes snerpethet overfor kjønnslivets problemer og forsvarte Anker Møllers synspunkter. Fru Møller fikk mange mektige motstandere for sin djerve seksualpolitikk, for eksempel la Sigrid Undset breidsiden mot henne ved flere anledninger. Kattis interesse var både kvinnepolitisk og sosialpolitisk, og hun søkte etter hvert mot arbeiderkvinnene for å samle støtte etter hvert som kvinnesakskvinnene vendte henne ryggen. Men hennes nærmeste allierte var Johan Castberg. Etter at Castberg var død i 1926, fikk hun i gave fra sin søster Karen et flagg med påskriften ”Fra barnelovenes far til barnelovenes mor”.

Vi kan spore en sterk vilje til å ansvarliggjøre fedrene i utformingen av barnelovene. Lovene slår fast et prinsipp om at det ikke er ekteskapet som skaper familien, men barnet. I denne ansvarliggjøringen av fedrene ligger det både et likestillingsprinsipp – lik rett og likt ansvar –, et krav fra samfun-

35 Castberg: Dagbøker II: XXI

36 Brevsamling 171, Nasjonalbiblioteket

37 Socialdemokraten 29.9.1913

net om at familiedannelse og barnproduksjon ikke er noen privatsak, og en erkjennelse av at staten har et ansvar for at samfunnets barn får den oppvekst og de livssjanser de har krav på. Barnelovene var revolusjonerende i det at de ga alle barn rett på navn og arv etter sin far, de slo fast et prinsipp om at forsørgelsen av barn er begge foreldres ansvar, og de erkjente til en viss grad at samfunnet måtte yte en skjerv til denne forsørgelsen der det var nødvendig. Denne skjerven, som i 1915 bare gjaldt for fattige barn i det første halve år av livet var en start på et familiepolitisk velferdssystem som er et av de gode kjennetegnene ved den nordiske modellen, og som i diskusjonene om pappapermisjonen i vår egen tid har nådd et nivå Katti og Johan neppe hadde tenkt muligheten av.

Det nære politiske vennskapet og samarbeidet mellom Johan Castberg og Katti Anker Møller varte livet ut, og selv om nok barnelovene var det mest intensive samarbeidsprosjektet, unnslo ikke Katti seg for å gi råd også i andre saker. I 1905 skrev hun til ham: "Kjemp for republikken til det siste"! I 1921 har Johan lurt på å skifte parti ved valget, og Katti skriver at det passer seg ikke for en gammel mann å skifte parti slik sent i livet, og han må iallfall ikke gå til kommunistene, "for du er venstremand og har alltid vært det". Dessuten måtte han passe seg så han ikke ble for tykk, da kunne han lett få slag; "Du kan godt tape 15 kilo og føle deg vel ved det". Denne fortligheten og det brennende engasjementet hos begge to ga nok begge styrke til å stå i de politiske stormene de havnet i og satte seg i. Med en viss rett kan man vel si at om Johan Castberg var sosialpolitikkenes far, så var Katti Anker Møller familiepolitikkenes mor. De levde i en tid der kvinnesfærer og mannsfærer i stor grad var atskilte, og kjønnene hadde ulike oppgaver. Det ga farge til de politiske løsninger de så. I deres tid var dette radikale løsninger. "Politikken er den kilde, som kan samle alle kræfter om det maal, at gjøre livsvilkaarene bedre og lysere for folket i vort land", sa Castberg i valgkampen i 1912. Politikkenes mål var å løfte de svake opp til et høyere nivå, en bedre standard. Det var både hans og Katti Anker Møllers politiske drivkraft. Samtidig var det en kamp

for retten til å bestemme selv i viktige privatlivsspørsmål som ekteskap og skilsmisse, der Castberg fikk gjennom en radikal skilsmisselov i 1909, og i forhold til retten til selv å bestemme over barnefødsle. I seksualpolitikken måtte staten sørge for likestillingen gjennom å støtte den svakeste part og kreve ansvar av den sterkeste. I barnelovene var det barnefedrene, der staten krevde at de skulle ta sin del av ansvaret for det liv de hadde bidratt til å sette til verden. Dermed blir barnelovene både et bidrag til individets rettigheter og til en sterkere offentlig kontroll over privatlivet.<sup>38</sup>

### **«Minister uten departement» - de sosiale sakers gjennomføring.**

Castberg hadde forberedt en rekke av tidens store sosialpolitiske saker i den korte tiden han satt som statsråd. Men det var som odelstingspresident han manøvrerte mange av dem fram til lovlig vedtak i Stortinget. Ikke minst gjaldt dette barnelovene, som hadde vært et vedvarende stridstema i nesten et tiår. Keilhau skriver i sitt portrett av Castberg i Norsk biografisk leksikon (1): «Stortinget i 1915 utførte et meget omfattende lovgivningsarbeide; neppe i nogen anden periode er saa mange vigtige lovsaker blit behandlet. Som odelstingspresident viste Castberg sig at ha betydelige evner til at lede de mange indviklede debatter i denne session. Ved siden av sit præsidentvirke fik han ogsaa tid og anledning til at kjæmpe flere av sine egne ideer fram. Det var saaledes Castberg som bar byrderne ved gjennomføringen av lovene om smaabruk og boliglaan, om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter, om sykeforsikring, om forsorg for barn og om barn, hvis forældre ikke har indgaaet egteskap med hverandre, likesom han øvet stor indflydelse under behandlingen av loven om arbeidstvister». Alle disse sakene hadde han gjort forarbeider til som minister. Ved sin avgang i 1914 byttet han plass med Kristian Friis Petersen, som i stor grad var hans meningsfelle

38 Om seksualpolitikken som uttrykk for både demokratisering og disiplinering, se Kari Melby og Bente Rosenbeck: Reproduksjon som fortolkningsramme for de nordiske velferdsstater: Foucault møter Giddens, i Tidsskrift for Kjønnforskning nr 1-2 2009:28-46

i de sosiale sakene. Det ser derfor ikke ut til at han led noen særlig ulempe ved ikke lenger å være under de beskyttende vinger – eller kanskje heller pisken – til «han Gunnar».

Tidligere historikere som Jens Arup Seip og Rolf Danielsen har hevdet at det nasjonale argument først og fremst fungerte som vikarierende motiv for politikerne; de var egnet til å samle støtte om de konkrete saker politikerne ville ha gjennomført. Den politiske ringreven Castberg var ikke fremmed for å bruke den nasjonale retorikken for å sanke støtte til sin sosialradikale agenda. Samtidig var han en visjonær politiker med tiltro til det politiske arbeidet som et viktig nasjons-



Faksimile fra "Hvepsen" 1914/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

byggingsprosjekt. Det nye Norge skulle bygges gjennom nasjonal kontroll over naturressurser som vannkraft og jord og gi arbeid og brød til det brede lag av arbeidere både i industri og primærnæringer. Og det nye Norge skulle inkludere alle og bygge på det viktigste ressursgrunnlaget i landet: menneskematerialet, den oppvoksende slekt. Som sosialliberaler var han mer opptatt av nasjonen som et hjem enn av arbeiderklassen som en sosial gruppe i motsetning til andre grupper, han ville bygge bro mellom klassene heller enn å drive klassekamp – og måtte klassene stå mot hverandre, var det demokratiets virkemidler som skulle brukes, ikke de revolusjonære. Kanskje kan han sees som en "Bismarck light" i sosialpolitikken, men han var også inspirert av den engelske sosialpolitikken der fagorganisasjonene også hadde et ord med i utformingen av en arbeiderpolitikk. I spørsmålet om arbeidstvistloven, som ble vedtatt i 1915, mente han i motsetning til Knudsen at voldgift ikke kunne innføres mot partenes vilje. Hans motivasjon for sosiale reformer var ikke pasivisering som hos Bismarck – og i noen grad Knudsen - men nasjonal integrasjon og sosial rettferdighet. I årene forut for sosialdepartementets opprettelse hadde Castberg en treårig pause fra rollen som stortingsrepresentant og benyttet denne til å reise og sette seg godt inn i andre lands sosialpolitiske løsninger. Det var en kunnskapsrik og oppdatert politiker som gikk inn som vår aller første sosialminister – eller mer formelt: Handels-, fiskeri-, sosial- og arbeidsminister. Hans 30-årige rolle som formann i Opplandenes arbeidernesamfunn knytter ham til en mer moderat tradisjon enn det klassekamporienterte Arbeiderpartiet, men selv mente han - og for sin tid med rette - at hans sosiale politikk var en radikal politikk, slik det demokratiske parlamentariske system fra 1880-årene fremsto som et radikalt system.

Etter 1905 kom de sosiale og økonomiske spørsmål i sentrum for politikken og Castbergs nasjonalisme ble nå rettet mot å bevare Norges økonomiske selvstendighet (bl.a. gjennom konsesjonslovene) og å bygge nasjonen også for de små i samfunnet. Han holdt front mot arbeiderbevegelsens internasjonala-

lisme og forsvarsnihilisme, men ellers vendte han seg i de senere år mer i retning av arbeiderbevegelsens idealer. I et foredrag om det Radikale Folkepartis politikk foran valgene i 1918 sier han at partiet skulle være ”surdeigen i demokratiet i retning av radikal politik, det har været vor opgave like fra vi begynte vor deltagelse i Stortinget, og er det uendret fremdeles”.<sup>39</sup> I eldre år måtte altså Katti Anker Møller minne ham på at han var venstremann og ikke kommunist. Svigerinnen Ella Anker, som var arbeiderpartimedlem skrev imidlertid brev til ham der hun hilste fra Martin Tranmæl som ønsket ham velkommen i arbeiderbevegelsen: ”Arbeiderne forstår Castberg, og vil gjerne ha ham”, var budskapet. Så langt gikk det imidlertid ikke med Johan Castberg, og julaften 1926 døde han, 64 år gammel. Wilhelm Keilhau skrev i sin nyttårskronikk i Samtiden at med Castberg var den eneste aktive politiker som representerte kontinuiteten i norsk samfunnsutvikling borte.<sup>40</sup> Det var en aktiv politiker som ikke bare representerte kontinuitet, men som i stor grad hadde lagt til rette for fremtiden.

39 Samtiden 1918: 246

40 Samtiden 1927: 1

## Kilder og litteratur

Aftenposten 17.3.1914

Bjørnson, Øyvind: *På klassekampens grunn (1900-1920)*  
Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 2,  
Tiden 1990

Bjørnson, Øyvind: *100 år for bedre arbeidsmiljø. 1893-1993*  
Arbeidstilsynet 100 år. Tiden 1993

Bjørnson, Øyvind: "Hvad vil mit kald blive"? Den unge Johan  
Castberg. Artikkel i Festskrift til historisk institutts 40  
års jubileum, Bergen 1997

Bjørnson, Øyvind: *Johan Castberg*, s.156-158 i Norsk bio-  
grafisk leksikon bind 2, Cappelen 2000

Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet: *Langsomt ble  
landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894-1994.*  
Ad Notam 1994

Castberg, Johan: *Dagbøker I og II.* Cappelen 1953

Fuglum, Per: *Norge i støpeskjeen.* Norges Historie 1884-1920.  
Cappelen 1978

Haavet, Inger Elisabeth (red): *Katti Anker Møller. Mødrenes  
forkjemper 125 år.* Senter for humanistisk kvinneforsk-  
ning 1993

Hoem, Edvard: *Syng mig hjem.* Bjørnstjerne Bjørnson  
1890-1899. Oktober 2011

Johansen, Kristin: *Hvis kvinner ville være kvinner.*  
Sigrid Undset, hennes samtid og kvinnespørsmålet.  
Aschehoug 1988

Keilhau, Vilhelm: *Johan Castberg*, i Norsk biografisk leksikon  
1925

Keilhau, Vilhelm: Diverse artikler i Samtiden 1912-1926



- Lie, Einar og Hege Roll Hansen: *Faktisk talt*. Statistikkens historie i Norge. Oslo 2001
- Lie, Haakon: *Martin Tranmæl – et bål av vilje*. Tiden 1988
- Malthus, Thomas Robert: *Om befolkningslova*. Samlaget 1975
- Mohr, Tove: *Katti Anker Møller – en banebryter*. Oslo 1969
- Morgenbladet 14.4.1914
- Olstad, Finn: *Med knyttet neve*. LO's historie 1899-1935. Pax 2009
- Rudeng, Erik (red): *Kunnskapsregimer*. Debatten om De nasjonale strateger. Pax 1999
- Seip, Anne Lise: *Sosialhjelpstaten blir til*. Norsk sosialpolitikk 1740-1920. Gyldendal Fakkell 1984
- Slagstad, Rune: *De nasjonale strateger*. Pax 1998
- Stortingsforhandlingene 1913
- Tidsskrift for Kjønnforskning 1-2/2009

## «Reformativ politikk» – ideal og virkelighet i et regjeringskontor<sup>1</sup>

*Per Haave*

Norge skal bli «en velferdsstat som ser det som sin oppgave å gjøre livet verd å leve for oss alle», sa høyesterettsjustitiarius Paal Berg, Hjemmefronten og Arbeidsrettens leder, i en radiotale 9. mai 1945.<sup>2</sup> Det var et framtidsrettet utsagn festet til en ny sosialpolitisk tanke fra 30-åra: Det som startet i 1894 som en ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere, skulle bli en fullstendig trygd mot inntektsbortfall for alle. Tanken nedfelte seg i partienes fellesprogram fra 1945. Der var ordet «velferdsstat» fraværende, men ideen om å erstatte fattigvesenet med en felles trygd for syke, uføre, arbeidsløse og gamle er i ettertid betraktet som et viktig skritt mot en «velferdsstat» mange mener ble realisert med en folketrygd fra 1967.

Berg hadde vært den siste av fire sosialministere i Gunnar Knudsens venstreregjering (1913–1920). Den første var Johan Castberg, Sosialdepartementets arkitekt med tanker om et forvaltningsorgan for «en virkelig reformativ politikk».<sup>3</sup> Etter 1945 gjorde ikke den påtenkte sosialreformen i Felles-

<sup>1</sup> Takk til Aksel Hatland og Stein Kuhnle for kommentarer til et førsteutkast.

<sup>2</sup> Berg 1945.

<sup>3</sup> S.tid. 1161 (14.5.1913).



*Høyesterettsjustitiarius Paal Berg, ca. 1940.  
Foto: NTB/Scanpix*

programmet det mindre aktuelt med en aktiv reformpolitikk, men ble Sosialdepartementet en reformkraft i «velferdsstatens» utvikling? I 1960 omtalte Agnar Kringlebotten (V), en nestor i embetsverket, Sosialdepartementet som et aktivt, dynamisk og godt organisert forvaltningsorgan. I 1978 syntes tidligere sosialminister Tor Halvorsen (A) at departementet var konservativt og redd for kostnader og konsekvenser.<sup>4</sup>

Kapitlet omhandler Sosialdepartementet i perioden ca. 1945–1975, med vekt på politisk aktivitet knyttet til enkelte trygdereformer og organisasjonsutvikling.<sup>5</sup> Til slutt vurderes to spørsmål: Var departementets sosialpolitiske målsetting i første halvdel av 70-åra annerledes enn i tidlig etterkrigstid? Ble Sosialdepartementet endret fra et klassisk byråkrati til et redskapsbyråkrati?

## Barnetrygd for arbeidsfred

Barnetrygdloven av 1946 var den første trygden uten behovsprøving. I ettertid er den blitt et symbol på overgangen til en ny sosialpolitikk. Det ville ikke vært tilfelle hvis Stortinget hadde vedtatt arbeiderpartiregjeringens opprinnelige forslag.

Barnetrygd var blitt utredet og drøftet før krigen.<sup>6</sup> Regjeringens opprinnelige forslag, som var nær identisk med en NS-lov om barnetrygd for medlemmer av syketrygden<sup>7</sup>, var likevel ikke et svar på den sosialpolitiske debatten om barnetrygd. Sosialministeren, legen Sven Oftedal, hadde lagd et forslag som skulle sikre arbeidsfreden av hensyn til den økonomiske gjenreisningen av landet. Det var «arbeidsministeren» Oftedal som fikk regjeringen til å legge forslaget på Stortingets bord.

<sup>4</sup> Seip 1994: 377, 379.

<sup>5</sup> Virksomheten til Helsedirektoratet, som også var en avdeling i Sosialdepartementet fram til 1983, er holdt utenfor, liksom flere andre sosialpolitiske felt både innenfor og utenfor departementet. Kommunal- og arbeidsdepartementet, som også tilhører forhistorien til Arbeidsdepartementet, berøres sporadisk. Framstillingen av organisasjonsutviklingen er basert på Kolsrud 2008 og *Norges statskalender*.

<sup>6</sup> Seip og Ibsen 1989.

<sup>7</sup> Sørensen 1991: 133–142.

Bakgrunnen var at Elias Volan, LOs representant i Lønnsnemnda, under behandlingen av lønnskonflikten mellom LO og NAF (nå NHO) i september 1945 mente arbeidsgiverne skulle gi et familietillegg utover fastsatt lønnsnivå, og at staten burde dekke tillegget hvis bedriftens lønnsomhet var dårlig.<sup>8</sup> Helt urealistisk, sa Oftedal til LO-leder Konrad Nordahl.<sup>9</sup> Samtidig ønsket Oftedal å lette det økonomiske trykket i barnerike arbeiderfamilier. De opplevde et fall i levestandard som det i Oftedals øyne var politisk og økonomisk umulig å forhindre med en generell lønnsøkning. Derfor burde LO la prinsippet «samme lønn for samme arbeid», som ga ulik levestandard, vike til fordel for et prinsipp om «samme levestandard for

<sup>8</sup> RA/S-1454/A/L0001. Sak nr. 1. Kjennelse 12.9.1945.

<sup>9</sup> RA/S-1272/B/L0003. Brev til Nordahl fra Oftedal, 20.9.1945.



*LO-formann Konrad Nordahl og direktør i Norsk Arbeidsgiverforening Asbjørn Petter Østberg (t.v.) ved tariffoppgjøret, mars 1958.*

*Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

samme arbeid», og støtte et forslag om en arbeidslivsfinansiert barnetrygd. Nordahl var kritisk, men Oftedal mente LO-ledelsen burde «ta denne tørnen», også av taktiske hensyn: Det ville være lettere å vinne gehør for krav om lønnsøkning hvis det samtidig ble krevd bedre levestandard for barnerike familier.

Barnetrygdspørsmålet ble ytterligere aktualisert av striden om et tariffestet tillegg på 12 øre i timen for menn og 8 øre for kvinner fra 1939, og som ble fjernet året etter. I 1945 reiste fagorganiserte krav om etterbetaling. Ulovlige streiker fulgte. LO tok saken til Arbeidsretten, men motvillig fordi en eventuell etterbetaling til LOs medlemmer ville påføre bedriftene en stor merutgift. Det ville true stabiliseringslinjen, og dermed den økonomiske veksten som ifølge statsminister Einar Gerhardsen var nødvendig for å unngå ny «søndagsstillhet» i Sosialdepartementet.<sup>10</sup>

I desember 1945 ble NAF frifunnet, trolig til LOs lettelse.<sup>11</sup> Oftedal lovt å fremme en barnetrygdproposisjon. Den forelå 4. januar 1946. Trygden skulle bare gå til medlemmer av sykestrygden med inntekt under en viss grense. Faren for stor-konflikt gled over.

Barnetrygden skulle kompensere for tapt øretillegg. For Oftedal var det likevel viktigere å stille en «forsonende» trygd i utsikt før tarifforhandlingene våren 1946, fordi det ikke kunne forventes noen generell lønnsøkning. Om barnetrygden kunne bidra til «varig arbeidsfred», var «meget vunnet», selv om den ville bli kritisert for bare å gjelde «en del av folket».<sup>12</sup> Proposisjonen sa ingenting om dette, men Oftedal la kortene på bordet i en konfrontasjon med konsulent Knut Getz Wold i Finansdepartementet.<sup>13</sup>

10 Gerhardsen 1949: 201.

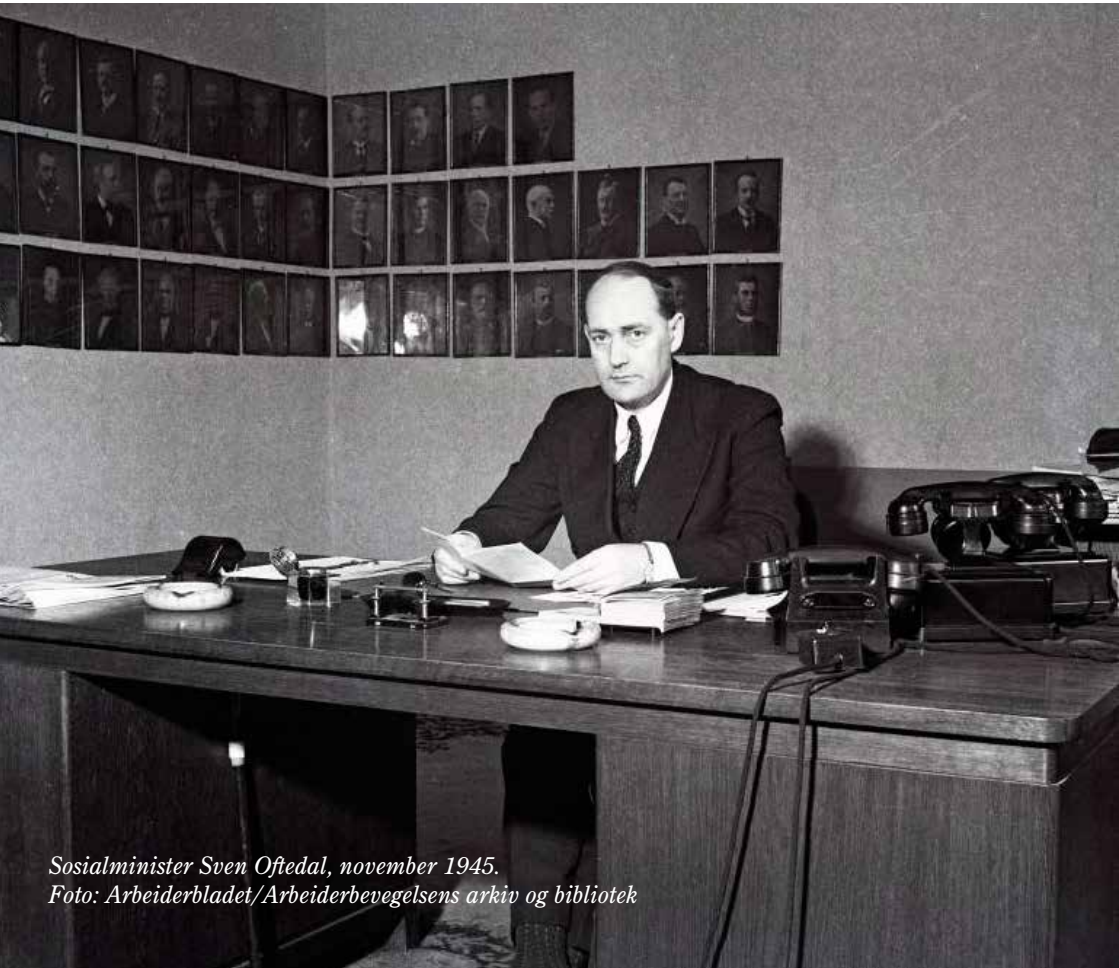
11 RA/S-1538/D/Da/L0259. Sak nr. 3/1945. Nærmere om striden, se Pryser 1988: 538–546.

12 «Tarifforhandlingene til våren av største betydning for gjenreisningsarbeidet».

13 RA/S-1282/D/L0277. Brev til Getz Wold fra Oftedal, 14.1.1946.

Getz Wold, sosialøkonom og venstremann, hadde deltatt i barnetrygddebatten i 30-åra. Han syntes proposisjonen bar preg «av den gamle sosialforsikringsideologi fra tiden før den første verdenskrig». <sup>14</sup> Han avviste kontantlinjen fordi pengene neppe ville komme barna til gode. Bare naturallinjen, med streng regulering av produksjon og forbruk, kunne sikre barnas levestandard. Getz Wold lot seg opprøre av mer. Vilåårene var i forslaget satt slik at bare en del av barnefamilieene fikk barnetrygd. Hvordan kunne regjeringen utelukke familier med 46 prosent av barna, og hvordan kunne den foreslå «den mest regressive beskatningsform som overhodet eksisterer» ved å la arbeidsgiverne betale det hele med trekk i lønningsposen?

14 RA/S-1282/D/L0277. PM. Proposisjonen om barnetrygd, 9.1.1946.



*Sosialminister Sven Oftedal, november 1945.  
Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*



Oftedal slo tilbake. Arbeidsfreden måtte bevares. Hvis det kunne skje med barnetrygd, var det uvesentlig om den bar preg av gammel forsikringsideologi. Naturallinjen var vurdert, men ikke omtalt i proposisjonen fordi det var «spillfekteri» å drøfte «samfunnsmessig regulering» av barnefamilienes forbruk i en tid med rasjonering, vareknapphet og mangel på arbeidskraft. Når Getz Wold forsvarte naturallinjen, røpet han en tenkemåte fra en tid da overproduksjon og overflødig arbeidskraft preget den sosialpolitiske diskusjonen, foruten en dårlig forståelse av arbeidernes behov. At det ikke kunne garanteres at pengene kom barna til gode, syntes ikke Oftedal var et argument for statsregulert hushold: «Har man med banditter å gjøre, så nytter det lite hvilke ordninger man finner fram til, – de fleste kan missbrukes [sic] og uthules.» Han trodde ikke «så mange mødre» ville kaste bort pengene på «Vinmonopolet eller liknende», «det store, store flertall» ville nok først og fremst fornye barnas garderobe.<sup>15</sup>

De to var uenige om hvem som var økonomisk verst stilt. Når Getz Wold hevdet at det var småbrukere og fiskere, tok han feil, mente Oftedal: «De store familiene som lever på en ren pengehusholdning og på vanlige arbeiderlønninger, har det for tiden, etter mitt inntrykk, vanskeligst.» Barnetrygden skulle gå til de mest trengende, men uenigheten gjaldt mer enn hensynet til hvem som var verst stilt økonomisk. Oftedal hevdet også forsorgsprinsippet i arbeidsfredens tjeneste.

## **En annerledes barnetrygd likevel**

I Stortinget vakte det misnøye at småbrukere, bønder, fiskere, mange håndverkere og andre selvstendige var holdt utenfor, og protestene strømmet til utenfra. I august 1946 gjorde regjeringen retrett. Den trakk proposisjonen og fremmet en ny, med forslag om en skattefinansiert barnetrygd til alle familier med mer enn ett barn under 16 år, med mindre ingen av foreldrene var norske statsborgere.

15 RA/S-1282/D/L0277. Brev til Getz Wold fra Oftedal, 14.1.1946.



Stortingets sosialkomité gjorde to endringer. Trygd skulle også gis til første, eventuelt eneste, barn dersom biologisk forsørger var enke, enkemann, skilt eller ugift. Det dreide seg om 30 000–40 000 barn. Komiteen ville dog ikke påta seg ansvaret for en utgiftsøkning på åtte millioner som denne utvidelsen ville innebære. Sosialdepartementets økonomiske rammer skulle beholdes, men ytelsene til den enkelte skulle reduseres for å kunne hjelpe barn som uforskyldt var kommet i en vanskelig stilling, sa Rakel Seweriin (A), komiteens ordfører.<sup>16</sup> Innstillingen ble vedtatt enstemmig uten debatt.

Barnetrygden ble Norges første trygd uten behovsprøving. Utfallet skyldtes dels et prinsipielt ønske om et tiltak uten anstrøk av fattighjelp, dels et ønske om å imøtekomme ulike særinteresser i by og land uten å tyngte administrasjonen med beregning av mottakernes formue og inntekter. Strengt tatt var ikke barnetrygden en sosialtrygd. Den skulle ikke dekke inntektsbortfall, men være et økonomisk bidrag til barnefamilier. Målet var å minske forskjellen i levestandard mellom forsørgere og ikke-forsørgere, ikke å heve levestandarden til bestemte grupper.

## Et politisk utredningsorgan avvikles

Sosialdepartementet gjorde «gjenreisningen» av førkrigsåras trygdeordninger til sin første trygdepolitiske oppgave. Oppgaven innebar også å forenkle eksisterende ordninger, og gjøre dem mer sjenerøse, noe som kom til å ta mye av departementets tid fram til 1947.<sup>17</sup> Neste oppgave var å forberede Fellesprogrammets sosialreform ved å utrede «*en samtrygd som kan dekke alle de forskjellige former for inntektsbortfall*». Enkelttrygdene skulle samles og koordineres med så vidt mulig ensartete prinsipper for stønad, finansiering og administrasjon. Det vil reise mange og vanskelige spørsmål, men arbeidet skal føres fram i «raskt tempo», sa Oftedal i 1946.<sup>18</sup>

16 O.tid. 561–562 (4.10.1946).

17 RA/S–1005/D/Da/L0070. Norges sosialpolitiske stilling 1947.

18 Oftedal 1946: 343, 349.

Fellestrygd var ikke et nytt mål. Det var satt av Sosiallovkomiteen, nedsatt av regjeringen Nygaardsvold (A) i 1935 med til sammen fire medlemmer fra Arbeiderpartiet, Bondepartiet, Høyre og Venstre, og med Inge Debes, byrettsdommer og mangeårig sosialpolitisk ideolog i Arbeiderpartiets sosialdemokratiske fløy, som leder. I praksis var den politiske komiteen et utredningsorgan for Sosialdepartementet, med byråsjef Agnar Kringlebotten, Venstres representant i komiteen, som bindeledd.

Sosiallovkomiteen prioriterte enkeltrygder, samordningen ble liggende. Med hjelp fra sakkyndige fulgte innstillinger som resulterte i en midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre (1936) og lover om alderstrygd (1936) og arbeidsløshetsstrygd (1938). Alderstrygden, som bygde på en aldri iverksatt lov fra 1923, sikret alle over 70 år en viss inntekt.

Inntil 1940 utredet komiteen også reformer av barneomsorgen og åndssvakeomsorgen, og avga innstillinger om syketrygd for alle, uføretrygd og arbeidsformidling. I sum et løft, men ingen løfter om en sjenerøs sosialpolitikk. «Når det gjelder utgiftene må en være oppmerksom på at en har regnet med forholdsvis små stønadsbeløp», sa Debes i 1939.<sup>19</sup> I første omgang var målet «tilstrekkelig» hjelp til «de mest nødlidende». Debes bar likevel på en ambisjon som pekte ut over forsorgsprinsippet. På sikt skulle trygdene dekke de «alminneligste almenbehov for hus, mat og klær» til «hele det arbeidende folk» ved sykdom, invaliditet eller mangel på arbeid. Deretter skulle det innføres stønader til barn og enslige mødre og «en aktiv befolkningspolitikk» med bolig, kosthold og eugenikk som viktige innsatsområder.<sup>20</sup>

19 RA/S-1282/D/L0079. P.M. om retningslinjer for finansiering av de sosiale trygdelover og av den videre sosiale omsorg (Debes), 22.9.1939.

20 Samme sted.

Etter frigjøringen skulle Sosiallovkomiteen forberede Fellesprogrammets sosialreform i den hensikt å skape en «grunnikkerhet for det norske folks eksistens».<sup>21</sup> Arbeidet lot seg ikke straks påbegynne. Debes ledet Sosialdepartementets krigsbarnutvalg, Høyre trengte en ny representant. Valget falt på lederen i Høyrekvinneres Landsforbund. Debes hadde foretrukket en mann, han syntes det var vanskelig å finne «en helt ut skikket høyrekvinne».<sup>22</sup> Han ønsket også medlemmer fra Norges Kommunistiske Parti og Kristelig Folkeparti for å ivareta det politiske samholdet som var kommet til uttrykk med Fellesprogrammet. I oktober 1945 ble saken stilt i bero fordi regjeringsspørsmålet var uavklart.<sup>23</sup>

5. november var arbeiderpartiregjeringen på plass, Krigsbarnutvalgets innstilling var to dager gammel og Debes hadde fortsatt permisjon fra sitt dommerembete for å fullføre arbeidet med sosialreformen. 21. november syntes byråsjef Berger Ulsaker i Sosialdepartementets alminnelige avdeling at Debes burde få «sitt komiteapparat i orden».<sup>24</sup> Fire dager seinere døde Debes brått. Ulsaker drøftet komiteens framtid med sosialministeren, som heller ville ha komiteer for spesielle oppgaver.<sup>25</sup> Trolig ønsket Oftedal et reformarbeid i regi av sakkyndige komiteer, og ikke en politisk komité. Fellestrygden skulle dog utformes i Sosialdepartementet.

21 RA/S-1268/D/De/L0556. Brev til Sosialdepartementet fra Debes, 23.5.1945,

RA/S-1282/D/L0079. Brev til Sosialdepartementet fra Debes, 20.6.1945.

22 RA/S-1268/D/De/L0556. Brev til Sosialdepartementet fra Debes, 20.6. og 21.6.1945, «Sosiallovkomiteen». Notat ved Ulsaker, 27.6.1945, «Oppnevning av nye medlemmer i Sosiallovkomiteen». Notat ved Ulsaker, 29.8.1945.

23 RA/S-1268/D/De/L0556. Ulsakers bemerkning, 11.10.1945, på notat av 29.8.1945 (note 22), brev til Sosialdepartementet fra Debes, 3.11.1945, samt kommentar fra Oftedal, 8.11.1945.

24 RA/S-1268/D/De/L0556. P.M. Supplering av Sosiallovkomiteen (Ulsaker), 21.11.1945.

25 RA/S-1268/D/De/L0556. Udatert kommentar fra ekspedisjonssjef Frydenberg på Ulsakers P.M. av 21.11.1945 (note 24).

## Sosialdepartementets store reformplan

Forberedelsen av en fellestrygd, eller «samtrygd» som den nå ble kalt, startet høsten 1946. Året etter ble «samtrygd» om-døpt til «folketrygd», etter forslag fra Agnar Kringlebotten, nå ekspedisjonssjef i Trygdeavdelingen, som var blitt opp-rettet i 1939 som en direkte følge av den nye sosiale reform-politikken.<sup>26</sup> Ordet «folketrygd» stammet fra Trygdekomiteen av 1907, som hadde lansert det som et begrep om en kombi-neret alders- og uføretrygd for hele folket.<sup>27</sup>

Sven Oftedal var nedlesset med oppgaver, særlig arbeids-saker, og i egne øyne manglet han detaljkunnskaper om øko-nomiske sider ved en folketrygd.<sup>28</sup> Han overlot forberedelsen til et internt utvalg ledet av Knut Getz Wold, som han tross feiden om barnetrygden knyttet til seg som sekretær i august 1946, i påvente av en statssekretærstilling. Den ble opprettet juli 1947 som en politisk stilling. Det hindret ikke valget av Getz Wold: «Han var fullt klar over at jeg var Venstremann, og at det her dreide seg om et politisk verv. Men det spilte ingen rolle, mente han. Min store oppgave ville bli å utarbei-de utkast til stortingsmeldingen om Folketrygden, Sosial-departementets store reformplan».<sup>29</sup> De øvrige i utvalget var den politisk konservative Finn Alexander, departementets trygdetekniske konsulent som i 1949 ble Rikstrygdeverkets sjef, og Trygdeavdelingens konsulent Hans Cappelen, jurist med fortid i Mot Dag, seinere sosialrådmann i Oslo (1951–1972). Alexander beregnet kostnader. Cappelen skrev om helse-stellet, for så vidt en naturlig oppgave for helsedirektør Karl Evang, men Oftedal var «misfornøyd» med Evang, han var så ofte på internasjonale konferanser at han «vanskjøttet» sitt arbeid her hjemme, skal han ha sagt til Getz Wold.<sup>30</sup>

26 RA/S–1282/D/L0082. Referat fra Sosialdepartementets møte med Rikstrygde-verket og Trygdekassenes landsforening 10.11.1947.

27 Se Aksel Hatlands kapittel i denne boka.

28 RA/S–1282/D/L0080. Samtrygden (Oftedal), 14.10.1946.

29 RA/PA–0627/D/Dg/L0056. «I samarbeid». Kapittel 7 (udatert manuskript).

30 RA/PA–0627/D/Dg/L0055. Dagboksnotater, 24.8.1946.

*Ekspedisjonssjef i Handelsdepartementet, Knut Getz Wold i oktober 1958.  
Han var Venstremannen som ble Sven Ofstedals statssekretær i 1947.  
Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*



Getz Wold utarbeidet storparten av meldingen. Det var en «omfattende og krevende» oppgave. Samtidig var han stolt av å stå sentralt i «utformingen av den viktigste delen av norsk sosialpolitikk». Samarbeidet med Oftedal fant han «meget godt»: «Han hadde sjelden noe ønskemål om justeringer i mine utkast».<sup>31</sup>

En stortingsmelding var ingen selvfølge. Departementet skulle ta «herredømmet over tempoet i arbeidet» for å unngå en prosess som ville «forhale saken i ganske betydelig grad», framholdt Oftedal i 1946. Derfor skulle departementet lage en rekke lovforslag til åpningen av Stortinget i 1949. Oftedals teknokratiske reforminitiativ ble likevel temmet, av den demokratisk argumenterende planøkonomen Getz Wold. Reformplanen burde luftes i full offentlighet, mente Getz Wold, som fra starten hevdet at Sosialdepartementet skulle høre «Stortingets og folkets reaksjon» før detaljbearbeidningen.<sup>32</sup> Høsten 1947 fikk han gjennomslag for dette.<sup>33</sup>

Da Getz Wold gikk til Handelsdepartementet som ekspedisjonssjef 1. april 1948, var meldingen klar, med et innhold som Oftedal i «hovedsak» sto for og lovte å kjempe for.<sup>34</sup> Den inneholdt en plan om skrittvis utbygging etter hvert som økonomien ville tillate det: fra uføretrygd til mer sjenerøse alders- og uføretrygder, utbygging av syke-, arbeidsløshets- og yrkesskadetrygdene, til slutt forsørgertrygd og revisjon av barnetrygden. Det ble skilt mellom «pensjonstrygder» for gamle og uføre og «inntektstrygder» for syke og arbeidsløse. De første skulle være flate og sikre en minimumsstandard, de andre inntektsgraderte for å sikre en nær tilvant levestandard. Gradering ble ikke ansett som ideelt, fordi det ville sementere

31 RA/S-1282/D/L0080. Udatert arbeidsplan, RA/PA-0627/D/Dg/L0056. «I samarbeid». Kapittel 7 (udatert manuskript).

32 RA/S-1282/D/L0080. Samtrygden (Oftedal), 14.10.1946, Samtrygden (Getz Wold), 24.10.1946, Samtrygden (Getz Wold), 7.10.1946.

33 RA/S-1282/D/L0082. Referat fra Sosialdepartementets møte med Rikstrygdeverket og Trygdekassenes landsforening 10.11.1947. Begrunnelsen er ikke referert.

34 RA/S-1282/D/L0083. Brev til Mette Oftedal fra Aaslaug Aasland, 8.12.1948. RA/PA-0627/D/Dg/L0056. «I samarbeid». Kapittel 7 (udatert manuskript).

økonomisk ulikhet, men man fryktet «misnøye» dersom man nå fjernet en ordning som alt var innført i trygder for midlertidige inntektstap.

## **Folketrygdplanen møter motbør**

I 1945 hadde Arbeiderpartiet sett det som «en milepel i norsk politikk» at partiene var enige om å erstatte fattighjelpen med «en fellestrygd mot sykdom, uførhet, arbeidsløshet og alderdom». <sup>35</sup> Men motkreftene lurte, først og fremst innen Arbeiderpartiet.

Statsminister Gerhardsen inviterte Knut Getz Wold til å presentere folketrygdmeldingen i regjeringskonferanse 6. april 1948. I referatet står det bare at «[r]edegjørelsen ble foreløpig tatt til etterretning». <sup>36</sup> Finansminister Olav Meisdalshagen hadde imidlertid vært kritisk. Etter hans mening var en kostbar sosialreform uforenlig med målet om økonomisk vekst. Da Meisdalshagen kort tid etter insisterte på å få innvendingene inntatt i meldingen, ble man enige om at Finansdepartementet skulle redigere noen merknader. Men, noterte Getz Wold, hvis disse ble «for ille» skulle de stå for departementets «egen regning». <sup>37</sup>

Merknadene lot seg ikke «flette [...] inn», de må inntas i stortingsmeldingens siste avsnitt som departementets egne, var beskjeden Meisdalshagen ga til Oftedal og Gerhardsen. Han la ved en tresiders tekst om hvorfor folketrygdplanen ville reise «en rekke omfattende problemer av finansiell, administrativ og politisk karakter». <sup>38</sup> Samtidig ba han om at Stortinget ikke måtte få meldingen før den var drøftet i Arbeiderpartiets stortingsgruppe.

35 *Arbeid og samvirke* (1945).

36 RA/S-1005/A/Aa/L0005. Referat fra regjeringskonferanse 6.4.1948.

37 RA/PA-0627/D/Dg/L0056. Dagboksnotater, 6.4. og 12.4.1948.

38 RA/S-1005/D/Da/L0070. Brev til Sosialdepartementet med gjenpart til statsministeren fra Meisdalshagen, 28.4.1948.

Oftedal ble nedslått av finansministerens «konservative motstand», noterte Getz Wold, som forgjeves forsøkte «å kvikke ham opp»: «Meisdalshagens sterke motstand var nok av de ting som Oftedal tok tyngst den siste tiden. Han var svært nedtrykt siste gangen jeg snakket med ham om det.» Da Oftedal døde sankthansaften 1948, ble Getz Wold alvorlig bekymret for motstanden fra Meisdalshagen, og fra Mons Lid (A), finans- og tollkomiteens leder (1945–1950). Den «blir farligere etter dette», skrev han samme dag i dagboka si.<sup>39</sup> Getz Wold rådførte seg med Finn Alexander, Hans Cappelen og Aaslaug Aasland om hvordan «de to motstandssentra» kunne nøytraliseres.<sup>40</sup> Etter at Aasland hadde snakket med Gerhardsen, fikk Getz Wold beskjed av sin sjef Erik Brofoss om at regjeringen var forpliktet overfor Oftedal til å fremme meldingen. Ifølge Getz Wold var Brofoss bitter over Meisdalshagens «mangel på økonomisk innsikt og [...] de slett motiverte forslag fra Finansdepartementet».<sup>41</sup> Merknadene til Meisdalshagen, i realiteten en dødsdom over folketrygdplanen, ble da heller ikke inntatt i stortingsmeldingen.

I november 1948 lå folketrygdmeldingen på Stortingets bord, med Aasland som ansvarlig statsråd. Rett før omtalte hun planen som «en revolusjon i vår sosiallovgivning», med den var Norge kommet «et godt stykke videre mot den moderne velferdsstaten».<sup>42</sup> Men meldingen påkalte liten oppmerksomhet. Avisene ga ingen kommentarer av betydning. Getz Wold var skuffet.<sup>43</sup> Partifellen Helge Seip fant fraværet av en offentlig samtale om en av «de viktigste økonomiske og politiske dokumenter» etter 1945 merkelig, den var jo etterlyst i lang tid.<sup>44</sup>

39 RA/PA-0627/D/Dg/L0056. Dagboksnotater, 8.5. og 23.6.1948.

40 Aaslaug Aasland (A) overtok som konsultativ statsråd etter Kirsten Hansteen (NKP) i november 1945 for å videreføre arbeidet med fange- og flyktingesakene. Da arbeidet ble nedtrappet i 1947, fikk Aasland ansvar for sosiale saker vedrørende barn og hjem, og ble i realiteten Norges første «barne- og familieminister». Kolsrud 2008: 265, 370.

41 RA/PA-0627/D/Dg/L0056. Dagboksnotater, 30.6., 1.7., 2.7.1948.

42 «Året brakte oss nærmere den moderne velferdsstaten».

43 Wold 1949: 98.

44 Seip 1949.



Underveis mot meldingen hadde Trygdekassenes Landsforening og lokale trygdekasselag protestert, blant annet mot forslaget om en mer sentralisert finansiering og administrasjon, og at kassene ikke lenger skulle være egne rettssubjekter. Foreningslederen trodde heller ikke alle partiene bak Fellesprogrammet «ville føle seg bundet til et så vidtgående tiltak som det her var tale om».<sup>45</sup> Meldingen burde holdes tilbake og behandles av en sakkyndig komité, et krav kritikeren Mons Lid signerte som styremedlem i foreningen.<sup>46</sup>

Departementet kom ikke kravet i møte. Det fikk konsekvenser. Stortingspresidenten, tidligere forsvarsminister Fredrik Monsen (A), ønsket saken utsatt fordi flere trygdekasser hadde protestert. I juli 1949 konkluderte en samlet sosialkomité med at meldingen ikke skulle behandles av inneværende storting, fordi retningslinjene som var «antydnet», ikke var nok «gjennomarbeidet» til at man kunne si noe om «de praktiske virkninger».<sup>47</sup> I realiteten var dette en beskjed til regjeringen om at departementet burde ha lyttet til funksjonæropprøret.

Folketrygdmeldingen var en hovedsak på landsmøtet til Trygdekassenes Landsforening i 1949. Getz Wold presenterte den, og fortalte at Sosialdepartementet nok ville nedsette en bred komité i løpet av høsten. Han forsøkte å avvæpne en forutsett kritikk ved å si at det var tatt hensyn til synspunkter fra trygdekassehold.<sup>48</sup> Det hjalp ikke. En kritisk forsamling vedtok en resolusjon med krav om grundig utredning ved «en allsidig sammensatt fagkyndig komité».<sup>49</sup>

45 RA/S-1282/D/L0082. Referat fra møte med Rikstrygdeverket og Trygdekassenes Landsforening 10.11.1947.

46 RA/S-1282/D/L0082. Brev til Oftedal fra Trygdekassenes Landsforening ved M. Lid, R.G. Caspersen og Ø. Jensen, 8.12.1947.

47 Innst. S. nr. 191 (1949).

48 RA/PA-0627/D/Db/L0020. Brev til Aasland fra Getz Wold, 25.8.1949, Wold 1950.

49 RA/S-1282/D/L0053. Brev til Sosialdepartementet fra Trygdekassenes Landsforening ved R.G. Caspersen, 31.8.1949, «Forslaget om folketrygd».

Ved enkelte anledninger hadde Oftedal uttrykt glede over at sosialpolitikken var blitt et politisk felleseie og at både Bondepartiet og Høyre var mer engasjert enn noen gang:

Jeg kan nesten si det slik at vi som sitter med regjeringsmakten og står ansvarlig overfor Stortinget har vært bremsen i den sosiale utvikling. Nå opplever vi fra Stortingets talerstol at f.eks. representanter fra Bondepartiet som for 15 år siden gjennomførte søndagsstillheten i Sosialdepartementet, er på offensiven og kritiserer oss fordi vi ikke driver en aktiv nok sosialpolitikk. Nå er det høyrefolk – de som tidligere har bremsset – som går på og stiller krav om de og de sakene som vi ikke har greid å løse og som vi må kjøre på med. Nå, politikk, kan en vel si – det kan av og til være brysomt å møte opposisjonen på den måten – men allikevel, jeg tror det ligger noe mer i det enn bare politikk.<sup>50</sup>

Skuffelsen må derfor ha vært ekstra stor når den politiske motstanden mot folketrygdplanen kom i egne rekker, i første rekke fra finansministeren og Arbeiderpartiets finanspolitiske talsmann på Stortinget.

## Sosialdepartementet deles

Problemet med statsrådenes arbeidsbyrde løper som en rød tråd i departementsordningens historie. Flere endringer, særlig deling av departementer, er blitt foretatt for å lette statsråders arbeidsbyrde. Et klart eksempel er delingen av Sosialdepartementet i 1948. Oftedal hadde vært fire år i tysk fangenskap og ble sjef for et departement med krevende oppgaver. Til slutt brøt han sammen og døde i juni 1948, 43 år gammel. «Det var et sjokk. Han slet seg ut ved sin endeløse arbeidsdag og glødende energi», skrev Getz Wold samme dag.<sup>51</sup>

Delingen av Sosialdepartementet ble framskyndet av Oftedals død, men spørsmålet var blitt reist høsten 1945, trolig av Oftedal selv. Evang tok straks kontakt med Gerhardsen. En deling var påkrevd fordi statsråden var nedlesset med opp-

50 RA/S-1005/D/Da/L0070. Informasjonsmøte 24.9.1947 om aktuelle sosialpolitiske spørsmål i anledning det norsk-amerikanske redaktørbesøk i Norge.

51 RA/PA-0627/D/Dg/L0056. Dagboksnotater, 23.6.1948.

gaver og dessuten hardt presset på grunn av gjenreisningen.<sup>52</sup> Evang foreslo å samle alle helsesaker under én «fagkyndig ledelse i et regjeringsdepartement», et «helsedepartement» som i første omgang skulle konsentrere seg om gjenreisningen av folkets helse og arbeidskraft. Evang rådet Gerhardsen til å presse fram en deling, med gjenreisningsoppgavene som viktigste argument. Han nådde ikke fram.

Etter Oftedals død ville regjeringen dele Sosialdepartementet ved å flytte «arbeid» til et nytt departement, som i tillegg skulle overta kommunalsakene fra Justisdepartementet, der arbeidsbyrden også var stor, især på grunn av landssvikoppkjøret. Det ville dessuten innfri et eldre krav om et kommunaldepartement som i 1933 hadde ført til at Justisdepartementet fikk en kommunalavdeling.<sup>53</sup> Ønsket om å avlaste Sosialdepartementet ble skjøvet i forgrunnen. Samtidig ble det sagt at kommunalsaker var sterkt knyttet til arbeidsliv og arbeidsmarked.

Stortingets administrasjonskomité, i denne saken forsterket med to medlemmer, delte seg. Flertallet på sju fulgte regjeringen, Sosialdepartementet burde avlastes for å kunne videreføre sitt trygdepolitiske reformarbeid. For flertallet var det likevel viktigst med et departement for kommunalsaker, fordi kommunene spilte en stadig større rolle i landets økonomiske politikk. Også Gerhardsen la vekt på dette.<sup>54</sup> Mindretallet på to medlemmer – begge fra Høyre – ønsket ikke et nytt departement, av frykt for at sentraladministrasjonen ville svulme ytterligere opp.

Mot 17 stemmer sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag. «Arbeid», et saksfelt som hadde tatt mye tid og oppmerksomhet, gikk ut av Sosialdepartementet, og fra 20. desember 1948 var Kommunal- og arbeidsdepartementet en realitet. Uten «arbeid» ble et av sosialkontorene i Den alminnelige avdeling

52 RA/S-1005/D/Da/L0070. Notat om eventuell deling av Sosialdepartementet (23.10.1945), med følgeskriv til Gerhardsen, 24.10.1945.

53 Kolsrud 2001: 251–252.

54 S.tid. 2490 (8.12.1948).

i Sosialdepartementet avviklet og restoppgavene fordelt på to sosialkontorer. I det nye departementet fikk Berger Ulsaker et overordnet ansvar for arbeidssaker. Ulsaker hadde vært i Sosialdepartementet siden 1936, først som sekretær, deretter som byråsjef fra 1940, og som ekspedisjonssjef i alminnelig avdeling fra 1947. I Kommunal- og arbeidsdepartementet ble han ekspedisjonssjef i Arbeidsavdelingen. Fra 1969 var han departementsråd inntil han gikk av med pensjon i 1974. Ny departementsråd ble ikke ansatt før Tormod Hermansen tiltrådte i 1980. Også han kom fra Sosialdepartementet.

Opprettelsen av Kommunaldepartementet inngikk i en stor departementsomdanning, med feste i Arbeiderpartiets forvaltningspolitiske ønske om å skape institusjoner med sterk og «ren» profil for aktiv reforminnsats på politisk prioriterte felter.<sup>55</sup> Samlingen av arbeids- og kommunalsaker førte likevel ikke til noe samarbeid mellom Arbeidsavdelingen og Kommunalavdelingen av betydning, og det gikk år før ekspedisjonssjefene møtte hos statsråden samtidig.<sup>56</sup>

Mye tyder på at samlingen av de to saksområdene syntes fremmed og uten store behov for koordinering. Først etter mange år ble samlingen tatt for gitt.<sup>57</sup> Enkelte var også kritiske på Sosialdepartementets vegne. Departementet er blitt «lemlestet», hevdet helsedirektør Evang. Han ba sosialministeren ta avstand fra nyordningen, «slik at en ved første leilighet kan gjøre godt igjen den skade som er skjedd».<sup>58</sup> Ankepunktet var at «sosiale» saker i Kommunal- og arbeidsdepartementet ble prisgitt en arbeidsmarkedspolitikk som satte hensynet til arbeidskonjunktorene høyere enn sosiale synspunkter.

55 Grønlie 2009: 66–71.

56 Debes 1978: 221–222.

57 Modalsli 1970: 39, 41.

58 RA/S–1005/D/Da/L0070. Brev til Aasland fra Evang, med kopi til Gerhardsen, 19.1.1949.

## Sosialdepartementet og forvaltningsreformen av 1955

Tre dager før opprettelsen av Kommunal- og arbeidsdepartementet ble juristen Aaslaug Aasland løst fra oppdraget som konsultativ statsråd og formelt utnevnt til sjef for Sosialdepartementet. Hun var blitt midlertidig sjef da Oftedal ble sykepermittert i mai 1948, og «bestyrer» etter at han døde 23. juni. Tittelen «statsråd» fikk hun først da Oscar Torp ble statsminister i november 1951. For mange var det en overraskelse at valget falt på Aasland, hun hadde alltid vært tilbakeholden i den offentlige politiske debatten. Selv om Aasland seinere ble omtalt som en sosialpolitisk forgrunnsfigur, ble hun ansett for å være for svak til å sikre sitt departement ønskelige uttellingene på statsbudsjettet.<sup>59</sup>

Da Aasland forlot regjeringen i november 1953, ba Torp Rakel Seweriin, lederen av Stortingets sosialkomité siden høsten 1949, om å bli sosialminister. I januar 1955 var Gerhardsen tilbake som statsminister. Forholdet mellom ham og Seweriin var anstrengt, og ifølge Seweriin selv fikk hun ikke gjennomslag for en eneste viktig sak.<sup>60</sup> Det varte heller ikke lenge før hun ble byttet ut med legen Gudmund Harlem.

Harlem tiltrådte 1. august 1955, kort tid før Gerhardsens tredje regjering fremmet en proposisjon om reform av forvaltningen. Departementene skulle avlastes for tekniske og rutinepregete oppgaver og mer bli statsrådenes politiske redskaper. Hensikten var å gjøre sentraladministrasjonen til et effektivt instrument for regjeringens politikk. Målet skulle nås med frittstående direktorater, departementsrådsstillinger og delegering av myndighet internt i departementene.<sup>61</sup>

Statssekretærordningen, innført i 1947 for å styrke departementenes politiske ledelse, hadde ikke helt svart til forventningene.<sup>62</sup> Harlem kunne tenke seg en annen ordning for sitt

59 «EN kvinne blant menn», «Forgrunnsfigur i sosialpolitikken».

60 Nordervall 1993.

61 Grønlie 2009: 163–189, Lind 1999.

62 Geithus og Grønlie 1999.

departement. Departementet burde få en ekspedisjonssjef som skulle føre «tilsyn» med det økonomiske, administrative og juridiske arbeidet i Helsedirektoratet. Det ville vært naturlig å plassere stillingen mellom statsråden og direktøren, men for ikke å «skade forholdet til Helsedirektoratet for mye», foreslo Harlem at stillingen inntil videre ble plassert i direktoratet. Videre ønsket Harlem en midlertidig funksjonær med politiske kontakter og erfaring fra organisasjonsarbeid som skulle bedre departementets kontakt med organisasjonene, spesielt LO. For det tredje ønsket Harlem en departementsråd, en stilling som inngikk i regjeringens forvaltningsreform.



*Gudmund Harlem overtar som sosialminister etter Rakel Seweriin, 1. august 1955.  
Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*

Inntil videre skulle departementsråden bare ha Den alminnelige avdeling og Trygdeavdelingen under seg.<sup>63</sup>

Ønskene ble oppfylt. I 1955 ble venstremannen, juristen og byråkraten Agnar Kringlebotten departementsråd, en stilling han forlot som pensjonist i 1962. I 1956 gikk Kaare Bjerkomp, byråsjef i Budsjett- og personalkontoret siden 1950, til den nye ekspedisjonssjefstillingen i Helsedirektoratet. Fra 1956 til 1959 var Rolf Hansen (A) Harlems personlige sekretær og ivaretok kontakten med organisasjonssamfunnet.

Harlem var første, og siste, sosialminister uten statssekretær etter at ordningen ble innført. Han synes å ha mislykket det forvaltningspolitiske målet om «en dobbelt besettelse av den politiske ledelse i departementet med statsråder og statssekretærer», slik Gerhardsen uttrykte det på LO-kongressen i 1946.<sup>64</sup>

I desember 1955 ville Mons Lid, nå finansminister, ha beskjed om Sosialdepartementets behov for å overføre administrativ myndighet til frittstående direktorater. Etter et halvt år kunne Harlem og Kringlebotten opplyse at statsråden alt var betydelig avlastet fordi mange saker ble avgjort i embetsverket.<sup>65</sup> Sosialdepartementet hadde følgelig ikke behov for frittstående direktorater, som begge var kritiske til. Resultatet ville bli «dobbeltbehandling av saker», først i direktorat, så i departement, og økte administrasjonsutgifter. De tok avstand fra tanken om å legge store sosialpolitiske oppgaver under et ytre «direktoratstyre», og viste til gode erfaringer med Helsedirektoratets plassering i departementet. Derimot kunne de på sikt tenke seg å avlaste Trygdeavdelingen ved å flytte enkelte rutineoppgaver til Rikstrygdeverket, som sto utenfor Sosialdepartementet og traff selvstendige avgjørelser.

63 RA/S-1272/B/L0017. Notat til statsministeren, 31.8.1955. Jf. Grønlie 2009: 201.

64 Gerhardsen 1946: 224.

65 RA/S-1272/B/L0018. Brev til Lid fra Harlem og Kringlebotten, 5.5.1956.

I motsetning til flere andre departementer, fikk ikke Sosialdepartementet nye ytre etater. Den eneste nyskapingen i tråd med forvaltningsreformen, var departementsrådstillingen.

Uten statssekretær, men med en erfaren sosialbyråkrat som departementsråd, ble Harlem en sterk sosialminister. Departementet forberedte flere store reformer, slik som syketrygd for alle, alderstrygd uten behovsprøving, uføretrygd og attføringshjelp. Initiativet lå likevel ikke nødvendigvis i departementet. Stortinget og partiene spilte viktige roller. Departementets største selvstendige bidrag under Harlem gjaldt lovene om uføretrygd og attføringshjelp.

Trygdereformene gjorde forvaltningen mer krevende enn Harlem kunne forutse. Med ny alderstrygd fra 1959 måtte flere oppgaver legges til Rikstrygdeverket. De to byråsjefene i 1. trygdekontor fulgte med. For Trygdeavdelingen var dette likevel ingen heldig endring. 1. trygdekontor ble nedlagt etter at restoppgavene ble flyttet til 2. trygdekontor, som også var avdelingens ekspedisjonskontor. Kontoret fikk ansvar for en stor vifte av saksområder og organer, men hadde bare en midlertidig byråsjefstilling. I Finansdepartementet møtte Harlem liten forståelse for en fast stilling.<sup>66</sup> Først i 1964/65 bedret situasjonen seg. Avdelingens trygdekontor ble delt i tre. Det innebar en sårt tiltrengt spesialisering. I 1966 lyktes det å gjøre departementet til et mer enhetlig forvaltningsorgan ved at personal-, økonomi- og budsjettsakene ble utskilt fra alminnelig avdeling og samlet i en ny administrasjonsavdeling. Den alminnelige avdeling skiftet navn til Sosialavdelingen, og kunne nå konsentrere seg om kommunenes sosiale oppgaver, foruten alkohol, narkotika og internasjonale sosiale saker.

66 RA/S-1272/B/L0019. Notat til Bratteli, 28.3.1958.



## Stortinget kommer på banen i folketrygdspørsmålet

Folketrygdmeldingen, meislet ut i et arbeiderpartistyrte sosialdepartement med en venstremann som arkitekt, fikk som vist en ublid medfart. 23. februar 1951 nedsatte regjeringen en bredt sammensatt folketrygdkomiteé og fremmet meldingen på nytt. Sosialkomiteen, med Rakel Seweriin som leder og sakens ordfører, hadde bedt om meldingen året før, men utsatte behandlingen for å lage «et praktisk grunnlag for folketrygden». Innstillingen forelå i oktober 1952. Arbeidet hadde vært krevende. Folketrygdmeldingen var ifølge Seweriin lite gjennomarbeidet, ja, en «nokså uhåndterlig materie». Hun håpet likevel at komiteen hadde brakt saken et skritt videre ved å peke på en praktisk vei.<sup>67</sup> I realiteten tok sosialkomiteen reforminitiativet fra Sosialdepartementet.

I stortingsdebatten i 1952 var representantene i hovedsak enige om folketrygdens opplegg og raskest mulige realisering. Harald Johan Løbak (A) formulerte en omforent sosialpolitisk visjon: «Vi har lenge i vårt land hatt en grunnlov som har sikret individet de politiske rettigheter. La meg si at vi gjennom det arbeid vi her legger opp, skal få en grunnlov som sikrer individet de sosiale rettigheter, på like linje og på like vilkår.»<sup>68</sup> Det var som et ekko av den britiske sosiologen T.H. Marshalls rettighetstypologi, der sosiale rettigheter var en utvidelse av sivile borgerrettigheter og politiske rettigheter.<sup>69</sup> Etter alt å dømme var Marshall en felles referanse for politikere og byråkrater. Det ble lest mye politisk teori fra England på den tiden, så vel i sentraladministrasjonen som i Arbeiderpartiet, Høyre og Venstre.<sup>70</sup>

Med et samlet storting i ryggen sendte sosialkomiteen innstillingen til regjeringen, med beskjed om at den skulle danne grunnlaget for folketrygdkomiteen av 1951. Komiteen kom sammen første gang i januar 1953. Fram til 1956 ble enkelttrygder behørig utredet.

67 S.tid. 2688 (7.11.1952).

68 S.tid. 2671 (6.11.1952).

69 Marshall 1950.

70 Takk til Arne Kolstad for denne opplysningen.

Selv om både regjering og storting først ville ha en uføretrygd, fikk behovsprøvingen i alderstrygden størst politisk oppmerksomhet inntil den i 1957 ble vedtatt avvirket fra 1959. Like fullt forble alderdom et politisk tema, fordi de gamle fortsatt ville få sin levestandard nokså redusert når de trådte ut av arbeidslivet, med mindre de fikk private, kommunale eller avtalebaserte tillegg, eller kom inn under en lovfestet tjenstepensjonsordning, som for enkelte yrkesgrupper riktignok bare innebar tidligpensjonering. Var tiden inne for offentlige tilleggspensjoner for alle?

## Kappløp og gjensidig tilnærming i pensjonssaken

I 1961 gikk Venstre, som første parti, inn for offentlige tilleggspensjoner, etter forslag fra folketrygdarkitekten Knut Getz Wold. Den svenske erfaringen viste at pensjonssaken kunne spille «en avgjørende politisk rolle»: «Venstre må ikke gjøre om igjen Folkepartiets [sic] feil.» Det svenske søsterpartiet hadde i slutten av 50-åra lidd politisk nederlag i sverdslaget med Socialdemokraterna om deres forslag til «allmän tilläggs-pension» (ATP). Derfor burde Venstre gjøre Socialdemokraternas modell til sin, hvis ikke LO og NAF fikk i havn en «fullt tilfredsstillende» avtale om tariffestet tilleggspensjonering, mente Getz Wold i mars 1960.<sup>71</sup>

I 1958 hadde LO og NAF inngått en prinsippavtale om tariffestet tilleggspensjonering, en ordning sosialminister Harlem sterkt anbefalte på LO-kongressen i 1957.<sup>72</sup> I desember 1960 ble Fellesordningen for tariffestet pensjon (FTP) undertegnet. Fra 1962 skulle lønnstakere, også uorganiserte, i tariffområdet være sikret alderspensjon fra 70 år, enkepensjon fra 60 år og engangsstønad til etterlatte. Det dreide seg om flate og relativt beskjedne tilleggsytelser.<sup>73</sup>

71 RA/PA-0876/Ae/L0004. Notat om pensjonssaken, 8.3.1960.

72 Harlem 1957: 244, 249.

73 Om veien fram til FTP, se Pedersen 1990.

Getz Wold mislikte avtalen, av tre grunner: Den tilsvarte «det svenske Høyres linje», arbeidsgiverne hadde seiret og ytelsene var for små. Venstre burde kjenne sin besøkelsestid. I desember 1960 ga landsstyret Getz Wold i oppdrag å lede et pensjonsutvalg. I januar 1961 forelå et forslag om lovfestet tilleggspensjonering som Venstre skulle gå til valg på.<sup>74</sup>

Socialdemokraternas seier påvirket ikke Arbeiderpartiet, ikke i første omgang: «Det er ingen grunn til å følge det svenske system om vi kan ordne oss på en annen måte», sa Gerhardsen i april 1960.<sup>75</sup> Trolig fulgte han et tidligere råd fra Harlem om å avvise forslag om lovfestet tilleggspensjonering så lenge LO kjempet for avtalepensjonering. I beste fall, mente Harlem, kunne spørsmålet «muligens» bli aktuelt når avtalen var på plass. I 1959 så Harlem avtalepensjonering som den beste løsningen ut fra behov og ressurser, men holdt døra åpen for et svensk opplegg hvis et bredt avtalebasert system ikke lot seg etablere.<sup>76</sup> I 1960 var han usikker på om avtalepensjonering var nasjonaløkonomisk akseptabelt, og tok overfor en håndfull embetsmenn til orde for en lovfestet, arbeidsgiverfinansiert ordning med flate tillegg for lønnstakere over en viss inntektsgrense.<sup>77</sup> Dette ble trolig ikke drøftet i regjeringen, eller så ble forslaget avvist. I alle fall gikk Gerhardsen sommeren 1961 inn for avtalepensjonering for «hele folket».<sup>78</sup> I Langtidsprogrammet 1962–1965 ble det endog varslet et samarbeid med yrkesorganisasjonene om saken.

På Stortinget i juni 1961 argumenterte Venstre og Kristelig Folkeparti for lovfestet tilleggspensjonering, Høyre og Senterpartiet for mer sjenerøse grunnpensjoner og frivillig tilleggspensjonering. Ifølge sosialminister Olav Bruvik (A) ville høye ytelser bli kostbart, for den enkelte og for samfunnet. Han

74 Avsnittet bygger på dokumenter i RA/PA–0876/H/L0002 og RA/PA–0876/Ae/L0003. Utvalgsinnstillingen er ikke funnet i Venstres arkiv.

75 Siteret i Hatland 1984: 47.

76 RA/S–1272/B/L0019. Notat til Gerhardsen (som partiformann), 16.6.1958,

Aktuelle trygdepolitiske problemer, 25.2.1959.

77 RA/S–1272/B/L0020. Notat til Kringlebotten, Lund, Ramholt og Skau, 10.3.1960.

78 Gerhardsen 1961: 127

holdt fast ved avtalepensjonering, som nå hadde fanget interessen til bøndene, småbrukerne og fiskernes organisasjoner. Statsrådets argumenter var ikke hugget i stein, løsninger som ikke ga pensjon for alle, var ikke fullgode. Derfor ville ikke Bruvik være kategorisk.<sup>79</sup> Det var en forsiktig innrømmelse til Venstre.

Etter valget i 1961 mistet Arbeiderpartiet stortingsflertallet for første gang siden 1945, men beholdt makten med Sosialistisk Folkepartis støtte. I første omgang valgte regjeringen å avpolitiserer pensjonssaken ved å nedsette Pensjonsutredningskomiteen, populært kalt Folkepensjonskomiteen, med medlemmer fra de større partiene, interesseorganisasjoner og trygdeadministrasjonen, og med Hans Cappelen som leder. Det ble tidlig kjent at flertallet ønsket lovfestet tilleggs pensjonering, men en mindre ambisiøs ordning enn Sveriges ATP.<sup>80</sup>

Da komitéinnstillingen kom i november 1963, var pensjonssaken brakt inn i et nytt spor. Kings Bay-ulykken hadde ført Arbeiderpartiet ut av regjeringskontorene, og Høyre inn. I sin «moterklæring» til Lyng-regjeringen gjorde Arbeiderpartiet pensjon til en hovedsak. Partiet hadde nærmet seg ATP-løsningen. Argumentene var levert av Sosialdepartementets politiske ledelse.

Ifølge Bjørn Skau, statssekretæren til sosialministrene Olav Bruvik og Olav Gjærevoll i perioden 1961–1965, var Folkepensjonskomiteens forslag utarbeidet av ledende embetsmenn i Sosialdepartementet.<sup>81</sup> Skau ønsket en mer ambisiøs reform, som «en gang for alle» kunne bryte et stadig press i retning av en svensk ordning. I samråd med Gjærevoll utformet han tidlig i 1963 et pensjonsopplegg med «standardtrygghet» for alle inntektsgrupper, og ikke bare lavere inntektsgrupper, slik Folkepensjonskomiteen tok sikte på. Politisk var det et

79 S.tid. 3584–3608 (10.6.1961).

80 Pedersen 1990: 100–103.

81 Det følgende bygger på Skau 1980.

problem at departementet måtte vente på komitéinnstillingen.

Hvis regjeringen deretter skulle lage et nytt system, fryktet Skau en debatt om forsinkelser. Inntil regjeringsskrisen i 1963 så han derfor mørkt på saken, selv om regjeringen var stemt for en tilnærmet svensk løsning.

Under arbeidet med «moterklæringen» sto det klart for de involverte at et konkret forslag i pensjonssaken ville innebære et standpunkt i uenigheten mellom Sosialdepartementets politiske ledelse og Folkepensjonskomiteen. Etter at partimedlemmet Gjærevoll hadde sondert terrenget, gikk Arbeiderpartiet inn for en nær svensk løsning. Det parkerte pensjonskomiteens opplegg før det ble offentliggjort i november 1963.

Arbeiderpartiet ville skape avstand til Høyre og om mulig splitte den borgerlige fløyen. Slik gikk det ikke. Da Arbeiderpartiet etter en knapp måned igjen dannet regjering, var det bred parlamentarisk tilslutning til en reform etter svensk mønster.

## **Folketrygden bringes i havn**

Folkepensjonskomiteens innstilling gikk til høring, med beskjed fra sosialministeren om at departementet snart ville melde sine standpunkter. I utkast til orienteringsbrev, som ble sendt regjeringsmedlemmene, hadde departementets politiske ledelse inntatt standpunkter som ennå ikke var politisk og finansielt avklart. Det vakte misnøye. I regjeringskonferanse fikk sosialminister Gjærevoll beskjed om bare å meddele standpunkter som framgikk av regjeringserklæringen og trontalen. Spesielt fikk han kritikk for et forslag om høyere grunnpensjon (for å ivareta dem som ikke kunne opptjene tilleggspensjon), noe som ville skape en langt mer kostbar reform enn Folkepensjonskomiteens opplegg. Gjærevoll ble pålagt å utforme et nytt brev, som skulle forelegges Finansdepartementet før ut-

sending. Han skulle også i fortsettelsen holde nær kontakt med Finansdepartementet.<sup>82</sup>

Reaksjonene på Gjærevolls utspill må trolig ses i sammenheng med at regjeringen tok sikte på en stortingsmelding om folkepensjon våren 1964 og en proposisjon i løpet av 1965. Det kan ha vært vurdert som uklokt å fremme standpunkter som kunne sette den brede parlamentariske oppslutningen om mindretallsregjeringens nye pensjonspolitikkk på spill.

Stortingsmeldingen kom som planlagt, med forslag om grunnpensjon og inntektsgradert tilleggspensjon. Målet om sosial trygghet skulle ikke lenger være avgrenset til å sikre en minstandard. Forslaget skilte seg fra ATP-ordningen ved å inkludere uføretrygd og ved en felles finansieringsordning for grunn- og tilleggspensjoner. Sosialkomiteen sluttet seg til hovedtrekkene, men justerte enkelte punkter.<sup>83</sup> Stortingsdebatten bekreftet en politisk enighet.

Etter Arbeiderpartiets valgnederlag i 1965 ble lovforberedelsen lagt i hendene på Bortens firepartiregjering (Sp, H, KrF, V). Proposisjonen bygde på stortingsmeldingen fra 1964 og sosialkomiteens innstilling. Likevel var arbeidet krevende for Sosialdepartementet, det framgår av regjeringskonferansene i 1965 og 1966. Flere endringer ble vurdert, blant annet integrering av «inntektstrygdene» (syke-, arbeidsløshets- og yrkesskadetrygden) fra første stund, men de fleste ble oppgitt på grunn av tidsnød. Partiene var forpliktet til å få iverksatt en folketrygdlov fra 1. januar 1967. Etter flere forsinkelser ble proposisjonen fremmet i april 1966. De største problemene hadde vært knyttet til finansieringen og folketrygdfondet.<sup>84</sup>

82 RA/S-1005/D/Da/L0074. Notat til regjeringens medlemmer, 18.12.1963.  
RA/S-1005/A/Aa/L0016. Referat fra regjeringskonferanse 19.12.1963. Jf. Søylen 1998: 250–251.

83 Om justeringene, se Pedersen 1990: 127–132.

84 Lie og Venneslan 2010: 53–70.



*Statsminister Per Borten på talerstolen i Stortinget, oktober 1966. Det var Regjeringen Borten som la fram lovforslaget til folketrygden.*

*Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*



Folketrygdloven ble vedtatt av et nesten enstemmig storting i juni og trådte i kraft til planlagt tid. Tidligere pensjonslovgivning – alderstrygd, uføretrygd, attføring, enke- og morstrygd og forsørgertrygd for barn – ble samlet i et felles system. FTP-avtalen opphørte, men de fleste private pensjonsordningene, blant dem bedriftspensjoner, ble stående.<sup>85</sup> Fra 1. januar 1971 var også «inntektstrygdene» inkorporert i systemet.

Med folketrygdloven ble det gjennomført en teknisk og administrativ reform som var påtenkt siden før krigen. Det vesentlige nye var innteksgraderte tilleggspensjoner.<sup>86</sup> Opplegget tok form fra begynnelsen av 60-åra, med politisk maktkamp i en usikker parlamentarisk situasjon som bakgrunn. Graderingen brøt med folketrygdplanens økonomiske utjevningsambisjon, nå skulle pensjonstelsene sikre yrkesaktive «standardtrygghet» i alderdommen. Opplegget ble noe modifisert i 1969. Med en særtilløgsordning for alderspensjonister, mottakere av uføre- og enkepensjon, etterlatte familiepleiere og ugifte mødre uten mulighet for opptjening, ble det mulig å prioritere grunntrygghet høyere enn det folketrygdlovens opprinnelige forutsetninger tillot. Ordningen førte til at minstepensjonistene i mange år fikk en sterkere inntektsutvikling enn gjennomsnittlige lønnstakere.<sup>87</sup>

## Uføretrygd og attføringshjelp – arbeidslinja i kim

«Arbeidslinja» ble lansert som en bred velferdspolitisk strategi av Gro Harlem Brundtlands tredje regjering i første halvdel av 90-åra, med et idégrunnlag som i hovedsak har fått tverrpolitisk oppslutning.<sup>88</sup> Målet om «flere i arbeid og færre på trygd» har en viktig forløper i lovene om uføretrygd og attføringshjelp fra 1960.<sup>89</sup>

85 Seip 1994: 218–220.

86 Hatland 2001: 84.

87 Lie og Venneslan 2010: 71.

88 Kildal 1998.

89 Koblingen mellom sosialpolitikk og arbeid har dypere historiske røtter, og har over tid kommet til uttrykk på ulike måter, men uten bruk av ordet «arbeidslinje». Se Midré 1990, Seip 1984, Seip 1994.



«Det er en av de viktigste sosialpolitiske oppgaver som foreligger i Norge i dag å bringe denne siste store gruppe av mennesker over fra forsorgsstedet til sosialtrygden», het det om uføre i folketrygdmeldingen av 1948.<sup>90</sup> Sosialdepartementet hadde vurdert å gjøre innføring av syketrygd for alle til første etappe i folketrygdplanen, men valgte uføretrygden.<sup>91</sup> Trolig spilte det en rolle at Norge var eneste nordiske land uten en slik lov.<sup>92</sup> Loven ble likevel ikke vedtatt før i 1960, selv om Stortinget ga saken førsteprioritet i 1952. I mellomtiden hadde en tredel av landets kommuner, som regel de største og økonomisk sterkeste, innført behovsprøvd uføretrygd. I 1957 hadde vel 27 000 mennesker kommunal uføretrygd.

Fra 1955 presset opposisjonen på. Sosialminister Harlem var avmålt. Uførespørsmålet kunne etter hans mening ikke utredes grundig før syketrygden ble utvidet til å gjelde alle, heller ikke før noe av brodden av uføreproblemet var tatt ved å fjerne tidsbegrensningen for sykepengen ved kreft, tuberkulose og poliomyelitt. Dessuten var han redd for at «en plutselig innføring» ville redusere antallet sysselsatte. Endelig ønsket attføringsseksperten Harlem en uføretrygd med attføringskrav. Det ville bli kostbart og tidkrevende å få på plass.<sup>93</sup>

Uføretrygden skulle premiefinansieres og gjelde alle, men bare dekke uførhet forårsaket av «objektivt påviselig medisinsk invaliditet over en viss grad», ikke uførhet forvoldt av sosiale problemer, slik som «alkoholisme, kriminalitet, tilpasningsproblemer, ugifte mødre, enker, hjemmевærende døtre som plutselig står alene o.s.v.», framholdt Harlem i 1957.<sup>94</sup>

90 St.meld. nr. 58 (1948): 46.

91 RA/S-1282/D/L0080. Samtrygden (Getz Wold), 24.10.1946.

92 Norge hadde en midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre, som var blitt vedtatt i 1936 i påvente av en alminnelig uføretrygd.

93 RA/S-1005/D/Da/L0071. Notat til regjeringens medlemmer, 22.8.1955. Harlem kom til statsrådsposten fra stillingen som overlege ved Statens attføringsinstitutt i Oslo, som inntil få måneder i forveien bar navnet Registreringssentral for omskolering av delvis arbeidsføre i Oslo. Der hadde han begynt som nyutdannet lege i 1946, først som deltidsansatt. Fra 1948 var han fulltidsansatt inntil han ble overlege i 1953.

94 RA/S-1005/D/Da/L0072. Notat til regjeringens medlemmer, 16.9.1957.

For å sikre en akseptabel avgrensning av «en invalidepensjonering betalt ut av lønningsposene», måtte det kommunale forsorgsvesenet omdannes til et «generelt sosialvesen» for dem som ville bli utestengt fra den rettighetsbaserte uføretrygden, og som ikke kom inn under noen spesialordning. Der skulle hjelpen være behovsprøvd og skjønnsbasert.<sup>95</sup> For Harlem var dette en viktig hensikt med en sosialomsorgslov, som skulle erstatte siste rest av fattigloven av 1900 (fra 1948 forsorgsloven), og som var blitt stående etter utbyggingen av rettighetspregete trygdeordninger. Arbeidsdelingen mellom en uføretrygdlov og en sosialomsorgslov anså Harlem som nødvendig for at uføretrygden ikke skulle miste legitimitet i befolkningen ved å inkludere det han kalte «sosialsviktgruppen».<sup>96</sup>

Høsten 1957, året etter at en universell syketrygd var vedtatt, regnet Harlem med å ha klar en proposisjon om uføretrygd som regjeringen kunne fremme i 1959, slik at loven kunne tre i kraft fra 1961. Han fikk grønt lys.<sup>97</sup> Proposisjonen forelå i februar 1959. «Med dette er den siste av de store leddene i folketrygden smidd», bemerket Harlem.<sup>98</sup> Loven ble vedtatt i 1960 og gjennomført fra 1961, sammen med lov om attføringshjelp. Attføring skulle fjerne de tilpasningsvanskene som uførhet medførte i forhold til arbeidsmarkedet, mens uførepensjonen skulle kompensere for disse ved mislykket attføring. Det ble satt nye muligheter for støtte, men ikke uten vilkår: Pensjon skulle ikke tildeles før attføring var forsøkt og oppgitt.

Tanken om å knytte sammen uføretrygd og attføring på denne måten var ikke ny. Den var med i forberedelsen av folketrygd-meldingen, godt støttet av sosialmedisineren Axel Strøm, pro-

95 RA/S-1272/B/L0019. Ad utkast til lov om sosialhjelp. Notat til Trygdeavdelingen, 24.3.1958.

96 Solli 2007: 334. Harlems forslag til sosialomsorgslov ble fremmet for Stortinget i 1960. Forslaget møtte stor motstand i avholdsbevegelsen og fra barnevernhold, og et nytt lovforslag ble utarbeidet og vedtatt av Stortinget i 1964. For en ny framstilling av sosialomsorgslovens tilblivelse, se Messel 2013: 25–29.

97 RA/S-1005/D/Da/L0072. Notat til regjeringens medlemmer, 16.9.1957, RA/S-1005/A/Aa/L0010. Referat fra regjeringskonferanse 17.9.1957.

98 RA/S-1272/B/L0019. Aktuelle trygdepolitiske problemer, 25.2.1959.

fessor ved Universitetets hygieniske institutt.<sup>99</sup> I den endelige meldingen ble det anbefalt å sette vilje til opplæring og arbeid som «vilkår» for eventuell uførepensjon. Det gjaldt å få folk i arbeid, av økonomiske og menneskelige hensyn.<sup>100</sup> Argumentet var hentet fra Philadelphia-erklæringen, Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) sosialpolitiske tilråding fra 1944. Henrik Palmstrøm, en av Sosialdepartementet ofte benyttet aktuar, bemerket til folketrygdmeldingen at uføretrygden vanskelig kunne gjennomføres uten «en ordning for omskolering av de uføre og et intenst arbeid for å sette de uføre i ny virksomhet».<sup>101</sup>

Da arbeidet med folketrygdmeldingen startet, var attføring en virksomhet i utvikling.<sup>102</sup> I 1946 ble Registreringssentral for omskolering av delvis arbeidsføre i Oslo (fra 1955 Statens attføringsinstitutt) opprettet som en underavdeling av Yrkesopplæringsrådet for håndverk og industri under Kirke- og undervisningsdepartementet. Virksomheten startet med tuberkuløse krigsseilere som målgruppe, men kom snart til å omfatte politiske fanger, flyktninger, evakuerte fra Finnmark og mannskaper fra hær og flyvåpen. I 1948 gikk sentralen først over til Sosialdepartementet, deretter til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Fra 1949 tok den hånd om delvis arbeidsuføre av alle kategorier. Seinere fulgte tilsvarende institusjoner i Bergen (1956), Trondheim (1960) og Tromsø (1969).

Om sykdom og skader relatert til krigen spilte en viktig rolle for attføringsvirksomheten rett etter frigjøringen, førte arbeidskraftmangelen til at attføringstanken snart vant innpass i arbeidsmarkedspolitikken, som igjen var bestemt av gjenreisningsprogrammets behov. Fra å hjelpe verdig trengende, ble attføring et økonomisk tiltak i en arbeidskraftmobiliserende sysselsettingspolitikk.<sup>103</sup> Utredninger fulgte, og attførings-

99 RA/S-1282/D/L0082. Brev til Ofte dal fra Strøm, 6.11.1947.

100 St.meld. nr. 58 (1948): 39, 45.

101 RA/S-1282/D/L0083. Uttalelse om folketrygden, 23.6.1949.

102 Haavet 1994.

103 RA/S-1005/D/Da/L0070. Oversikt over den sosialpolitiske utvikling i Norge 1947-1949, Midré 1990: 151-157.

sektoren ble gradvis utbygd til å bli en forholdsvis selvstendig del av Arbeidsformidlingen. Til bildet hører også Sentralrådet for yrkesvalghemmete, opprettet under Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1955 som et rådgivende, korporativt organ med oppgave å koordinere attføringsarbeidet. I de første tre åra ble rådet ledet av sosialminister Harlem.

## **Et sosialliberalt prinsipp vender tilbake**

I 1952 mente Hans Cappelen, folketrygdplanens bidragsyter, at nyere sosialpolitikk, med sitt mål om «å trygge den enkelte borger mot de viktigste fattigdomsårsaker», var på vei bort fra sosialforsikringsprinsippet.<sup>104</sup> Sosialforsikringsprinsippet, også kalt «hjelp til selvhjelp»-prinsippet, forente et kollektivt hjelpeprinsipp og et liberalistisk selvhjelpsprinsipp. Det hadde vært et bærende prinsipp i den sosialliberale sosialpolitikken til Gunnar Knudsens andre venstregering (1913–1920).<sup>105</sup>

Utviklingen bort fra sosialforsikringsprinsippet var likevel ikke entydig. Spørsmålet om å erstatte «passive» ytelser til livsopphold med attføring til arbeidslivet, trakk i retning av det gamle prinsippet, og mest mot den liberalistiske komponenten. I det hele tatt utgjorde sosialforsikringsprinsippet en kjerne i attføringstanken, noe også Rikstrygdeverkets sjef Finn Alexander poengterte.<sup>106</sup>

I forarbeidene til uføretrygden ble «hjelp til selvhjelp»-prinsippet begrunnet med at det var et interessesammenfall mellom individ og samfunn, mellom den uføres ønske om å bli «et arbeidsdyktig medlem av samfunnet» og «samfunnsøkonomiske vurderinger». Det var et paternalistisk argument tuftet på protestantisk arbeidsetikk: «Selvtillit, selvaktelse, lykke og tilfredshet er hos den enkelte intimt forbundet med følelsen av å stå på egne ben», og det ville ingen kunne oppnå med uførepensjon, het det i

104 Cappelen 1952: 468.

105 Solli 2007: 293, 306, 315–316.

106 «Hjelp til selvhjelp er uføretrygdens prinsipp».

proposisjonen.<sup>107</sup> Derfor skulle de uføre holdes «lengst mulig vekk fra pensjonsytelsene», framholdt Harlem i 1959.<sup>108</sup>

Da Kaare Salvesen, byråsjef i Sosialdepartementets 3. sosialkontor, i 1966 skuet bakover, karakteriserte han han den sosialpolitiske utviklingen siden 50-åra med begrepet om «det fornyede selvhjelpsprinsippet». Han mente begrepet passet som hånd i hanske til «produktivitets æra». Dessuten inneholdt det en viktig «moralisk faktor»: Den enkelte «må være klar over at hjelp fra samfunnet kan bli avhengig av hans egne anstrengelser».<sup>109</sup>

## En ikke helt vellykket reform

Sosialdepartementet regnet med at det ville være rundt 70 000 uføre i lovens forstand, når uføretrygden skulle tre i virksomhet, og at antallet ville bli redusert i takt med utbyggingen av attføringsapparatet. Slik gikk det ikke. Attføringskravet ble stilt langt sjeldnere enn forutsatt. I 1972 var antallet uførepensjonister mer enn fordoblet. Fortsatt manglet det institusjoner og personell. Kapasitetsmangelen førte til at Sosialdepartementet alt i 1960 ga en generell fullmakt til å fravike kravet om attføringsprøving etter skjønnsmessig vurdering. Trolig bidro dette til at hjelpeapparatet fra starten kom inn i et skjevt spor.<sup>110</sup>

Under trykket av dårligere tider fra midten av 70-åra mistet attføringssektoren sin nokså selvstendige stilling i Arbeidsformidlingen og ble underkastet samme politiske styring som den øvrige arbeidsformidlingen. Veksten i antallet arbeidsledige førte til et økt press på attføringsapparatet, og det gjennomsnittlige tallet på ferdigbehandlede attførings saker utgjorde mindre enn ti prosent av nye uførepensjonssaker.<sup>111</sup>

107 Ot.prp. nr. 22 (1959): 5–6.

108 Sichert i Solli 2007: 335.

109 Salvesen 1966: 64.

110 Hvinden 1991: 236.

111 Hvinden 1991: 237–239, Midré 1990: 174, 179–180.

Lov om uføretrygd ble forberedt i Sosialdepartementet som et aktiviserende velferdstiltak, ikke ulikt den nye arbeidslinjas velferdsordninger. Målet var å få flest mulig uføre tilbake til arbeidslivet. Uførepensjon ble gjort avhengig av at uføre demonstrerte villighet til attføring. Det var ikke snakk om arbeidsplikt, slik som i fattigloven av 1900, heller ikke om adgang (for kommunene) til å kreve arbeid som motytelse for sosialhjelp, slik som i sosialtjenesteloven av 1991 og i den etterfølgende lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 2010, men om å gjøre den hjelpetrengende ansvarlig for eget liv. Det var en ansvarliggjøring med moralske anstrøk som ikke ble fulgt tilstrekkelig opp med attføringsmuligheter.

Karl Evang hadde i sin tid som helsedirektør betraktet lovene om attføringshjelp og uføretrygd som «et virkelig revolusjonerende sosialmedisinsk gjennombrudd». I 1974, to år etter at han hadde gått av som helsedirektør ved oppnådd aldersgrense, så han med skuffelse på utviklingen. Han klandret «våre sosialpolitikere». De hadde vært altfor opptatt av å sikre uføre en brukbar trygd i kontanter og «definere deres *rettigheter*» på bekostning av «det sosialmedisinske servicetilbudet», med det resultat at mange sto uten attføringsmuligheter.<sup>112</sup>

## Sosialpolitikkenes målsetting

I 1945 var det et sosialpolitisk mål å komme bort fra en nedverdiggende og stigmatiserende fattighjelp. Det var, om man vil, en dystopisk målsetting, målet var å legge et onde bak seg. Samtidig spurte Sven Oftedal: «Hva skal vi fram til?». Svaret var «Sosial Sikkerhet», ILOs sosialpolitiske motto i Philadelphia-erklæringen fra 1944 med depresjonen i USA som bakgrunn.<sup>113</sup>

Sosial sikkerhet var en grunnleggende, men lite utbrodert idé i folketrygdmeldingen. Her het det at sosialtrygdens sentrale oppgave var «å sikre alle medlemmer av samfunnet et sosialt

112 Evang 1974: 181, 184. Jf. Sosialpolitikk. Spesialanalyse 2: 102–110.

113 RA/S–1282/D/L0080. Samtrygden (Oftedal), 14.10.1946. Om begrepet «sosial sikkerhet», se Kaufmann 2012.

forsvarlig livsunderhold». <sup>114</sup> Ideen var mer utbrodert og plassert i en større sammenheng i et slettet avsnitt. Der var den knyttet til «et demokratisk frihetsbegrep», som handlet om frihet fra sult, sykdom, angst, krig og nød, liksom trygghet: «Det er en sentral oppgave for et demokratisk samfunns politikk å skape både frihet og trygghet for de enkelte mennesker. Her har sosialtrygdene en viktig plass.» <sup>115</sup>

Fortsatt skulle nød lindres, men sosialpolitikkenes hovedmål i en post-sosialliberal fase var sosial og økonomisk trygghet for alle. Med flere og mer sjenerøse trygder skulle økonomiske skjevheter utjevnes. Sosialpolitikken skulle sikre et etterspørselsnivå som kunne holde hjulene i gang gjennom økonomiske konjunktursvingninger, men forutsatte i sin tur langsiktig økonomisk vekst. Tanken om en slik sammenheng mellom sosial og økonomisk politikk var lenge en forutsetning for Sosialdepartementets virksomhet.

I siste halvdel av 60-åra ble det stilt spørsmål ved forholdet mellom vekst og velferd, etter at det ble avdekket sosiale problemer som ble erkjent å henge sammen med endringene i arbeids- og næringslivet. Et arbeiderparti i opposisjon tok til orde for en ny sosialpolitikk, en som ikke bare lappet på virkningene av samfunnets mangler, men som bidro til å forme samfunnet, uttalte sosialøkonomen og politikeren Per Kleppe i 1969. <sup>116</sup> I 1970 kom boka *Myten om velferdsstaten*, der flere forskere satte et kritisk perspektiv på sosialpolitikken. I 1972 leverte Sosialreformkomiteen, som Borten-regjeringen nedsatte i 1969, en innstilling om sosiale tjenester. Komiteen gikk sosialpolitikken etter i sømmene og fant – i likhet med *Myten om velferdsstaten* – mangler og skyggesider. Sosiologen Yngvar Løchen, en av bokas forfattere, var da også komitémedlem.

Sosialreformkomiteen utvidet velferdsbegrepet – velferd handlet ikke bare om materielle forhold – og satte nye mål

114 St.meld. nr. 58 (1948): 7.

115 RA/S-1282/D/L0080. Samtrygden (3. utkast), 10.6.1947.

116 Leonardsen 1981: 21, 149–150.

for sosialpolitikken: «Siktemålet for all sosialpolitikk må [...] være å legge betingelsene til rette for at den enkelte kan realisere seg selv og fungere som et ansvarsbevisst menneske innenfor en sammenheng som er meningsfylt for den enkelte.» Likeledes ble rettighetstenkningen utvidet. Ikke bare økonomisk trygghet, men også selvrealisering og ansvar var individuelle rettigheter sosialpolitikken skulle sikre. Den «virkelige målsetting» skulle være å «skape frie, selvstendige, ansvarsbevisste, deltagende og engasjerte mennesker». Da måtte sosialpolitikken bli et selvstendig forvaltningsområde, en aktiv kraft i samfunnsformingen og samfunnets eget korrektiv til seg selv.<sup>117</sup>

Langtidsprogrammet 1974–1977, utarbeidet av Lars Korvalds trepartiregjering (KrF, Sp, V), var vedlagt en «spesialanalyse» om sosialpolitikken fra Sosialdepartementet. Analysen, en av 70-åras viktigste sosialpolitiske måldokumenter, videreførte Sosialreformkomiteens ideer og la premisser for en mer planstyrt, ekspansiv og forskningsbasert sosialpolitikk. Nå het det at kunnskapen om politikken gjenstand var mangelfull, og at det eksisterende verktøyet var utilstrekkelig til å forebygge og løse de problemene som fulgte i «industri- og bysamfunnets fotspor». Sosialpolitikken siden 1945 hadde i liten grad evnet «å realisere velferdsstatens rettferds- og likhetsidealer», lød dommen.<sup>118</sup>

Sosialdepartementet la det utvidete velferdsbegrepet og sosialforskningens begrep om «klientskapende krefter» til grunn for analysen. Det gjaldt å endre forhold som skapte sosiale og økonomiske skillelinjer, og som gjorde mange utrygge og ensomme, ja, hindret dem i å realisere sine evner og oppleve kontakt og mening i tilværelsen. De «relativt største løft» måtte likevel tas for spesielt vanskeligstilte grupper. Bare da kunne «sosialpolitikken likhets- og rettferdighetsidealer» bli realisert. Dermed fikk målsettingen et preg av å ville rette på

117 *Sosiale tjenester*: 31–32.

118 *Sosialpolitikk. Spesialanalyse 2*: 56. Jf. Seip 1994: 358–360.





*Regjeringsskifte på statsministerens kontor: Lars Korvald (t.h.) overtar som statsminister etter Trygve Bratteli. Han blir ønsket tillykke av Bratteli. Korvald er statsminister i koalisjonsregjeringen med Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.*

*Foto: NTB/Scanpix*

virkningene av en sosialpolitikk som i stor grad hadde konsentrert seg om yrkesaktive og gjort rettighetsbaserte trygder til et dominerende virkemiddel.

Den nye målsettingen var på flere punkter annerledes enn målet rett etter krigen. En viktig forskjell var at sosialpolitikk handlet om mer enn materiell trygghet. Forskjellen må knyttes til ulike erfaringshorisonter. Etter 1945 spilte førkrigstidens sosiale og økonomiske kriser med fattighjelpen som viktigste hjelpetiltak, viktige forutsetninger for reformtenkningen. I begynnelsen av 70-åra kunne politikken formes på bakgrunn av en jevn og sammenhengende økonomisk vekst, og et utbygd trygdesystem.

Samtidig hadde etterkrigstidens sosialpolitiske reformer ført til en sektor som, særlig fra begynnelsen av 60-åra, begynte å falle dyrt, og enda dyrere med folketrygden i havn. Selv gjennomføringen av vedtatte ordninger vil bli vanskelig, framholdt Trygve Brattelis regjering i en stortingsmelding om folketrygdens økonomi og finansiering i 1971. I spesialanalysen ble bekymringen for kostnader og konsekvenser delt. Tanken om en ekspansiv sosialpolitikk ble fremmet med foten på bremsepedalen. Det var typisk for et tiår med mange paradoksale trekk.

## **Fra klassisk byråkrati til redskapsbyråkrati?**

I 1945 ønsket arbeiderpartiregjeringen en sentraladministrasjon med høy reformkapasitet. «På dette felt er det minst like viktig å arbeide rasjonelt og planmessig som når det gjelder andre deler av vår virksomhet», sa statsminister Gerhardsen i 1946.<sup>119</sup> Politiseringsambisjonen ble fulgt opp i 1955 og nådde et høydepunkt i 70-åra. I hele perioden 1945–1975 var det et forvaltningspolitisk mål å omdanne departementene fra klassiske byråkratier til det som er blitt kalt redskapsbyråkratier. Et redskapsbyråkrati skulle være et organ for reformpolitikk basert på empirisk kunnskap, faglig skjønn, planlegging og utredning, og i mindre grad et organ for lov- og regelfor-

119 Gerhardsen 1946: 223, 224.

tolkning og håndtering av enkeltsaker.<sup>120</sup>

Sosialdepartementet fikk som et av de første departementene både statssekretær (1947) og departementsråd (1955). Statssekretæren ble likevel mer ansvarlig for enkeltsaker enn politisk samordning, som var hensikten med stillingen. Derimot fungerte departementsråden mer etter intensjonen. Som embetsverkets leder med ansvar for å koordinere virksomheten i de ulike avdelingene, kom departementsråden til å avlaste og assistere statsråden i hans politiske virksomhet. Et tredje element som skulle trekke i redskapsbyråkratisk retning, var utviklingen av mer «rendyrkede» departementer. Ved delingen av Sosialdepartementet i 1948 handlet det, for dette departementets del, likevel mest om å avlaste statsråden. Samtidig innebar delingen at et etablert saksområde ble oppsplittet. I det hele tatt lyktes det ikke å skape et overgripende sosialdepartement, ansvaret for sosiale saker ble spredt på flere departementer og etater. I noen tilfeller førte dette til samordningsproblemer og en mindre vellykket sosialpolitikk. Et eksempel i så måte er attføringssektoren.

Fram til 70-åra var også omorganiseringene internt i Sosialdepartementet først og fremst et svar på en økende arbeidsbyrde og et stadig større behov for spesialisering. Det var mer snakk om tilpasning til nye og mer arbeidskrevende oppgaver enn forsøk på å skape en mer politisert forvaltning. En mer bevisst tilpasning til forvaltningspolitiske mål kom først etter at Statens rasjonaliseringsdirektorat i 1970 anbefalte å bygge ut Sosialdepartementets planleggingsvirksomhet. Anbefalingen innvarslet en fornyet politiseringsambisjon, som handlet om å styrke Sosialdepartementenes politiske rolle i en tid med knappe ressurser.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> *Forvaltning for politikk* (1999), Grønlie 2009.

<sup>121</sup> RA/S-4972/D/Db/L0011. Administrasjonsordningen i Sosialdepartementet. 22.10.1964. RA/S-4972/D/Db/L0136. Rapport fra arbeidsgruppen [i Finansdepartementet] som har gjennomgått visse sider ved departementsorganisasjonen, 24.8.1971. Grøndahl 1999.

R-direktoratets anbefaling førte til at Utredningskontoret i Sosialavdelingen i 1972 ble erstattet med en plan- og utredningsavdeling. Kontoret hadde bakgrunn i en arbeidsgruppe i embetsverket som ble opprettet i 1963 for å utrede folketrygdspørsmålet. I 1964 ble gruppen forsterket med en byråsjef, og året etter omdannet til en midlertidig avdeling. Da lov om folketrygd var på plass, ble avdelingen omgjort til et utredningskontor.

Plan- og utredningsavdelingen fikk sosialøkonomen Jan Madsen som ekspedisjonssjef. Madsen kom fra stillingen som underdirektør i Finansdepartementets planleggingsavdeling. Han hadde vært i Finansdepartementet siden 1952. Madsen var ikke «utplassert», men finansråd Eivind Erichsen trodde han kunne bidra med en «viss nøkternhet». Den nye arbeiderpartiregjeringen var bekymret over den utgiftsveksten som folketrygdloven (1966) og sykehusloven (1969) medførte.<sup>122</sup> Det første store bidraget fra Plan- og utredningsavdelingen var spesialanalysen om sosialpolitikken som fulgte med Langtidsprogrammet 1974–1977.

Det gis ikke et enkelt svar på spørsmålet om Sosialdepartementet i etterkrigstiden ble omformet fra et klassisk byråkрати til et redskapsbyråkрати. På den ene siden førte utbyggingen av rettighetsbaserte trygder til et økt behov for lov- og regelfortolkning og vurdering av kriterier for tildeling og utmåling av ytelser. På den andre siden bidro embetsverket med kunnskap om det økonomiske underlaget for politiske beslutninger. Denne kunnskapen fikk betydning for sosialpolitikkenes innhold, også fordi utredningene var tilgjengelige for Stortinget.<sup>123</sup> I det hele tatt spilte embetsverket en viktig tilretteleggende rolle, framfor alt ved å beregne kostnader og fordelingsvirkninger, og ved å formidle modeller og erfaringer fra andre land. Det innebar at et tradisjonelt saksbehandlende embetsverk også inntok rollen som et utredende sekretariat. Slik sett bidro embetsverket til å utvikle en politiserende for-

<sup>122</sup> Berg 2009: 171, Nordby 1989: 263–264.

<sup>123</sup> Takk til Arne Kolstad for å ha påpekt dette (16.9.2013).

valtning, men uten at dette nødvendigvis førte til en mer reforminitierende politisk ledelse.

I utformingen av etterkrigstidens sosialpolitikk spilte mange parter en viktig rolle – Stortinget, de politiske partiene, organisasjoner og profesjoner.<sup>124</sup> Framfor alt inntok Stortingets sosialkomité en viktig rolle, dels ved å mobilisere politisk enighet, og dels ved å kanalisere en tidvis politisk utålmodighet med regjeringens gjennomføring av sosialpolitiske reformer, især trygdepolitiske reformer.<sup>125</sup> Bare unntaksvis tok Sosialdepartementets politiske ledelse initiativet. De fremste eksemplene er folketrygdplanen av 1948 og utformingen av lovene om attføringshjelp og uføretrygd. I folketrygds spørsmålet gikk reforminitiativet tapt i 1952, men politiske ledelse spilte senere en aktiv rolle når det gjaldt sosialdemokratenes tilnærming til den svenske løsningen, som i 1963 vant bred parlamentarisk oppslutning.

Det er mulig at begrepet om redskapsbyråkrati skaper urealistiske forventninger om hva en politisert forvaltning kunne innebære i sosialpolitikken. Etter alt å dømme var en samtidig, mer realistisk forventning begrenset til å skape et bedre grunnlag for politiske beslutninger ved å beregne økonomiske og administrative konsekvenser, og fordelingsvirkninger.<sup>126</sup> Vurdert mot disse forventningene kan det hevdes at Sosialdepartementet, ved siden av sin rutiniserte forvaltningspraksis, beveget seg i redskapsbyråkratisk retning, og at det skjedde i takt med en økende sosialpolitisk reformaktivitet. Et skritt videre i denne retningen kom med opprettelsen av Plan- og utredningsavdelingen i 1972. Likevel synes politisk ledelse i Sosialdepartementet i perioden 1945–1975 å ha spilt en mindre reforminitierende rolle enn man kunne forvente ut fra Arbeiderpartiets samtidige forvaltningspolitiske tanker, som for Sosialdepartementets del kan føres tilbake til Castbergs idé om et forvaltningsorgan for «en virkelig reformativ politik».

124 Seip 1994: 360–380.

125 Pettersen 1987: 177–185.

126 Vurderingen står i gjeld til Arne Kolstad (16.9.2013).

## **Referanser**

### **Riksarkivet**

#### **RA/PA-0627 Wold, Knut Getz, 1936–1987**

- RA/PA-0627/D/Db/L0020: Foredrag og artikler, 1936–1953
- RA/PA-0627/D/Dg/L0055: Dagbøker, 1943–1947
- RA/PA-0627/D/Dg/L0056: Dagbøker, 1948–1987

#### **RA/PA-0876 Venstres Hovedorganisasjon, 1884–2008**

- RA/PA-0876/Ae/L0003: Landsstyret. Protokoller, 1957–1962
- RA/PA-0876/Ae/L0004: Landsstyret. Protokoller, 1959–1963
- RA/PA-0876/H/L0002: Papirer for diverse utvalg, 1948–1981

#### **RA/S-1005 Statsministerens kontor, 1940–2005**

- RA/S-1005/A/Aa/L0005: Referat fra regjeringskonferanser, 1948.
- RA/S-1005/A/Aa/L0010: Referat fra regjeringskonferanser, 1957.
- RA/S-1005/A/Aa/L0016: Referat fra regjeringskonferanser, 1963
- RA/S-1005/A/Aa/L0024: Referat fra regjeringskonferanser, 1965
- RA/S-1005/A/Aa/L0024: Referat fra regjeringskonferanser, 1966
- RA/S-1005/D/Da/L0070: Notater til regjeringskonferanse. Sosialdepartementet, 1945–1949

- RA/S–1005/D/Da/L0071: Notater til regjeringskonferanse. Sosialdepartementet, 1950–1955
- RA/S–1005/D/Da/L0072: Notater til regjeringskonferanse. Sosialdepartementet, 1956–1959
- RA/S–1005/D/Da/L0074: Notater til regjeringskonferanse. Sosialdepartementet, 1963–1965

**RA/S–1268 Sosialdepartementet,**

**1. sosialkontor A, 1916–1948**

- RA/S–1268/D/De/L0556: Sosiallovkomiteen

**RA/S–1272 Sosialdepartementet,**

**Sosialministerens arkiv, 1941–1960**

- RA/S–1272/B/L0003: Kopibok, 1945
- RA/S–1272/B/L0017: Kopibok, 1955
- RA/S–1272/B/L0018: Kopibok, 1956–1957
- RA/S–1272/B/L0019: Kopibok, 1958–1959
- RA/S–1272/B/L0020: Kopibok, 1960
- RA/S–1272/D/L0034: Korrespondanse etter år, 1955–1957

**RA/S–1279 Sosialdepartementet,**

**Lovkontoret S, 1913–1926**

- RA/S–1279/F/Fa/L0046–L0051: Folketrygdkomiteen

**RA/S–1282 Sosialdepartementet,**

**2. trygdekontor S, 1939–1958**

- RA/S–1282/D/L0053: Komiteer og utvalg (Folketrygdkomiteen)
- RA/S–1282/D/L0079: Folketrygden
- RA/S–1282/D/L0080: Folketrygden

- RA/S-1282/D/L0081: Folketrygden
- RA/S-1282/D/L0082: Folketrygden
- RA/S-1282/D/L0083: Folketrygden
- RA/S-1282/D/L0277: Barnetrygd

**RA/S-1454 Kommunaldepartementet. Lønnsnemnda, 1945-1954**

- RA/S-1454/A/L0001: I. Protokoll for lønnsnevndens forhandlinger. Sak 1-4, 1945

**RA/S-1538 Arbeidsretten, 1916-1981**

- RA/S-1538/D/Da/L0259: 1945-1946

**RA/S-3046 Finansdepartementet, Økonomiavdelingen, 1951-1969**

- RA/S-3046/D/Db/L0132: Alderstrygd, 1960-1963, Barnetrygd, 1964-1972, Folkepensjon, 1964-1968

**RA/S-4972 Statskonsult/Statens rasjonaliseringsdirektorat, 1948-2003**

- RA/S-4972/D/Db/L0011: Organisasjonsmessig oppbygging
- RA/S-4972/D/Db/L0136: Administrativt utviklingsarbeid i det enkelte departement og underliggende institusjoner



## Litteratur/trykte kilder

- Arbeid og samvirke: retningslinjer for Det Norske arbeiderpartis program* (1945). Arbeiderpartiet.
- Berg, Ole (2009): *Spesialisering og profesjonalisering : en beretning om den sivile norske helseforvaltningsutvikling 1809 til 2009*. Del 1: 1809–1983 : den gamle helseforvaltning. Oslo : Statens helsetilsyn. (Rapport 8)
- Berg, Paal (1945): «Vi har seiret». NRK radio 9. mai 1945. <http://virksommeord.uib.no/taler?id=221> [5.7.2013]
- Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet (1994): *Langsomt ble landet et velferdssamfunn : trygdens historie 1894–1994*. Ad Notam Gyldendal.
- Cappelen, Hans (1952): «Sosialtrygden». I: *Sosial håndbok for Norge*. Bind 1. Norsk Forening for Sosialt Arbeide.
- Debes, Jan (1978): *Statsadministrasjonen*. NKS-forlaget.
- «EN kvinne blant menn». *Aftenposten* (morgen), 11.8.1950.
- Evang, Karl (1974): *Helse og samfunn : sosialmedisinsk almenkunnskap*. Gyldendal.
- «Forgrunnsfigur i sosialpolitikken». *Aftenposten* (morgen), 10.8.1960.
- «Forslaget om folketrygd». *Aftenposten* (aften), 27.8.1949.
- Forvaltning for politikk : norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Tore Grønlie (red.). Fagbokforlaget, 1999.
- Geithus, Tonje og Tore Grønlie (1999): «Statssekretærer og departementsråd : nye toppstillinger i departementene 1945–1975». I: *Forvaltning for politikk : norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Tore Grønlie (red.). Fagbokforlaget.
- Gerhardsen, Einar (1946): «Einar Gerhardsens tale». I: *Landsorganisasjonen i Norge: Protokoll over*

*kongressen 1946. Arbeidernes Aktietrykkeri.*

Gerhardsen, Einar (1949): «Statsminister Einar Gerhardsen innleder». I: Landsorganisasjonen i Norge: *Protokoll over kongressen 1949 (jubileumskongressen)*. Arbeidernes Aktietrykkeri.

Gerhardsen, Einar (1961): «Innledningsforedrag». I: Landsorganisasjonen i Norge: *Protokoll over kongressen 1961*. Arbeidernes Aktietrykkeri.

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd (1999): «Byråkrati eller demokrati? Forvaltningspolitikk i 1970-årene. I: *Forvaltning for politikk : norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Tore Grønlie (red.). Fagbokforlaget.

Grønlie, Tore (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945 : ekspansjonsbyråkratiets tid 1945–1980*. Fagbokforlaget.

Haavet, Inger Elisabeth (1994): «Uføretrygd mellom behandlingsoptimisme og styringskrise». I: Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet: *Langsomt ble landet et velferdssamfunn : trygdens historie 1894–1994*. Ad Notam Gyldendal.

Harlem, Gudmund (1957): «Utbyggingen av våre trygdeordninger». I: Landsorganisasjonen i Norge: *Protokoll over kongressen 1957*. Arbeidernes Aktietrykkeri.

Hatland, Aksel (1984): *Folketrygdens framtid*. Universitetsforlaget.

Hatland, Aksel (2001): «Trygd og arbeid». I: *Den norske velferdsstaten*. Aksel Hatland, Stein Kuhnle, Tor Inge Romøren (red.). Gyldendal Akademisk.

«Hjelp til selvhjelp er uføretrygdens prinsipp». *Aftenposten* (morgen), 9.9.1960.

- Hvinden, Bjørn (1991): «Attføring i uføresaker – praktisk virkemiddel eller uforpliktende symbol?». I: *Trygd som fortjent? En antologi om trygd og velferdsstat*. Aksel Hatland (red.). Ad Notam.
- Innst. S. nr. 270 (1948) *Innstilling fra den forsterkede administrasjonskomité om opprettelse av et nytt departement – Kommunal- og Arbeidsdepartementet*.
- Innst. S. nr. 191 (1949) *Innstilling fra sosialkomiteen om ikke-behandling av St.meld. nr. 58 for 1948 om folketrygd*.
- Innst. S. nr. 265 (1952) *Innstilling fra sosialkomiteen om folketrygden*.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2012): *European foundations of the welfare state*. New York : Berghahn Books.
- Kildal, Nanna (1998): «Velferd og arbeidspåkt». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 4 (1): 18–34.
- Kolsrud, Ole (2001): *Maktens korridorer : regjeringskontorene 1814–1940*. Universitetsforlaget. (Riksarkivaren Skriftserie 12)
- Kolsrud, Ole (2008): *Rekonstruksjon og reform : regjeringskontorene 1945–2000*. Universitetsforlaget. (Riksarkivaren Skriftserie 30)
- Leonardsen, Dag (1981): *Rammer for velferdspolitikken : en drøfting av velferdspolitiske målsettinger i lys av politisk/økonomiske rammebetingelser*. Oppland Distriktshøgskole. (Skrifter 29)
- Lie, Einar og Christian Venneslan (2010): *Over evne : Finansdepartementet 1965–1992*. Pax Forlag.
- Lind, Kristin (1999): «Sentraladministrasjonen i fokus : regjeringens forvaltningspolitiske framstøt i 1955». I: *Forvaltning for politikk : norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Tore Grønlie (red.). Fagbokforlaget.

- Marshall, Thomas H. (1950): *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Messel, Jan (2013): *I velferdsstatens frontlinje : barneverns-  
pedagogers, sosionomers og vernepleieres historie*.  
Universitetsforlaget.
- Midré, Georges (1990): *Bot, bedring eller brød? Om be-  
dømming og behandling av sosial nød fra reforma-  
sjonen til folketrygden*. Universitetsforlaget.
- Modalsli, Jakob (1970): *Innstilling om den sentrale for-  
valtnings organisasjon. I: Innstillinger og betenkninger  
fra kongelige og parlamentariske kommisjoner,  
departementale komitéer m.m. Del 2*.
- Myten om velferdsstaten : søkelys på norsk sosialpolitikk*.  
Lars Gunnar Lingås (red.). Pax, 1970.
- Nordby, Trond (1989): *Karl Evang : en biografi*. Aschehoug.
- Nordby, Trond (1993): «Det offentlige helsevesenet – en fag-  
styrets høyborg». I: *Arbeiderpartiet og planstyret  
1945–1965*. Trond Nordby (red.). Universitetsforlaget.
- Nordervall, Ingunn (1993): «Fire flotte damer. Kvinnelige  
statsråder 1945–1963». *Kjønn i organisasjon og ledelse*.  
[http://kilden.forskningsradet.no/c17385/artikkel/vis.  
html?tid=17556&within\\_tid=17494](http://kilden.forskningsradet.no/c17385/artikkel/vis.html?tid=17556&within_tid=17494) [11.8.2013]
- Norges statskalender*. [Diverse år]
- Oftedal, Sven (1946): [Uten tittel]. I: Landsorganisasjonen i  
Norge: *Protokoll over kongressen 1946*.  
Arbeidernes Aktietrykkeri.
- Ot.prp. nr. 22 (1959) *Om lov om uføretrygd*.
- O.tid. 4.10.1946. Sak nr. 7. Innstilling fra sosialkomiteen om  
lov om barnetrygd.

- Pedersen, Axel West (1990): *Fagbevegelsen og folketrygden : LO's målsetninger, strategi og innflytelse i pensjonspolitikken 1945–1966*. FAFO. (FAFO-rapport nr. 110)
- Pettersen, Per Arnt (1987): *Pensjoner, penger, politikk : fra billig forsorg til dyre trygder*. Universitetsforlaget.
- Pryser, Tore (1988): *Klassen og nasjonen (1935–1946). Arbeiderbevegelsens historie i Norge*. Bind 4. Tiden.
- Salvesen, Kaare (1966): «Norsk sosialpolitikk – i går, i dag og i morgen». *Sociala Meddelanden*, nr. 1–4: 62–121.
- Seip, Anne-Lise (1984): *Sosialhjelpstaten blir til : norsk sosialpolitikk 1740–1920*. Gyldendal.
- Seip, Anne-Lise (1994): *Veiene til velferdsstaten : norsk sosialpolitikk 1920–75*. Gyldendal.
- Seip, Anne-Lise Seip og Hilde Ibsen (1989): «Morsøkonomi, familieøkonomi og samfunnsøkonomi : barnetrygden i historisk perspektiv». *Historisk tidsskrift*, 68 (4): 412–433.
- Seip, Helge (1949): «Den norske sosialplan». *Dagbladet*, 22.1.1949.
- Skau, Bjørn (1980): «Bakgrunnen for folketrygdloven». *Sosial Trygd*, nr. 4: 114–117, 140.
- Solli, Hans Magnus (2007): «Rettferdighet og objektivitet i trygdemedisinske vurderinger». *Michael*, 4 (3): 197–520.
- Sosiale tjenester*. (NOU 1972:30)
- Sosialpolitikk. Spesialanalyse 2*. Særskilt vedlegg 2 til St.meld. nr. 71 (1972–73) *Langtidsprogrammet 1974–1977*.
- S.tid. 14.5.1913. Sak: Indstilling fra budgetkomiteen angaaende lønninger m.v. til statsraadet og regjeringen.

S.tid. 8.12.1948. Sak: Innstilling fra den forsterkede administrasjonskomité om opprettelse av et nytt departement – Kommunal- og Arbeidsdepartementet.

S.tid. 6.11.1952. Sak: Innstilling fra sosialkomiteen om folketrygden.

S.tid. 7.11.1952. Sak: Innstilling fra sosialkomiteen om folketrygden.

S.tid. 10.6.1961. Sak: Innstilling fra sosialkomiteen om lov om uføretrygd.

St.meld. nr. 58 (1948) *Om folketrygden.*

St.meld. nr. 61 (1948) *Om opprettelsen av et nytt departement – Kommunal- og Arbeidsdepartementet.*

Søilen, Espen (1998): *Fra frischianisme til keynesianisme? En studie av norsk økonomisk politikk i lys av økonomisk teori 1945–1980.* Norges Handelshøyskole.

Sørensen, Øystein (1991): *Solkors og solidaritet : høyre- autoritær samfunnstenkning i Norge ca. 1930–1945.* Cappelen.

«Tarifforhandlingene til våren av største betydning for gjenreisningsarbeidet». *Verdens Gang*, 21.1.1946.

«Uføretrygden – hjelp til selvhjelp». *Aftenposten* (morgen), 22.10.1953.

Wold, Knut Getz (1949): «Folketrygden». *Sosialt arbeid*, 23: 129–113.

Wold, Knut Getz (1950): «Folketrygden». Særtrykk av foredrag holdt på Norges Trygdekasselags landsmøte 1949. Oslo 1950. (Funnet i RA/PA-0627/D/Db/L0020)

«Året brakte oss nærmere den moderne velferdsstaten». *Arbeiderbladet*, 29.12.1948.



# De store veivalgene gjennom 100 års trygdepolitikk<sup>1</sup>

Av Aksel Hatland

Da regjeringen i 1913 opprettet Sosialdepartementet,<sup>2</sup> var arbeidet med å innføre trygder, eller sosialforsikringer som det het i tidens språkbruk, så smått begynt. Fattighjelpens vilkårlige lekmannsskjønn var på vikende front, og et system bygd på rettigheter, forutsigbarhet og større sjenerøsitet var på frammarsj. Målgruppene for sosialpolitikken ble gradvis utvidet fra de fattige til bredere befolkningsgrupper.

Stortinget hadde vedtatt en lov om ulykkesforsikring for industriarbeidere i 1894, og lov om sykeforsikring i 1909. Men disse trygdene omfattet bare en liten del av befolkningen. For det store flertallet var det den enkelte og familien som måtte bære tapet når helsen sviktet, når arbeidsledighet rammet eller når alderen gjorde at de ikke lenger kunne brødfø seg. Bare når alle økonomiske ressurser var uttømt i familien og den nakne nød sto for døren, trådte det offentlige til med en nødtørf-tig og ydmykende fattighjelp. For å forebygge at hjelpen ble for tiltrekkende, ble den gitt i avskrekkende former, og de som mottok slik hjelp ble stemplet som annen klasses samfunns-

1 Jeg vil takke Per Haave, Stein Kuhnle, Axel West Pedersen, Anniken Hagelund, Bjørn Halvorsen, Arne Kolstad, Roar Bergan og Hege Forbord for kommentarer til denne artikkelen.

2 Det fulle navnet var Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri.



borgere. Handlefriheten, bevegelsesfriheten og de politiske rettighetene var begrenset. De fattige kunne plasseres i arbeids-hjem mot sin vilje. Hjelpebehovet skulle dekkes i den kommunen de fattige hadde hjemstavn, og søkte de hjelp i en annen kommune, kunne de sendes hjem. De ble også fratatt retten til politisk deltagelse. Fram til 1919 bestemte for eksempel grunnloven at de som siste år før et valg hadde mottatt fattighjelp, mistet stemmeretten ved valget.<sup>3</sup>

I dette kapitlet skal vi sette søkelyset på de viktige politiske veivalgene som førte fram til den norske varianten av den skandinaviske velferdsstaten. Dette er en historie om interessekamp og strid om verdier, men også om kompromisser og konsensus. Vi vil legge mest vekt på de sentrale verdivalgene. Hvilke risikoer skal staten dekke gjennom trygdene? Skal medlemskapet i trygdene være frivillig eller obligatoriske? Skal målgruppen være arbeidere eller hele befolkningen? Skal ytelsene knyttes til innsats i arbeidslivet eller til økonomiske behov? For å forstå denne historien bedre, vil vi også belyse hvordan de politiske partiene stilte seg til disse prinsippsspørsmålene og hvilken rolle departementet spilte som initiativtaker.

## **Veivalgene fram mot 1913**

De første sosialforsikringene la føringer på den videre utviklingen. De etablerte nye administrative rutiner og et forvaltningsapparat som ble en viktig aktør i beslutningsprosessen. De etablerte bestemte tenkemåter om sosialforsikringens mål og midler både blant politikere og velgere. De skapte kort sagt en stivhengighet som fikk betydning for dem som skulle stake ut veien videre. For å forstå utviklingen etter 1913, er det derfor nødvendig med et kort tilbakeblikk på disse første sosialforsikringene.

Da kong Oscar II i 1885 nedsatte en «arbeiderkommisjon» som blant annet utarbeidet forslag om ulykkesforsikring og

<sup>3</sup> Kluge 1979, s. 61



*Kong Oscar II, med Johan Sverdrup som statsminister, tok i 1885 initiativet til å nedsette "Arbeiderkommissionen" av 1885.  
Foto: Gösta Flormann/Nasjonallbiblioteket.*

sykeforsikring, var et sentralt formål med initiativet å dempe misnøyen i arbeiderklassen.<sup>4</sup> Påvirkningen fra Bismarcks reformpolitikk i Tyskland er her åpenbar.<sup>5</sup> Det var i samsvar med denne problemoppfatningen at målgruppen for reformene var arbeiderklassen. Dette skapte strid da syketrygden skulle innføres, mens ulykkestrygden ble lettere akseptert. Avgrensningen her ble rettferdiggjort med at ulykkene i den nye industrien var av en ny og særegen karakter, og noe arbeiderne selv ikke kunne lastes for.<sup>6</sup>

Tap av inntekt ved sykdom og dekning av utgifter til helsehjelp var imidlertid ikke nye risikoer og ikke bare begrenset til arbeidere med lave inntekter. Når det obligatoriske medlemskapet i syketrygden av 1909 likevel ble avgrenset til denne gruppen, og når medlemmene skulle dekke 60 prosent av trygdens utgifter, skapte det strid. Dette var klasselovgivning og formynderi. «Bak det hele lå en god porsjon mistro til arbeiderklassens evne og vilje til å sørge planmessig for seg og sine», som Anne-Lise Seip uttrykker det<sup>7</sup>. Arbeiderpartiets alternativ var klart. De hadde allerede i sitt program i 1901 formulert et mål om en helsetjeneste for alle, i stedet for en klasseforsikring:

«Lægehjelp, lægemidler og pleie forsikres alle syke gjennom stats- og kommunal ordning uten direkte betaling».<sup>8</sup>

Etter at loven var vedtatt, aksepterte imidlertid Arbeiderpartiet at målet om en syketrygd for alle, måtte nås skrittvis, og partiet deltok aktivt i dette reformarbeidet.<sup>9</sup>

Det andre prinsippsspørsmålet var om medlemskapet skulle være frivillig eller tvungent. Her gikk striden midt gjennom Venstre, tidens store sosiale reformparti. Valget sto mellom en tysk løsning med obligatorisk medlemskap eller en dansk

4 Seip 1984 s. 90

5 Se nærmere Stein Kuhnles kapittel

6 Se Bjørnson i Bjørnson og Haavet 1994, s. 37 flg.

7 Seip 1984 s. 100.

8 Sitert etter Seip 1984 s. 103

9 Se Bjørnson i Bjørnson og Haavet 1994 s. 55 flg.

løsning med frivillighet. Frivillige sykekasser hadde vært i virksomhet i Norge i mange år, men de dekket bare omkring hver sjette eller sjuende arbeider<sup>10</sup>. Stortingsflertallet mente at frivillighetslinjen ikke nådde fram, og at mange som trengte denne trygden, ville bli stående utenfor. Blant grunnene som ble gitt av departementet for at tvang måtte til, var at forståelsen for sykeforsikringens nytte ennå ikke hadde «trængt igjennom hos den store Masse af de paagjældende Samfundsklasser» og at disse savnet den nødvendige «Karakterstyrke til frivillig at gjøre den pekuniære Opofrelse, der er nødvendig for at blive sygeforsikret».<sup>11</sup> At menneskene er kortsynte og viljesvake var altså sentrale argumenter for obligatorisk medlemskap i sosialforsikringene.

Spørsmålet om frivillig eller tvungent medlemskap i trygdeordningene har også vært diskutert ved senere reformer. Men det var ved sykeforsikringen i 1909 det viktigste veivalget ble tatt. Folk med lav inntekt utenfor kretsen av obligatorisk forsikrede kunne imidlertid tegne frivillig trygd. Men det måtte de gjøre mens de ennå var friske. De måtte ha legeattest for at de ikke hadde sykdommer som «kunne medføre særlig risiko for kassen».<sup>12</sup>

Lovgiverne hentet altså mye inspirasjon utenfra til de første sosialforsikringene. Men Norge ser ut til å ha vært et foregangsland ved at det var det første land i verden som inkluderte lønnstakernes ektefelle og barn i sykeforsikringen uten ekstra medlemspremie. Norge var pioner for en familievennlig sosialpolitikk.<sup>13</sup>

De to første lovene er viktige også fordi de skapte nye institusjoner. I Stortinget ble sosialkomiteen etablert i 1894 for å arbeide med ulykkesforsikringen. Forslaget kom fra den sosialpolitisk engasjerte venstremannen Gunnar Knudsen.

10 Bjørnson s. 56

11 Ot.prp. nr. 23 (1893) s. 18

12 Sykeforsikringslovens § 10

13 Kuhnle 1983 s. 14-15



*Venstremannen Gunnar Knudsen ble sosialkomiteens første leder.  
Foto: Forbech/Nasjonalt bibliotek.*

Han ble denne komiteens første leder, og han var også statsminister da Sosialdepartementet ble opprettet. Som vi skal se, ble sosialkomiteen en samordnende drivkraft i det videre sosiale reformarbeidet, noe som nok dels skyldes at den fikk arbeide 19 år uten noe motstykke på departementssiden.

Ulykkesforsikringen førte også til opprettelsen av Riksforsikringsanstalten, fra 1930 omdøpt til Rikstrygdeverket, som sto for en sterkt sentralisert saksbehandling. For sykeforsikringen valgte lovgiverne en helt annen forvaltningsmodell. I hver kommune ble det opprettet en kretssykekasse med egen økonomi og med et visst innslag av selvbestemmelsesrett i bruken av midlene. Det var særlig bondeinteressene på Stortinget som kjempet fram denne forvaltningsordningen, fordi de mente det ikke var riktig at landdistriktene skulle belastes med utgifter som ble skapt i industrien i byene. Staten skulle opprinnelig bare dekke 20 prosent av utgiftene. Resten skulle dekkes lokalt av medlemmer, arbeidsgivere og kommune.

## **Generalstab for en ny sosialpolitikk**

Før 1913 var det altså kongen, regjeringen og Stortinget som var initiativtakere i sosialpolitikken. Til å konkretisere de initiativene som ble tatt, og meisle dem ut i lover og finansieringsordninger, brukte disse aktørene gjerne utredningskomiteer som ofte besto av en blanding av fageksperter og politikere. Departementenes oppgaver hadde mer vært som iverksettere, og sosialsakene var spredt mellom mange departementskontorer uten noen administrativ koordinering. Johan Castbergs tanker i 1913 var at dette skulle bli annerledes. Kåre Tønnesson skriver om dette i *Sentraladministrasjonens historie*.<sup>14</sup>

Da Johan Castberg fikk opprettet Sosialdepartementet, siktet han lenger enn til å skape en tilfredsstillende ledelse for den eksisterende sosialforvaltning. Departementets organisasjon ble bestemt av at det skulle være en generalstab for en dynamisk sosialpolitikk. Det ville bli et eksempel på en administrasjon som skaper sine egne arbeids-

14 Tønnesson 1979 s. 40.

oppgaver ved å utarbeide og gjennomdrive nye lovverk, sette reformene ut i livet og siden stå for den løpende administrasjon av den nye statsvirksomhet som det på den måten fremkalte.

Ambisjonene var store, og det kan se ut som de gikk ut over det som i dag anses som den administrative stabens legitime oppgave i et departement, nemlig å være sekretariat for den politiske ledelsen. Vi skal nedenfor se om det er noe som tyder på at vi fikk en slik administrasjon i Sosialdepartementet.

## **Striden om den første alderstrygden – et veiskille i sosialpolitikken**

En svær oppgave ventet på den nye administrasjonen. Det var å gjennomføre «den største av alle forsikringer, folkeforsikringen», som det het i regjeringens begrunnelse for å opprette Sosialdepartementet.<sup>15</sup>

Folkeforsikring var i datidens språkbruk en betegnelse på en kombinert alders- og uførepensjon. Men Folkeforsikringskomiteen av 1907 foreslo nye og mer nasjonale begrep. I stedet for forsikring lanserte komiteen ordet trygd, og i stedet for folkeforsikring folketrygd. Grunnen til dette var ikke bare at de ville erstatte «et fra utlandet hentet trestavellesord med et norsk enstavellesord». Det lå også viktige sosialpolitiske realiteter bak. «I folketrygden – som i det hele i den sociale trygd – skal og maa der indgaa et moment av «hjælp til selvhjælp», [og] et moment av støtte til de mindre bemidlede, noget som er fremmed for den private forsikring».<sup>16</sup> Disse forslagene fikk, sammen med forslaget om å erstatte begrepet invalid med ufør, gjennomslag i regjering og storting, mens derimot forslaget om å erstatte pensjon med livøre, ble lagt til side. Dette nye begrepsapparatet må sees i sammenheng med at utredningsarbeidet foregikk kort tid etter unionsoppløsningen i 1905, og utviklingen av nye nasjonale begrep var en del

15 St. prp. nr. 66 (1913) Om bevilgning til opprettelse av en Socialavdeling, s. 3.

16 Indstilling fra mindretallet i Folkeforsikringskomiteen (Hjorth og Palmstrøm). Komiteens flertall hadde tilsvarende forslag. Begge innstillinger trykt som vedlegg til Ot. pr. nr. 11 (1918).



av selvstendighetsarbeidet. Komiteen hadde drøftet spørsmålene med «fremragende sprogmand», blant annet professor Hjalmar Falk, og han mente at valget var «et betydningsfullt skritt i den retning, som fører til et for alle hjemlig maalføre».

Det stod politisk strid om utformingen av disse første pensjonene, og denne striden gjaldt grunnleggende rettferdighetsprinsipper. Skulle ytelsene fordeles etter innsats eller etter behov? Folkeforsikringskomiteen gikk sterkt inn for at det skulle være en opptjeningstrygd med samsvar mellom innbetalinger og pensjon. Innsatsprinsippet skulle altså gjelde. Trygd etter en slik modell gikk under betegnelsen «forsikringsprinsippet» eller «selvhjelpsprinsippet». Arbeiderpartiet hadde lenge gått inn for et alternativ som ble kalt «skatteprinsippet» eller «forsørgelsesprinsippet». Trygden skulle finansieres av alminnelige skatter, og den skulle fordeles til de gamle som hadde minst inntekt og dermed størst behov. Det borgerlige stortingsflertallet hadde imidlertid satt seg imot at Folkeforsikringskomiteen skulle utrede en trygd etter skatteprinsippet. Men her tok norske kommuner initiativ som skulle bli avgjørende også for de rikspolitiske veivalgene. Trygder etter skatteprinsippet ble fra 1916 og utover innført i mange norske kommuner. Først ute var Stor-Elvdal, som vedtok en behovsprøvd alderstrygd etter dansk modell.<sup>17</sup> Bare hvis de gamle og deres familie, inkludert voksne barn, ikke hadde nok midler til forsørgelsen, ble trygden utbetalt. Økonomisk var ikke dette stort annet enn en fattighjelp for gamle. Men det hadde ikke de sosiale og rettslige virkningene som fattighjelpen hadde. En avgjørende forbedring og «fornorsking» av denne modellen skjedde i Oslo i 1918. Her ble voksne barns inntekter holdt utenfor i trygdeberegningen.<sup>18</sup> Det betydde i praksis at barns forsørgelsesplikt for sine gamle foreldre var satt ut av kraft. Dette var altså en reform av stor betydning for mennesker i yrkesaktiv alder, fordi byrdene med å forsørge de gamle ble utjevnet mellom dem som hadde gamle familie-medlemmer å forsørge, og dem som ikke hadde det.

17 *Lov om Alderdomsunderstøttelse til værdige trengende udenfor Fattigvæsenet* ble vedtatt i 1891.

18 Hatland 1987 s. 24.





*Kampen for en verdig alderdom.  
Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*

Det venstrestyrte Sosialdepartementet gikk i sitt lovforslag i 1918 sterkt inn for forsikringsprinsippet. Argumentene var både økonomiske og sosiale. Hvis en trygd etter skatteprinsippet skulle nå ut til vesentlige deler av den eldre befolkning, og ikke bare bli en ny fattighjelp, ville den bli meget dyr for det offentlige. Satset man derimot på innskudd i den yrkesaktive perioden, ville disse kunne forrente seg, og «hver krone [kunne] komme henvend 3-dobbelte igjen som pensjon».<sup>19</sup> Men dessuten var en trygd etter skatteprinsippet «ingenlunde... av det samme etiske og folkeoppdragende værd som en forsikring, bygget på innskudd fra de forsikrede selv». Den ville føre til «en slappelse av forsynlighet og sparesans» dersom folk visste at det ville bli sørget for deres velferd i alderdommen. Det var annerledes med den støtten folk fikk fra egne innskudd. Her ville folk ha bevisstheten om «at hjelpen er et selverhvervet gode, som man har fuldt retslig krav paa, og ikke noget som samfundet skjænker den enkelte av barmhjertighet.»

I Stortinget var imidlertid sympatien for skatteprinsippet nå blitt såpass sterk at tinget ba om å få dette også utredet. En slik trygd hadde vist seg funksjonsdyktig i de kommunene som hadde innført den, og den fikk virkning for de gamle straks, uten en lang opptjeningstid. Etter en ny komiteutredning, der også representanter for Arbeiderpartiet fikk være med, ble et slikt alternativ presentert for Stortinget i 1921 av høyre-regjeringen Halvorsen. Men nå var uføretrygd tatt ut av forslaget, fordi det ville bli for dyrt å gjennomføre både alders- og uføretrygd samtidig. Dette forslaget ble vedtatt i Stortinget med stemmene fra de sosialistiske partiene og flertallet i Høyre og Frisinnede Venstre. Venstre og Bondepartiet stemte for en trygd etter forsikringsprinsippet.<sup>20</sup>

Dermed var prinsippet om garantert økonomisk grunntrygghet for alle gamle innbyggere i landet etablert. Dette prinsippet er senere utvidet til å gjelde uføre, etterlatte og

19 Ot.prp. nr. 11 (1918) s. 15

20 Om stemmegivningen i Odelstinget, se Pettersen 1982 s. 62 flg.

enslige forsørgere, og denne grunntryggheten har vært et viktig kjennetegn ved den norske velferdsmodellen. Hadde en trygd etter forsikringsprinsippet blitt gjennomført, særlig i sin mest rendyrkede form, ville Norge blitt en annen type velferdsstat. Her skiltes de norske og tyske veiene i sosialpolitikken.

Alderstrygden av 1923 ble riktignok ikke satt ut i livet fordi stortingsflertallet mente økonomien ikke tillot det. Men **da** regjeringen Nygaardsvold tiltrådte, fant den fram igjen alderstrygden av 1923, pusset litt på den og fikk den vedtatt **av** Stortinget i 1936. Nå hadde også tilhengerne av forsikringsprinsippet i Venstre og Bondepartiet gitt opp sin motstand mot skattemodellen, og loven ble vedtatt av et enstemmig storting.

### **Trygd til arbeidsføre uten arbeid?**

I resten av 1920-årene til langt innpå 1930-tallet skjedde det lite i norsk trygdpolitikk. Søndagsstillheten hersket i Sosialdepartementet, som opposisjonen sa. Nå var det sparepolitikk som gjaldt. Nedskjæringene etter 1924 rammet også Sosialdepartementets organisasjon, og Castbergs generalstab ble, som Tønneson uttrykker det, «brutt fullstendig ned».<sup>21</sup>

Et av de store og vedvarende stridsspørsmålene i norsk sosialpolitikk gjennom hele 1800-tallet hadde vært om det offentlige burde gi økonomisk støtte til arbeidsføre som ikke klarte å skaffe seg arbeidsinntekt. Tradisjonelt hadde holdningene vært svært negative til dette. De arbeidsføre som søkte fattighjelp, ble omtalt som uverdige trengende. I det gamle norske bondesamfunnet ble arbeidsledighet sett på som uttrykk for moralsk svikt og dovenskap. Bøndernes talsmenn mente fattighjelpen hindret tilgang av rimelig arbeidskraft til landbruket. Og bønderne følte at de ofte måtte bære de økonomiske byrdene når løsgjengere, som arbeidsledige gjerne ble kalt, mottok fattighjelp fra kommunen. I følge fattigloven av 1863 skulle arbeidsføre og friske folk normalt nektes hjelp,

<sup>21</sup> Tønneson 1979 s. 74

med unntak av tilfelle der dette var nødvendig for å hindre disse menneskenes «fuldkomne Forarmelse». Fattigloven av 1900 var også restriktiv, men loven fikk en bestemmelse om at arbeidsføre som var i en midlertidig nødstilstand, kunne «anvises lønnende arbeide eller henvises til arbeidshjem». Det var altså en hard arbeidslinje som dominerte tenkningen i fattighjelpens tid. Men etter hvert som Norge utviklet seg til en industrinasjon og i større grad ble påvirket av de internasjonale konjunktorene, vokste det fram en økende forståelse for at arbeidsledighet ofte lå utenfor den enkelte arbeiders kontroll. Å nekte støtte til arbeidsledige var å straffe ofrene for det økonomiske systemet.

Utviklingen av trygd mot arbeidsløshet<sup>22</sup> foregikk i spenningsfeltet mellom de politiske partiene og fagforeningene. To modeller sto mot hverandre. Den ene var Ghent-modellen, oppkalt etter byen Ghent i Belgia. Etter denne modellen blir trygd mot arbeidsledighet drevet av fagforeningene, men ofte med økonomisk støtte fra det offentlige. Medlemskap er frivillig. Den andre modellen bygde på en offentlig arbeidsledighetstrygd med obligatorisk medlemskap. Den er gjerne administrert sammen med offentlig arbeidsformidling. En slik trygd ble gjennomført i Storbritannia i 1911 av regjeringen Lloyd George, med den da liberale Winston Churchill som ansvarlig statsråd.

Allerede i 1880-årene opprettet noen norske fagforeninger arbeidsledighetskasser for sine medlemmer. Disse frivillige kassene fikk imidlertid økonomiske problemer under nedgangsperioden omkring århundreskiftet, og det førte til at Stortinget i 1906, etter mye tautrekking, vedtok en lov om offentlige tilskudd til kassene. Norge var dermed blant de første landene i Europa som innførte statsstøtte til arbeidslivets egne arbeidsløshetsforsikringer. Denne støtten var imidlertid bare på ¼ av utgiftene, resten måtte medlemmene betale selv. Det meste av støtten skulle betales av bykommunene, hvor arbeidsledighet-

<sup>22</sup> Framstillingen bygger særlig på Bjørnson 1994 s. 81-104 og Pettersen 1982 s. 159-205

en var størst. For bøndene og landkommunene var loven en fordel. De fikk redusert sine utgifter til fattighjelp og betalte små tilskudd til den frivillige trygden. Men de frivillige ordningene hadde mange svakheter. De omfattet bare en mindre del av arbeidstakerne. I 1914 var for eksempel bare hver femte industriarbeider medlem av en kasse. Det var særlig lavlønnsgruppene som sto utenfor. De trengte arbeidsløshetsforsikringen mest, men hadde minst betalingsevne. Mange kasser tålte heller ikke påkjenningene når arbeidsløsheten vokste. Da gikk utgiftene opp så mye at de måtte innstille.

Spørsmålet om offentlig trygd mot arbeidsløshet kom for alvor på dagsordenen under den store arbeidsledigheten i 1930-årene. Fagbevegelsen ønsket en videre satsing på de frivillige kassene, men med økte offentlige tilskudd. En slik modell virket positivt på rekruttering til fagforeningene. Denne posisjonen fikk lenge støtte av Arbeiderpartiets stortingsgruppe, selv om mange i partiet ville ha en offentlig løsning. De borgerlige partiene, med Venstre som pådriver, ønsket derimot en statlig ordning med obligatorisk medlemskap uten tilknytning til fagforeningene, og i perioden 1926-1931 la ulike venstreregjeringer tre ganger fram forslag for Stortinget om obligatorisk ledighetstrygd. Disse forslagene bygde på utredningen av et utvalg som Sosialdepartementet hadde oppnevnt i 1918. Utvalgets flertall ville satse videre på de frivillige kassene, men et mindretall foreslo en offentlig og obligatorisk trygd. Det var dette mindretallsforslaget, med små endringer foretatt i Sosialdepartementet, som gjentatte ganger ble lagt fram for Stortinget, men uten å få flertall. En hovedgrunn for avvisningen var det herskende økonomiske synet at det var uheldig for økonomien å innføre en slik trygd i vanskelige økonomiske tider. Trygder ble sett på som en ren utgiftspost.

Men Arbeiderpartiet signaliserte i 1933 at de nå ville arbeide for en offentlig trygd mot arbeidsledighet, og da partiet overtok regjeringsmakten med Nygaardsvold som statsminister i 1935, ga de Sosiallovkomiteen i oppdrag å utrede en slik trygd. Deres utredning var klar i 1937, og i 1938 ble



1. mai 1938.

Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

en lov endelig vedtatt. I Stortinget fikk regjeringen støtte av Venstre og størstedelen av Høyres gruppe.<sup>23</sup> Hele Bondepartiet, en høyrerepresentant og Kristelig folkepartis ene stortingsrepresentant, var mot denne trygden. For Bondepartiet var det et sentralt argument at arbeidsledighet først og fremst var et byfenomen, og de fryktet at en slik trygd ville føre til at arbeidsledige ikke søkte ledige jobber i landbruket og i Utkant-Norge.

Debatten om arbeidsledighetstrygden i andre halvdel av 1930-årene representerer et nytt veiskille i velferdspolitikken. Gradvis fikk det keynesianske synet at trygd til arbeidsledige ville bidra til å holde oppe etterspørselen og dermed redusere arbeidsløsheten, gjennomslagskraft. Slike trygder kunne ikke

<sup>23</sup> Flertallet i Høyres gruppe stemte riktignok for at lovbehandlingen skulle utsettes et halvt år for å få noen spørsmål bedre utredet. Men prinsipielt støttet de innføring av offentlig arbeidsledighetstrygd.



lenger sees som en ren utgiftspost. Sosialminister Oscar Torp formulerte det slik i 1938.<sup>24</sup>

«Trygden vil ha gagnlige virkninger både socialt og økonomisk. Den vil i nogen monn bevare kjøpekraften også i nedgangstider. Det er denne utjevning mellom gode og dårlige tider, mellom høisesong og dødtid, som er av så stor betydning. En så omfattende trygd som det her er tale om, vil ha disse virkninger.»

Den nye loven førte til at antallet arbeidere som var sikret trygd mot arbeidsledighet, økte fra knapt 58 000 i 1935 til 580 000 i 1938.<sup>25</sup> Det var imidlertid fortsatt store grupper som sto utenfor, slik som hushjelper, jordbruksarbeidere, skogsarbeidere, fiskere og sjømenn. Her var det mange sesongarbeidere og deltidsarbeidere, særlig kvinner, og lovgiverne mente disse ikke hadde samme behov for en trygd som de som arbeidet på heltid hele året.

De som kom med i den nye trygden, kunne få dagpenger inn-til 15 uker i året. Frykten for at en slik trygd kunne føre til at mange ikke la seg tilstrekkelig i selen for å skaffe seg arbeid, var imidlertid fortsatt til stede blant de folkevalgte. Det ble derfor tatt inn i loven bestemmelser om at bare de som var arbeidsledige uten egen skyld, hadde rett til ytelser. Og de måtte ha meldt seg som arbeidssøkere og være villige til å ta ethvert høvelig arbeid som ble lønnet etter tariff eller sedvane. Disse prinsippene gjelder i hovedtrekk også i dag. Loven inneholdt også positive virkemidler for å få folk i jobb og fremme geografisk og yrkesmessig mobilitet. Den ga rett til hjelp for reise og flytting og tilskudd til opplæring. Arbeidslinjen sto fortsatt sterkt, selv om dette begrepet ikke ble brukt.

Denne loven innebar at Norge valgte en annen vei enn de andre skandinaviske landene. Både Sverige og Danmark har beholdt systemet med frivillige arbeidsløshetskasser knyttet til fagforeningene, men med store offentlige tilskudd.

<sup>24</sup> Sitert etter Pettersen 1982 s. 193

<sup>25</sup> Bjørnson 1994 s. 96.

## Mot universelle trygder

Fram til annen verdenskrig var alle trygdene, bortsett fra alderstrygden, knyttet til arbeiderklassen. Men også andre interessegrupper ønsket etter hvert å sikre seg mot livets risikoer gjennom trygdene. Bøndene hadde for eksempel andre typer risikoer enn industriarbeiderne, og deres interesser fikk betydning for den videre utvikling av velferdsstaten. Kvinnene sto svakt både i politikk og arbeidsliv, og meldte seg etter hvert som en viktig pressgruppe. Samtidig hadde krigen skapt et nytt nasjonalt samhold som fikk betydning for en sosialpolitikk som omfavnet hele folket. De politiske partienes fellesprogram i 1945 var et uttrykk for dette.

Barnetrygden var den første milepælen.<sup>26</sup> Spørsmålet om å innføre en slik støtte til barnefamilie sto sentralt på dagsordenen i 1930-årene, da fødselstallene var lave. Barnetrygdkomiteen av 1934, som var nedsatt av venstreregjeringen Mowinkel, gikk inn for at alle familier med barn under 15 år skulle få en slik trygd, uten hensyn til deres økonomi. Det skulle være en form for vederlag for alle barnefamiliers «samfundsnyttige innsats i barneopfostringen», mente komiteen. Utjevningen skulle med andre ord være horisontal, mellom familier med og uten barn. Men da regjeringen Gerhardsen i 1946 la fram sitt første forslag til barnetrygd, var målgruppen medlemmer av syketrygden, det vil si arbeidere med inntekt under et visst nivå. Begrunnelsen var dels at de mente arbeiderfamilier med barn trengte støtten mest, dels at de gjennom syketrygdens registre hadde et administrativt redskap til å fordele en slik trygd. Særlig Bondepartiet reagerte kraftig mot dette og ville heller ha en trygd for alle barnefamilier med lave inntekter. Regjeringen bøyde seg, men den mente dessuten at så pass få familier da ville bli utelukket, at de like gjerne kunne inkludere alle familier med barn. Dette ville spare mye administrasjon. Og dette sluttet Stortinget seg enstemmig til. Det var altså ingen visjonære ideer om ny vei for velferdsstaten som drev fram denne første etterkrigsreformen. At den senere er

26 Avsnittet bygger særlig på Hatland 1992 s. 68 flg.



blitt sett på som et symbol for en universell velferdsstat, er en annen sak. Igjen fikk partiene på Stortinget avgjørende innflytelse på veivalget. De ville ikke opptre som sandpåstrøere for forslag fra departementet.

Dette betydde ikke at departementet var uten ambisjoner om å forme sosialpolitikken. De var tvert imot i gang med å tegne et nytt og samlet veikart for norsk sosialpolitikk. Det resulterte i Folketrygdmeldingen av 1948.<sup>27</sup> Stortingsmeldingen var utarbeidet av slik «en generalstab for en dynamisk sosialpolitikk» som Castberg hadde ønsket 35 år tidligere.

Hvilke risikoer staten skulle dekke gjennom trygdeordningene, kom til uttrykk i de politiske partienes fellesprogram i 1945, hvor det het:

«De sosiale trygder samarbeides så vi får en felles trygdeordning ved sykdom, uførhet, arbeidsløshet og alderdom. Spørsmålet om barne-trygd tas opp til ny behandling.»

Det var altså enighet om hvilke risikoer trygden skulle dekke (bortsett fra at enke- og morstrygd ikke er nevnt). Men departementet formulerte prinsipper både for måten risikoene skulle dekkes på og for prioriteringsrekkefølgen i utbyggingen.

Et helt sentralt og prinsipielt spørsmål lå i forlengelsen av debatten om alderstrygden i 1920-årene. Skulle statens oppgave være å sikre tilvant levestandard og differensiere ytelsene etter den enkeltes inntektsnivå, eller skulle den legge mest vekt på å sikre alle en minstestandard?

Meldingen argumenterte for at de midlene staten hadde til rådighet på dette området, burde brukes til å sikre en god minstestandard. «Departementet er av den oppfatning at sterke grunner kunne tale for å ha samme stønadssatser i alle sosialtrygdene», het det i meldingen. Det var ikke en offentlig opp-

<sup>27</sup> Se Per Haaves kapittel om departementets arbeid med denne meldingen.

gave «å binde den måten høyere inntektsgrupper nyter sin inntekt på. I hvert fall synes det naturlig at slike inntektsgrupper i tilfelle selv dekker utgiftene til sin trygd», mente departementet. Departementet aksepterte imidlertid at satsene måtte graderes etter tidligere inntekt i korttidstrygdene sykepenger og dagpenger, der dette allerede var etablerte prinsipper. Noe annet ville vekke misnøye hos de berørte. Langtidstrygdene burde imidlertid graderes etter to andre prinsipper. Det ene var en gradering etter geografiske variasjoner i levekostnadene. Det andre var gradering etter forsørgelsesbyrde. En tredje graderingsmåte var økonomisk behovsprøving, slik at trygdene ble forbeholdt dem med dårligst økonomi. Det var gjennomført i alderstrygden. Departementet mente det både var administrative og sosiale grunner til å oppheve behovsprøvingen, men de gikk likevel mot å prioritere dette fordi det ville koste for mye.

Departementets opplegg til prioritering var at første etappe på veien videre skulle være en behovsprøvd uføretrygd. Deretter skulle nivået på alders- og uføretrygden heves. Så skulle syketrygden utvides til å gjelde hele befolkningen, og endelig skulle det innføres en forsørgertrygd for barn og for enker. Oppheving av behovsprøvingen for alderstrygd var uprioritert.

Som vi skal se, snudde Stortinget opp ned på denne prioriteringen og vedtok reformene i denne rekkefølgen: alminnelig syketrygd, oppheving av behovsprøving i alderstrygden, innføring av uføretrygd (uten behovsprøving) og til slutt enke- og morstrygd. De gikk så inn for en tilleggspensjon som departementet i 1948 ikke ønsket.

## Trygdefinansierte helsetjenester for alle

Syketrygdens omdannelse fra en klasseforsikring til en universell trygd for hele befolkningen skjedde skrittvis i perioden 1909-1956.<sup>28</sup> Et særlig viktig steg var det at om lag 80 000 selvstendige fiskere kom med i trygden i 1935. Nå var det ikke lenger en arbeidertrygd. De siste utvidelsene berørte mest dem som sto utenfor arbeidslivet. For dem betydde utvidelsen at de fikk rett til helsetjenester dekket av trygden. Midt på 1950-tallet var ca. 90 prosent av befolkningen dekket av syketrygden. Blant de ti prosentene som ikke var med, var en viktig gruppe de som ikke kunne få frivillig medlemskap i syketrygden fordi de allerede hadde helseproblemer. Her var det mange alderspensjonister. De fikk nok støtte fra kommunen til å dekke de mest påkrevde former for helsehjelp, vanligvis i form av forsorghjelp. Men da måtte de først utnytte alle sine egne økonomiske ressurser. Det var en ordning mange ville bort fra.

Det var et gammelt politisk krav som nå ble innfridd. Arbeiderpartiet hadde, som vi har sett, formulert dette allerede i 1901, og utover på 1900-tallet vokste det fram en tverrpolitisk enighet om dette. Helsetjenester betalt av det offentlige hadde utviklet seg fra en særrett for en sosial klasse til en universell rett for alle innbyggere. Stortingsvedtaket i 1956 om at alle innbyggere skulle være med i syketrygden, var i seg selv et lite skritt, men man passerte her en milepæl på veien mot den norske velferdsmodellen.

## Lik alderstrygd for alle

Neste skritt på veien mot en velferdsstat som inkluderte både fattige og rike, var opphevingen av behovsprøvingen i alderstrygden.<sup>29</sup> To tredjedeler av de eldre fikk alderstrygd i 1950-årene, og en oppheving av behovsprøvingen ville inkludere den siste tredjedelen. Dette skrittet mot universalisme var

<sup>28</sup> Se særlig Bjørnson i Bjørnson og Haavet 1994 s. 55 flg.

<sup>29</sup> Se nærmere Petterson 1987 s. 27 flg., Trond Bergh 1987 s. 392 flg. og Hatland 1992 s. 70 flg.

imidlertid mer omstridt enn for syketrygden. Arbeiderpartiet, som hadde regjeringsmakten, ville prioritere andre oppgaver høyere, som å innføre uføretrygd og øke nivået på alderstrygden til eldre med lave inntekter. I partiorganisasjonen var det også en mer prinsipiell motstand mot å gi trygd til mennesker med god råd. Argumenter om utjevning og økonomisk likhet sto mot argumenter om selvspekt og sosial likhet. Debatten om universalisme i Arbeiderpartiet var altså annerledes ved tildeling av penger enn ved tildeling av helsetjenester. Det endte med at tilhengerne av likebehandling av alle gamle, vant fram i partiet, ikke minst fordi partilederen Einar Gerhardsen engasjerte seg for et slikt syn.

Det var imidlertid de borgerlige partiene som engasjerte seg sterkest for en universell alderstrygd. I Stortinget var Bondepartiet først ute med slike krav i 1947, og de argumenterte med at behovsprøvingen mot formuesinntekter var urimelig. Den rammet bøndene hardt. Høyre var først ute med å programfeste en oppheving (1949), og Venstre var det første partiet som la fram et lovforslag om en slik reform (1952). De borgerlige partiene la særlig vekt på at behovsprøvingen straffet arbeid og sparing, at den hindret oppbygging av supplerende pensjonsordninger og at den var administrativt dyr. Striden endte med enighet på tvers av partigrensene om at alle eldre skulle få alderstrygd fra 1959. Bare Kommunistpartiets to stortingsrepresentanter stemte mot.

Et nytt viktig skritt var tatt mot en universell velferdsstat, og igjen var det de politiske partiene som drev fram denne prioriteringen.

## Uføretrygd – trygden som kom ut av kontroll

Uføretrygd kom, som vi har sett ovenfor, tidlig på myndighetenes reformprogram, men den ble ikke vedtatt før 1960. Da hadde alle partiene på Stortinget i flere år etterlyst en slik trygd. Helt uten økonomisk støtte fra det offentlige var likevel ikke de uføre. De som var blinde eller sterkt bevegelsehemmede, fikk støtte fra den statlige blinde- og vanførehjelpen fra 1937. Noen fikk også uførepensjon fra yrkesskadetrygden eller fra krigspensjonene, og i en del funksjonæryrker var det innført tjenestepensjoner som ga rett til uførepensjon. Mange kommuner hadde også innført egne trygdeordninger for arbeidsuføre. Men store grupper funksjonshemmede sto fortsatt uten annen offentlig støtte enn fattighjelpen, fra 1948 kalt forsorgshjelp.

Da Sosialdepartementet i 1959 la fram lovforslag til en uføretrygd som skulle dekke hele befolkningen, refererte den til syv tidligere utredningskomiteer som hadde lagt fram forslag til slike lover.<sup>30</sup> Men proposisjonen fra departementet var noe mer enn en bearbeiding av gamle utredninger. Trygden ble utformet som en førtids alderspensjon, og den måtte derfor tilpasses den nye alderstrygden uten behovsprøving. Proposisjonen la også mye mer vekt på behandling og attføring enn tidligere utredninger.

Inngangsbilletten til trygden skulle være et ervervsmessig uførhetsbegrep. Uførheten skulle ikke knyttes til omfanget av de helseproblemene som lå til grunn, men hvilke konsekvenser de hadde for evnen til «å yte mer enn en fjerdedel av normal arbeidsinnsats på et arbeidsområde som høver for ham», som det het i lovforslagets § 4. Disse konsekvensene kunne variere mye fra person til person. Om noen mistet venstre lillefinger, kunne dette være helt invalidiserende for en fiolinist, men uten betydning for en lærer. Spørsmålet om husmorarbeid skulle telle med under dette uførhetsbegrepet, var ikke opplagt, og tidligere utredninger hadde her valgt forskjellige løsninger. Proposisjonen inkluderte imidlertid også

30 Ot.prp.nr.22 (1959) s. 2

husmørarbeid, og det førte til at mange hjemmearbeidende kvinner fikk trygd uten noen vurdering av evnen til å skaffe seg inntekt utenfor hjemmet.

Når departementet valgte å forme forslaget til uføretrygd uten ny utredning, hang nok det i stor grad sammen med at den ansvarlige statsråden var en av landets fremste eksperter på feltet. Da Gudmund Harlem ble sosialminister i 1955, kom han fra stillingen som overlege ved Statens attføringsinstitutt. Sammen med helsedirektør Karl Evang hadde han også introdusert begrepet attføring. Det gamle begrepet var rehabilitering, men dette var i tiden etter annen verdenskrig mest brukt om inkluderingen i samfunnet av tidligere landssvikdømte, og ordet hadde fått en dårlig klang i manges ører, ikke minst hos krigsinvalidene.<sup>31</sup> For at den nye innsatsen skulle lykkes, trengte man også positivt ladede begreper.

Harlem hadde stor tro på at gjennom behandling og attføring kunne mange med nedsatt arbeidsevne føres tilbake til arbeidslivet, og lovforslaget bar sterkt preg av dette. Uførepensjon skulle etter lovens § 4 først tilstås når det var endelig fastslått at attføring ikke førte fram. Attføringsstilbudet skulle bygges ut, og det ble gitt en egen lov om attføringshjelp samtidig med loven om uføretrygd. Attføringspenger ble introdusert som en midlertidig trygdeytelse i ventetid og mens attføring ble forsøkt.

Attføringstanken var nær knyttet til et positivt syn på arbeid, også for mennesker med funksjonshemninger. Det gjennomstyret proposisjonen, der det blant annet het:

«Departementet ser det slik at det ikke bare ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger, men først og fremst for det enkelte individ, vil være den beste løsning å hjelpe ham i stand til å bli et arbeidsdyktig medlem av samfunnet. Selvtillit, selvaktelse, lykke og tilfredshet er hos den enkelte intimt forbundet med følelsen av å stå på egne ben. Den selvtillit og trivsel som en normal, nyttig arbeidsinnsats skaper hos individet, kan aldri oppnås ved en uførepensjon».<sup>32</sup>

31 Haavet i Bjørnson og Haavet 1994 side 251

32 Ot. prp. Nr. 22 (1959) s. 5-6



*Sosialminister Gudmund Harlem åpnet 15. oktober 1960 Løren industribygg. I de blindes verksted sitter bergenser Melmik Birkenes ved arbeidsbenken og sager ut skruespor. Fra venstre ser vi formann i byggekomiteen, styrer Tore Øyen Aaen, formann i Norsk Folkehjelp Sigurd Halvorsen, sjefssekretær i Norsk Folkehjelp Øystein Egelund og sosialminister Gudmund Harlem. Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

Troen på attføringen farget også anslagene for hvor mange uførepensjonister det ville bli. Departementet kom fram til at det var om lag 70 000 personer som var kvalifisert til uførepensjon når loven trådte i kraft. Men etter hvert «som attførings- og omskoleringsapparatet blir bygget ut, må en kunne regne med at tallet vil kunne gå nedover».<sup>33</sup> Sjelden har en spådom i et offentlig dokument slått så feil. Tallet på uførepensjonister gikk slett ikke nedover, men har gått nesten kontinuerlig oppover, dog med en utflating de siste ti årene. I mars 2013 var det 309 000 uførepensjonister. Dette er en utvikling som ingen hadde forutsett, som knapt noen har ønsket, som det er vanskelig å gi en fullgod forklaring på og som det ikke har lyktes å finne et politisk akseptabelt botemiddel mot. At så mange med lette funksjonshemninger lever av trygd og så få deltar i arbeidslivet, framstår derfor som det største problemet i norsk trygdpolitikk i dag.

## Morstrygd – en norsk oppfinnelse

Den norske staten aksepterte tidlig at den hadde et ansvar som arbeidsgiver til å sikre de etterlatte etter embets- og tjenestemenn, og Den norske enkekasse ble opprettet allerede i uavhengighetsåret 1814. Men det dro ut å få aksept for at staten også hadde et ansvar for de innbyggerne de ikke var arbeidsgivere for. Også her var det norske kommuner som tok initiativet da Oslo kommune innførte en kommunal morstrygd i 1920.<sup>34</sup> Forslaget kom fra den samme politiske komiteen som utredet den kommunale alderstrygden i Oslo, ledet av den daværende arbeiderpartipolitikeren Emil Stang. Denne komiteen fikk i 1917 en henvendelse fra Arbeiderpartiets kvinneforeninger i Oslo om at det var «uverdig og ubarmhjertig» at det var fattigvesenet som skulle gi hjelp til dem som var blitt enker. Komiteen aksepterte denne utfordringen og laget en egen utredning om dette. Men de mente at målgruppen var avgrenset feil. Det sosiale problemet besto i at en mor ble alene med forsørgelsen av sine barn. Om årsaken til dette var at hun var blitt enke, skilt eller hadde fått barn uten å være gift,

33 Ot.prp. nr 22 (1959) s. 22

34 Hatland 1987 s. 32 flg.



burde ikke tillegges betydning. Kategorien som trengte hjelp, burde altså være enslige mødre, og ikke avgrenses til enker. Komiteen fikk medhold i dette synet hos flertallet i Oslo bystyre, selv om noen konservative representanter mente at en så vid avgrensning ville svekke familieinstitusjonen og føre til flere oppløste ekteskap. Dermed var en ny trygdekategori skapt, og den kom etter hvert til å få gjennomslag i den nasjonale lovgivningen. Dette er kanskje det mest originale bidraget til trygdepolitikken som er utviklet i Norge.

Mange kommuner innførte etter hvert morstrygd, og midt på femtitallet bodde om lag halvparten av befolkningen i kommuner med en slik hjelpeordning.<sup>35</sup> En nasjonal løsning ble utredet av Familiepensjoneringskomiteen, som Sosialdepartementet oppnevnte i 1959 med arbeiderpartipolitikerens, tidligere sosialminister Rakel Seweriin, som leder. Utredningen lå til grunn for den loven som Stortinget vedtok i 1964 med tverrpolitisk enighet.

Den ga enker og ugifte mødre rett til overgangsstonad i en omstillingstid, og enkene kunne også få varig pensjon hvis de ikke kunne ventes å få en rimelig arbeidsinntekt.

Loven ble til i en overgangstid fra tradisjonelle eninntektsfamilier til toinntektsfamilier. Ytelsene kunne bare gå til kvinner, og den bygde på et syn der kvinnene var hjemmearbeidende og mannen skaffet pengeinntektene. Enkemennene ble imidlertid likestilt med enkene da folketrygdloven ble vedtatt i 1966. Lovgiverne i 1964 hadde også fortsatt et mer tradisjonelt syn på trygdebehovet enn kommunepolitikerne i Oslo hadde i 1920. På den ene siden fikk også enker uten mindreårige barn rett til trygd. På den andre siden ble skilte og separerte forsørgere foreløpig holdt utenfor. De kom først med i en midlertidig lov som ble vedtatt i 1971. Formell familiestatus som etterlatt ektefelle eller ugift mor var avgjørende for rettighetene, ikke de reelle samlivsforholdene. Samboere var en sjeldenhet, og de ble i lovgivningen behandlet som enslige.

35 Seip 1994 s. 178.

På den andre siden kan vi også spore påvirkning fra det framvoksende synet at veien til større likestilling var at kvinnene måtte delta mer i arbeidslivet utenfor hjemmet. I lovforarbeidene ble det lagt vekt på at særlig de yngre stønadsmottakerne burde ledes inn i arbeidslivet. Familiepensjoneringskomiteen uttalte:

«Det vil være best å gi ensligstilt kvinne en hjelp som ikke hemmer, men tvert om kan stimulere og tilskynde henne til å skaffe seg inntekt av eget arbeid. Blant annet vil det gi større personlig tilfredsstillende å løse arbeidsoppgaver og komme i kontakt med andre mennesker enn å risikere å føle seg isolert og ensom».<sup>36</sup>

For å fremme denne arbeidslinjen, ga enke- og morstrygden støtte til utdanning, til flytting og til barnetilsyn.

Bruken av denne trygdeordningen har fulgt et helt annet utviklingsmønster enn uføretrygden. I perioden 1996-2013 gikk tallet på ugifte, skilte og separerte forsørgere med overgangsstønad ned fra 45 500 stønadsmottakere til 21 200, og tallet på gjenlevende ektefeller med pensjon fra folketrygden gikk i den samme perioden ned fra 30 900 til 18 900<sup>37</sup>. Noe av dette skyldes politiske innstramminger i stønadstilbudet. Men hovedforklaringen er at kvinner, både med og uten barn, i større utstrekning enn før er i jobb og tjener så mye at retten til trygd faller bort. Utbyggingen av kvinnearbeidsplasser, barnehager og foreldrepermisjoner har her ført til at arbeidslinjen vært en suksess for denne gruppen.

<sup>36</sup> Ot.prp. nr 34 (1963-64) s. 2.

<sup>37</sup> [www.nav.no/om+nav/tall+og+analyse](http://www.nav.no/om+nav/tall+og+analyse)

## Folketrygden – konflikten som fordampet

I Folketrygdmeldingen av 1948 ble folketrygd brukt som betegnelse på en samlet lov om sosiale trygder med felles administrasjon og finansiering. Det fikk vi ved folketrygdloven av 1966. Den store innholdsmessige reformen var imidlertid innføring av tilleggspensjon for alle yrkesaktive, og betegnelsen folketrygd blir gjerne knyttet til denne ytelsen. Når regjeringen i 1948 gikk mot en slik inntektsgradert trygd, var det først og fremst ut fra det synet at statens oppgave burde være å sikre en god minstestandard for alle. Meldingen argumenterte ikke imot at de som ønsket det, tegnet private tilleggspensjoner, eller at slike pensjoner ble etablert gjennom kollektive avtaler. Det var dette striden særlig kom til å stå om. Skulle utbyggingen av inntektsgraderte pensjoner skje i offentlig regi eller gjennom private avtaler? Slike avtaler kunne inngås frivillig av den enkelte eller av bedriftene, eller fagbevegelsen kunne forhandle fram kollektive avtaler.

Kravet om en pensjon som sto i forhold til bortfalt inntekt, ble gjennom 1950-årene reist med økende styrke i fagbevegelsen.<sup>38</sup> Det var flere grunner til dette. Levealderen økte jevnt, og arbeiderne kunne regne med flere år som alderspensjonister. Den offentlige alderstrygden ga lite å leve av. I 1957 utgjorde den mindre enn 20 prosent av gjennomsnittslønnen for mannlige industriarbeidere. Da behovsprøvingen ble opphevet samme år, og trygden dermed ikke ble redusert for dem som hadde andre pensjonsinntekter, ble det økt fart i utbyggingen av private pensjonsordninger. Likevel sto 2/3 av LOs medlemmer uten rett til tjenestepensjon i 1957. De som var dekket, var mest funksjonærer, og denne ulikheten mellom arbeidere og funksjonærer ble opplevd som urimelig. LO hadde imidlertid liten tillit til at regjering og storting ville prioritere utbyggingen av en offentlig tilleggspensjon. Det gikk fram av Folketrygdmeldingen av 1948, og på dette punktet hadde meldingen fått tilslutning fra Stortinget. Et viktig motiv for LO var også at en avtalebasert pensjonsordning ville styrke oppslutningen

38 Pedersen 1990 og Bergh 1987 s. 398 flg

om fagforeningene. Det endte med at Landsorganisasjonen og Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) i 1960 inngikk avtale om *Fellesordningen for tariffestet pensjon*, foreløpig for fem år. Den omfattet både organiserte og uorganiserte ansatte i NAF-bedrifter, og andre bedrifter kunne også slutte seg til. Avtalen innebar et betydelig fondsopplegg som fagbevegelsen skulle være med å styre.

Den sterke makten denne ordningen ville gi til LO, skapte reaksjoner. Venstre, som hadde tradisjon for å være skeptiske til trygdeordninger der fagbevegelsen styrte, gikk nå inn for at det skulle innføres en statlig tilleggspensjon etter svensk mønster. De fikk tilslutning fra Kristelig folkeparti. Dette var et helt annet syn enn Venstres søsterparti i Sverige, Folkpartiet, hadde inntatt. Den svenske tilleggspensjonen (ATP) var foreslått av en sosialdemokratisk regjering og vedtatt med knappest mulig flertall i 1959 under en av de mest opprivende stridigheter i svensk politikk etter annen verdenskrig, med folkeavstemming og utskrivning av nye valg. De borgerlige partier gikk da inn for ulike frivillige løsninger. Striden førte til splittelse og tilbakeslag for de borgerlige partiene og framgang for sosialdemokratene. I Norge gikk representanter for Høyre inn for frivillige løsninger, og fikk følge av Senterpartiet. Arbeiderpartiet var lenge i tvil om de skulle følge LOs linje. Regjeringen Gerhardsen prøvde i 1962 å avpolitiserer spørsmålet ved å oppnevne den tverrpolitiske Folkepensjonskomiteen. Komiteen skulle utrede pensjonsspørsmålet «i hele sin bredde», som det het i mandatet. Komiteen la fram sin utredning i november 1963. Men tidligere på høsten dette året hadde den dramatiske striden i Stortinget i forbindelse med Kings Bay-ulykken ført til at pensjonsspørsmålet igjen ble politisert og Folkepensjonskomiteen ble tilsidesatt. Regjeringen Gerhardsen ble felt av et mistillitsvotum i Stortinget og avløst av regjeringen Lyng. Men under debatten om den nye regjeringens tiltredelseserklæring, la Arbeiderpartiets leder Einar Gerhardsen fram en moterklæring der de gikk inn for at det skulle «innføres en felles pensjonsordning for hele folket». Målgruppen var både selvstendige yrkesutøvere og arbeids-

takere, og pensjonsnivået var langt høyere enn i Fellesordningen for tariffestet pensjon. Full pensjon skulle settes til to tredjedeler av arbeidsinntekten. Modellen var sterkt inspirert av den svenske reformen. Motivet var åpenbart partipolitisk og en del av den skjerpede konkurransen om stemmene. Arbeiderpartiet ønsket å appellere til videre grupper enn de LO-organiserte, og det var et håp om at utspillet også i Norge skulle splitte de borgerlige partiene. Men, som West Pedersen framholder,<sup>39</sup> hadde også de borgerlige partiene lært av den svenske partistriden. Høyre og Bondepartiet aksepterte nå den svenske modellen og forlot sin frivillighetslinje. Tilleggspensjonssaken ble igjen avpolitisert. Det ble den borgerlige regjeringen Borten som i 1966 fikk æren av å legge fram lovforslaget, og tilleggspensjonen ble vedtatt i Stortinget med tverrpolitisk oppslutning. Bare Sosialistisk Folkepartis to representanter gikk inn for en modell med høyere grunnpensjon og lavere tilleggspensjon.

Tilleggspensjonen skulle være en påbygning til den gamle grunnpensjonen til eldre, uføre og etterlatte. Opptjeningstiden skulle være 40 år, men slik at de 20 beste av disse årene skulle bestemme pensjonsnivået. Pensjonene skulle knyttes til et grunnbeløp og reguleres i takt med lønnsnivået.

Med denne reformen hadde den norske velferdsmodellen endret karakter. Vi hadde fått et kombinert system der de som varig sto utenfor arbeidslivet, skulle sikres en grunntrygghet mot fattigdom uten hensyn til om de hadde hatt arbeidsinntekter og betalt noe inn til trygdene. I tillegg skulle yrkesaktive sikres mot nedgang i den inntekten de hadde i arbeidslivet ved inntektsgraderte ytelser. Det var de politiske partiene på Stortinget som hadde staket ut hovedkursen, med fagbevegelsen som en viktig aktør utenfor det parlamentariske systemet.

39 Pedersen 1990 s. 108

## Full sykelønn – enstemmighet om omstridt reform

Historisk har det vært et prinsipp at trygdene skulle være lavere enn arbeidsinntektene. Noe annet kunne svekke motivasjonen til å arbeide. Unntaket fra dette prinsippet var lenge minstepensjonene. De som hadde svært lave arbeidsinntekter, vanligvis deltidsarbeidende, kunne tjene på å få en uføre- eller etterlattepensjon. Hensynet til å gi vern mot fattigdom har her gått foran hensynet til de økonomiske insentivene. I 1977 vedtok imidlertid Stortinget en reform som innførte nye prinsipper. Da fikk arbeidstakere rett til full lønn under sykdom fra første fraværsdag. Dette gjaldt opp til et inntektstak som lå en del over gjennomsnittslønnen i Norge.

Denne reformen må forstås som en del av kampen for likestilling mellom arbeidere og funksjonærer, mellom blåsnipper og hvitsnipper, som var sterk i 1970-årene. De fleste funksjonærer hadde rett til full lønn under sykdom etter avtaler med arbeidsgiverne. Arbeiderne måtte normalt selv bære noe av tapet ved sykefravær, selv om mange var med i avtaler som ga noe bedre rettigheter enn de som fulgte av folketrygdloven.

I 1975 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle vurdere forbedringer og felles prinsipper i alle sykepengeordningene, ledet av ekspedisjonssjef Per Ramholt i Sosialdepartementet. Utvalget foreslo at sykepenger skulle ytes fra og med første fraværsdag, at de sykmeldte kunne avgi egenmelding i stedet for legeerklæring og at arbeidsgiverne skulle betale sykepengene de to første ukene. Men en viss egenrisiko burde det være, og utvalgets flertall foreslo derfor at sykepengene skulle tilsvare 90 prosent av bortfalt inntekt. «Utvalget finner det under ingen omstendigheter forsvarlig samtidig å sløyfe bestemmelsen om karenstid, heve sykepengesatsen til 100 prosent av arbeidsinntekten og gjennomføre egenmelding ved sykdom».<sup>40</sup> Men det var nettopp dette regjeringen Norli foreslo. Og i Stortinget fikk forslaget tverrpolitisk tilslutning. Høyres sosialpolitiske talsmann Jo Benkow fremhevet den tverr-

40 NOU 1976:23 s. 50

politiske enigheten. «Det er et ideologisk uomtvistelig mål som vi nå er i ferd med å realisere», sa han i Odelstinget.<sup>41</sup> Det var nok en viss bekymring i nasjonalforsamlingen for at dette kunne føre til økt sykefravær. Men det avgjørende motargumentet var at man ikke hadde erfaring for at funksjonærer med full sykkelønn hadde stort fravær, og da kunne man ikke vise større mistro til andre arbeidstakergrupper.

Alt tyder på at det var fagbevegelsen som fikk viljen sin gjennom denne reformen. I utredningsutvalget ville ikke LOs representant binde seg i spørsmålet om sykepengene skulle være 90 eller 100 prosent av inntekten. Et alternativ kunne være at loven ga rett til 90 prosent dekning og at fagbevegelsen inngikk avtale med arbeidsgiverne om dekning av de resterende ti prosentene. Men denne forhandlingslinjen ble forkastet i LO, og organisasjonen gikk inn for at alle arbeidstakere burde ha rett til full lønn under sykdom etter folketrygdloven. Sosialministeren på dette tidspunktet, Ruth Ryste, var hentet fra LO, og hun fikk gjennomslag for fagbevegelsens syn i regjeringen.

Prinsippet var imidlertid omdiskutert ute i samfunnet både før og etter reformen. Senere har mange gått inn for igjen å innføre en egenrisiko,<sup>42</sup> særlig i perioder med økende sykefravær. Full lønn under sykdom er imidlertid et prinsipp som fagbevegelsen, både LO og andre fagorganisasjoner, prioriterer svært høyt. Ingen politiske partier har hittil sett seg tjent med å utfordre fagbevegelsen på dette punktet.

41 Stortingstidende 1976-1977. Forhandlinger i Odelstinget.S. 682.

42 Se NOU 2000: 27

## Modernisert folketrygd – nye prinsipper på frammarsj

I 2009 vedtok Stortinget en stor omlegging av folketrygdens alderspensjon som var av en helt annen karakter enn de andre reformene vi hittil har sett på. Mens store reformer tidligere gjerne var utvidelse av rettighetene, var dette en innstramning. Hovedbegrunnelsen for reformen var økonomisk. Utgiftene til folketrygdens alderspensjon var i 2008 101 milliarder kroner, og departementet beregnet at med de gamle reglene ville disse utgiftene stige til 271 milliarder i 2050, regnet i 2008-kroner. Etter reformen vil utgiftene det samme året være 42 milliarder kroner lavere.<sup>43</sup>

Da lovgiverne vedtok ny folketrygd i 1966, regnet de med at pensjonsutgiftene ville stige de følgende årene. Det ville bli flere pensjonister, og de ville tjene opp høyere pensjon. Utviklingen de første årene fulgte noenlunde de prognosene departementet utarbeidet.<sup>44</sup> Riktignok gjennomførte politikerne kostbare forbedringer også etter 1966, blant annet ved å sette ned pensjonsalderen fra 70 til 67 år i 1973 og ved å øke minstepensjonen gjennom innføring av særtillegget. Dessuten vokste tallet på uførepensjonister mer enn lovgiverne hadde regnet med. På den andre siden ble grunnbeløpet regulert svakere enn forutsatt. En viktig samfunnsendring kunne imidlertid ikke departementet forutse. Det var den sterke nedgangen i fødselstallene som begynte omkring 1970. Det betydde at i kommende år ville det bli færre yrkesaktive til å bære regningen for et voksende pensjonisttall. Levealderen for pensjonister økte dessuten jevnt, samtidig som flere fikk muligheter til å pensjonere seg tidligere gjennom avtalefestede pensjoner (AFP). Det ble i 1970- og 1980-årene lagt fram en rekke beregninger som førte til økonomisk bekymring for folketrygdens framtid i regjeringskontorene og Stortinget. Noen innsparinger ble gjennomført i 1980- og 1990-årene, men de førte bare til mindre nedgang i framtidige utgifter.

43 Ot.prp.nr.37 (2008-2009) s. 168-169.

44 Hatland 1984 s. 50 flg.



Mange mente at en stor innstramming, som vil berøre store velgergrupper, ikke ville være mulig i en rik stat som Norge.<sup>45</sup> Det viste seg imidlertid at de politiske partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, aksepterte at en reform var nødvendig, ikke minst for å skape en bedre økonomisk fordeling mellom generasjonene. Det ser ikke ut til at partiene tapte velgeroppslutning på grunn av denne saken. Det initiativet som lyktes, ble tatt i 2001 da regjeringen Stoltenberg I oppnevnte Pensjonskommisjonen. Lederen var tidligere finansminister Sigbjørn Johnsen, og utvalget besto av representanter for de politiske partiene og økonomiske eksperter. Kommisjonen kan ses som et forsøk på å løfte saken ut av den partipolitiske striden, og langt på vei lyktes dette. Et uvanlig trekk ved utredningsarbeidet, som framhevet sakens samfunnsøkonomiske karakter, var at sekretariatet ikke ble lagt til fagdepartementet, men til Finansdepartementet. Sekretariatslederen kom imidlertid fra Sosialdepartementet. Rapporten fra kommisjonen ble avgitt i 2004,<sup>46</sup> og etter en omfattende bearbeiding i departementene og i Stortinget, ble den nye loven endelig vedtatt i mai 2009. Den tverrpolitiske enigheten vises blant annet ved at saken ble holdt utenfor valgkampen dette året.

Den moderniserte folketrygden innførte tre nye prinsipper for alderspensjon:

- All innsats i inntektsgivende arbeid vil forbedre pensjonen. Pensjonsopptjeningen er ikke lenger begrenset til 40 år, og regelen om at det er de 20 beste årene som bestemmer pensjonsnivået, er opphevet.
- Kostnadene ved økt levealder flyttes fra skattebetalerne til pensjonistene. Økte pensjonsutgifter som skyldes at pensjonistene lever lenger, ble tidligere løst ved økte innbetalinger til folketrygden. Etter det nye systemet blir pensjonene redusert gjennom aldersjustering for hvert

45 Om de politiske prosessene rundt pensjonsreformen, se Bay, Pedersen og Saglie 2009

46 NOU 2004:1

pensjonistkull. Jo flere år et kull ventes å leve, jo lavere blir den årlige pensjonen. I denne aldersjusteringen ligger de største innsparingene.

- Pensjonsalderen gjøres valgfri mellom 62 og 75 år. Valgfri pensjonsalder er utformet slik at jo senere man tar ut pensjon, jo høyere blir nivået på den årlige ytelsen. Hvis man samtidig arbeider, forhøyes pensjonen ytterligere.

Løpende pensjoner skal dessuten reguleres litt svakere enn lønnsinntektene. Pensjonistene får årlig en pensjonsjustering som tilsvarer lønnsveksten minus 0,75 prosent.

Innsparingene i pensjonsutgiftene innebærer at hver enkelt pensjonist får mindre utbetalt for sin samlede pensjonistperiode. Men det behøver ikke bety at den årlige inntekten blir mindre. Hvis folk arbeider noe lenger, vil de for det første ha arbeidsinntekt i en lengre periode, og deretter tjene opp en høyere årlig pensjon til sin noe kortere periode som pensjonister. Forarbeidene til pensjonsreformen avspeiler en sterk tro på at denne reformen vil øke verdiskapingen og arbeidsdeltagelsen. Statistisk sentralbyrå anslår således at reformen kan føre til 180 000 flere sysselsatte i 2050 sammenliknet med å videreføre dagens system.<sup>47</sup>

Pensjonsreformen er et eksempel på at sysselsettingspolitikk og trygdepolitikk er blitt tettere vevd sammen. Denne sammenvevingen er hovedgrunnen til at den ytre etat er slått sammen til NAV og at det tidligere Sosialdepartementet i dag er blitt Arbeidsdepartementet.

<sup>47</sup> Fredriksen og Stølen, 2011 s. 31

## Sluttord

I dette kapitlet har vi sett at mange av de prinsippene norsk velferdspolitikkk bygger på i dag, og som folk nå anser som nærmest selvnlysende, i tiden før andre verdenskrig ofte ble til etter politisk strid og kampvoteringer. I etterkrigstiden har kompromisser og konsensus om de store reformene vært det normale. Gjennom denne prosessen er medlemskapet i velferdsordningene blitt obligatorisk og ikke frivillig. Målgruppen for trygdene er alle innbyggere og ikke bare arbeidstakere. Alle er garantert pensjon på et minstenivå, uten hensyn til innbetalinger. Denne grunnsikringen kombineres med inntektsgraderte pensjoner for yrkesaktive i et felles system. Enslige forsørgere har rett til trygd og ikke bare etterlatte ektefeller. Alle arbeidstakere har rett til full lønn under sykdom og ikke bare grupper med sterk forhandlingsmakt. På alle disse områdene kunne vi valgt andre prinsipper. Men de prinsippene som er valgt, har skapt oppslutning på tvers av partigrensene.

Vår gjennomgang viser at det er de politiske partiene som har stått for de viktige veivalgene. Oppbyggingen av de norske trygdene har gjennom hundre år vært et viktig markeringsområde for politikerne overfor sine velgere. De har ikke villet nøye seg med å overlate innflytelsen på feltet til ekspertene. Mange av initiativene er tatt når partiene har sittet i regjeringsposisjon. Nye og alternative forslag er fremsatt i nasjonalforsamlingen, og forhandlinger og kompromisser har endret de forslagene som er kommet fra regjeringen. Hvis vi hadde hatt anledning til å grave dypere, kunne vi nok finne at politikerne sjelden har utviklet ideene selv, men har fått innspill fra andre miljøer. Vi har sett at kommunale initiativ har hatt betydelig innflytelse, og påvirkningen fra andre land har vært sterk. Men de viktigste verkstedene for utvikling av ny politikk har vært de utredningskomiteene som politikerne har oppnevnt til å bearbeide ideer fra slagord til praktisk reformpolitikk. Disse komiteene har gjerne hatt politikere i førersetet, men de har

også vært arenaer der departementsfunksjonærer, arbeidslivets organisasjoner, forskere og andre fagekspertter har møttes både som representanter og som sekretariat. Her har ekspertene hatt en kanal for innflytelse, selv om det utad har vært politikere som har frontet forslagene. Det er rimelig å anta at denne ekspertinnflytelsen er større i tider med innstramminger i velferdspolitikken enn i tider med utvidelser, og den kan derfor ha vokst de senere år. Men slike spørsmål er det vanskelig å besvare sikkert på grunnlag av dokumentstudier, som dette kapitlet bygger mest på. Dokumentene viser sjelden spor etter sekretariatenes reelle påvirkning, bare etter standpunktene til dem som har formell myndighet.

For de mange skrittvis reformer som foreslås uten utredningskomiteer og stor offentlig debatt, har ganske sikkert departementsorganisasjonen spilt en viktigere rolle som initiativtakere enn for de store reformene vi har sett på. Men der vi har lett, har vi ikke funnet spor etter «en administrasjon som skaper sine egne arbeidsoppgaver».<sup>48</sup> I trykdepolitikken har departementet vært demokratiets tjener og ikke dets herre.

<sup>48</sup> Se sitatet fra Tønnesson foran



## Litteratur

- Bay, Ann-Helén, Axel West Pedersen og Jo Saglie, 2009. *Når velferd blir politikk. Partier, organisasjoner og opinion.* Abstrakt forlag.
- Bergh, Trond, 1957. *Arbeiderbevegelsens historie i Norge 5. Storhetstid (1945-1965).* Tiden Norsk Forlag.
- Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet, 1994. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn.* Ad Notam Gyldendal AS
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen, 2011. *Utforming av ny alderspensjon i folketrygden.* Statistisk sentralbyrå. Rapporter 22/2011
- Hatland, Aksel, 1984. *Folketrygdens framtid.* Universitetsforlaget
- Hatland, Aksel, 1987. *Oslotrygden – fra nasjonal modell til lokal fortidslevning.* INAS-rapport 87:10
- Hatland, Aksel, 1992. *Til dem som trenger det mest?* Universitetsforlaget
- Kluge, Liv, 1979. *Sosialhjelp før og nå.* Fabritius forlagshus
- Kuhnle, Stein, 1983. *Velferdsstaten.* Fakta om Norge. Tiden Norsk Forlag.
- NOU 1976:23 Omlegging av sykepengeordningen.*
- NOU 2000: 27 Sykefravær og uførepensjonering*
- NOU 2004:1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*
- Pedersen, Axel West, 1990. *Fagbevegelsen og folketrygden. LO's målsetninger, strategi og innflytelse i pensjonspolitikken 1945-1966.* FAFO-rapport nr. 110.

Pettersen, Per Arnt, 1982. *Linjer i norsk sosialpolitikk*.  
Universitetsforlaget

Seip, Anne-Lise, 1984. *Sosialhjelpstaten blir til*. Gyldendal  
Norsk Forlag.

Seip, Anne-Lise, 1994. *Veiene til velferdsstaten*. Gyldendal  
Norsk Forlag.

Tønnesson, Kåre D., 1979. *Sentraladministrasjonens historie*.  
*Bind 4. 1914-1940*. Universitetsforlaget.

# Den norske velferdsstaten i et langsiktig og internasjonalt perspektiv<sup>1</sup>

Stein Kuhnle

## Innledning

Dette kapitlet skisserer noen hovedpunkter i utviklingen av den norske velferdsstaten over de siste 130 år: Fra den første fasen der Norge hentet inspirasjon utenfra, via utviklingen mot en nordisk velferdsmodell i mellomkrigstiden, til – med et raskt sprang – dagens utviklede velferdsstat, som muligens kan sies å være på sitt historiske høydepunkt, og i betydelig grad gir inspirasjon til andre lands velferdspolitiske utvikling og reformer. Det første byggetrinn til den norske varianten av «den nordiske velferdsmodellen»<sup>2</sup>, som det i dag er stor internasjonal oppmerksomhet omkring, ble direkte inspirert av datidens – 1880-tallets - tyske sosialpolitiske modell. Den tidlige tyske lovgivningen ble en modell for Norge, og mer for Norge enn for de andre nordiske landene. Men europeiske velferdsstater har utviklet seg langs ulike veier over de siste

1 En takk til Aksel Hatland og Per Haave for kommentarer til et førsteutkast.

2 Om den nordiske modellen foreligger det en rikholdig akademisk og politisk litteratur. Se bl.a. Eriksson *et al.* 1987; Kildal og Kuhnle 2005; Christiansen *et al.* 2006; Clemet 2008; Kleppe 2007; Kuhnle 2013. Modell-begrepet er vagt, og ulike forfattere legger vekt på forskjellige komponenter. Jeg anser i alle fall prinsippene for velferdsstatens organisering – stor grad av universalisme, tilnærmet lik tilgang til tjenester, og betydelig offentlig ansvar – som sentrale kjennetegn ved den nordiske velferdsmodellen. 'Treparts-samarbeidet', og generelt prosessene gjennom hvilke politiske vedtak blir til på, og som bidrar til bred politisk konsensus om store reformer, kan også ses på som viktige elementer i den nordiske (velferds)modellen.



130 år<sup>3</sup>, og pr. i dag er det nok nærliggende å påstå at de nordiske velferdsstater i en viss utstrekning utgjør modeller for andre land. Spirene til en spesifikk nordisk variant av velferdsmodeller ble lagt i mellomkrigstiden, blant annet gjennom fremveksten av nordisk sosialpolitisk samarbeid, som Norge i begynnelsen riktignok var noe nølende til.

## Begynnelsen: inspirasjon utenfra

«Kall det sosialisme, eller hva De vil, det er meg temmelig likegyldig»<sup>4</sup>

Utsagnet i anførselstegn er rikskansler Bismarcks, da hans og Keiser Wilhelms storstilte sosialpolitiske program ble diskutert i den tyske Riksdagen i april 1881. Det var svaret til dem som hevdet at statlig sosialforsikring er sosialisme. Sannsynligvis har det hatt politisk betydning for samtidig og senere utvikling av velferdspolitikken i mange land at den konservative og autoritære Bismarck på denne måten kan sies å ha deideologisert idéen om sosialforsikring og trygd. Han brukte ikke begrepet «velferdsstat» (*Wohlfahrtsstaat*). Det begrepet var knapt kjent på slutten av 1800-tallet<sup>5</sup>. Men i ettertid kan *die Kaiserliche Botschaft* av 17. november 1881, om de tre tyske nasjonsomfattende lovene om sosialforsikring mot sykdom (1883), ulykker i industrien (1884), og alders- og invaliditetspensjon (1889), sies å markere den europeiske velferdsstatens fødsel. Sosialforsikring var et nytt prinsipp for å møte behov for inntekter, medisinsk hjelp og helsetjenester under fremveksten av industriell kapitalisme. En fremvoksende,

3 Jfr. Gösta Esping-Andersens «ny-klassiske» arbeid om de tre typene av velferds-kapitalisme (Esping-Andersen 1990).

4 Rikskansler Otto von Bismarcks kommentar i den tyske Riksdagen i april 1881 da hans og keiserens program for sosialforsikring ble debattert: «*Nennen Sie das Sozialismus oder nicht, es ist mir das ziemlich gleichgültig*» (Kunisch, 1992: 174).

5 Begrepet 'velferdsstat' har sin opprinnelse i Tyskland (*Wohlfahrtsstaat*), og ble brukt av tyske intellektuelle allerede fra 1840-tallet, men da i en annen betydning enn den begrepet har fått i moderne tid. For en analyse av begrepets opprinnelse og skiftende betydning, se Petersen og Petersen 2013. I Norge skal begrepet 'velferdsstat', etter det vi vet, ha blitt brukt første gang av professor i statsøkonomi, Ebbe Hertzberg, i et foredrag i 1884 (Bergh og Hanisch 1984). Men han brukte det i negativ betydning. Han mente statlig innblanding i sosiale saker ville svekke «selvoppholdelsesdriften» og føre utviklingen tilbake til «den gamle velferdsstats forholdsregler» (*ibid.*; 94).



*Rikskansler Otto von Bismarck de-ideologiserte idéen  
om sosialforsikring og trygd.  
Foto: The Granger Collection / NTB Scanpix*

som oftest urban, lønnsarbeiderklasse synliggjorde behovet for nye ordninger for sosial beskyttelse og sikkerhet<sup>6</sup>. Prinsippet om sosialforsikring representerte et radikalt brudd med fattiglovgivningen i europeiske land, men fattigvesenet levde likevel lenge videre på siden av sosialforsikrings- og trygdesystemer.

En æra med økende interesse for statlig sosialpolitikk ble innledet. Det tyske sosialpolitiske initiativet fikk umiddelbare virkninger for den politiske debatten og for utredninger og reformtanker i europeiske naboland.

«[Men] kravet om lovgivningsmagts indgripen paa arbeiderforsørgelsens omraade bunder dog dypt i vor tids almene økonomiske og sociale forhold; og den tyske arbeiderlovgivning maatte saaledes blive signalet for andre lande til ogsaa at sætte en lignende lovgivning paa dagsordenen.» (Berner 1894: 115).

I virkeligheten ble «en hel ny Periode i Arbejderforsikringens Historie» innledet (Sørensen 1904). Observatører i samtiden kunne slå fast at

«Den tyske Socialreform har haft en overordentlig befrugtende Indflydelse paa Arbejderforsikringslovgivningen i andre Lande. For mange har den tjent som Forbillede, og selv der, hvor den har mødt den skarpeste Kritik, har den virket ansporende og æggende ved sin Dristighed og sine store Resultater.» (ibid.: 210).

## **Statsbygging og utvidelsen av statens virkefelt**

Statens virkefelt er blitt kraftig utvidet i takt med fremveksten av industrisamfunnet, kapitalismen, nasjonsbyggingen og demokratiske styreformers. Utvidelsene av statens virksomhetsområde har skjedd gradvis. En systematisk komparativ analyse av tidspunktene for opprettelse av statlige departementer i 32 land, viser at statens oppgaver etter fremveksten av det

6 De tyske sosialforsikringsordningene var ikke de første i Europa (eller verden), men hadde en videre personkrets og ble mer nasjonsdekkende enn tidligere ordninger når for eksempel industriarbeidere ble omfattet snarere enn mer avgrensede grupper som gruvarbeidere, jernbanarbeidere eller sjøfolk. Oversikt over sosialforsikringslover før de tyske fra 1880-tallet finnes i Kuhnle 1983.

moderne statssystemet etter Westfalerfreden i 1648, i hovedsak var begrenset til å sikre territoriet, opprettholde indre orden, og å sikre økonomiske ressurser (Rose 1976). Fra midten av 1800-tallet ble det viktig å bygge ut infrastruktur, som for eksempel veier og jernbaner, og å etablere post- og telegraf-tjenester. Først mot slutten av 1880-tallet, men særlig fra tiden etter første verdenskrig, ble det generelt i Europa en viktig statlig oppgave å utvikle politikk og institusjoner som varetar arbeidstakeres sosiale sikkerhet på arbeidsplassen, og etter hvert sosiale rettigheter for alle borgere.

## Opprettelsen av Sosialdepartementet: Norge først i verden

Da *Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri* ble opprettet i 1913, var Norge i internasjonal sammenheng ikke bare tidlig, men mest trolig aller først ute. Johan Castberg er dermed kvalifisert til å kalles ikke bare Norges, men *verdens første sosialminister*.<sup>7</sup> Departementet ble i regjeringsprotokollene fra første stund omtalt i forkortet form som *Socialdepartementet*<sup>8</sup>, og det var en enestående benevnelse for et regjeringsdepartement i verden på den tiden. Norge hadde etablert et *Departement for offentlige arbeider* alt i 1885, men det hadde ikke noe med arbeidsliv å gjøre, men med utbyggingen av kommunikasjonene, og ble under andre verdenskrig omdøpt til *Trafikkdepartementet*, og i 1946

7 At Norge var først ute internasjonalt med å danne et regjeringsministerium for sosiale saker bekreftes av de to ledende tyske sosialpolitiske forskerne Stephan Leibfried og Florian Tennstedt i epost-korrespondanse, 7.-8. september 2013. I andre land var sosiale saker enten ikke løftet så høyt opp politisk, eller var en underordnet avdeling i andre departementer. Tennstedt nevner at sosialforsikringens foregangsmann, Bismarck, hadde dårlige erfaringer med prøyssiske ministre, og ønsket derfor ikke 'riksministre'. Han opprettet ikke ministerier på riksnivå, kun et *Reichskanzlei* og underordnede 'rikskontorer' (*Reichsämtler*) med statssekretærer i spissen. En økonomisk avdeling med ansvar for sosialforsikring ble opprettet innenfor rikskontoret for innenrikssaker i 1880, og under denne avdelingen igjen var *Reichsversicherungssamt* plassert. Tennstedt bekrefter i en epost av 10. september 2013 at «*Norwegen gebührt die Krone*» - altså var først ute i verden med eget ministerium for sosiale saker (men som riktignok også dekket flere andre saksområder), og at Norge dermed fikk verdens første 'sosialminister'.

8 Iflg. Per Haave, epost-korrespondanse 10. september 2013. Se også kapitlet til Inger Elisabeth Haavet i denne boken.

til *Samferdselsdepartementet*.<sup>9</sup> Frankrike etablerte et arbeidsdepartement i 1906, som også dekket 'sosiale saker', men 'sosiale saker' var altså ikke del av navnet på departementet, og først etter annen verdenskrig ble det omdøpt til et departement for sosiale saker.<sup>10</sup> New Zealand opprettet et *Old Age Pensions Department* allerede i 1904, men som i årene 1909-12 inngikk som en avdeling under *Post and Telegraph Department* før det igjen ble et *Pensions Department* i 1913.<sup>11</sup> Et departement for sosial velferd, *Ministerium für soziale Fürsorge*, ble etablert i Østerrike i 1917 på tampen av Habsburg-imperiets sammenbrudd<sup>12</sup>, og først i 1919, under Weimar-republikken, fikk Tyskland et *Reichsarbeitsministerium* som et eget departement som også omfattet sosiale saker.<sup>13</sup> Norge var knepent tidligst ute i nordisk sammenheng: i Finland kom det første sosialdepartementet samme år som landet ble selvstendig, i 1917,<sup>14</sup> i Danmark kom det første selvstendige *Socialministerium* i 1920,<sup>15</sup> og i samme år, det første *Socialdepartementet* i Sverige,<sup>16</sup> mens Island først fikk et eget sosialdepartement i 1939 (Petersen 2006: 75). Det ny-opprettede sosialdepartementet i Norge fikk også overført ansvaret for sosialstatistikken fra Statistisk sentralbyrå i 1913, men SSB, som var blitt etablert i 1876, «vant tilbake» statistikken allerede i 1919 og 1924 (Kuhnle 1989: 30).

## Historisk sosialpolitisk påvirkning fra Tyskland

Den forholdsvis tidlige organiseringen av «sosiale saker» på regjeringnivå i Norge betydde ikke at Norge var et sosialpolitisk foregangsland i den første fasen av det som vi i nyere

9 Takk til Per Haave for disse opplysningene.

10 Iflg Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Minister\\_of\\_Social\\_Affairs\\_\(France\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Minister_of_Social_Affairs_(France)), lastet ned 11.september 2013.

11 [http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry\\_of\\_Social\\_Development\\_\(New\\_Zealand\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Social_Development_(New_Zealand)), lastet ned 11.september 2013.

12 [http://de.wikipedia.org/wiki/Ministerium\\_Hussarek](http://de.wikipedia.org/wiki/Ministerium_Hussarek), lastet ned 8.august 2013.

13 Bekreftet av Florian Tennstedt i epost-korrespondanse 10. september 2013.

14 Petersen (2006: 75).

15 Jørn Henrik Petersen et al. 2011: 113. Men merk at Th .Stauning blir omtalt som 'Minister of Social Affairs' i 1919 (Petersen 2006: 74). Ifølge Petersen (2006: 75) fikk Danmark sitt sosialdepartement i 1921.

16 Petersen (2006: 75). Se også <http://sv.wikipedia.org/wiki/Socialdepartementet>, lastet ned 8.august 2013.

tid kan kalle «velferdsstatens utvikling». Selv om sosiale saker, spesielt fattigpleie, fra tid til annen var på den politiske dagsordenen lenge før 1880, var det den sosialpolitiske lovgivningen under Bismarcks regime i Tyskland på 1880-tallet som satte fart i det politiske arbeidet med «de sosiale spørsmålene», eller *die Arbeiterfrage*, i Norge så vel som i andre nordiske og europeiske land.

Alle de nordiske landene ble påvirket av Bismarcks omfattende og intensive sosiallovgivning. Svenske liberale politikere reagerte først. Et forslag til kongen i Riksdagens andre kammer i mai 1884 om å nedsette en undersøkelseskommissjon, refererte til den tyske lovgivningen fra 1883. Kommisjonen ble satt i arbeid i oktober samme år og fikk som oppgave å studere de tyske sosialforsikringsordningene og fremme forslag til lover. Både ulykkes- og aldersforsikring basert på det tyske tvangsprinsippet ble foreslått, men forkastet av Riksdagen. Kun et forslag om sykeforsikring, som lignet på et samtidig dansk forslag om subsidiering av frivillige sykekasser, vant frem, i 1891. Tyske «tvangsidéer» slo i første omgang ikke an i Sverige.

I Danmark hadde offentlige kommisjoner vært i arbeid for å utrede forslag om sykeforsikring allerede siden tidlig på 1860-tallet, men uten noe politisk resultat innen Bismarcks program ble satt ut i livet. Danske forfattere i datiden og senere har forsøkt å markere at Bismarcks politikk ikke var viktig for den første danske sosiallovgivningen. «*Herhjemme er Udviklingen gaaet ad helt andre Baner end i Tyskland*», påpeker Aage Sørensen i et foredrag i Nationaløkonomisk Forening i København i 1904 (Sørensen 1904: 210).

Og Kjeld Philip skriver i 1947:

«Det har skjedd at man henfører den moderne socialpolitik til Bismarck...Maaske har en eller annen socialistforskraekket i Danmark tenkt, at *so ein Ding müssen wir auch haben*, men intet tyder på at Bismarcks politik har øvd noen nævneverdig innflydelse på dansk socialpolitikk i 1891-92» (Philip 1947:71).

Om ikke Danmark fulgte Tyskland, så er det neppe tvilsomt at den tyske lovgivningen satte fart i de danske bestrebelsene på å komme frem til et lovvedtak om sykeforsikring. En offentlig kommisjon ble nedsatt i juli 1885, etter at de to første tyske lovene var vedtatt og etter at en tilsvarende svensk komité var blitt opprettet. Denne kommisjonen trakk opp planer for en ulykkesforsikring hovedsakelig basert på den tyske loven, men disse ble, som det skjedde med tilsvarende forslag i den svenske Riksdagen, avvist av Folketinget. Heller ikke i Danmark bet man på idéen om tvangsforsikring. Derimot gikk den danske komiteen inn for statlige subsidier til etablerte sykekasser, basert på frivillig forsikring. Forslaget ble til lov i 1892. En lov om alderdomsforsørgelse ble vedtatt året før. Såkalte «verdige» gamle, det vil si de som ikke hadde motatt fattigdomsunderstøttelse de foregående ti år, fikk støtte. Denne loven avvek prinsipielt fra den tyske av 1889, og hadde også sprunget ut av utredningsarbeid før Bismarcks program (Kuhnle 1999).

Som i våre skandinaviske naboland ble det også i Norge nedsatt en kommisjon for å utrede løsninger på nye sosiale problemer som konsekvens av en fremvoksende industrikapitalisme.

«Statsmagterne gjorde først i 1885 skridt til at følge Tyskland eller navnlig Sverige i fodsporet ved at nedsætte en mandstærk arbeiderkommission.» (Bernier 1894: 136).

Kommisjonen ble nedsatt av regjeringen Sverdrup etter initiativ fra unionskongen Oscar II, og med henvisning til det tilsvarende initiativet i Sverige, som igjen var ansporet av Tysklands sosiallovgivning. Arbeiderkommisjonen fikk i oppgave å utrede arbeidervern, og skulle bygge på utkastet til en fabrikklov som ble laget i årene 1875-1878, og forslaget til en fabrikktilsynslov ble omsider vedtatt i 1892. Videre skulle kommisjonen utrede erstatning ved arbeidsulykke, økonomisk hjelp ved sykdom, og alderspensjon. Forslagene om ulykkes- og sykeforsikring ble presentert i 1890, da kommisjonens arbeid ble avsluttet. Forslagene var klart mer i samsvar med de tyske lovgivnings-



modellene enn de samtidige danske og svenske tankene omkring forsikring.<sup>17</sup> En proposisjon til «*lov om arbeideres sygeforsikring, som ligesom den tyske lov er baseret paa tvang, medens de svenske og danske sygeforsikringslove af 1891 og 1892 derimot byggede paa frivillighedens princip*» (ibid.: 136) ble fremsatt i 1893, men den første loven om sykeforsikring ble vedtatt, med tvangsprinsippet intakt, først i 1909 etter nye utredninger. Forslaget til lov om ulykkesforsikring ble, etter forslag fra Venstre og med Høires støtte, vedtatt av Stortinget med mindre endringer i juli 1894, under Emil Stangs II., rene Høire-regjering.<sup>18</sup>

Arbeiderkommisjonen hadde vært enstemmig i sin anbefaling av tvungen ulykkesforsikring. Loven kan sies å utgjøre grunnsteinen til utviklingen av den moderne norske velferdsstaten. Påvirkningen utenfra var åpenbar, lovteksten følger de lignende tyske og østerrikske lovene om ulykkesforsikring, «ofte ordrett».<sup>19</sup> Et forslag om en alderspensjonsordning, som fulgte prinsippene i den danske loven fra 1891, ble diskutert i Stortinget i 1892, men det kom ingenting ut av dette, blant annet på grunn av mangel på statistikk for å beregne kostnadene med en ordning. Mye arbeid i mange komiteer førte først i 1923 frem til et flertall for en lov, men den ble ikke satt ut i livet, angivelig på grunn av finansielle problemer (Ormestad 1948).<sup>20</sup> Loven ble, med noen endringer, vedtatt først i 1936, under Arbeiderpartiets første regjeringsperiode (første periode om vi ser bort fra de 18 dagene med regjeringen Hornsrud i 1928), og Norge ble i europeisk sammenheng en etternøler med hensyn til innføring av en statlig alderspensjonsordning. Mange kommuner hadde på dette tidspunkt innført lokale ordninger (Hatland 1992, Seip 1994). Men på et

17 Forslaget til lov om sykeforsikring «*shows a more pronounced tendency toward state control than in either Denmark or Sweden*», kunne en samtidig offisiell amerikansk rapport observere (Brooks 1895: 349). Se også Bjørnson og Haavet, 1994, om de første trygdelovene i Norge.

18 «Lov om Ulykkesforsikring for Arbeidere i Fabriker m.v.» av 27.juli 1894.

19 «*Der Hauptsache nach folgt das Gesetz, vielfach im Wortlaut, den gleichartigen Bestimmungen des deutschen bezw. österreichischen Unfallversicherungsgesetzes*», skrev den tyske regjerrådsråd Dr. Zacher (Zacher 1898: 72).

20 Se også Hatlands kapittel i denne boken.



annet område var Norge tidlig ute i Europa og verden: Norge var i 1906 det andre land i verden, året etter Frankrike, som innførte en nasjonal arbeidsløshetsforsikring. Den første loven, basert på frivillig forsikring, ga statlige tilskudd til fagforeningenes forsikringskasser.

Allerede på 1890-tallet, da Norge kun hadde innført en ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere, ble idéer som vi forbinder med en moderne velferdsstat som bygger på universalismeprinsippet, lansert i en kritisk stillingstaking til tysk sosialforsikring som kun omfattet avgrensede grupper i befolkningen. J. A. Bonnevie holdt et foredrag i den statsøkonomiske forening i februar 1898 om «Prinsipper for en folkeforsikring», og hevdet at

«For en theoretisk betragtning fremstiller det sig efter mit skjøn noksaale, at den yderste konsekvens maatte være en det hele folk omfattende forsikring, der sikrede enhver mod de haardeste økonomiske følger af, at han mistede sin ervervsevne....Det er min hensigt at fremsætte nogle bemærkninger om muligheden af en saadan folkeforsikring» (Bonnevie 1898: 84).

## **Mot en nordisk velferdsmodell**

### **Internasjonalisering av arbeidet for sosialforsikring og fremveksten av nordisk sosialpolitisk samarbeid**

Den første verdenskrigen førte til sammenbruddet av det tyske keiserdømmet og det habsburgske keiserriket, og til Lenins russiske revolusjon og dannelsen av Sovjetunionen. Politikken ble radikalisert i mange land, også i Norge, der for eksempel Høire i valgprogrammet for 1918 foreslo for første (- og siste?) gang utbyttedeling i bedriftene (Danielsen 1984), og Arbeiderpartiet i 1919 sluttet seg til Komintern, som det eneste av Nordens sosialdemokratiske partier. På sosialforsikringsens område kan det med god grunn påstås at krigen førte til en økt og sterk interesse for internasjonalt samspill og internasjonal handling.

International Labour Organisation (ILO) – den Internasjonale arbeidsorganisasjonen, som etter annen verdenskrig ble FNs første særorganisasjon - ble stiftet i 1919, og ble i mellomkrigstiden en pådriver internasjonalt for nasjonale sosialforsikringsordninger. Opprettelsen av ILO kan føres direkte tilbake til fredsslutningen etter første verdenskrig: ILO var en del av Versailles-traktaten og reflekterte troen på at universell og varig fred bare kunne oppnås dersom den bygger på sosial rettferdighet. Norge var blant de 44 medlemslandene som deltok i ILO fra etableringen i 1919. I dag har ILO 185 medlemsland.<sup>21</sup> ILO representerer et institusjonalisert nasjonsbasert trepartssamarbeid i et internasjonalt forum. Nasjonale representanter for arbeidsgivere og fagbevegelse deltar sammen med regjeringsrepresentanter i ILOs arbeid. En av ILOs fremste oppgaver like etter opprettelsen ble å bidra til å konsolidere og fremme sosialforsikringsarbeidet i medlemslandene. ILO etablerte internasjonale lovgivningsstandarder for sosialforsikring i samråd med medlemslandene og basert på landenes egne erfaringer og målsettinger. På en måte kan vi si at internasjonal læring ble institusjonalisert på dette politikk-området, og ILO kan antakelig sies å være det første historiske eksemplet overhodet på organisert *'policy learning'* på tvers av nasjoner. Et forum for gjensidig læring, utvikling og spredning av nye idéer og mål for statlig sosialforsikring ble skapt. Arbeidet var i de første årene konsentrert om å utforme en institusjonell ramme for sosial beskyttelse av arbeidstakere i industri, jordbruk, handel og transport ved hjelp av sosialforsikring mot risikoer direkte relatert til ens arbeidsforhold. Prinsippet om tvungen forsikring, som alt tidlig, som i Tyskland, fant grobunn i Norge ( i motsetning til i skandinaviske naboland), ble tillagt stor vekt. Tiden hadde arbeidet for tvangsprinsippet, og den sosiale situasjonen i Europa etter første verdenskrig kan ha gjort utbredelsen av prinsippet politisk lettere. ILO samlet et vell av informasjon og statistikk om etablerte ordninger for sosialforsikring eller trygd i medlemslandene, og publiserte en lang rekke inter-

21 Ifølge ILO sin hjemmeside, informasjon hentet 7. september 2013: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-en/index.htm>

nasjonale oversikter kombinert med vurderinger av ordningene og forslag til videreutvikling. Et eksempel på utviklingen av, og kampen for, nye idéer og institusjonelle løsninger er den resolusjonen som International Labour Conference vedtok i 1925 om sosialforsikringens generelle utfordringer. I resolusjonen understrekes sosialforsikringsordningenes grunnleggende enhet, og at de ble utformet for å dekke alle risikoer som arbeidstakere var utsatt for. Et inntrykk av ILOs betydning får en også ved å studere alle de internasjonale «konvensjoner» og anbefalinger medlemslandene i mellomkrigstiden ble enige om: om forsikring mot arbeidsledighet; om beskyttelse av mor ved fødsler; om arbeidsulykkesforsikring; sykeforsikring; alderdoms- eller pensjonsforsikring; etterlatteforsikring; og om fremmedarbeideres rettigheter (Perrin 1969).

Det er ganske utvilsomt at ILOs virksomhet i sosialforsikringsaker tjente til ytterligere å legitimere statlig sosialforsikring i stor stil og til å formidle og spre informasjon om standarder og modeller for sosialforsikring. En rimelig hypotese, men som vanskelig kan testes, er at sosiallovgivningsaktiviteten i europeiske land i mellomkrigstiden ble høyere enn den ville ha vært uten ILOs rolle som katalysator, koordinator, formidler og innovatør. Men det kan gjengis at den sosialliberale Lord Beveridge, som regnes som arkitekten for etableringen av den universelle National Health Service (1948), og generelt for utviklingen av den britiske velferdsstaten etter annen verdenskrig, berømmet medarbeidere fra ILO da han på oppdrag fra den Churchill-ledete krigsregjeringen publiserte den politiske viktige *Report on Social Insurance and Allied Services* (Beveridge 1942). Rapporten ble publisert på et tidspunkt da ingen kunne forutsi utfallet av krigen, men skulle vise en visjon om veien til en ønsket velferdsstat når – eller dersom - freden en eller annen gang ville inntreffe i et fortsatt demokratisk Storbritannia.<sup>22</sup> Og på trygg og bred politisk grunn kunne han også hevde at «*Social security is not a political question at all. It is simply common sense*».<sup>23</sup>

22 Beveridge brukte ikke begrepet «welfare state», men «social service state».

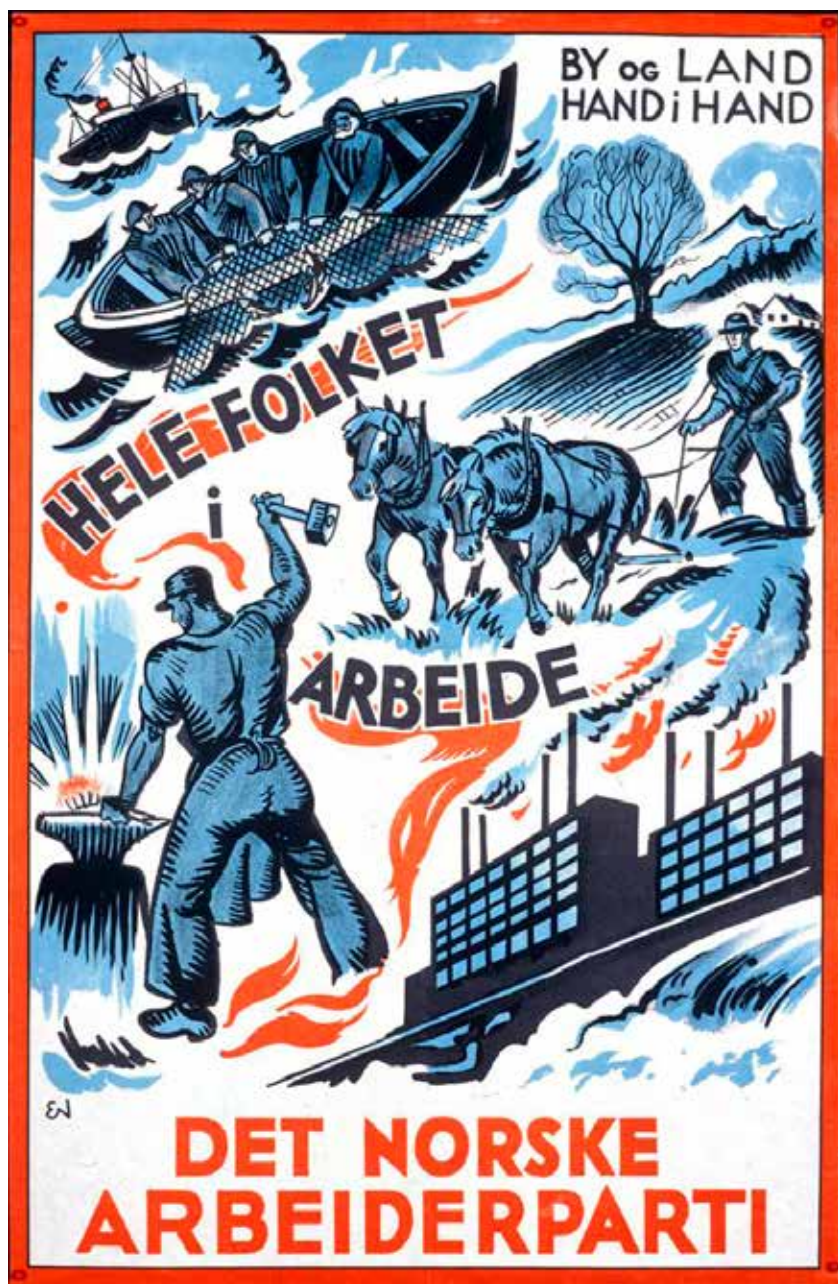
23 Lord Beveridge sitert i Annets et al. 2009.

Frem til utbruddet av første verdenskrig hadde de fleste land i Europa innført minst to sosialforsikringsordninger innenfor de fire „kjerneområdene“ arbeidsulykker, sykdom, alderdom og arbeidsledighet. Norge var med lover på tre områder, forsikring mot arbeidsulykker, arbeidsledighet og sykdom, relativt tidlig ute i internasjonal sammenheng med hensyn til antall lover, men med hensyn til befolkningsdekning var Tyskland, Sverige, Storbritannia og Danmark foregangslandene pr. 1915 (Kuhnle 1983: 147-151). I nordisk sammenheng beholdt Danmark og Sverige dette „forspranget“ på Norge gjennom nesten hele mellomkrigstiden.

En viktig komponent i det som er blitt ‘den nordiske velferdsmodellen’ er økonomisk grunntrygghet for alle borgere. Et avgjørende veivalg i Norge bort fra en bismarcksk forsikringsmodell til en nordisk modell som omfatter alle borgere, skjedde etter Aksel Hatlands vurdering i kampen om utformingen av alderspensjonen i 1923.<sup>24</sup> Arbeiderpartiets forslag den gang, med tilslutning fra Høire, var å sikre alle gamle, senere også uføre og enslige forsørgere, en økonomisk grunntrygghet. En lov som bygde på dette prinsippet ble først vedtatt i 1936. Pensjonen var opprinnelig behovsprøvd, men ble gjort universell i 1957.

I Norge kom det til en sosialpolitisk ekspansjon etter at landets økonomi var blitt bedre etter den globale økonomiske krisen og dens ettervirkninger på begynnelsen av 1930-tallet og etter at Arbeiderpartiet kom til makten i mars 1935. Med oppslutning fra alle partier i Stortinget ble loven om behovsprøvd alderstrygd (1936) og lov om (mot Bondepartiets stemmer, jfr. Pettersen 1979) statlig obligatorisk arbeidsledighetstrygd (1938) for alle arbeidstakere utenom primærnæringene og hushjelper vedtatt. Norge gjorde et stort sprang oppover på den internasjonale rankinglisten over sosialforsikringens befolkningsdekningsgrad. Sykeforsikringen ble utvidet til å gjelde fiskere (1935) og sjøfolk (1936), og en lov om hjelp til blinde og vanføre ble innført (1936). Ikke noe annet land i

24 Se Aksel Hatlands kapittel i denne boken.



Valgplakat fra stortingsvalget i 1933.

Erling Nielsen/Arbeiderpartiet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

Europa hadde siden Bismarcks første lover på 1880-tallet opplevd en større utvidelse av sosialforsikringens dekningsgrad i løpet av en fem-års periode enn Norge i perioden 1935-1940. Om vi ser mellomkrigstiden under ett kan vi si at dette var en periode der Danmark, Sverige, og Norge rykket frem til å bli velferdsstatens fortropper, sammen med Tyskland og Storbritannia (Kuhnle 1983: 148). Et nytt konsensusnivå inntrådte i norsk sosialpolitikk fra 1935 av (Seip 1979; Kluge 1979; Stokke 1981). En tilnæringsprosess mellom partiene hadde foregått over lengre tid, og en ny vekstperiode i norsk og internasjonal økonomi kan ha bidratt til større enighet. Den uenigheten som var gjaldt mindre behovet for sosiale reformtiltak enn prinsippene for finansiering av disse. Økonomisk vekst som veien til velstand vant allmenn tilslutning på tvers av partiene. Arbeiderpartiet ga sosialpolitikken en ny giv fra sin regjeringssposisjon etter 1935, men det hersket nærmest full tverrpolitisk enighet om reformene.

En viktig drivkraft for utvidelse av statlig sosialpolitikk i nordisk sammenheng, og som kan sies å ha medvirket til utviklingen av det som i ettertid er blitt kalt „den nordiske modellen“ fra 1930-tallet, var etableringen av nordisk sosialpolitisk samarbeid. Som i tilfellet ILO startet dette samarbeidet også i kjølvannet av første verdenskrig og i samme år, 1919, og arbeidet vedvarte og er senere blitt sterkt utvidet til mange politikkområder og institusjonalisert i ti-årene etter annen verdenskrig gjennom blant annet opprettelsen av Nordisk sosialstatistisk samarbeid, Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd, og Nordisk sosialunion, passunion og felles arbeidsmarked fra midten av 1950-tallet.

Sosialpolitisk samarbeid på tvers av de nordiske landene startet med det første nordiske sosialpolitiske møtet i 1919, og regulære møter ble holdt inntil ‘kulminasjonen’, som kan sies å være etableringen av Nordisk konvensjon om sosial trygghet i 1955, og som ga nordiske borgere fulle sosiale rettigheter



uansett nasjonalitet innenfor de nordiske landene.<sup>25</sup> Det hadde eksistert samarbeid om sosiale spørsmål mellom de nordiske landene, særlig mellom de tre skandinaviske, på ikke-statlig, eller ikke-politisk, plan fra 1870-tallet: for eksempel avholdelse av arbeiderkongresser, møter mellom nasjonale kvinnebevegelser, og mellom nordiske jurister. En nordisk interparlamentarisk union ble stiftet i 1907, da representanter for nasjonalforsamlingene i de tre skandinaviske landenes møttes for første gang, og samme år fant det sted et nordisk møte på embetsmanns nivå omkring ulykkesforsikring for arbeidere. Nasjonale utredninger og rapporter refererte som regel til sosialpolitiske initiativ og lovgivning i andre land, og særlig til de nordiske nabolandene.

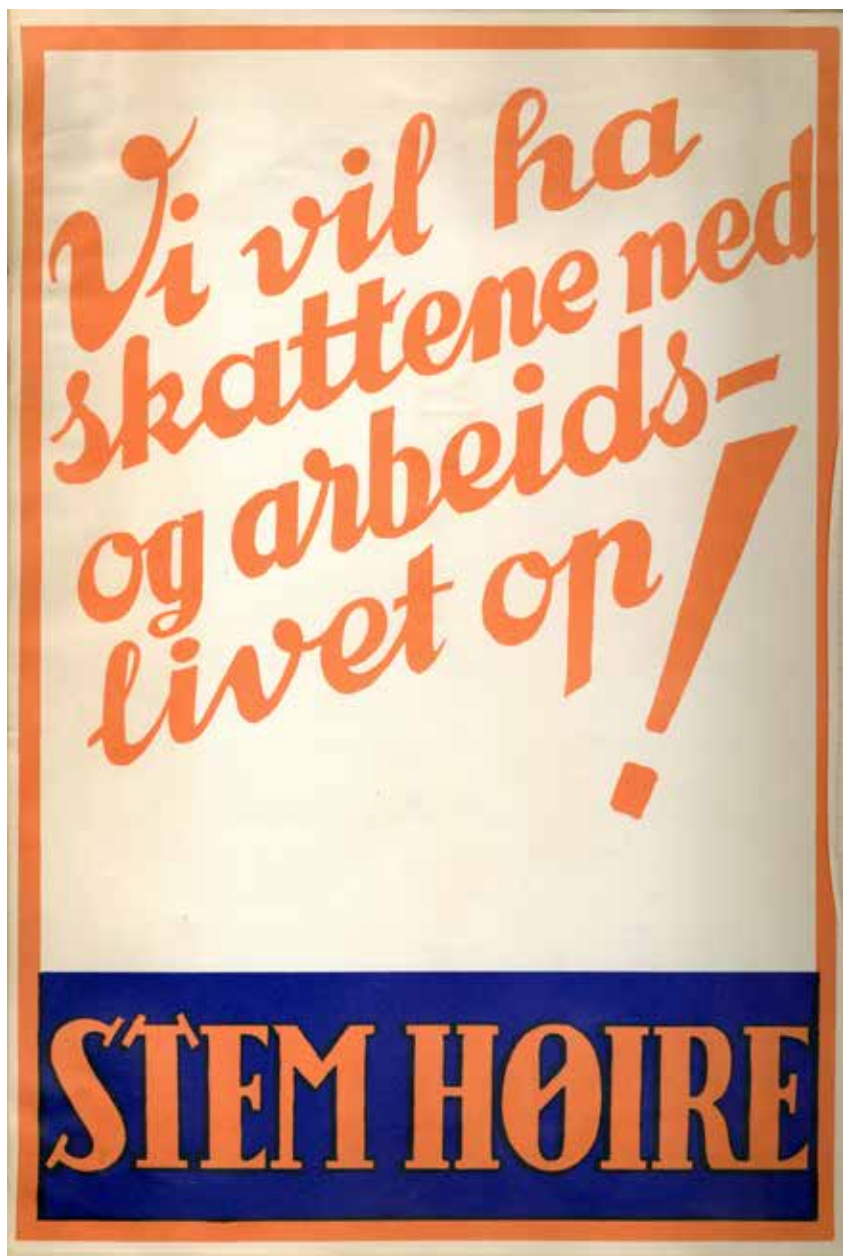
Danmark ble ansett som det sosialpolitiske ledende nordiske landet i mellomkrigstiden, og tiltrakk spesiell oppmerksomhet gjennom sosialminister K.K. Steincke's omfattende sosialreform i forbindelse med „Kanslergadeforliket“ i 1933.<sup>26</sup> Det fremvoksende nordiske sosialpolitiske samarbeidet dreide seg ikke bare om utveksling av kunnskaper og koordinering av sosiallovgivning, men ble også et instrument for koordinering av nordiske politiske standpunkter inn mot ILO og Folkeforbundet. Felles nordisk opptreden kunne ikke bare være politisk viktig i nye, fremvoksende internasjonale organisasjoner, men også en måte å bibringe verden et bilde av en felles nordisk identitet. Det var på denne tiden internasjonale observatører begynte å beskrive de nordiske (eller skandinaviske) landene som særlig demokratiske og sosialt progressive.<sup>27</sup>

Det første nordiske sosialpolitiske møtet med representanter for landenes regjeringer fant sted i København i april 1919,

25 Petersen 2006: 69. Avsnittet om de nordiske sosialpolitiske møtene bygger på Petersens kapitel. Også Petersen legger for øvrig vekt på betydningen av de politiske virkningene av første verdenskrig, og dessuten betydningen av finsk selvstendighet (1917) og islandsk uavhengighet (1918), og den generelt økte interessen for internasjonalt samarbeid utover i 1920-årene.

26 Steincke skal selv ha påpekt at hans reform ble beundret fra norsk og svensk hold (Petersen 2006:71). «Kanslergadeforliket» kan sammenliknes med «Kohandeln» i Sverige (1933) og «Kriseforliket» i Norge i 1935.

27 Se en rekke referanser til kilder hos Petersen (2006: 72).



Valgplakat Høyre 1936/Riksarkivet. (Pa 583 Høyres Hovedorganisasjon, eske X 214)



med delegater fra alle fem land. Th. Stauning fungerte som sosialminister i Danmark (før et Socialministerium ble opprettet i 1920), og var den eneste sosialministeren som deltok. De andre landene sendte politikere og embetsmenn, og med unntak av Island, representanter også for fagbevegelsen og arbeidsgiverorganisasjoner (Petersen 2006: 74). Møtet etablerte felles mål og plan for videre arbeid, som besto i: (1) å koordinere felles nordiske standpunkter inn mot ILO og en sosialpolitisk konferanse i Washington senere samme år; (2) å styrke tradisjonen med gjensidig utveksling av informasjon om nasjonal sosialpolitisk utvikling; og (3) å arbeide for å utvikle retningslinjer og former for sosial utvikling og gjensidighet med hensyn til sosiale rettigheter og plikter.

Norge var som nevnt tidligst ute med egen sosialminister i Norden og verden, men ikke ivrigst på nordisk sosialpolitisk samarbeid. Det var Danmark og Sverige som presset på. På et nordisk sosialpolitisk toppmøte i april 1920, ble det besluttet å fortsette det sosialpolitiske samarbeidet, men uten å knytte an til bestemte mål (Petersen 2006: 75). Det antas at årsaken til Norges nølende holdning var den korte avstanden fra unionsoppløsningen med Sverige og frykt for ny svensk (eller dansk!) dominans. Den unge nasjonen vernet om sin nyvunne selvstendighet, og det var spesielt vår første sosialminister, Johan Castberg, som var skeptisk til, eller til og med motstander av, nordisk sosialpolitisk samarbeid. Dette førte blant annet til at de andre nordiske landene ikke ville støtte ham som kandidat til styret i ILO på en internasjonal sosialpolitisk konferanse i Washington i 1920, han ble ikke sett på som representant for „*the ,common social political culture‘ of the Nordic countries*“ (ibid.: 76). Det var samarbeidsskeptikere også i de andre landene, og først fra de nordiske sosialpolitiske møtene fra slutten av 1920-tallet begynte samarbeidet å føre frem til en rekke konkrete resultater, og på møtet i 1939 var det en klar oppslutning om ønsket om tettere koordinering av, og økt gjensidighet mellom de nasjonale sosialpolitiske systemene. De mest konkrete eksemplene på resultatene av det nordiske samarbeidet i mellomkrigstiden, var at et antall transnasjonale

avtaler på flere områder ble inngått, spesielt med hensyn til saker knyttet til arbeidsmarkedet, der en nordisk konvensjon om gjensidig ulykkesforsikring for arbeidere ble vedtatt i 1937, men også undertegnelsen av Den nordiske Fattigdomskonvention i 1929 må nevnes (ibid.: 82-83). Som nevnt skjøt det nordiske samarbeidet fart etter annen verdenskrig og ledet frem til blant andre Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og den nordiske sosialunionen.

## **100 år etter Sosialdepartementets etablering: Norge på verdens velferdstopp og inspirasjon for andre?**

### **Den norske velferdsstaten anno 2013**

Utviklingen av den norske velferdsstaten etter annen verdenskrig kan sies å bygge på et sterkere politisk fundament enn i de fleste, for ikke å si alle, andre vestlige land. Samtlige partier, fra Norges kommunistiske parti til Høyre, sluttet opp om Fellesprogrammet «Arbeid for alle» i 1945. I programmet er et avsnitt som illustrerer felles interesser og forpliktelser for den sosialpolitiske ekspansjonen som ble skissert. En universell barnetrygd ble vedtatt enstemmig av Stortinget i 1946.<sup>28</sup> Planen om å etablere en integrert folketrygd ble presentert for Stortinget allerede i 1948. Prinsippet om universell dekning – at trygdene skulle omfatte hele befolkningen – ble slått fast, og de forskjellige trygdeordningene ble gjort universelle i det følgende ti-året: sykeforsikringen ble gjort obligatorisk for alle lønnstakere fra 1953, og for hele befolkningen fra 1956; den inntektsbaserte behovsprøvingen til alderspensjon ble avskaffet ved lov i 1957; yrkesskadeforsikringen og arbeidsløshetsforsikringen ble utvidet til å gjelde alle lønnsstakere i 1958-1959, og en generell uføretrygd ble innført i 1961. To av hovedmålene for den generelle økonomiske utviklingen det var enighet om blant alle politiske partier var full sysselsetting og økonomisk vekst. En tredje viktig målsetting det var politisk enighet om, var gjenoppbyggingen av boliger og bygninger ødelagt under krigen. På utdanningssektoren var det

<sup>28</sup> Se kapitlet til Per Haave i denne boken.

Arbeiderpartiregjeringen, som tidlig i 1950-årene forberedte grunnen for innføring av en 9-årig ungdomsskole, og som etter en prøveordning (1954), og mulighet (fra 1959) for kommunene selv å vedta innføring, ble til lov om obligatorisk 9-årig skole i 1969, og vedtatt under den borgerlige firepartiregjeringen ledet av Per Borten. I det hele kan det med rimelighet slås fast at Norge, og øvrige nordiske land i større grad enn i andre land la vekt på full sysselsetting og – i samarbeid med arbeidslivets parter – en integrering av økonomisk og sosialpolitikk, for å skape grunntrygghet for alle, og størst mulig grad av likhet i tilgang til velferdsgoder. Det som etterhvert skulle komme til å bli kalt «velferdsstaten», bygger grunnleggende sett på en målsetting om utjevning av befolkningens livssjanser. Tidvis partipolitisk uenighet (også innen partier) om virkemidler, tempo og rekkefølge for reformer, kan ikke skygge for den observasjon at det i etterkrigs-Norge har vært stor grad av politisk konsensus om utbyggingen av velferdsordninger når de avgjørende vedtak skulle fattes.

La meg foreta et stort sprang i tid, og gi et summarisk inntrykk av hvor sentrale deler av den norske velferdsstaten står internasjonalt i dag, 100 år etter at Sosialdepartementet ble opprettet.

Velferdsstaten utgjør den største posten på offentlige budsjetter i de fleste OECD-land, og Europa har verdens dyreste velferdsstater. Målt som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) har de sosiale utgiftene økt i alle europeiske land etter at den siste globale finanskrisen inntraff fra 2007. Dette skyldes en kombinasjon av reduksjon eller svak vekst i BNP, endringer i befolkningssammensetningen, og etablerte sosiale rettigheter som fører til økte utgifter når omfanget av sosiale problemer plutselig vokser, og dette til tross for kutt i ytelsene i mange ordninger i land i Europa (sosialhjelp, arbeidsledighetsstøtte, pensjoner). Pr. 2012 ligger Frankrike, ifølge OECD (2013a), på verdenstoppen med hensyn til sosiale utgifter som andel av bruttonasjonalproduktet, med en andel på over 32 prosent, mens Norge ligger, takket være sitt

høye BNP, «langt etter» med sine 22 prosent. Til gjengjeld er Luxembourg og Norge de to land i verden som i absolutte tall bruker flest kroner (eller dollar) pr. innbygger til velferdsformål. Norge ligger i 2013 på verdenstoppen på den såkalte *Human Development Index* (UNDP 2013),<sup>29</sup> og kun to land kan knepent vise til en jevnere fordeling av husholdningers disponible inntekt etter å ha tatt i betraktning skattesystemets virkninger og velferdsstatens overføringsordninger (OECD 2013).<sup>30</sup> Statistikkene tyder på at kombinasjonen av god norsk økonomi, høy produktivitet, og velferdsstatens ordninger og organisering tilsammen skaper høy og jevnt fordelt velstand. Selv om det i media og gjennom valgkamper er mye oppmerksomhet innenlands om helsekøer, omfanget av uføretrygdede, høyt sykefravær, og en rekke andre utfordringer i velferdsstaten, fremstår Norge i likhet med andre nordiske land som et eksempel for resten av verden på at det går an å kombinere god økonomisk utvikling, høy grad av sosial og økonomisk likhet og høyt velferdsnivå.<sup>31</sup>

29 Indeksen gir et sammensatt mål på 'menneskelig utvikling' basert på indikatorer på utdanning, forventet levealder, helse og ulikhet.

30 OECD Statistics, hentet ned den 29. september 2013 fra <http://www.oecd.org/statistics/>. I følge den ferskeste oversikten fra 2010 hadde Island den jevneste inntektsfordelingen, fulgt av Slovenia, Norge og Danmark. Gini-koeffisientene var henholdsvis 0,244, 0,246, 0,249, og 0,252.

31 Blant eksempler kan nevnes at professor Dai Bingran, Fudan Universitet, Shanghai, i et forord til en bok om de nordiske velferdsstater utgitt på kinesisk i 2010 skriver: „*To China, still in the process of political, economic and social reform, the experience and lessons are of special and specific value*“ (Kuhnle, Chen, Petersen and Kettunen, red, 2010). Oppmerksomheten om den , nordiske velferdsmodellen' har de siste årene vært betydelig i mange land, gjennom publikasjoner, konferanser, forelesninger og stort sett, vennligsinnete medieoppslag. Mange norske og nordiske forskere har vært aktive forskningsformidlere om de nordiske velferdsstatene i Europa og utenfor. Selv har jeg, i all beskjedenhet, holdt forelesninger og foredrag om temaet i 25 land på fem kontinenter bare i løpet av de siste 10 årene. Men selv om det kan formidles mange solskinnshistorier om den norske og de nordiske velferdsstater må det også nevnes at det fins både innen- og utenlandske kritiske og advarende røster om trekk ved den norske velferdsstaten og om dens fremtidige finansielle bærekraft, se for eksempel Jon Hustad sin ferske bok, *Farvel Norge – velferdsstatens fremtidige kollaps* (2013) der han påstår at „holder den nåværende veksten bare i helse- og omsorgsutgiftene frem, er staten konkurs i løpet av tyve til tredve år», og OECD's „*Economic Survey of Norway 2012*“ (OECD 2012), som påtaler det høye sykefraværet og det høye antallet uføretrygdede.

Europa var historisk tidlig ute med grunnarbeidet til dagens velferdsstater. Men verden kommer etter, spesielt i Latin-Amerika og Øst-Asia. Sosiale utgifter som andel av BNP øker i andre deler av verden, i fremvoksende økonomier, og da i første rekke som konsekvens av eliteinitiativ eller masse-mobilisering for en aktiv utbygging av offentlige velferdsordninger. Frykten for et globalt „*race to the bottom*“ når det gjelder velferdsstatens utvikling har så langt vist seg ugrunnet. Velferdsstaten globaliseres, om enn ikke alltid etter europeisk snitt.

Som antydnet ligger Norge et godt stykke fra Europa-toppen med hensyn til utgifter til sosiale formål i prosent av bruttonasjonalproduktet, men er med Luxembourg på verdens-toppen om en bruker målet velferdsutgifter i absolutte kroner pr. innbygger (OECD 2013). Dette tyder på at den rettighets-baserte norske velferdsstaten er blant verdens mest omfattende og generøse med hensyn til befolkningsdekning, og nivået og varigheten på kontantytelser og omfanget av tjenester. Europeiske velferdsstater i allmenhet har hatt en markert realvekst i utgifter til velferdsformål de siste 20 årene (Kuhnle og Lindén 2011), enten det nå skyldes økte sosiale problemer, eller at flere har krav på ytelse takket være befolkningsendringer, som for eksempel økning i andelen og antallet pensjonister, eller at velferdsordninger er blitt utvidet. Ofte har det nok vært en kombinasjon av disse faktorene. Parallelt har det i Norge og mange andre land foregått en vekst i privat velferd, som for eksempel privat helseforsikring, private helsetjenestetilbud, og private pensjonsforsikringer. Stort sett brukes to tredjedeler av alle offentlige sosiale utgifter på helse og alderspensjoner, men i Norge litt i underkant (ibid.: 276). Norge, og de øvrige nordiske landene, bruker relativt mer enn andre land på ‘barn og familier’. Generelt kan det observeres at et viktig skille mellom de nordiske og kontinentale og andre europeiske velferdsstater er at de nordiske bruker en større andel av det totale ‘velferdsbudsjettet’ på tjenesteyting og en relativt mindre del på kontantoverføringer. Dette gir seg utslag i flere arbeidsplasser i offentlige velferds-

tjenester, og innebærer mer vekt på investering i 'human kapital' og arbeidskraften (aktiv arbeidsmarkedspolitikk; opplæring, omskolering, og utdanning på alle nivå). Riktignok har Norge de siste årene brukt relativt lite på det som i statistikkoversiktene rubriseres under 'arbeidsløshet'. Forklaringen er uten tvil at arbeidsledighetsnivået har vært lavt sammenlignet med nær alle andre land i verden.

Med hensyn til ulike typer velferdsordninger, er Norge og nordiske land blant de relativt få land i verden som har en universell alderspensjonsordning, det vil si en ordning der oppnåelse av en bestemt alder er tilstrekkelig for å kvalifisere til eller ha en garanti på en – i det minste - minste- eller grunnpensjon for alle borgere, uavhengig av tidligere deltakelse i arbeidsmarkedet, eller andre inntekter. I internasjonale sammenligninger har Norge alltid hatt en høy pensjonsalder, og relativt høyere sysselsetting blant eldre. Den siste pensjonsreformen fra 2011 åpner for større fleksibilitet med hensyn til når en kan ta ut pensjon, mellom 62 og 75 år, og da eventuelt med lavere utbetalinger om en går tidlig i pensjon.

Den norske syketrygdordningen anses for – sammen med den for Luxembourg - å være den mest generøse i verden med hensyn til ytelsesnivået.<sup>32</sup> Den gir 100 prosent lønnskompensasjon fra første dag (inntil et relativt høyt inntektstak, for tiden 6 x grunnbeløpet i folketrygden), og arbeidsgiverperioden (nå 16 dager) for utbetalinger er relativt kort i europeisk sammenheng.

Det er, gitt ulike dimensjoner ved ordningene, noe vanskeligere å sammenligne trygdeordninger for arbeidsløse, men flere europeiske land har utvilsomt mer generøse ordninger enn den norske, både med hensyn til lønnskompensasjonsnivå og karensdager.

<sup>32</sup> Se *Social Security Programs Throughout The World* (Washington, D.C.: Social Security Administration): <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/>

Størrelsen på barnetrygden har stått stille så langt inn i dette århundret, og er blitt mindre og mindre verdt. Den er fortsatt universell i Norge og andre nordiske land (men på Island er den inntektsavhengig): Alle familier med barn mottar barnetrygd, og utbetalingen er skattefri. I Tyskland er ordningen også universell, og utbetalingene godt høyere enn i Norge, men trygden blir beskattet. En rekke europeiske land har behovsprøvd barnetrygd, og Storbritannia gikk fra en universell til behovsprøvd ordning fra januar 2013.

Med hensyn til fødselspermisjonsordninger har Norge, Sverige og Tyskland verdens mest generøse ordninger for yrkesaktive, dersom en tar i betraktning både permisjonslengde, lønnskompensasjonsnivå og muligheten for farspermisjon. Apropos 'nordisk modell': Det er verd å merke seg at det var norsk og, særlig, svensk familiepolitikk som var forbildet da en generøs tysk foreldrepermisjonsordning ble vedtatt i 2006 etter forslag entusiastisk fremmet av den konservative familieministeren Ursula von der Leyen i storcoalisjonen av kristeligdemokratene og sosialdemokratene under ledelse av Angela Merkel.<sup>33</sup> Rollene for sosialpolitisk læring mellom Tyskland og Skandinavia er altså i noen grad byttet om fra 1880-tallet til 2000-tallet.

'Fedrekvoten' er en norsk sosialpolitisk innovasjon i foreldrepermisjonsordningen. Den ble innført av regjeringen Brundtland i 1993 og betød at deler av foreldrepermisjonen er reservert far og ikke kan overføres til mor. Her har Norge dannet en modell for andre land, og utover nordiske land<sup>34</sup> er en fedrekvote (av varierende betydning) innført i eksempelvis Tyskland, Portugal, Irland, Slovenia og Polen.

<sup>33</sup> Se Lindén 2009: 199-211.

<sup>34</sup> Danmark innførte en beskjeden fedrekvote i 1998, men fjernet den i 2002. Muligens kan den bli gjeninnført. Til Stortingsvalget 2013 gikk Høyre i Norge inn for å fjerne den, og la det bli opp til familien å velge om permisjonen skal deles mellom mor og far og eventuelt hvordan den skal deles. I samarbeidsavtalen mellom Høyre, FrP, Krf og Venstre er det enighet om å sette fedrekvoten til 10 uker.

Med hensyn til barnehagedekning har Norge lenge ligget etter våre skandinaviske naboland, og Frankrike, men med storstilt politisk satsning har Norge i løpet av det siste 10-året eksempelvis nådd tilnærmet 100 prosent dekning for barn i aldersgruppen 3-5 år (Kuhnle og Lindén: 286-287), og har således også nådd Europa-toppen. Rundt 87 prosent av norske barnehagebarn hadde et heltidstilbud i 2010.

Et blikk på hele bredden av velferdsordninger vil utvilsomt plassere Norge blant de land med bredest og best befolkningsdekning. En relativt godt utbygd velferdsstat har i sterk grad bidratt til at Norge kommer ut på toppen av *Human Development Index*. Som referert foran ser derfor mange internasjonale media, organisasjoner og regjeringer til Norge og andre nordiske land, som har mange av de samme trekk ved velferdsstatene. Det kan ikke legges skjul på at Norges petroleumøkonomi har vært til god hjelp for dagens relativt gode velferdstilstand. Derfor er det nok Norden, den 'nordiske familien' av velferdsstater, og ikke så mye spesifikt Norge, som fremstår som en mulig modell for andre land.

Men det må også sies: Alt er ikke verken politisk rosenrødt eller sol fra en politisk blå himmel i den norske velferdsstaten anno 2013. Valgkampen høsten 2013 viste at befolkningen og partiene er sterkt opptatt av kjøproblemer i helsevesenet, svikt i rusomsorgen, mangelfulle psykiatriske helse-tjenester, det høye antallet uføretrygdede og problemer med attføring. Intet parti eller regjering alene har ansvaret for det som går godt - eller for det som svikter i velferdsstaten. Det er stor grad av politisk enighet om det som svikter, og det er i mindre grad målene enn veien til målene det er en viss grad av politisk uenighet om.





Valgplakat Fremskrittspartiet/Fremskrittspartiet

## Avslutning

Oppsummerende kan det om den tidlige fasen av den norske velferdsstatens utvikling sies, at de første fremstøtene for sosialforsikring ble påskyndet og direkte inspirert av det tyske sosialforsikringsprogrammet i 1880-årene. Den aller første loven, om ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere, var til dels avskrift av den tyske loven. Norske nasjonaløkonomer, som sto sentralt i debatten om statens rolle og politiske reformer, og som var viktige aktører i det politikkutformende miljøet, var klart påvirket av de tyske sosialpolitiske reformene (Kuhnle 1999: 128-132). Norge så tilsynelatende mer til Tyskland enn våre skandinaviske naboland gjorde, og så mer til Tyskland enn til våre naboland. Norge var i skandinavisk kontekst mer åpen for tvang fremfor frivillighet i forsikringen, og mer åpen for kollektivistiske og statlige løsninger. Og et begrep om «folkeforsikring», som kunne bære bud om universelle ordninger, ble diskutert allerede før år 1900, og ga navnet til en komité, Folkeforsikringskomiteen, som ble opprettet i 1907 til å utrede en alders- og uførepensjonsordning.<sup>35</sup> Det skjedde på relativt kort tid en betydelig utbredelse av sosialforsikringslover i Europa, og dels utenfor, innen det norske «Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri» som ble opprettet i 1913. På det tidspunktet hadde 25 land i verden innført en eller flere ordninger for sosialforsikring som dekket ett eller flere områder: arbeidsulykker, sykdom, alderdom, invaliditet, og/eller arbeidsledighet. I alt var om lag 50 nasjonale sosialforsikringslover vedtatt i verden, inkludert de tre norske for arbeidsulykker, arbeidsledighet og sykdom, innen utbruddet av første verdenskrig (Kuhnle og Sander 2010: 71-74). Som først i verden med et 'sosialdepartement' og en 'sosialminister' var Norge allerede før første verdenskrig markert som en nasjon med en i internasjonal sammenlikning relativt sterk sosialpolitisk profil.

Det må kunne sies at mellomkrigstiden sett under ett førte til en konsolidering av utviklingen av de nordiske velferdsstatene, for Norges del spesielt fra midten av 1930-tallet. Det

<sup>35</sup> Se Aksel Hatlands kapittel i denne boken.

nordiske sosialpolitiske samarbeidet vokste frem, riktignok nølende i starten, men befestet og mer konkret mot slutten av 1930-tallet. En bærebjelke i det som senere er blitt til den nordiske modellen ble reist, dels ved felles anstrengelser. Det nordiske samarbeidet på mange plan, ikke minst det sosialpolitiske, skjøt fart etter annen verdenskrig, ikke minst fremmet av samarbeidet mellom de sosialdemokratiske partiene, SAMAK,<sup>36</sup> som startet allerede før krigen. Det første nordiske sosialpolitiske møtet etter krigen fant sted allerede høsten 1945, og fortsatte på regulær basis, og etter dannelsen av Nordisk Råd i 1953 underordnet dette (Petersen 2006.: 86). En felles nordisk sosialstatistikk ble vedtatt opprettet i 1946, og en rekke sosialpolitiske konvensjoner ble vedtatt i perioden 1945-55. Særlig viktig, og innovativt i internasjonal sammenheng, var etableringen av et felles nordisk arbeidsmarked og den nordiske sosialunionen (1955). Fremveksten av det nordiske sosialpolitiske samarbeidet var konsentrert om utviklingen av gjensidighet med hensyn til sosiale rettigheter. Det var i mindre grad forsøk på å skape et ensartet nordisk sosial- og trygdesystem (*ibid.*: 96). Sterke, tette bånd mellom politikere og de sosialpolitiske forvaltningene på tvers av landene vokste frem, en sterkere nordisk identitet og grunnlaget for den nordiske velferdsmodellen ble skapt. Velferdsstaten er i hele Norden blitt kraftig utbygd de siste 60 årene: Prinsippet om universalisme vant frem i trygdeordningene i ti-årene etter 1945 og det offentlige tjenestetilbudet for barn, eldre og syke er blitt kraftig bygget ut siden 1970-tallet. I motsetning til andre nordiske land er ulike ordninger i hovedsak jevnt blitt mer generøse i Norge, takket være landets økonomiske særstilling de siste ti-årene, mens andre nordiske land har sett seg nødt til å redusere nivået på mange velferdsytelser (f.eks. sykepenger, arbeidsløshetsstrygd). Norge er i en nordisk særstilling når det gjelder lønnskompensasjonsnivået for sykepenger, noe som kan skyldes både trepartssamarbeidets relativt sterkere stilling i Norge de siste 15-20 årene og en sterkere politisk sentrum-venstreside de siste 12 årene: to rødgrønne

36 Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité.

regjeringer som etterfulgte en sentrumsdominert regjering. Med hensyn til arbeidsløshetsstrygden har nivået lenge vært lavere i Norge enn i nabolandene, men er takket være kutt i nabolandene nå kommet mer på linje med disse.

I 2013, 13 år ut i det 21. århundre, kan det observeres at velferdsstaten bygges om i europeiske land uansett hvilke partier som har makten. Over hele Europa gjennomføres endringer i pensjonssystemene – som sammen med helsevesenet utgjør velferdsstatens dyreste komponent. Men velferdsstaten er og vil forbli stor i alle europeiske land, inkludert Norge. Det er bred europeisk enighet om at velferdsstaten tjener som sosial buffer og økonomisk og politisk stabilisator. Økonomien har vokst i land både med og uten omfattende velferdsstat, men de sosiale og økonomiske forskjellene, og den relative fattigdommen, er langt mindre i land der velferdsstaten er relativt omfattende, og der dens ordninger sørger for at det finner sted en betydelig omfordeling av inntekter. Norge og de øvrige nordiske landene er kjerneeksempler. Omfattende velferdsstater sørger for at rikdommen fordeles, og norske og nordiske erfaringer tilsier at dette ikke har vært til ugunst for økonomisk vekst og konkurransedyktighet internasjonalt. Et land kan bli rikt uten en velferdsstat, men en omfattende velferdsstat kan både gjøre et land rikt, sikre at flere tar del i rikdommen, og – ikke minst viktig i en urolig verden – bedre sikre at byrdene og kostnadene fordeles jevnere på hele befolkningen i krisetider.

Norge er en av verdens mest robuste velferdsstater takket være landets rikdom, et høyt utdanningsnivå, en velordnet økonomi, en god, og i stort, tillitsvekkende offentlig forvaltning, en jevn inntektsfordeling, og et stabilt politisk system som fremmer både god interesserepresentasjon og evne til å finne omforente løsninger når uforutsette hendelser inntreffer innen- eller utenfor landets grenser.

Velferdsstatens robusthet er mye et spørsmål om demokratiets robusthet, og der stiller Norge og Nord-Europa godt i enhver

internasjonal sammenligning. De nordiske velferdsstatene er forankret i en type demokratisk modell som vokste frem fra midten av 1930-tallet og i ti-årene etter annen verdenskrig. Det er mye stat – og kommune – i den norske og nordiske velferdsstaten. Staten er sosialt aktiv og sterk, men i godt samspill med et bredt organisasjonssamfunn, i særlig grad arbeidslivets organisasjoner. Avstanden mellom begrepene „stat“ og „samfunn“ antas å være mindre enn i andre deler av verden, og begrepene brukes ofte synonymt.

Det er overalt vanskelig å vinne valg på et program om nedbygging av velferdsstaten. Til enhver tid er 40-50 prosent av velgerne i europeiske land avhengige av velferdsstaten, enten som mottagere av inntektsoverføringer eller velferdstjenester eller som velferdsstatens tjenesteytere. Generelt kan den nordiske politiske tradisjonen for „måten å lage politikk på“ komme godt med i møtet med dagens aktuelle europeiske velferdsutfordringer. Men like fullt vil endringer i befolknings sammensetningen, i familiestrukturer, på arbeidsmarkedet, og i migrasjonsmønstre innenfor EØS bety store utfordringer for finansieringen og organiseringen av den norske velferdsstaten, og ikke minst for rekrutteringen av tilstrekkelig utdannet personell til helse- og omsorgssektorene.

Et 'sosialdepartement', selvstendig eller som del av en større departementspool, vil det med stor sannsynlighet bli bruk for også de neste 100 år.

## Bibliografi

Annets, Jason, Alex Law, Wallace Mc Neish og Gerry Mooney (red.) (2009), *Understanding Social Welfare Movements*, Bristol: Policy University Press.

*Arbeid for alle* (1945), Fellesprogrammet for de politiske partia. Oslo.

Bergh, Trond og Tore J. Hanisch (1984), *Vitenskap og politikk*. Linjer i norsk sosialøkonomi, Oslo: Aschehoug.

Berner, H.E. (1894), «Arbeiderforsørgelsen i de nordiske lande», *Statsøkonomisk tidsskrift*: 115-139.

Beveridge, William H. (1942), *The Report on Social Insurance and Allied Services*, presentert til parlamentet som «Command Paper, Cind, 6404», 1. desember 1942.

Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet (1994), *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894-1994*, Oslo: ad Notam, Gyldendal.

Bonnevie, J.A. (1898), «Prinsiper for en folkeforsikring», *Statsøkonomisk tidsskrift*: 81-97.

Brooks, John Graham (1895), *Compulsory Insurance in Germany Including An Appendix Relating to Compulsory Insurance in Other Countries of Europe*, Fourth Special Report of the Commissioner of Labour, Washington: Government Printing Office.

Christiansen, Niels Finn, Klaus Petersen, Nils Edling og Per Haave (red.) (2006), *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press.

- Clemet, Kristin (2008), «Den norske modellen»,  
*Aftenposten* 30.mai.
- Danielsen, Rolf (1984), *Høyres historie. Borgerlig opp-  
demningspolitikk 1918-1940*, Oslo: Cappelen.
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare  
Capitalism*, Cambridge & Princeton, NJ: Polity &  
Princeton University Press
- Hasselbach, Ole (2002), «The Roots – the History of Nordic  
Labour Law», *Scandinavian Studies in Law* 43: 11-35.
- Hatland, Aksel (1992), Til dem som trenger det mest?  
*Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*,  
Oslo: Universitetsforlaget.
- Hustad, Jon (2013), *Farvel Norge – velferdsstatens  
fremtidige kollaps*, Oslo: Dreyer.
- ILO (2013) [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-en/  
index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-en/index.htm)
- Kildal, Nanna og Stein Kuhnle (red.) (2005), *Normative  
Foundations of the Welfare State: The Nordic  
Experience*, London: Routledge.
- Kleppe, Per (2007), «Den nordiske modellen»,  
*Dagsavisen*, 20.mai.
- Kluge, Liv (1979), *Sosialhjelp før og nå*,  
Oslo: Sosialdepartementet.
- Kuhnle, Stein (1983), *Velferdsstatens utvikling.  
Norge i komparativt perspektiv*,  
Bergen: Universitetsforlaget.

- Kuhnle, Stein (1989), «Statistikkens historie i Norden», i *Norden förr och nu: Ett sekel i statistisk belysning*, Nordiska statistiska sekretariatet, Stockholm: Norstedts Tryckeri.
- Kuhnle, Stein (1999), «Tyskland og sosialforsikringens gjennombrudd i Norge», i Jarle Simensen (red.), *Tyskland – Norge. Den lange historien*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Kuhnle, Stein og Anne Sander (2010), «The Emergence of the Western Welfare State», i Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, og Christopher Pierson (red.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Kuhnle, Stein, Chen Yinzhang, Klaus Petersen og Pauli Kettunen (2010) (red.), *The Nordic Welfare State*, utgitt på kinesisk, Shanghai: Fudan University Press.
- Kuhnle, Stein og Tord Skogedal Lindén (2011), «Norge i møte med Europa», i Aksel Hatland, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red.), *Den norske velferdsstaten* (4. reviderte utgave), Oslo: Gyldendal Akademisk
- Kuhnle, Stein (2013) „Den nordiske modellen – en modell for hele verden?“, *Magasinet Velferd*, årgang 103, nr. 3: s. 28-29.
- Kunisch, Johannes (1992), *Bismarck und seine Zeit*, Beiheft 1, Berlin: Duncker und Humblot.
- Lindén, Tord Skogedal (2009), *Whose idea? Family policy in Germany and Norway and the role of international organizations*, PhD avhandling, Universitetet i Bergen.



OECD (2012), *Economic Survey of Norway 2012*, Paris: OECD.

OECD Statistics (2013): <http://www.oecd.org/statistics/>

OECD (2013a): Social expenditure as percentage of Gross Domestic Product. Hentet 29.august 2013 fra "Social Expenditures Database (SOCX)": [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG)

Ormestad, M. (1948), *De sosiale trygder: historikk og grunnprinsipper*, Oslo: Sem og Stenersen.

Perrin, Guy (1969), «Reflections on Fifty Years of Social Security», *International Labour Review*, Vol. 99, nr. 3.

Petersen, Jørn Henrik, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.) (2011), *Dansk velfærdshistorie*, Bind II, kapitel 2, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Petersen, Klaus (2006), «Constructing Nordic Welfare? Nordic Social Political Cooperation 1919-1955», i Christiansen, Niels Finn, Klaus Petersen, Nils Edling og Per Haave (red.) *The Nordic Model of Welfare: A Historical Appraisal*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press.

Petersen, Klaus og Jørn Henrik Petersen (2013), "Confusion and divergence: Origins and meanings of the term 'welfare state' in Germany and Britain, 1840-1940", *Journal of European Social Policy* 23 (1): 37-51.

Petterson, Per Arnt (1979), "Sosialpolitikk, konflikt og politisk strategi", Oslo: Institutt for samfunnsforskning/Institutt for statsvitenskap, *mimeo*.

- Philip, Kjeld (1947), *Staten og fattigdommen*, København; Jul Gjellerups Forlag.
- Rose, Richard (1976), "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies", *European Journal of Political Research*, 4 (3).
- Seip, Anne Lise (1979), "Velferdsstatens fremvekst i Norge", *Historisk tidsskrift*, 58 (1): 43-69.
- Seip, Anne Lise (1994), *Veiene til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920-75*, Oslo: Gyldendal.
- Social Security Programs Throughout the World* (2012), Washington, D.C.: Social Security Administration, <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2012-2013/europe/>, lastet ned 12.oktober 2013.
- Stokke, Steinar (1981), "Fra sykeforsikring til folketrygd", Hovedoppgave, Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Sørensen, Aage (1904), "Tysk og dansk Arbejderforsikring", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, tredje Rækkes Tolvte Bind, København: 209-235.
- The Economist, 2. februar 2013.
- UNDP (2013), Human Development Report 2013, New York: UN.
- Zacher, Dr. (1898), «Die Arbeiter-Versicherung in Norwegen», Heft III. *Die Arbeiter-Versicherung im Auslande*, Berlin: Verlag der Arbeiter-Versorgung.

**Andre kilder:**

[http://en.wikipedia.org/wiki/Minister\\_of\\_Social\\_Affairs\\_\(France\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Minister_of_Social_Affairs_(France)) (lastet ned 11. september 2013).

[http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry\\_of\\_Social\\_Development\\_\(New\\_Zealand\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Social_Development_(New_Zealand)) (lastet ned 11. september 2013)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Ministerium\\_Hussarek](http://de.wikipedia.org/wiki/Ministerium_Hussarek) (lastet ned 8. august 2013).

<http://sv.wikipedia.org/wiki/Socialdepartementet> (lastet ned 8. august 2013).

## Velferdsstatens bærende krefter<sup>1</sup>

*Kalle Moene*

Må velferdsstaten bli mindre, gjerrigere og billigere? Vi får stadig høre at utgiftene må ned og produktiviteten opp. Både i Norge og ellers i Europa hevder politikere og observatører at velferdsstaten ikke er bærekraftig.

Uten presisering framstår imidlertid 'velferdsstatens bærekraft' nærmest som et politisk trylleord. Begrepet skjuler mer enn det avdekker. Det er uklart om skattene er forutsatt gitte, om andre budsjettposter skal holdes uendret, om kostnadene måles mot gevinstene, og endelig, i hvilken grad befolkningens egne vurderinger skal telle slik de kommer til uttrykk i politiske valg.

Som kjent stammer bærekraftsbegrepet fra biologien. Der blir det blant annet brukt for å klargjøre hvor stor en bestemt fiskebestand må være for gi oss den største fangsten som kan opprettholdes på lang sikt. Spørsmålet er om dette er en god analogi til velferdsstaten.

Et alternativ er å undersøke om velferdsstatens samling av programmer og tiltak er økonomisk og politisk stabile. For å

<sup>1</sup> Takk til Hege Forbord, Bjørn Halvorsen, Dag Holen, Synnøve Nymo og Sverre Try for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Denne artikkelen bygger på deler av forskningen ved ESOP, finansiert av Norges Forskningsråd.

være økonomisk stabil må skatteinntektene selvsagt dekke velferdsstatsutgiftene. Men både finansieringsevne og finansieringsvilje er avgjørende. Velferdsstatsordningene må dessuten ikke undergrave sin egen skattebasis. Etter å ha virket en stund må de ikke begynne å svekke folks arbeidslyst og initiativ. For å være politisk stabil må ordningene ha den nødvendige støtten slik at de kan opprettholdes med flertallsavgjørelser i politiske valg. I tillegg må velferdsstatsordningene være resistente mot alternative forslag og ordninger.

Den gjensidige avhengigheten mellom økonomi og politikk spiller også inn. Økonomiske forhold har betydning for hvilke politiske tiltak som vinner oppslutning og derved for hvor sjenerøs velferdsstaten blir. Virkningene av en sjenerøs velferdsstatspolitikk er igjen avhengig av hvordan økonomien reagerer på den. Stabilitet krever at tiltakene ikke så lett nøytraliseres av økonomiske og sosiale reaksjoner. En ønsket omfordeling gjennom velferdsstaten må for eksempel ikke umiddelbart utvannes av markedsreaksjoner i motsatt retning.

Å redusere alle disse kreftene til ett ord — bærekraft— kan gi et feil inntrykk av hva som egentlig kreves for å opprettholde velferdsstaten. I dette korte essayet skal jeg argumentere for tre synspunkter som er ment å illustrere noen viktige sider av det vi kan kalle velferdsstatens politiske økonomi. Jeg ønsker å få fram at enkelte forslag som tilsynelatende skal forbedre velferdsstatens bærekraft, kan underminere dens politiske økonomi.

For eksempel synes ikke globaliseringen å true velferdsstaten, slik mange tror. I del én av essayet argumenterer jeg for at velferdsstaten tvert om er en frihandelsinstitusjon. Velferdsstatens framtid kan være i fare når produktivitetsveksten blir for lav. I del to tar jeg opp hvorfor velferdsstaten også kan være i fare når produktivitetsveksten blir for høy. Velferdsstaten kan sløse med midlene ved å gi ekstra ressurser til folk som ikke trenger dem. I del tre påstår jeg at velferdsstatens levedyktighet ikke bare trues av at den blir stor



*Bærekraftsbegrepet stammer fra biologien.  
Spørsmålet er om det er en god analogi til velferdsstaten?  
Foto: Colourbox*



og ineffektiv, men også av at den blir liten og tilsynelatende effektiv. I del fire diskuterer jeg litt mer generelt velferdsstatens politiske økonomi i kontrast til bærekraften.

## **NAV, en frihandelsinstitusjon?**

Kan sosiale reformer gi varige resultater i en markedsøkonomi med fri handel, og kan markedsreformer gi varige resultater i et sosialt demokrati?

### **Varige reformer**

For hundre år siden var venstreorienterte økonomer, særlig i det tyske sosialdemokratiet, overbeviste om at nasjonale og internasjonale markeder ville utvanne alle sosiale reformer. Reformene var rett og slett ikke levedyktige, hevdet de. Den framtrepende økonomen Rosa Luxemburg mente at markedsøkonomien ville underminere enhver sosial seier som arbeiderklassen kjempet igjennom. Lønnskamp, sosialpolitikk og velferdsstatsordninger kunne derfor ikke gi varige sosiale forbedringer under kapitalismen, mente hun.

Pionerene for det som siden skulle bli det tradisjonelle sosialdemokratiet i Europa, var mer optimistiske. Nesten alt kunne gjennomføres med gradvise reformer under kapitalismen. Den tyske økonomen (og partifelle til Luxemburg) Eduard Bernstein, var sterkt inspirert av Beatrice Webb og ektemannen Sidney, som begge satt i ledelsen for 'the Fabian Society' (forløperen til dagens Labour). De mente at innføringen av almen stemmerett var avgjørende for å oppnå varige sosiale framsteg. Bare et samfunn av demokrater kunne opprettholde et samfunn med likhet, sa Bernstein seinere. Både Webb og Bernstein mente dessuten at et virkelig sosialt demokrati krevde sosial organisering gjennom fagforeninger. Samtidig var de overbevisste om at sosial beskyttelse gjennom proteksjonisme representerte fordeler for de få på bekostning av flertallets interesser.

De hadde stor tro på virkningene av høyere reallønn og stat-

lige forsikringsordninger mot sykdom, arbeidsløshet og alderdom. Dette ville gi merkbare forbedringer. De delte ikke den rådende oppfatningen at middelklassen ville ble utradert. Middelklassen ville øke i antall og endre karakter etter hvert som inntektene steg. Det var mulig å få til en utvikling der masseproduksjon og teknologisk framgang medførte at alle samfunnsklasser fikk bedre leveforhold, og der den samlede rikdommen ville fordele seg jevner på tvers av klassene. Kort sagt mente de at gradvise reformer kunne gi varige endringer. Rosa Luxemburg fnyste. Reformen var i følge henne en form for Sisofys-arbeid der enhver sosial seier ville bli underminert av markedsjusteringer.<sup>2</sup>

Mye senere, under høydepunktet for den sosialdemokratiske innflytelsen i Europa på 1970 tallet, dukket noen av de samme argumentene opp igjen — kanskje ikke like mye i Norge som i andre land. Essensen i den sosialdemokratiske strategien i Europa hadde konsentrert seg om gradvise reformer og politisk mobilisering. Jo flere av arbeidstakerne som ble organisert i fagforeninger og mobilisert som velgere, desto vanskeligere var det for arbeidsgivere og regjering å avslå arbeidernes krav. Hver seier i parlamentet eller ved forhandlingsbordet, la grunnlaget for nye framstøt. Ingen reformer var revolusjonære i seg selv. Spørsmålet var nå om den samlede effekten av de gradvise reformene ville omdanne samfunnet på lang sikt.<sup>3</sup>

Også høyresiden kom med i det høyrøstede ordsiftet. Mens venstresiden gjentok Luxemburgs argumenter om at markeds-kreftene utvannet sosiale reformer og blokkerte for en videre utvikling av sosialdemokratiet, snudde høyreorienterte økonomer Luxemburg på hodet. De hevdet at markeds-kreftene stadig hadde blitt utvannet av sosialdemokratiske reformer. For eksempel hevdet den svenske økonomen Erik Lundberg (1985) at den kumulative effekten etter fire tiår med reformer og statsreguleringer hadde svekket insitamentene for å arbeide, investere og starte nye virksomheter. Det var ikke

<sup>2</sup> Se Luxemburg (1899).

<sup>3</sup> Se Esping-Andersen (1985), Korpi (1978), Stephens (1979).



mulig, hevdet han, å få til markedsreformer i de skandinaviske landene fordi velferdsstaten og organisasjonene var for sterke. Noen av de samme argumentene gjorde seg gjeldende i Norge, men uten at vi fikk den opprivende svenske diskusjonen om 'løntagarfonderna'.

Mer generelt kan vi spørre om marked og velferdsstat er konkurrerende eller komplementære ordninger. Underminerer eller forsterker de hverandres virkemåte? Og hvordan virker globaliseringen inn? Mens høyresiden til tider har tvilt på om det er mulig å få til kapitalistisk effektivitet i en økonomi med sterke sosiale organisasjoner og velferdsordninger, har venstresiden til tider tvilt på om en kan oppnå sosialistisk likhet i en effektiv kapitalistisk markedsøkonomi. Trolig har ingen av dem helt rett. Utviklingen i de skandinaviske landene de siste 40 årene er en god illustrasjon på sammenhengene mellom sosial og økonomisk utvikling i land som er sterkt eksponert for internasjonal markeds konkurranse.

### **Stor i små land med små forskjeller**

Institusjoner og ordninger som assosieres med den skandinaviske modellen, er mest utbredt i land som er spesielt utsatt for internasjonal konkurranse.<sup>4</sup> Det dreier seg om små åpne økonomier som selger en høy andel av sin samlede verdiskapning på verdensmarkedet. Dette mønsteret kunne ikke opprettholdes dersom disse institusjonene og ordningene var en klar ulempe i den internasjonale konkurransen. Tvert om, de små lønnsforskjellene og den store velferdsstaten har stimulert den økonomiske utviklingen.

Lønnsfordeling, velferdsstat og åpenhet inngår i et mønster. For å beskrive det kan vi måle velferdsstatens sjenerøsitet med en indeks som kombinerer hvordan tildelingsreglene virker og hvor høye velferdsytelsene er. Graden av åpenhet måler vi med hvor stor summen av import og eksport er rela-

4 Erling Barth og jeg har i flere sammenhenger vist at store velferdsstater og små lønnsforskjeller går godt sammen med økt globalisering, se for eksempel den empiriske gjennomgangen i Barth og Moene (2008). Se også OECD (2011).

tivt til nasjonalinntekten, mens vi måler graden av lønnsulikhhet med forholdet mellom timelønnen til de ti prosent rikeste og timelønnen til de ti prosent fattigste lønnsarbeiderne. Mønsteret innenfor OECD er satt sammen av tre deler.

Den første delen viser at jo mer åpen økonomi et land har, desto mer koordinert er lønnsfastsettelsen gjennom sentraliserte forhandlinger.<sup>5</sup> Noen kan innvende at de landene som har stor åpenhet også er små land som kanskje kan ha fordeler som vi feilaktig tilskriver en stor utenrikshandel. Men tar vi hensyn til landenes størrelse, viser det seg igjen at en høyere grad av åpenhet går sammen med mer koordinering i lønnsfastsettelsen. En hard internasjonal konkurranse ser ut til å tvinge fram mer koordinerte lønnsforhandlinger der forholdene ligger til rette for det.

Den andre delen av mønsteret viser at jo mer åpen økonomi et land har, desto mer sjenerøs velferdsstat har landet. Det er med andre ord en positiv empirisk sammenheng mellom åpenhet og velferdsstatens sjenerøsitet, det vil si mellom eksponeringen på verdensmarkedet og behovet for sosiale forsikringer. Tallene tyder på at innbyggerne i land med stor utenrikshandelen ønsker seg gode sosiale forsikringsordninger, og at tilgangen til store internasjonale markeder gjør landene rikere, noe som igjen innebærer et ønske om og en god mulighet til å skaffe seg en større og mer sjenerøs velferdsstat. Poenget er at disse sosialpolitiske ordningene ikke reduserer landenes konkurransevne. Tvert om bidrar de til å opprettholde en høy eksportandel og en høy konkurransevne.

Den tredje delen av mønsteret viser at jo mer internasjonal handel et land har (det vil si jo mer åpen økonomien er), jo mindre er lønnsforskjellene før skatt. Stikk i strid med populære synspunkter i debatten, viser tallene at de mest globali-

<sup>5</sup> Hvorvidt dette mønsteret også holder når vi tar med land som Taiwan, Sør-Korea, Chile og Costa Rica er ikke like klart. For å inkludere større deler av verden må vi også se på flere måter å presse sammen lønnsfordelingen på, for eksempel gjennom utdanningssystemet og gjennom kredittmarkedet.

serte landene har de minste lønnsforskjellene. Igjen holder denne sammenhengen seg også når vi statistisk kontrollerer for størrelsen på landene. Stor åpenhet gir små lønnsforskjeller av minst to grunner. Åpenhet leder både til mer koordinering i lønnsfastsettelsen og til et politisk press for mer sjenerøse velferdsordninger. Både koordinering i lønnsfastsettelsen og mer sjenerøse velferdsstatsordninger gir økt makt til svake grupper i arbeidsmarkedet.<sup>6</sup>

### **En populær frihandelsinstitusjon**

Det er ikke bare slik at de ordningene og institusjonene som er typiske for den skandinaviske modellen, er mest utbredt i land som er eksponert for internasjonal konkurranse på verdensmarkedet. Det motsatt gjelder også. I land der velferdsstaten er godt utbygd og der lønnsforskjellene ikke er for store, er globaliseringen mer populær i befolkningen enn i andre land. Internasjonale opinionsdata viser nokså klart at globaliseringen er mest omfattende og populær der lønnsforskjellene er små og velferdsstatene store.<sup>7</sup>

Grunnen er ikke vanskelig å forstå. I hvert enkelt land er det noen som vinner og noen som taper på fri handel og globalisering. Dette gjelder selv om hvert enkelt land samlet sett høster betydelige spesialiseringsgevinster slik at samlet inntekt tenderer til å gå opp med økende tilgang til et stort verdensmarked.

De økonomiske gevinstene til vinnerne er derfor normalt større enn de økonomiske tapene til taperne. Men at vinnerne tjener mer enn taperne taper, er en mager trøst til taperne. Velferdsstaten og lønnskoordinering bidrar til å fordele disse frihandels- og globaliseringsgevinstene på det store flertallet i befolkningen. Det er derfor disse ordningene kan forstås som frihandelsinstitusjoner. Ordningene innebærer ikke bare en

6 Erling Barth og jeg har i flere empiriske arbeider diskutert alle disse faktorene i sammenheng, se for eksempel i Barth og Moene (2009) og (2012a). Vi har imidlertid ikke sett spesielt på åpenhet når det gjelder arbeidsinnvandring, noe som kanskje kan modifisere sammenhengene på noen områder.

7 Se Scheve og Slaughter (2007).

omfordeling av gitte globaliseringsgevinster. De bidrar også til at gevinstene kan bli større.

Lønnskoordinering leder til at det enkelte land får et lønnsnivå som utenriksøkonomien kan tåle, også i næringer som ikke direkte er utsatt for internasjonal konkurranse. Små lønnsforskjeller bidrar til kreativ destruksjon. Lønnsomheten til høyproduktive virksomheter øker, mens lønnsomheten i lavproduktive virksomheter reduseres. Resultatet kan være økt innovasjon og en raskere strukturendring i tråd med konkurransemessige fortrinn også på verdensmarkedet.

Velferdsstaten tilbyr forsikringer mot inntektstap som følge av arbeidsløshet, svekket helse eller uførhet og høy alder. Private markeder kan ikke like effektivt tilby slike forsikringer. Globalisering innebærer, som nevnt, en større politisk oppslutning om velferdsstaten, delvis som en følge av økt behov for sosiale forsikringer. Selv om kostnadene ved å finansiere velferdsstaten noen ganger kan øke i en mer globalisert økonomi, går skattemidlene til tiltak som er blitt mer verdifulle. Økte gevinster kombinert med konstante eller svakt økende kostnader, gir lett en større velferdsstat.

De landene som kan høste de største gevinstene av globaliseringen er nettopp de landene som i utgangspunktet hadde egalitære frihandelsinstitusjoner som små lønnsforskjeller og store velferdsstater. Globaliseringsgevinstene i næringslivet øker også når lønnsforskjellene før skatt blir mindre.<sup>8</sup>

Samspillet mellom disse ordningene, som er så typiske for den skandinaviske modellen, forsterker effekten av hver enkelt ordning. For eksempel innebærer koordinering av lønnsdannelsen en spredning av kostnadene ved globalisering. Koordinering av lønnsdannelsen gir også lønnsammenpressing og økt omstillingstakt. Begge deler fører til økt etterspørsel etter velferdsstatsytelser.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Se Willumsen (2011).

<sup>9</sup> Se for eksempel diskusjonen i Moene og Wallerstein (2001a), Barth og Moene (2007).

På denne måten understøtter en sjenerøs velferdsstat og en høy grad av koordinering hverandre. Økt globalisering kan i seg selv gi mer koordinering og mer velferdsstat. Mer sammenpressing i arbeidsmarkedet kan gi mer sjenerøse velferdsordninger, noe som igjen gir mer sammenpressing og mer internasjonalisering. Globalisering truer derfor ikke velferdsstaten, den hjelper den. Men hva kan da svekke oppslutningen om velferdsstaten?

## Høyproduktivitetsfellen

For å forstå hva som skaper og hva som svekker den politiske oppslutningen, må vi ha klart for oss at velferdsstaten ikke bare tilgodeser de få på bekostning av de mange. Den er heller ikke bare et maskineri for omfordeling fra de rike til de fattige. Velferdsstaten leverer først og fremst tjenester i tråd med en bred politisk etterspørsel. Men hvor sterk denne politiske etterspørselen er, avhenger av konkurransen fra både privat vareproduksjon og importerte goder.



*Tariffoppgjøret 1970. Fra venstre Tor Aspengren, Odd Højdahl, Thorleif Andresen, Preben Munthe, Kaare N. Selvig, Arne Brath og Vilhelm Dahl. Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

## Normale goder

Velferdsstaten leverer tjenester knyttet til helse, utdanning og sosialforsikring som markedet ikke like lett kan framskaffe. Riktignok leveres tjenestene som regel på bedre vilkår til de fattige enn til de rike, men denne formen for omfordeling gjennom tjenester er noe annet og har en annen logikk enn ren omfordeling. For eksempel er ren omfordeling det økonomene i andre sammenhenger kaller et inferiørt gode – når egen inntekt går opp, vil folk ha mindre av det. Velferdsstatens tjenester derimot er normale goder – når egen inntekt øker vil folk ha mer tjenester og bedre sosialforsikring.

Den tyske økonomen Adolf Wagner la i realiteten vekt på at det offentlige leverer normale goder. I 1880 argumenterte han for hvordan hensynet til sosial fremgang nødvendiggjorde at statens andel av inntektene i samfunnet måtte vokse. Vel tjue år senere argumenterte den franske økonomen Pierre Paul Leroy-Beaulieu for behovet for å begrense beskatningen. Uten å si det rett ut, betraktet han offentlige ordninger som om de var inferiøre. Han hevdet at det var mulig å fastlegge en vitenskapelig øvre grense. Fem prosent skulle være det normale, mens mer enn tolv prosent var en direkte ublu og umulig beskatning. Vi kan smile av Leroy-Beaulieus lave proSENTSATSER, men det er hans type resonnementer, og ikke så mye Wagners, som er mest framme i dagens velferdsdebatt i europeiske land.

Hvor mye skatt folk er villige til å betale, avhenger imidlertid av deres sosiale preferanser, og av hvor kostbar velferdsstaten fortøner seg relativt til private goder de kan kjøpe. Denne relative prisen mellom privat vareproduksjon og offentlige tjenester avhenger igjen av hvor stor produktivitetsveksten er i offentlig og privat sektor.

## Mekaniseringens tyranni

Produktivitetsveksten er ikke den samme i alle sektorer. Over den siste hundreårsperioden har andelen av arbeidsstyrken

som er sysselsatt i tjenesteproduksjon økt, mens den har falt dramatisk i jordbruk, og først økt, så falt, i industrien – uten at varetilbudet har gått ned. Disse tendensene representerer nærmest lovmessigheter i alle rike land.

Mønsteret henger sammen med mekanisering. Inntekten per sysselsatt går opp når den gjennomsnittlige arbeider produserer så mye mer enn før. Med økt inntekt følger også økt etterspørsel etter tjenester. Som sagt, ønsker folk å bruke en økende prosent av inntekten sin på tjenester etter hvert som de blir rikere. Fem prosent økonomisk vekst i nasjonalinntekten gir da også normalt mer enn fem prosents økning i etterspørselen etter offentlige goder som skole, omsorg, helse, høyere utdanning og sosialforsikring.

Så lenge mye av tjenesteproduksjonen i Skandinavia skjer innenfor velferdsstaten, viser denne lovmessigheten seg i form av en voksende offentlig sektor akkurat slik Wagner spådde. Men veksten i offentlig sektor skjer ikke uten komplikasjoner og sosiale gnisninger blant annet fordi skattefinansieringen innebærer at bytteforholdet mellom private goder og velferdsstatsgoder går mer og mer i disfavør av velferdsstaten.

Privat vareproduksjon og offentlig tjenesteproduksjon skjer nemlig under nokså ulike vilkår. For å finansiere velferdsstaten, bytter vi i realiteten varer mot tjenester. Som skattebetalere gir vi fra oss inntekter som vi ellers kunne ha disponert fritt på materielle fristelser og statusgoder. Vi får tilbake en forsikring om at visse offentlige tjenester kommer til å være tilgjengelige, men uten at vi har full kontroll med sammensetning, kvalitet og utførelse.

Distribusjonen er også forskjellig. Varer produseres og lagres før de så selges. Tjenester kan ikke lagres. De må bestilles. Det er timeavtaler hos private tannleger, frisører og advokater.

I offentlig tjenesteproduksjon kan slike bestillinger noen ganger forveksles med køer og ventelister. Køene kan selvsagt

også være reelle nok, men ikke alle køer er et tegn på ineffektivitet. Vi ønsker at tjenestene skal være gratis for den enkelte bruker. Da må vi også godta noe kø.

Det viktigste er likevel at arbeidsintensiv tjenesteproduksjon normalt er mye vanskeligere å mekanisere enn kapitalintensiv vareproduksjon. Siden lønnsnivået i alle sektorer tenderer til å øke i takt med den gjennomsnittlige produktivitetsveksten i samfunnet, øker lønningene i alle sektorer med produktivitetsveksten i vareproduksjonen. Dette gjelder enten lønningene er bestemt av tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, eller gjennom kollektive lønnsforhandlinger.

Disse trekkene er avgjørende for forholdet mellom offentlig og privat virksomhet – og for finansieringen av velferdsstaten. Privat sektor har et mye større innslag av vareproduksjon enn det offentlige. Mens privat vareproduksjon er å sammenligne med en vedvarende teknologisk revolusjon av mekanisering og robotisering, er offentlig tjenesteproduksjon mer å sammenligne med et stort symfoniorkester med dyktige utøvere av profesjoner som vanskelig kan mekaniseres. Offentlig virksomhet fremstår derfor som stadig mer arbeidskrevende, og som stadig mer kostbar, relativt til privat virksomhet. Grunnen er nettopp at lønnsveksten som produktivitetsveksten skaper, tenderer til å bli den samme i de to sektorene.

Dette er hardkokte realiteter. Produktivitetsveksten i tjenesteproduksjon ville forbli lav enten den foregikk i offentlig eller i privat regi. Kostnadsveksten kommer heller ikke av mangel på motivasjon eller innsats i stat og kommune. Den kommer fordi det private og det offentlige produserer forskjellige ting. Baumols lov om produktivitetsforskjeller under vekstprosessen<sup>10</sup> innebærer at offentlig tjenesteproduksjon framstår som mye dyrere enn privat vareproduksjon. Vi må gi fra oss mer av det vi kan kalle fristelsesgoder for hver tjeneste. Samfunnet har kort sagt blitt rikere på en måte som innebærer

10 Se Baumol & Bowen (1965).



at disse materielle fristelsene har blitt relativt billigere enn velferdsstatsgoder knyttet til helse, sosialforsikring og utdanning.

For eksempel kostet en bil minst to årslønner for en gjennomsnittlig arbeider for et halvt hundreår siden. I dag får gjennomsnittsarbeideren en mye bedre bil for knapt en halv årslønn. Denne firedoblingen i produktivitet og reallønn skyldes først og fremst flere og bedre maskiner, bedre arbeidsorganisering og større internasjonale markeder. Forbedringene i produktivitet gjenspeiler seg i alt vi føler vi potensielt gir fra oss av materielle goder for å betale skatten. For femti år siden innebar femti prosent skatt at vi årlig måtte overføre en inntekt til staten som tilsvarer det en kvart bil kostet. I dag innebærer den samme skattesatsen at vi må overføre en inntekt til staten som tilsvarer en hel bil.



Bilservice på bensinstasjon i Trondheimsveien, 26. april 1962.  
Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

Virkingen ligner på effekten av en lønnsøkning på en persons økonomiske disposisjoner. Det er en inntektsvirkning (vi kan skaffe oss mer av alt med samme arbeidsinnsats) og en substitusjonsvirkning (fritid blir i realiteten dyrere). Anvendt på velferdsstaten, innebærer mekaniseringens tyranni at substitusjonsvirkningen (relativt dyrere tjenester) er sterkere enn inntektsvirkningen (større økonomisk evne). Vi får da det jeg vil kalle velferdsstatens første paradoks:

*Viljen til å finansiere velferdsstaten kan undermineres av den økonomiske evnen til å gjøre det.*

Paradokset bygger på at vi ønsker oss flere velferdstjenester når vi blir rikere. Problemet er at vi blir rikere på en måte som innebærer at disse tjenestene tilsynelatende blir mer kostbare av akkurat den samme grunnen som leder oss til å ønske mer av dem. Folk flest innser lett at produktivitetsøkning gir inntektsøkning, men de innser ikke like lett at arbeidsintensiv tjenesteproduksjon av den grunn også blir mer kostbar, relativt sett. Derfor applauderer folk flest det første, men klager på det andre – selv om både inntektsøkningen og kostnadsøkningen har samme kilde. De har havnet i en høyproduktivitetssfelle. Den illustrerer at velferdsstatens framtid er i fare ikke bare når produktivitetsveksten blir for lav, men også når den blir for høy.

Noen vil ha det til at velferdens finansieringsproblem er enkelt å løse. Det er bare å produsere først og fordele siden. Med andre ord skal vi først bli rike, og så skal vi bruke rikdommen til det vi vil ha. Slike oppfatninger er ikke i tråd med velferdsstatens politiske økonomi. Høyproduktivitetssfellen innebærer at det nettopp er det å skape økt produktivitet i privat vareproduksjon som er den umiddelbare grunnen til at offentlige velferdsgoder framstår som relativt mer kostbar over tid. Å vente gjør problemet større, ikke mindre.

Slik jeg ser det, beskriver høyproduktivitetsfellen et grunnleggende problem i alle rike land – og det utgjør noe av bakgrunnen for den statsfinansielle krisen i mange europeiske land, og for den opphetede diskusjonen om hvorvidt de skandinaviske velferdsordningene er levedyktige.

Folk kan være fremmedgjorte overfor den nødvendige finansieringen av det de helst vil ha. Mellom ønske og implementering ligger det nemlig en arbeidsorganisering og en nødvendig administrasjon, som i tråd med paradokset framstår som mer og mer kostbar. Når folk sammenligner det de må gi opp mot det de får, legger de ikke vekt på at produksjonsvilkårene i de to sektorene er grunnleggende forskjellige. Byråkratiet får skylden for det som i store trekk er naturlige forskjeller i muligheten for å øke produktiviteten gjennom mekanisering.

Noen vil også ha det til at en dyr offentlig sektor er et spesielt stort problem i Skandinavia. Trolig er snarere fremmedgjoringen mindre i nordeuropeiske land enn i mange andre land. Til forskjell fra de fleste søreuropeiske land, har vi lange tradisjoner med en hederlig statsadministrasjon. Det innebærer at folk har mer tillit til offentlig sektor. Alt annet likt, er folk av den grunn mer villige til å betale skatt enn i andre land.

Små inntektsforskjeller og store organisasjoner i arbeidslivet innebærer dessuten en likere kollektiv bevissthet om ønskeligheten av offentlig tjenesteproduksjon. Endelig innebærer de små lønnsforskjellene at høyt utdannet arbeidskraft blir billigere å benytte.

Likevel er vi langt fra fri for fremmedgjoringen. Vi hører stadig politiske uttalelser som innebærer at vi må produsere mer aluminium, for å ha råd til flere sykepleiere. Dette er en falsk bevissthet. En voksende rikdom forhindrer oss ikke fra å finansiere det vi helst vil ha, dersom vi ikke er fremmedgjorte overfor realitetene.

## Ineffektiv effektivitet

Finansieringsproblemene til velferdsstaten i europeiske land har ledet mange regjeringer til å søke etter mer kostnads-effektive ordninger, med et større innslag av målrettede, gjerne behovsprøvde programmer. Kan slike kostnadseffektive programmer opprettholdes gjennom politiske valg med velgere som prioriterer egne interesser? Eller krever kostnads-effektivitet at et stort antall av velgerne bryr seg om andre?

## Behovsprøving vs universelle ordninger

Skal en finne ut hvilken velferdsstat som kan fungere best, må vi noen ganger studere en verden som ikke fins. Vi skal derfor undersøke hypotetisk hvilken utforming av velferdsstaten som er best for de dårligst stilte når sjenerøsiteten til støtteordningene er bestemt gjennom politiske valg. Er det best å satse på en nøyaktig målretting, som maksimerer effekten av et hver skattekrone som stilles til disposisjon for velferdsstaten? Jeg skal kalle dette alternativet behovsprøving i mangel på et annet ord som kan passe. Eller er det bedre å satse på brede og mer universelle ordninger, der deltakelsen er utvidet til alle som tilfredsstiller et ikke-inntektsmessig kriterium som alder, sykdom eller arbeidsløshet?

Tilhengerne av behovsprøving kan vise til at programmene er billige når støtten bare går til dem som trenger det mest. Universelle programmer derimot, går til alle innbyggere uavhengig av deres inntekt. Tilhengerne av universelle ordninger kan derfor vise til at slike programmer kan være politisk populære og derved lettere å gjennomføre.

For å avgjøre hvilken utforming av velferdsstaten som på papiret kan vinne i konkurransen om å redusere fattigdommen mest, må vi se nærmere på velgernes politiske preferanser. En viktig grunn til å støtte velferdsstaten, kan være at innbyggerne har sosiale preferanser med noe vekt på de dårligst stiltes interesser. La oss i første omgang se bort fra slike helt rimelige altruistiske eller solidariske holdninger. Selv ut fra et

egoistisk perspektiv, er det gode grunner til å støtte hvert av de to alternativene.

En grunn til å støtte dem kan være et ønske om omfordeling. Det gjelder ikke de rike. De betaler mer inn i skatt enn de får tilbake i form av støtte. De som har lavere inntekt enn gjennomsnittet, kan derimot ha et omfordelingsmotiv for å støtte. De betaler mindre inn i form av skatt enn de får i form av ytelser.

En annen grunn til å støtte velferdsprogrammene, kan komme av at private forsikringsmarkeder er ufullstendige. De som har risiko som er vanskelig å forsikre seg mot, kan ha et forsikringsmotiv for å støtte programmene. Endelig er det gjerne knyttet kostnader til finansieringen, det som økonomer gjerne kaller dødvekts tap i forbindelse med skattlegging.

For å ha en litt realistisk konkurranse mellom behovsprøving og universalisme, er det viktig å ta hensyn til alle tre forholdene. I tillegg må vi innarbeide at folk har forskjellig forventet inntekt, og er utsatt for ulik risiko. Ved å kombinere alt dette, går det an å vise noen interessante teoretiske resultater.<sup>11</sup>

## **Og vinneren er ...**

Svaret får vi ved å sammenligne tre resultater.

Det første resultatet sier at finansieringen av brede programmer oppnår flertallsstøtte. Velferdsstaten omfordeler da inntekt fra de rike til fattige via universelle velferdsprogrammer.

Når vi tar en bred målretting til yttergrensen, blir velferdsstatsbudsjettet nemlig fordelt likt på alle innbyggerne. Ytelsene fra velferdsstaten blir i realiteten en slags garantert inntekt til alle. Hvem har interesse av å støtte en slik ordning? Siden majoriteten i alle inntektsfordelinger tjener mindre enn gjennomsnittet, har majoriteten et omfordelingsmotiv for å støtte ord-

11 En utførlig modelldiskusjon er tilgjengelig i Moene og Wallerstein (2001b).

ningene. Siden inntektene svinger og er usikre, bidrar de universelle velferdsordningene til å omgjøre usikre inntekter til sikre inntekter. Dette skaper i tillegg et forsikringsmotiv for å støtte ordningene. Selv om programmene er kostbare, er det derfor alltid et flertall for å gjennomføre dem på et visst nivå.

Det andre resultatet sier at en snever behovsprøving kan underminere all politisk støtte. En majoritet av velgere kan rett og slett foretrekke å fjerne hele omfordelingen.

Grunnen til den manglende oppslutningen er ikke så vanskelig å forstå. Når ytelsene bare går til dem som trenger støtten mest, er det svært små sjanser for at en velger i middelklassen selv skal komme i en situasjon der vedkommende mottar ytelse. Sjansen for å motta støtte avtar med ytelsesbeløpet, og på grensen er det bare de aller mest trengende som kvalifiserer for støtte. Et lavere ytelsesbeløp kan derfor innebære at den delen av velgerne som har interesse av å redusere ytelsene ytterligere, faktisk øker. Så når ytelsene er målrettet til dem som trenger ytelsene mest, kan en majoritet av velgere rett og slett foretrekke å fjerne hele støtten, i fravær av sosial omsorg for de svakeste eller altruistiske holdninger mer generelt.

Det tredje resultatet sier at sosiale preferanser i form av altruisme virker: Støttebeløpet til de svakeste går opp, både med universelle ordninger, og med snever behovsprøving.

En liten dose med altruisme overfor de dårligst stilte gruppene innebærer at de individuelle gevinstene av å støtte velferdsstaten går opp, siden en typisk velger nå også tar hensyn til gevinstene som går til dem som trenger støtten mest. Derfor blir ytelsene til de dårligst stilte tross alt positive, selv med snever målretting i deres favør. Altruisme og sosiale preferanser gjør imidlertid folk mer sjenerøse, også i tilfellet med en bredere målretting. Derfor kan universelle programmer også her gi mer til svake grupper, selv når velgerne har altruistiske holdninger eller er ledet av en solidaritetstanke.

Den utformingen av velferdsstaten som går av med seieren er altså universelle ordninger. Faktisk kan universelle ordninger som går til alle, best tjene interessene til de mer snevre gruppene vi først og fremst ønsker å tilgodese. Altruisme og sosial bevissthet endrer normalt ikke på dette resultatet.

### **Store tap med små kostnader**

Diskusjonen over leder oss også til å trekke en negativ konklusjon. Velferdsstatens levedyktighet kan trues, ikke bare av at den blir stor og ineffektiv, men også av at den blir liten og tilsynelatende effektiv. Dersom alle er motiverte av snevre egeninteresser, har vi det jeg vil kalle velferdsstatens andre paradoks:

*Å konsentrere all støtte til de dårligst stilte, kan resultere i at de dårligst stilte ikke får noen støtte i det hele tatt.*

Det kan altså bli store velferdstap når en prøver å gjøre velferdskostandene lave. Sagt med andre ord: kostnads-effektive løsninger kan lett bli politisk umulige. Å øke effektiviteten i velferdsstaten ved å øremerke mer av støtten til de som trenger den aller mest, kan lede til det sosialt ineffektive resultatet at de dårligst stilte ikke får noen form for støtte overhode.

Det moderate idealet om en minimalistisk velferdsstat som bare gir støtte til dem som trenger det mest, er trolig ikke politisk levedyktig i mangel på altruisme i brede velgergrupper. Dersom det moderate idealet skulle være levedyktig, er ordningen svært følsom overfor variasjoner i de sosiale holdningene innenfor brede velgergrupper.

### **Velferdsstatens politiske økonomi**

Ovenfor har jeg gitt smakebiter på hvordan velferdsstatens politiske økonomi gir et annet perspektiv på flere av problemene i velferdsstaten enn det hensynet til bærekraft isolert skulle tilsi. Mens bærekraft retter all oppmerksomhet mot kostnader relativt til inntekter, ser velferdsstatens politiske



økonomi på oppofringer og gevinster i lys av vinnere og tapere og deres politiske makt. Ingen kan imidlertid være blind for at kostnadssiden til velferdsstaten kan komme ut av kontroll.

### **Utstøting, medaljens bakside?**

De som er skeptiske til muligheten for å ha en egalitær markedsøkonomi i en globalisert verden, insisterer på at kostnadene alltid blir for høye. Små lønnsforskjeller og store velferdsstater medfører store kostnader i form av tapte arbeidsplasser og redusert effektivitet. De høye minstelønningene presser arbeidstakere med svake kvalifikasjoner over på trygd, heter det, og velferdsstaten får høyere utgifter, samtidig som skattebasen til å finansiere dem blir mindre. Dette er et viktig problem å være klar over. Men er problemet alltid så stort som skeptikerne vil ha det til?



*Sigarettguttene inn i servitøryrket på 1950-tallet: Slike inngangsporter til yrkeslivet for ungdom med lav utdanning finner man sjeldnere i dag.  
Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*



Dersom utstøttingsmekanismen alltid var viktig og sterk, skulle vi vente at land med små lønnsforskjeller og store velferdsstater skulle ha lav yrkesdeltakelse og lav sysselsetting av arbeidstakere med lav utdanning. Slik er det ikke alltid. De skandinaviske landene har tvert om ekstraordinær høy yrkesdeltakelse for alle årsklasser og på alle utdanningsnivåer – også blant de med lave formelle kvalifikasjoner. Det gjelder særlig for kvinner, men også for menn.<sup>12</sup> Den høye yrkesdeltagelsen innebærer et bredere skattegrunnlag, noe som alt annet likt, innebærer en billigere velferdsstat for hver enkelt innbygger.

En høy minstelønn innebærer at det lønner seg å jobbe selv med sjenerøse velferdsstatsordninger. Dette bidrar til å holde yrkesaktiviteten oppe, også blant folk med lavere kvalifikasjoner, og dermed kostnadene ved sjenerøse ordninger nede. Samtidig kan en sterk velferdsstat understøtte lønnsammenpressingen fordi den som nevnt øker den relative forhandlingsstyrken til de som er på bunnen av lønns-hierarkiet.

Høye implisitte minstelønninger innebærer riktig nok at terskelen til arbeidslivet kan bli høy. Det kreves høy produktivitet for å bli sysselsatt, og alt annet likt kan etterspørselen etter lavproduktive arbeidstakere bli liten. De nordiske landene kompenserer i noen grad for dette gjennom en stor offentlig satsing for å heve kompetansen i befolkningen gjennom utdanningspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken og integreringspolitikken.

Generelt er høy yrkesdeltakelse viktig for at ikke velferdsstaten skal bli for kostbar. Det er også viktig at arbeidsløsheten holdes lav slik at den relativt sjenerøse arbeidsløshetstrygden i praksis går til en liten andel av arbeidsstyrken. Arbeidslinjen og velferdsstaten forsterker hverandres virkemåte.

12 Se Barth og Moene (2012b).

## **Gevinster ikke bare til de få, men til de mange**

En annen side ved velferdsstatens politiske økonomi, er at gevinstene ved velferdsordningene ikke bare går til ytelsesmottakerne. I moderne samfunn er det nesten umulig å tilgodese produktiviteten og inntekten til én gruppe uten at en rekke andre grupper også tjener på det. Dette gjelder både andre arbeidstakergrupper og arbeidsgivere.

Faktisk er det ikke vanskelig å finne eksempler på at mange av kritikerne av velferdsstaten selv tjener indirekte på ordningene de kritiserer. For eksempel gir bedre helse i befolkningen økt profitt i næringslivet; bedre sosialforsikring gir økt evne til omstilling og større muligheter for å høste fordeler av strukturendringer i vekstprosessen. Og velferdsstaten forsikrer ikke bare innbyggerne. Den forsikrer også arbeidsgiverne, og ikke minst finanssektoren.

Når folk flest er forsikret mot inntektstap i forbindelse med arbeidsløshet, sykdom og skade, er også bedrifter og banker forsikret mot visse variasjoner i kundenes inntekter. Derfor blir bankene forsikret mot inntektsbortfall hos sine personlige lånekunder og indirekte på sine bedriftslån siden bedriftene som bankene låner til, har kunder som velferdsstaten har forsikret.

Slik forsikrer velferdsstaten ikke bare folk mot tap av inntekt, men også indirekte alle næringsdrivende som er avhengige av folks inntekter.

Vi kan få et inntrykk av hva velferdsstaten kan bety gjennom kontrafaktiske sammenligninger. Faktisk kunne trolig hele finanskrisen fått et helt annet og mildere forløp dersom USA hadde hatt en bedre utbygd velferdsstat. Da ville ikke USA drevet sosialpolitikk gjennom finanssektoren. I stedet for å begrense de store ulikhetene i befolkningen, har USA og andre land prøvd å oppnå det vi kan kalle "lånt likhet" gjennom en lånefinansiert forbruksvekst til grupper som har blitt

liggende etter i inntektsutviklingen. Mange husholdninger fikk såkalte billige boliglån som de ikke kunne betjene.

I løpet av de siste tjue årene forut for finanskrisen har da også den rikeste ene prosenten i USA, fordoblet sin andel av nasjonalinntekten, samtidig som stagnerende private husholdninger doblet sine låneopptak fra 50 til 100 prosent av nasjonalinntekten. Slik har en økende ulikhet og manglende velferdsstatsordninger og lav studiestøtte, betydd at de rikeste gjennom finanssektoren har gitt lån til den lavere middelklassen som på grunn av den samme økende ulikheten ikke har hatt inntektsvekst til å betjene lånene. Slik har lånt likhet gitt makroøkonomisk krise.

Den vestlige finanskrisen kan derfor være et symptom på en mer grunnleggende ulikhetskrise og en institusjonell krise. Begge deler viser den økonomiske betydningen av en vel fungerende velferdsstat for hele økonomiens virkemåte.

### **Krisen i dag**

Problemene med å finansiere velferdsstaten i Europa viser hvor utilstrekkelig bærekraftens perspektiv er. Problemene burde kanskje vært mindre siden Europa er rikere nå enn før. Selv i de mest kriserammede landene i Europa i dag er inntektene per innbygger høyere nå enn på 1960-tallet da velferdsstaten virkelig ekspanderte. Den økonomiske evnen til å betale skatt blandes imidlertid sammen med den politiske viljen til å gjøre det.

Noe av problemet skyldes høyproduktivitetsfellen, som viser hvordan viljen til å finansiere gode ordninger undermineres av den faktiske evnen til å gjøre det. Politisk retter vi derfor baker for smed når vi skylder på offentlig ineffektivitet og byråkrati. Men velferdsstatens høye kostnader kommer ikke nødvendigvis av dårlig motivasjon eller lav innsats i stat og kommune. Produktivitetsveksten i tjenesteproduksjon ville forbli lav enten den foregikk i offentlig eller i privat regi. Den kommer av at privat og offentlig sektor produserer forskjellige ting.

De alvorlige krisene i Europa forsterker problemene. Offentlig tjenesteproduksjon som fremstår som kostbar nettopp fordi privat vareproduksjon har blitt så effektiv, må kuttes. Men når private bedrifter nå går dårligere på grunn av krisen, har på en måte offentlig tjenesteproduksjon igjen blitt relativt billigere av at inntektene i privat sektor faller. I stedet for å høste av denne relative fordelene, rammes offentlig tjenesteproduksjon nå av manglende finansiering fordi skattebasen skrumper inn.

En voksende offentlig sektor og velferdsstatens første paradoks, leder også til et politisk press for mer privatisering og flere individuelle løsninger, i håp om å kunne mildne konsekvensene av den relative prisstigningen på tjenester. Spørsmålet er da om nye og bedre ordninger fortrenger de gamle og ineffektive (kreativ destruksjon), eller om det omvendt er slik at nye og dårligere ordninger fortrenger de gamle gode (Greshams lov).

Noen av de private løsningene er gode. Andre dreier seg åpenbart om konkurranse fra nokså imperfekte alternativer. De er lønnsomme privatøkonomisk. De framstår som billigere og mer effektive enn for eksempel velferdsstatens universelle ordninger rett og slett fordi de kan være mer selektive i valget av kunder. Men de er dårlige løsninger for samfunnet som helhet. For eksempel kan private helseforsikringer utkonkurrere de offentlige fordi de private kan starte med kun friske kunder. De som allerede er syke får ingen forsikring. Slik framstår private løsninger som billigere og tilsynelatende mer kostnadseffektive. Det samme gjelder i ennå sterkere grad når statsapparatet har innslag av korrupsjon og favorisering.

### **Skatt og korrupsjon**

Skattesystem og velferdsordninger må selvsagt sees i sammenheng i velferdsstatens politiske økonomi. En bestemt skatteoppkreving kan derfor finansiere en god velferdsstat over tid så lenge statsadministrasjonen fungerer effektivt, men den kan fort bli utilstrekkelig dersom 'bøttene lekker'. Et skattesystem som oppfattes som rettferdig, har på samme måte mye

større sjanse for å bidra til en levedyktig velferdsstat, enn et system som fordeler skattebyrdene urettferdig.

Situasjonen i Norge og for eksempel Hellas er dramatisk forskjellig. Grekerne har god grunn til å tro at skattene går til å finansiere dårlige formål, at deler av statsadministrasjonen er uhederlig, at andre potensielle skattebetalere ikke bidrar osv. Derfor fortøner velferdsstaten seg som dyrere der enn her. Grekernes skattevegning er et eksempel på hvordan en ineffektiv og til dels korrump administrasjon kan redusere oppslutningen om viktige kollektive goder i samfunnet, og hvordan andres manglende oppslutning underminerer den enkeltes oppslutning. Når de kollektive godene må tilveiebringes gjennom utro tjenere, blir det kort og godt mindre attraktivt å betale for dem.

Dagens økonomiske og politiske reaksjoner kan gjøre vondt verre. Mange land kutter på de universelle ordningene til velferdsstaten og satser mer på billigere programmer rettet mot utsatte grupper. Men dette er spesifikke og skreddersydde programmer som den store majoriteten ikke har en egeninteresse i å opprettholde. Som vist er minimalistiske velferdsstater for utsatte grupper trolig ikke politisk levedyktige ved fravær av stor omsorg for de utsatte gruppene. Denne omsorgen synes ikke å stå like sterkt i alle land.

### **Skjerming av interessekampen**

Endelig må velferdsstatens politiske økonomi legge vekt på interesser, maktfordeling og oppslutning. Og disse forholdene endres også med produktivitetsutviklingen i samfunnet. Mekaniseringens tyranni leder ikke bare til en mulig høyproduktivitetsfelle, men også til en skjerming av de best organiserte arbeidstakerinteressene. Økt tjenesteproduksjon betyr at flere arbeidstakere jobber i sektorer som i noen grad er skjermet mot internasjonal konkurranse.

Denne skjermingen bryter med forhistorien til de viktigste trekkene ved den skandinaviske modellen, som ble til da jern- og metallarbeiderne var det sterkeste fagforbundet i LO. De hadde jobber som var utsatt for sterk internasjonal konkurranse. Mekaniseringens tyranni har imidlertid endret fordelingen av arbeidsstyrken over sektorer og derved sammen-setningen av fagbevegelsen.

Før kom de store og sterke fagforeningene fra eksportorienterte sektorer, og deres lønnspolitikk var innrettet mot det som den internasjonale konkurransen kunne tåle. Nå er de fleste av disse jobbene overtatt av maskiner eller av andre land. I dag utgjør arbeidstakerne i skjermet sektor (for eksempel de kommuneansatte) LOs største og sterkeste gruppe, og deres lønnspolitikk er ikke i samme grad preget av hvordan forholdene på verdensmarkedet er.

Skjermingen av interessekampen er trolig en stor utfordring for dem som ønsker å opprettholde små lønnsforskjeller og store velferdsstater i de skandinaviske landene — et problem som ikke fanges av et snevert perspektiv på bærekraft, men som står helt sentralt i velferdsstatens politiske økonomi.



## Referanser

- Barth, Erling & Kalle Moene (2008). Likhet og åpenhet. *Tidsskrift for velferdsforskning*.
- Barth, Erling & Kalle Moene (2009). The equality multiplier, NBER.
- Barth, Erling & Kalle Moene (2012a). The equality multiplier. How wage setting and welfare spending make similar countries diverge. (Completely reversed version), ESOP, University of Oslo.
- Barth, Erling & Kalle Moene (2012b). Employment as a price or a prize of equality, *Nordic Journal of Working Life Studies*.
- Baumol, William J. & William G. Bowen (1965). On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems. *American Economic Review*, 55: 495-502.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton University Press, New York.
- Korpi, Walter (1978). *The working class in welfare capitalism: Work, unions and politics in Sweden*, Routledge & Kegan Paul, London
- Lundberg, Erik (1985). The Rise and Fall of the Swedish Model, *Journal of Economic Literature*, 23: 1-36.
- Luxemburg, Rosa (1899). *Reform and Revolution*. Pathfinder Press, New York, 1970.



- Moene, Kalle & Michael Wallerstein (2001a).  
“Inequality, Social Insurance, and Redistribution,  
*American Political Science Review*, 95.4: 859-874.
- Moene, Kalle & Michael Wallerstein (2001b).  
Targeting and the Political Support for Welfare  
Spending, *Economics of Governance 2(2)*, 2001, pp. 3-24.
- OECD (2011) *Divided we stand: Why inequality keeps rising.*  
*Why Inequality Keeps Rising*, ODW Stand - Organi-  
sation for Economic Co-operation and Development,  
Paris.
- Scheve, Kenneth F. & Matthew J. Slaughter (2007). A new  
deal for globalization. *Foreign Affairs*, July/August.
- Stephens, John D. (1979). *The Transition from Capitalism  
to Socialism*, University of Illinois Press, Urbana.
- Willumsen, Fredrik (2011). ‘Trade and wage equality’,  
Working Paper, ESOP, Department of Economics,  
University of Oslo, January 18.

## Mot en mer evidensbasert arbeids- og velferdspolitik?

*Simen Markussen og Knut Røed*

Når en ny medisin tas i bruk, vil den på forhånd være testet. Slik testing foregår etter strenge faglige kriterier, vanligvis ved et randomisert kontrollert eksperiment: Blant en gruppe potensielle medisinbrukere, trekkes *rent tilfeldig* et antall personer som mottar den nye medisinen, mens de øvrige mottar den «gamle», eller ingen medisin i det hele tatt (placebo). Den enkelte deltaker vet normalt ikke om han eller hun tilhører «behandlingsgruppen» eller «kontrollgruppen». Ved å følge disse pasientgruppene videre, kan man tilveiebringe nokså sikker informasjon om effektene av den nye medisinen. Såfremt antallet deltakere er stort nok, vil tilfeldighetsprinsippet sørge for at eventuelle forskjeller i hvordan det går med behandlingsgruppen og kontrollgruppen, reflektere en årsakssammenheng. Vi får med andre ord identifisert de (gjennomsnittlige) *kausale* effektene av å introdusere den nye medisinen i den aktuelle gruppen potensielle brukere.

Når politikere skal bestemme om en ny medisin skal tas i bruk (betales av folketrygden) eller ikke, kan de dermed stort sett konsentrere seg om å veie eventuelle gevinster opp mot de tilhørende kostnadene. Den politiske kampen dreier seg da i



*Illustrasjon: Henning Lystad*

prinsippet om avveininger og prioriteringer, gitt en felles og avklart virkelighetsoppfatning. Det kan være vanskelig nok. Men det er det vi har politikere til.

På det velferdspolitiske området er situasjonen ofte en helt annen. Her handler uenigheten gjerne mer om «fakta-grunnlaget» enn om «vurderingen». Og den politiske kampen dreier seg vel så mye om å *definere* virkeligheten, som å *forholde seg* til den.

Uenighet knyttet til for eksempel størrelsen på sosialhjelpsatsene, vil typisk ikke primært handle om den vanskelige avveiningen mellom fattigdomsbekjempelse på den ene siden, og hensynet til at folk skal ha insentiver til å klare seg selv på den andre. Tvert imot vil begge parter i debatten typisk argumentere som om det ikke finnes noen avveining av betydning. Tilhengere av høye sosialhjelpsytelser vil for eksempel kunne hevde at slike ytelser slett ikke fører til at noen anstrenger seg for lite for å bli selvhjulpne. Tvert imot, vil de kanskje si, er det faktisk lettere å bli selvhjulpne når man ikke har for mye pengeproblemer i utgangspunktet. Motstandere av høye sosialhjelpsytelser kan på sin side mene at lave sosialhjelpsytelser slett ikke skaper noe alvorlig fattigdomsproblem. Tvert imot, vil de kanskje hevde, mange vil faktisk få bedre råd når de bare får sterke nok insentiver til å greie seg selv. Begge parter kan på denne måten slippe unna det som egentlig er politikkenes rolle – å avveie kryssende hensyn mot hverandre med basis i et verdisyn. Og siden forskningen på dette feltet spriker i alle retninger, kan begge parter helt sikkert finne fram til forskningsrapporter som bygger opp under eget syn på saken. «Forskning har vist at...» er blitt et munnhell i politiske debatter.

Som forskere innenfor arbeids- og velferdsområdet, finner vi denne situasjonen utilfredsstillende. I noen grad må vi nok innse at virkningene av velferdspolitiske virkemidler ikke kan avklares på en udiskutabel måte, og at vi på mange områder aldri vil få forskningsbaserte svar med to streker under. «Sam-

funnet» er en komplisert organisme, der «alt henger sammen med alt», og der de isolerte effektene av ett virkemiddel aldri kan betraktes som uavhengig av hvordan samfunnet ellers er skrudd sammen. For eksempel kan det tenkes at sosialhjelpssatsenes eventuelle innvirkning på egen selvforsørgelse både avhenger av hva slags krav NAV stiller til mottakere (f. eks. når det gjelder egen jobbsøking), og av hvor lett det for tiden er å finne jobb. Som oftest vil forskningsresultater i beste fall beskrive gjennomsnittseffekter. Bak disse vil det kunne være slik at endrede stønadssatser har ulik virkning for ulike personer, for eksempel avhengig av helsetilstand og jobbmotivasjon. Mange velferdspolitiske virkemidler vil også ofte ha såkalte generelle likevektseffekter, det vil si at de påvirker atferden til folk via andre mekanismer enn dem som virker direkte på de berørte personene. For eksempel kan det tenkes at eksistensen av gode inntektssikringsordninger medfører at folk i sin alminnelighet blir mindre engstelig for arbeidsledighet, og dermed blir mindre opptatt av å skaffe seg en utdanning som gir trygghet for framtidig arbeid, og mindre opptatt av å vise lønnsmoderasjon for å sikre arbeidsplassene.

Vi har likevel tro på at kunnskapsgrunnet for arbeids- og velferdspolitikken kan bli vesentlig bedre enn det er i dag. For fraværet av en felles virkelighetsoppfatning skyldes ikke bare at verden er komplisert og vanskelig. Vi tror også det skyldes at det gjennom mange år har manglet en evalueringskultur på dette området – at det rett og slett har vært satset for lite på systematiske effektevalueringer av arbeids- og velferdspolitiske virkemidler. Dette handler slett ikke bare om å bevilge penger til forskning. Det bevilges hvert år masse penger til forskning og utredning, både gjennom Forskningsrådet og i mer spesifikke utlysninger fra departement og etater. Vel så mye handler det om å vektlegge hensynet til evaluering i politikens utforming, for eksempel ved å gjennomføre systematiske velferdspolitiske forsøk, og sørge for at reformer gjennomføres på en slik måte at det i ettetid blir mulig å evaluere effektene av dem.

I denne artikkelen diskuterer vi først framveksten av det vi oppfatter som en ny evalueringskultur, kjennetegnet ved økende interesse for evidensbasert kunnskap blant dem som har ansvar for utforming av politikk. Vi argumenterer for at dette på sett og vis kan betraktes som en rasjonell tilpasning til det faktum at forskningen på dette området har gjort store metodiske framskritt, og at den sånn sett også har mer relevant kunnskap å tilføre enn den hadde for bare noen få år siden. Deretter går vi igjennom en del av den nye kunnskapen som er framkommet, med særlig vekt på forskning som kan kaste lys over den vanskelige avveiningen mellom hensynene til trygghet og likhet på den ene siden, og insentivene til selvforsørgelse på den andre. Vi diskuterer også hvordan ytterligere verdifull kunnskap potensielt kan frambringes gjennom større satsing på politikk-eksperimenter. Til slutt diskuterer vi om det er grunn til å håpe på at økt kunnskap kan bidra til å dempe de politiske motsetningene i arbeids- og velferdspolitikken.

## **En ny evalueringskultur?**

Vi tror det er i ferd med å vokse fram en ny evalueringskultur i Norge. Som forskere merker vi en økende interesse for kunnskap som faktisk kan avklare hva slags avveininger man står overfor i politikktutforming, og som reelt sett kan hjelpe myndighetene å designe effektiv arbeids- og velferdspolitik. Dette har sannsynligvis sammenheng med at forskningen på dette området er blitt bedre, og i større grad enn tidligere kan ha håp om å bringe fram mer «udiskutabel» kunnskap. Dette henger igjen sammen med i hvert fall fire forhold:

1. Det har de siste 15-20 årene vært satset systematisk på å benytte aidentifiserte administrative registerdata til forskningsformål. Dette har gitt norske arbeidslivsforskere tilgang til et helt unikt datamateriale, der hele befolkningen kan følges gjennom skole, arbeidsliv, og trygd over mange år. I dag har disse dataene oppnådd en bredde og en kvalitet som gjør at de vekker interesse også internasjonalt, og dermed tiltrekker seg forsknings-

kompetanse langt utenfor vårt eget «lille» forskningsmiljø.

2. Samtidig har det funnet sted store metodiske framskritt knyttet til bruken av slike data, med tanke på identifikasjon og tallfesting av årsakssammenhenger. Spesielt har det vært en utvikling i retning av å utnytte stadig bedre «kvasi-eksperimentelle» metoder, dvs. at forskere på ulike måter prøver å «gjenskape» det randomiserte kontrollerte eksperimentet ved hjelp av ikke-eksperimentelle data.
3. På toppen av dette, har det vokst fram en økende interesse for også å iverksette ekte randomiserte kontrollerte eksperimenter innenfor arbeids- og velferdsforskningen. Her ligger nok Norge fortsatt godt etter våre nordiske naboland, men det pågår for tiden arbeid med flere interessante forsøk, knyttet til både «timing» og innhold av arbeidsrettede virkemidler.
4. Sist, men ikke minst, har det innenfor forskningen på dette feltet funnet sted en markert dreining i retning av økt vekt på kvalitet, og mindre vekt på kvantitet. Dette har bl.a. annet kommet som et resultat av nye systemer for forskningsfinansiering, som i større grad enn før premierer publisering i gode internasjonale vitenskapelige tidsskrifter. Dette er viktig, fordi det innenfor forskningsverdenen er de vitenskapelige tidsskriftene som er tildelt rollen som kvalitetssikrer.

Bedre evalueringsmetoder innebærer at det blir mindre usikkerhet knyttet til forskningsresultaters gyldighet, og sannsynligvis også mindre sprik mellom ulike forskningsrapporter. For politikere med tvilsom virkelighetsoppfatning, og dårlige løsninger, vil det trolig gradvis bli vanskeligere å «belegge» argumentasjonen sin med forskning.

## Ny kunnskap?

I hvilken grad har forskningen bragt fram ny og nyttig kunnskap til dem som utformer arbeids- og velferdspolitikken i Norge – og i hvilken grad kan vi forvente et forbedret kunnskapsgrunnlag i framtida? I dette avsnittet presenterer vi noen eksempler på hvordan framveksten av administrative registerdata og kvasi-eksperimentell metode, har gitt opphav til mer sikker kunnskap om viktige sammenhenger i arbeids- og velferdspolitikken. Denne framstillingen vil være preget av våre egne erfaringer og vårt faglige ståsted som samfunnsøkonomer, og vil derfor fokusere på den samfunnsøkonomiske forskningen innenfor dette feltet. Dette er ikke fordi vi mener andre fagmiljøer ikke har bidratt til å bringe forskningen på dette feltet framover, men fordi vi ønsker å avgrense oss til en litteratur vi mener å ha rimelig god oversikt over.

Vi vil fokusere på en problemstilling som kan sies å ha vært et gjennomgående «stridsspørsmål» innenfor arbeids- og velferdspolitikken, nemlig den praktiske betydningen av såkalt atferdsrisiko (moral hazard): I hvilken grad bidrar offentlige inntektssikringsordninger til å redusere folks tilbøyelighet til skaffe seg inntekt gjennom eget arbeid? Og i hvilken grad kan eventuelle problemer med atferdsrisiko dempes, ved å stille krav om at mottakeren selv «bidrar», for eksempel ved å delta i kvalifiseringstiltak, eller ved å utnytte en eventuell gjenværende arbeidsevne til samfunnets beste?

## Hvor viktig er problemet med atferdsrisiko?

Atferdsrisiko representerer på mange måter det grunnleggende avveiningsproblemet i sosialpolitikken. For å hindre fattigdom, og sørge for at alle mennesker opplever en tilhørighet til samfunnet, trenger vi et sosialt sikkerhetsnett som sikrer alle en inntekt det går an å leve av, selv om man på varig eller midlertidig basis skulle være for syk til å arbeide, eller ute av stand til finne seg en jobb. Problemet er at hvorvidt man er for syk til å arbeide, eller ute av stand til å finne en jobb, ofte er noe man kan påvirke selv. Jo bedre forsikringen



er, jo større fare er det for at noen kanskje vil anstrenge seg litt mindre for å stå på egne ben, enn det som er ønskelig fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Men hvor viktig er egentlig dette atferdsrisikoproblemet? I sin videste forstand er dette et spørsmål det sannsynligvis er helt umulig å besvare på et rent empirisk grunnlag. Årsaken til dette, er at eksistensen av inntektssikringsordninger i prinsippet kan tenkes å påvirke «alt» - innsatsvilje, utdanningsvalg, risikovilje, kriminalitet, lønnsdannelse, osv. – og det er egentlig meningsløst å betrakte en enkelt «ingrediens» i samfunnets oppbygning isolert fra alle de andre. Men det kan likevel være av interesse å få kunnskap om hva som eventuelt vil skje, hvis det foretas marginale justeringer i våre forsikringsordninger. Hva vil for eksempel skje med sykefraværet, hvis sykelønnen settes noe ned? Hva vil skje med omfanget av uføretrygding hvis uføretrygden økes, eller reduseres litt? Hva vil skje med arbeidsledigheten hvis dagpengenivået økes, eller reduseres tilsvarende?

Denne type spørsmål kan forskningen i prinsippet gi svar på, i hvert fall innen en kontekst begrenset av tid og sted. Men helt enkelt er det ikke, ettersom vi da strengt tatt trenger å sammenligne personer med ulik inntektssikring, som ellers er helt like. Men hvis to personer er helt like vil de jo også ha nøyaktig den samme inntektssikringen. Dermed mangler vi den (såkalt eksogene) variasjonen i inntektssikringsordningene som skal til for å kunne identifisere og tallfeste effektene av dem. Hadde vi tenkt på inntektssikring som en «medisin», hvis egenskaper vi ønsket å teste empirisk, er det nettopp her vi kunne tenkt oss å gjennomføre et randomisert kontrollert eksperiment, for eksempel en loddtrekning, som innebærer at noen arbeidsledige får 70 prosent av tidligere inntekt i dagpenger, mens andre får bare 50 prosent! Vel, det er åpenbart både juridiske og etiske dilemmaer knyttet til et slikt eksperiment. Og ettersom det også vil være umulig å skjule for deltakerne hvem som får hvilke ytelser, er det fare for at de som var uheldige i loddtrekningen blir litt sure – og kanskje oppfører seg helt

annerledes enn de ville gjort under mer «naturlige» omstendigheter (og vice versa).

Tilgjengeligheten til administrative registerdata har imidlertid i noen sammenhenger vist seg å gi opphav til mulige løsninger på dette problemet. Grunnen til dette, er at det faktisk er en del «tilfeldigheter» som påvirker hva slags ytelser folk i Norge får utbetalt. Det har sammenheng med særlig to forhold. For det første, vil reglene som avgjør størrelsen på en ytelse, ofte være forbundet med et detaljert regelverk knyttet til opp-tjening av tidligere inntekt, gjerne med bestemte «terskelverdier». En del av disse reglene er satt ut fra administrative hensyn, og vil for en mottaker framstå som tilfeldige. For det andre, iverksettes det stadig vekk endringer i regelverket, noe som innebærer at folks rettigheter kan endres fra en dag til en annen. Noen ganger kan det for den enkelte framstå som helt tilfeldig om man ble omfattet av det «gamle», eller det «nye» regelverket. Hvis forskere klarer å «isolere» disse kildene til variasjon i folks økonomiske insentiver, kan man gjenskape noe som i praksis minner om et randomisert kontrollert eksperiment – et kvasi-eksperiment.

Et eksempel på hvordan utformingen av administrative regler kan gi opphav til tilfeldig variasjon, er at nivået på dagpengeytelsen bestemmes ut fra søkerens arbeidsinntekt siste *kalenderår* (eller siste tre kalenderår). Det har som konsekvens at to personer som blir ledige, kan få ulikt dagpengenivå, selv om deres arbeids- og inntektshistorie egentlig er helt identiske. Hvis for eksempel begge hadde jobbet i nøyaktig ett år før de ble ledige, og hadde eksakt samme inntekt i denne perioden – men den ene ble ledig i januar og den andre i juli – så ville den første motta dobbelt så mye dagpenger som den siste. Dette som følge av at den første ville ha fått hele sin 12-månedersinntekt plassert i forrige kalenderår, mens den siste bare ville fått halve inntekten plassert i dette året. Fra et atferdsmessig ståsted, framkommer dette som helt tilfeldig variasjon i dagpengenivå, og kan dermed utnyttes til å identifisere årsaks-sammenhenger – akkurat som et randomisert kontrollert

eksperiment. Det er naturligvis ikke så mange som blir (mye) påvirket av denne type særegenheter i regelverket. Men med administrative registerdata, vil selv «små» grupper bli «store» nok til at det kan trekkes slutninger på grunnlag av statistiske tester. Dermed kan de være tilstrekkelige mange til å få tallfestet årsakssammenhenger nokså presist. Analyser basert på denne tilnærmingen (Røed og Zhang, 2005) viser at det faktisk er en positiv sammenheng mellom dagpengenivå, og arbeidsledighetens varighet i Norge. Men sammenhengen er ikke veldig sterk. Det anslås for eksempel at en 10 % reduksjon i dagpengenivået, vil øke overgangssintensiteten til arbeid med ca. 6 %, og øke sannsynligheten for at et ledighetsforløp faktisk ender med overgang til jobb med ca. 2 prosentpoeng. Den gjennomsnittlige varigheten av ledighetsforløp blir redusert med knappe 3 %.

Et eksempel på utnytting av en reform, er gitt i Fevang *et al.* (2013): I januar 2002 ble regelverket for rehabiliterings- og attføringspenger lagt om fra en såkalt «pensjonsmodell» (der hele inntektshistorien til en person kunne få betydning for ytelsesnivået), til en «korttidsytelsesmodell» (der kun de siste tre årenes inntekt hadde betydning). For noen stønads-mottakere, innebar dette høyere ytelse enn de ellers ville fått. For andre innebar det lavere ytelse. Sett fra mottakernes ståsted, kan det anses som nokså tilfeldig om de startet et rehabiliteringsforløp like før, eller like etter januar 2002. Ved å «isolere» denne kilden til variasjon i ytelsesnivået, kan man dermed gjenskape et slags eksperiment. I Fevang *et al.* (2013) gjøres dette ved å estimere statistiske modeller, der tre ulike ytelsesnivåer antas å kunne «påvirke» varigheten, og utfallet av rehabiliteringsforløp: i) Ytelsen beregnet etter gamle regler, ii) ytelsen beregnet etter nye regler, og iii) den ytelsen man faktisk fikk utbetalt. Den siste vil da naturligvis alltid være lik en av de to første, og det er kun tidspunktet for start av forløpet som avgjør hvilken av dem den er lik. Poenget med denne tilsynelatende omveien, er at vi ikke kan stole på at de estimerte effektene av verken gammelt eller nytt ytelsesnivå, representerer en årsakssammenheng. Begge disse variablene er jo funksjoner

av personens egen inntekthistorie, og kan derfor være korrelert med personlige egenskaper som har en selvstendig innvirkning på varigheten, og utfallet av rehabiliteringsforløpet. Men når det kontrolleres for begge disse variablene, unngår man denne sammenblandingen. Den tredje variabelen – det faktisk gjeldende ytelsesnivået – får dermed tilordnet en selvstendig effekt kun som følge av reformen. Det den vil fortelle, er om ytelsesnivået beregnet på gammel (eller ny) måte hadde en annen innvirkning, i den perioden disse ytelsesnivåene faktisk gjaldt. Dermed vil den identifisere den kausale effekten av ytelsesnivået. Også her er konklusjonen at det faktisk er en positiv sammenheng mellom ytelsesnivå og varighet. Resultatene tyder på at en 10 % reduksjon i ytelsesnivået, gir opphav til omtrent 3 % økning i overgangsintensiteten til arbeid, altså omtrent halvparten av den effekten Røed og Zhang (2005) identifiserte for arbeidsledige jobbsøkere. Virkningen på forløpenes samlede varighet er imidlertid omtrent den samme, det vil si en 3 % reduksjon.

Et annet eksempel på utnytting av en reform, er gitt i Kostøl og Mogstad (2013): I januar 2005 ble uføretrygdedes muligheter til å tjene penger ved siden av uføretrygden uten at trygden ble tilsvarende avkortet forbedret, men bare for dem som hadde fått uføretrygd før 1. januar 2004. Siden denne reformen ikke var kjent ved årsskiftet 2003/2004, kan vi gå ut fra at det var tilfeldigheter, ikke egne valg, som avgjorde om man fikk uføretrygd rett før, eller rett etter årsskiftet. Dermed kan man rett og slett sammenligne den påfølgende arbeidsinnsatsen til personer som fikk innvilget uføretrygd rett før reformen fikk effekt, med dem som fikk det rett etterpå. Kostøl og Mogstad (2013) benytter en såkalt «regression discontinuity analysis», og konkluderer på dette grunnlag med at det finnes en betydelig restarbeidsevne blant uføre i Norge, og dessuten at utnyttelsen av denne arbeidsevnen er sensitiv for økonomiske motivasjonsfaktorer.

Nok et eksempel på bruk av reform for å identifisere effekter av økonomiske motivasjonsfaktorer, er gitt av Brinch (2009): Etter innføringen av Folketrygden i 1967 har ulike «innfasingsregler» hatt som konsekvens at noen fødselskohorter har stått overfor litt andre regler, enn andre fødselskohorter. Spesielt har dette hatt som konsekvens, at en del personer født mellom 1937 og 1940, har fått ulikt nivå på en eventuell uføretrygd, avhengig av hvilken av disse kohortene de tilhører. Disse ulikhetene framstår for de berørte personene som nokså tilfeldige. Dermed har vi igjen en variasjon i insentiver som ligner på den man kunne oppnådd ved ren loddtrekning. Brinch (2009) utnytter dette til å studere effekten av uføretrygdens nivå, på tilbøyeligheten til å bli uføretrygdet, og finner at uførerisikoen påvirkes signifikant av nivået på ytelsen.

Erkjennelsen av at mer *gunstige* trygdeytelser i noen grad forårsaker mer bruk av de samme ytelsene, og samtidig svekker enkelte personers tilbøyelighet til å skaffe seg inntekt ved eget arbeid, behøver ikke å bety at ytelsene er «for høye». Disse ulempene må veies opp mot eventuelle fordeler med rause inntektssikringsordninger. Konsekvensen av et bortfall av inntektssikringsordningene ville trolig vært svært delte. Noen ville jobbet mer enn de gjør i dag – slik forskningsresultatene indikerer – andre ville ikke vært i stand til det og i stedet levd i fattigdom, på private giveres nåde, eller livnært seg ved kriminell virksomhet. Det er også viktig å ta innover seg at bortfall av forsikring rammer alle, ikke bare dem som til syvende og sist trenger ordningene fordi de blir syke eller mister jobben. De fleste av oss opplever ikke at huset brenner ned, men vi har likevel en viss glede av å ha forsikring. På samme måte kan vi sove bedre om natten fordi vi har sosiale forsikringsordninger, selv om vi kanskje aldri kommer til å bruke dem.

Hvordan hensynene til jobbinsentiver og fattigdomsbekjempelse veies mot hverandre, er helt klart et politisk valg. Vi mener likevel det er nyttig å få kunnskap om «bivirkningene» av inntektssikring. Nyttan ligger dels i at slik kunnskap

vil inngå som ett (av mange) elementer i en samlet avveining av systemets sjenerøsitet, og dels i at den kan bidra til å sette søkelys på mekanismene bak disse «bivirkningene». Vil det være mulig å utforme inntektssikring på en bedre måte – slik at man reduserer de uønskede atferdseffektene uten samtidig å undergrave den økonomiske tryggheten disse ordningene gir opphav til? Kan vi dempe atferdsrisiko-problemene uten å svekke ordningenes sjenerøsitet?

Dette har vært et sentralt tema i diskusjonen rundt *aktivisering*. I mange land har man søkt å dreie økonomiske støtteordninger fra «welfare» til «workfare», dels ut fra en tanke om at det er bedre å ha noe fornuftig å holde på med, enn å bli passivisert utenfor arbeidsliv og skole, men også ut fra en antagelse om at inntektssikring bygget på arbeid/deltakelse, vil framstå som mindre attraktiv for personer som strengt tatt er i stand til å klare seg selv, og at atferdsrisiko-problemet dermed vil bli redusert.

## **Kan aktivisering redusere inntektssikringens bivirkninger?**

Vil et mer «aktivitetsorientert» inntektssikringssystem dempe tilbøyelighetene til «overforbruk»? For å svare på dette spørsmålet kunne man kanskje tenke seg at man kunne ta i bruk ekte randomiserte kontrollerte eksperimenter, dvs. at man på basis av loddtrekning, lot noen stønadsmottakere «være i fred» med en passiv inntektsoverføring, mens andre ble stillet overfor krav (og reell mulighet) til å utføre noe arbeid (tilpasset eventuelle begrensninger i arbeidsevnen). Slike eksperimenter har så vidt vi kjenner til ikke vært gjennomført i praksis. Og skulle de iverksettes på basis av individuell randomisering, kan det åpenbart reises innvendinger både av etisk og praktisk karakter.

Også på dette området finnes det imidlertid kilder til tilnærmet tilfeldig variasjon i administrative registerdata. Her er identifikasjonsgrunnet mindre «skarpt» enn i eksemplene over.

Tilfeldig variasjon er primært forårsaket av at myndighetene har endret bruken av aktive tiltak *over tid*, og at det har vært ulik praksis i ulike deler av landet. Kontrollert for andre relevante forhold som varierer i tid og rom, kan slike variasjoner framstå som tilfeldige sett fra stønadsmottakeres ståsted.

Når det gjelder arbeidsledige dagpengemottakere, har det vært nokså stor variasjon i bruken av aktive tiltak. I noen grad har denne variasjonen også blitt skapt av reformer i reglene for utbetaling av dagpenger, spesielt knyttet til den maksimale varighet av disse ytelsene. Ettersom man ved deltakelse i aktive arbeidsmarkedstiltak kan motta såkalt «individstønad» istedenfor dagpenger, har disse regelendringene direkte påvirket i hvilken grad stønadsperiodene består av «aktive», eller «passive» perioder. Ved utløp av dagpengeperioden, har tiltaksdeltakelse for mange framstått som eneste mulighet for opprettholdelse av inntekt fra NAV. Røed og Westlie (2012) benyttet dette til å undersøke om krav om deltakelse, som betingelse for fortsatt stønad, påvirker jobbsøkeres atferd på en lignende måte som trusler om fullstendig bortfall av stønad. Deres empiriske funn viser at aktivisering faktisk bidrar til at mange kommer seg ut av arbeidsledighet – *før* deltakelse i aktivisering overhodet finner sted. Det kan tyde på at det er vissheten om at arbeidsfri inntekt ikke lenger er noe alternativ, som får noen til anstrenge seg litt mer for å finne seg et arbeid, og også kanskje senker kravene til hva slags jobber de er villige til å godta.

Ideen om at inntektssikring gjennom deltakelse og aktivitet for mange kan være bedre enn inntektssikring kun gjennom en passiv stønad, har også etter hvert forplantet seg til de helse-relaterte stønadene. Det er langt fra opplagt at sykdom er uforenlig med arbeid, og *noe* kontakt med arbeidslivet også i sykdomsperioder, kan tenkes å øke sjansen for å komme tilbake igjen til arbeidslivet på mer varig basis. Og igjen kan man tenke seg at et stønadssystem som fokuserer på bistand til å *holde på* inntektsgivende arbeid, vil være forbundet med mindre atferdsrisiko-problemer enn et stønadssystem som

fokuserer på å *erstatte* inntektsgivende arbeid. Og i dette tilfellet handler det ikke bare om atferdsrisiko knyttet til arbeidstakere. Innenfor sykepengeordningen står vi nemlig overfor et annet, og kanskje vel så alvorlig atferdsrisiko-problem: Etter som arbeidsgivere må dekke sykelønnskostnadene de første 16 dagene av et sykefravær, mens folketrygden dekker kostnadene ved lengre fravær, har arbeidsgivere svake insentiver til å anstrenge seg for å hjelpe langtidssyke arbeidstakere tilbake i arbeid før de er «helt friske». Da risikerer de jo 16 nye dager med egenbetaling. Fevang *et al.* (2014) viser at dette faktisk påvirker arbeidsgiveres innsats for å forebygge sykefravær. Også denne analysen er foretatt på basis av et slags «kvasiekperiment». I april 2002 ble det innført et unntak fra arbeidsgiverfinansieringen for graviditetsrelatert sykefravær. Fevang *et al.* (2014) undersøker om denne reformen medførte endringer i fraværsmønsteret for gravide arbeidstakere, relativt til andre sammenlignbare kvinnelige arbeidstakere på de samme arbeidsplassene. Resultatene tyder ganske riktig på at fritaket for betalingsplikt for korttidsfravær, medførte høyere korttidsfravær, men også større vilje til å ta inn igjen arbeidstakere på langtidsfravær.

Satsingen på *gradert* sykmelding kan sees på som et forsøk på å motvirke insentivene som både arbeidsgiver og arbeidstaker har til å la helseproblemer slå ut i lange sykefravær. Siden 2004, har det vært hovedregelen at lange sykefravær (mer enn 8 uker) skal være gradert, dvs. at arbeidstakeren skal arbeide noe. Hvilke effekter har dette på sykefraværets varighet og senere jobbmuligheter? Hva er de forventede konsekvensene av å gi en pasient gradert sykmelding istedenfor fulltids sykmelding? Her er det åpenbart at man ikke uten videre kan sammenligne pasienter med henholdsvis gradert og fulltids sykmelding, ettersom det er nærliggende å anta at disse gruppene i utgangspunktet er nokså ulike. Markussen *et al.* (2013) har forsøkt å løse dette problemet ved å utnytte at det er variasjon i fastlegenes bruk av gradert sykmelding. Fra pasientenes ståsted kan slik variasjon framstå som nokså tilfeldig, og dermed danne grunnlag for å «etterape» et ran-



domisert kontrollert eksperiment. Administrative registerdata har gjort det mulig å koble hele befolkningen opp mot sine respektive fastleger, og dermed gi anslag på forskjeller i legenes praksis på dette området, kontrollert for klientenes kjennetegn. Ved å utnytte dette som en såkalt instrumentvariabel, kan forskerne i neste omgang estimere kausale effekter av gradert sykmelding (som erstatning for full sykmelding), både på sykefraværets varighet, og på de ansattes påfølgende sysselsetting og trygdebruk. Markussen *et al.* (2013) identifiserer på dette grunnlaget svært sterke og gunstige effekter av gradert sykmelding. Når gradert sykmelding kommer til erstatning for full sykmelding, reduseres den forventede varigheten av fraværet med 80-90 dager. Samtidig reduseres risikoen for tilbakefall, og sannsynligheten for å være sysselsatt to år etter, øker med 15-20 prosentpoeng.

## Trygdebruk og arbeidsmoral

Problemet med atferdsrisiko, har utspring i at sannsynligheten for å få behov for inntektssikring, påvirkes av egen og andres atferd. Hvor mye hver enkelt anstrender seg for å unngå trygdeavhengighet vil også bli påvirket av samfunnets normer knyttet til «terskelen» for å søke om – og få innvilget – en trygdeytelse. En sterk «arbeidsnorm» vil ha som konsekvens at mange vil kvie seg mer for å søke om trygd, og sannsynligvis også medføre at leger og saksbehandlere i NAV setter terskelen høyere for å anbefale, og innvilge trygdeytelser. Men hvordan bestemmes egentlig denne «arbeidsnormen»? En hypotese som har fått mye oppmerksomhet de siste årene, er at arbeidsnormen i noen grad bestemmes av den faktiske trygdebruken man observerer rundt seg. Hvis f.eks. omfanget av uføretrygding øker markert i et nabolag, vil stigmaet knyttet til uføretrygding i dette området bli redusert, noe som i neste omgang kan føre til at enda flere søker om uføretrygd. Omvendt, vil det da kanskje være slik, at hvis man i et område faktisk lykkes med å få flere mennesker i arbeid, så vil også dette få tilsvarende ettervirkninger. Når man observerer at «alle de andre» er i arbeid, forsterkes belastningene ved selv

å stå utenfor. Dersom det virkelig finnes slike «sosiale multiplikatorprosesser», har dette svært stor betydning for politikkuiformingen. Hvis myndighetene har som mål å redusere bruken av inntektssikring, innebærer eksistensen av slike effekter at det kan forsvares å bruke enda mer ressurser på å forebygge utstøtning fra arbeidsmarkedet, og på å hjelpe folk fra trygd til arbeid.

Men selv om det er lett å spekulere rundt forekomsten av mulige sosiale interaksjonseffekter, er det svært vanskelig å påvise dem empirisk, og anslå den kvantitative betydningen av dem. Riktignok kan vi raskt konstatere at det er høy *korrelasjon* i bruken av trygdeytelser innenfor nabolag, familier, og andre sosiale nettverk. Men slik korrelasjon kan like gjerne forklares som et resultat av at «like» personer tenderer til å søke sammen, eller til å bli utsatt for lignende hendelser.

Også på dette området, har forskningen gjort betydelige framskritt med basis i norske registerdata. I løpet av de siste årene er det kommet flere forskningsbidrag, som med høyst ulike metodiske innfallsvinkler, har kommet fram til omtrent samme hovedkonklusjon: sosiale interaksjonseffekter er viktige for bruken av inntektssikring i Norge. Rege *et al.* (2012) undersøker spredning av uføretrygd blant eldre arbeidstakere innen små nabolag ved hjelp av en såkalt instrumentvariabelstrategi. Hovedideen i dette arbeidet, er at sannsynligheten for å få uføretrygd i Norge i stor grad påvirkes av eventuelt jobbtap (Rege *et al.*, 2009; Bratsberg *et al.*, 2013). I noen sammenhenger kan slike jobbtap forekomme som et resultat av ytre begivenheter, som arbeidstakerne ikke har hatt noen mulighet til å påvirke. Dette kan for eksempel gjelde situasjoner der hele bedrifter går konkurs, eller må nedbemannes kraftig. For dem som rammes, vil dette da framstå som tilfeldige (randomiserte) hendelser. Rege *et al.* (2012) undersøker om det er slik at *naboene* til dem som har blitt rammet av slike «tilfeldige» oppsigelser, også får økt sannsynlighet for senere å bli uføretrygdet. Det viser seg å være tilfellet. Når det da samtidig kontrolleres for lokale arbeidsmarkedsforhold,

kan dette vanskelig skyldes annet enn at trygdebruken blant naboene hadde økt. Bratberg *et al.* (2012) og Dahl *et al.* (2013) undersøker begge hvorvidt personers tilbøyelighet til å motta uføretrygd påvirkes av om én eller flere av foreldrene mottok slik trygd. Dette er et særlig vanskelig forskningsspørsmål, ettersom vi må anta at helse er arvelig, og dessuten at foreldres holdninger og verdier, kan overføres til barna gjennom andre kanaler enn «eksempelets makt». Utgangspunktet til Bratberg *et al.* (2012) er at eventuell overføring av normer for trygdebruk i noen grad skjer gjennom faktisk «eksponering». De identifiserer den sosiale interaksjonseffekten ved å sammenligne barn, som pga. ulik alder, i varierende grad bodde sammen med foreldrene i den perioden én, eller flere av dem var uføretrygdet. Konklusjonen deres er at uførerisikoen for barna er høyere jo mer de på denne måten ble direkte eksponert for foreldrenes uføretrygd. Dahl *et al.* (2013) benytter en annen kilde til identifikasjon av overføring av uføretrygd mellom generasjoner, nemlig det de mener er tilfeldig variasjon i foreldres uføretrygd, forårsaket av hvilken dommer de ble tilordnet i Trygderetten etter anke på et opprinnelig avslag om trygd. Dette kan være en farbar forskningsstrategi dersom dommerne i Trygderetten har klart ulik rettspraksis, samtidig som fordelingen av dommere til enkeltsaker foregår etter et tilfeldighetsprinsipp. Dahl *et al.* (2013) argumenterer for at disse betingelsene er oppfylt, og konkluderer på dette grunnlag med at det har stor betydning for barnas uførerisiko om foreldrene fikk innvilget uføretrygd eller ikke.

Markussen og Røed (2012) studerer spredning av alle former for trygdebruk innenfor ulike typer nettverk, slik som nabolag, gamle skolekamerater, familier, og innvandrergupper med felles opprinnelsesland. I motsetning til de øvrige studiene, er man ikke her opptatt av hvorvidt personer har mottatt en trygd eller ikke, men om *timing*en av trygdebruk er korrelert innenfor de ulike typene av nettverk. På den måten unngår man å blande sosiale interaksjonseffekter sammen med en eventuell korrelasjon i bakenforliggende «trygdetilbøyelighet». Igjen er konklusjonen den samme: Bruk av trygdeytelser har en ten-

dens til å forplante seg innenfor de ulike typene av nettverk.

Hensyn tatt til at det også etter hvert finnes en betydelig internasjonal litteratur som peker i samme retning, bør det nå kunne fastslås med rimelig grad av sikkerhet, at det finnes sosiale «multiplikatoreffekter», som innebærer at faktiske endringer i trygdebruk bærer med seg et selvforsterkende element. Det er imidlertid vanskelig å kvantifisere disse resultatene på en måte som er informativ for politiske beslutningstakere.

### **«Alt henger sammen med alt»**

Forskningen vi til nå har diskutert, er innrettet på å identifisere direkte effekter av partielle endringer i inntektssikringsordningene. En typisk problemstilling er hva som på kort sikt vil skje med bruken av en gitt inntektssikring, dersom ytelsenivået (eller andre egenskaper ved støtteordningen) endres noe, *alt annet likt (ceteris paribus)*. I virkelighetens verden er ikke alt annet likt! Vi har allerede vært innom et viktig eksempel på dette, nemlig at eventuelle «førsteordens-effekter», kan forsterkes av påfølgende endringer i folks «terskelverdier» for riktig og akseptabel bruk av inntektssikring. Men forekomsten av «følgeeffekter» stopper ikke der. Samfunnet er en komplisert organisme, der alt henger sammen med alt. Anta for eksempel at man besluttet å foreta betydelige kutt i sykelønn, dagpengenivå, og uføretrygd. I første omgang vet vi – på basis av eksisterende forskning – at tilstrømmingen til disse ordningene ville ha blitt noe redusert. Samtidig vet vi at de som likevel (fortsatt) endte opp med sykefravær, arbeidsledighet eller uføretrygd, ville ha fått dårligere råd. Det ville isolert sett bidratt til økt ulikhet og fattigdom. I neste omgang ville imidlertid kanskje bortfallet av den tidligere sjenerøse inntektssikringen medføre at folk flest anstrengte seg mer for *ikke* å bli avhengig av inntektssikring i framtida, og tok større ansvar for sine egne liv – for eksempel ved å satse på en «sikrere» utdanning og investere mer i egen helse? På den annen side ville kanskje viljen til å ta økonomisk risiko også bli redusert, noe som i sin tur kunne redusere omfanget av entreprenørskap og økonomisk vekst?

Kanskje ville lønnsdannelsen bli endret? En mulig mekanisme for endring av lønnsdannelsen er beskrevet i Barth og Moene (2010). De viser at land med rause inntektssikringsordninger også har en tendens til å ha små lønnsforskjeller. Dette mener de skyldes to gjensidig forsterkende årsakssammenhenger: For det første vil en svekkelse av inntektssikringsordningene redusere forhandlingsstyrken til lønnstakere i bunnen av inntektsfordelingen, dels fordi disse ordningene i praksis definerer en slags minstelønn, og dels fordi arbeidstakere i bunnen av inntektsfordelingen har høyere risiko for å bli avhengig av inntektssikring enn arbeidstakere høyere oppe i lønnshierarkiet. Dermed vil den svekkede inntektssikringen bli ledsaget av økte lønnsforskjeller. For det andre vil økte lønnsforskjeller i sin tur bidra til å svekke oppslutningen om rause inntektssikringsordninger, ettersom økt ulikhet typisk innebærer at den såkalte *medianvelgeren* – som de politiske partiene konkurrerer om – får lavere lønn, og dermed vil redusere sin «etterspørsel» etter alle normale goder (herunder inntektssikring). Det fører i neste omgang til en ytterligere svekkelse av inntektssikringsordningene, som igjen fører til enda større lønnsulikhet, osv. Dermed kan en i utgangspunktet moderat endring i inntektssikring, og/eller i systemet for lønnsdannelse, sette i gang dominobevegelser i økonomien langt ut over de direkte effektene som er blitt identifisert i empiriske studier basert på administrative registerdata. Barth og Moene (2010) benytter data fra 18 land, over mange år, til å sannsynliggjøre at disse såkalte multiplikatoreffektene, er av stor empirisk betydning.

Hvis vi tar inn over oss at «alt henger sammen med alt», er det åpenbart at den empiriske forskningen nokså raskt vil komme til kort. Vi kan i noen grad sammenligne komplette økonomiske modeller ved å studere og sammenholde den økonomiske utviklingen i ulike land. Men ettersom ulike land er kjenne-tegnet ved ulikhet langs uendelig mange dimensjoner, vil vi aldri med sikkerhet kunne identifisere kilden(e) til at noen land lykkes bedre enn andre. Og enkelttiltak som virker bra i ett land, kan godt tenkes å virke dårlig i et annet.



*Randomisert kontrollert forsøk: Det er enklest å finne virkningen av en intervensjon hvis forskeren selv kan velge hvem som skal være med og hvem som skal stå igjen. Den vanlige situasjonen er at folk går sine egne veier, slik at forskeren må følge dem.*

Det vi imidlertid kan fastslå, er at det alt i alt ikke er noe entydig mønster i retning av at land som har satset på relativt rause trygdeordninger, og som dermed i partiell forstand har gitt sine innbyggere svake insentiver til å arbeide, har lavere sysselsetting, eller lavere økonomisk vekst enn land med mindre sjenerøse ordninger. Mange av de nord-europeiske velferdsstatene, slik som Danmark, Sverige, Nederland og Norge, er tvert imot kjennetegnet ved at de kombinerer gode inntektssikringsordninger med svært høy sysselsetting, og høy verdiskapning per innbygger.

Dette betyr ikke nødvendigvis at det er de rause inntektssikringsordningene som har *forårsaket* den høye verdiskapningen. Fra et rent empirisk ståsted, kan det like gjerne være omvendt, dvs. at det er den høye verdiskapningen som har forårsaket de gode inntektssikringsordningene. Vi kan heller ikke utelukke at de nord-europeiske velferdsstatene kunne oppnådd enda bedre resultater hvis de hadde utformet sine inntektssikringsordninger på en måte som i større grad oppmuntret til arbeid og selvforsørgelse.

## **Kan eksperimenter gi oss mer kunnskap?**

Vi har i denne artikkelen vektlagt at kunnskapsgrunnlaget for arbeids- og velferdspolitikken er blitt vesentlig forbedret de siste årene, bl.a. som følge av tilgangen til stadig mer omfattende administrative registerdata. Samtidig har vi argumentert for større vilje til å iverksette kontrollerte eksperimenter. Nå er det egentlig ikke mangel på vilje til å gjennomføre nye ting. Tvert imot har arbeids- og velferdspolitikken de siste årene vært kjennetegnet ved en jevn strøm av (til dels store) politikkendringer, slik som innføring og avvikling av tidsbegrenset uførestønad, innføring av arbeidsavklaringspenger, etablering av NAV, innføring av kvalifiseringsprogrammet, omlegging av regelverket for sykmeldinger, endringer i den maksimale varigheten av dagpenger – for å nevne noen eksempler. Problemet er at få av disse endringene gjennomføres på en slik måte, at det i ettertid er mulig å evaluere dem med

tilstrekkelig «udiskutable» statistiske metoder. Årsaken til dette, er at iverksettelsen mangler elementer av kontrollert randomisering.

Ved iverksetting av ny politikk, bør det generelt legges vekt på at politikken i ettertid skal kunne evalueres. Det kan f.eks. oppnås ved at politikken innføres trinnvis, dvs. at den ikke gjøres gjeldende for alle de berørte aktører samtidig. Helst bør en slik trinnvis implementering iverksettes etter et tilfeldighetsprinsipp. Eksempler på store politikkenninger som faktisk har blitt gjennomført trinnvis, er NAV-reformen og kvalifiseringsprogrammet. Dette har i noen grad gjort det mulig å evaluere effektene av disse politikkenningene: Forskere kan for eksempel sammenligne utviklingen i kommuner som på ulike tidspunkter har gjennomført disse politikkenningene, med kommuner som ennå ikke har iverksatt dem. Problemet med et slikt forskningsdesign, er imidlertid at rekkefølgen på kommunenes gjennomføring, ikke ble valgt etter et tilfeldighetsprinsipp. Dermed vil man aldri i ettertid kunne vite med sikkerhet om eventuelle forskjeller i utvikling skyldtes at kommuner med en gunstig/ugunstig utvikling hadde en tendens til å gjennomføre reformen tidlig/sent, eller om de reflekterer effekter av politikkenningene.

En mer systematisk utprøvnings- og evalueringskultur vil kunne bidra til å gi oss økt innsikt i arbeids- og velferdspolitikkenes virkninger, og dermed på sikt danne grunnlag for bedre politikk på dette området. Dette vil være en særlig aktuell problemstilling dersom politiske myndigheter i årene som kommer ønsker å gjøre nye grep for å erstatte passive kontantytelser, med tilbud om tilpasset arbeid.

## **Politiske motsetninger for fall?**

Det har tradisjonelt vært en nokså tydelig venstre-høyre-akse i den velferdspolitiske debatten, der venstresiden har vektlagt inntektssikringens utjevne og trygghetsskapende effekt, og samtidig minimert problemene knyttet til svakere insenti-



ver for selvforsørgelse, mens høyresiden har vektlagt nettopp insentivproblemene, og samtidig minimert inntektssikringens betydning for utjevning og trygghet.

Vi tror framveksten av ny forskningsbasert kunnskap, vil kunne dempe denne motsetningen. Dette skyldes dels at vi gradvis får mer kunnskap om størrelsen på problemene knyttet til atferdsrisiko, noe som gjør det vanskeligere både å benekte at disse problemene finnes, og å overdrive dem. Men det skyldes også at ny kunnskap kan hjelpe oss å redusere målkonflikten mellom likhet og trygghet på den ene siden, og sterke insentiver for selvforsørgelse på den andre. En dreining av inntektssikring fra primært å være basert på rene kontantoverføringer, til å være basert på betaling for arbeid, vil medføre at personer som strengt tatt kan greie seg selv, får et sterkere insentiv til å gjøre nettopp det. Dette bør være en løsning som appellerer til både venstre- og høyresiden i politikken. Den gir rom for å opprettholde gode inntektssikringsordninger på en bærekraftig måte, og dermed hindre utviklingen av et samfunn med større ulikhet. Den bidrar også til å styrke insentivene folk har til å greie seg selv, og dermed hindre utviklingen av et samfunn, der stadig flere lever på andres arbeid, istedenfor sitt eget.

Selv om forskningen på sitt beste kan hjelpe myndighetene med å minimere målkonflikter, vil det alltid være noen fundamentale motsetninger som består. Forskningen kan her bidra til å gjøre alternativene tydelige. I noen sammenhenger kan god forskning også få dreid ordskiftet bort fra diskusjoner om hvordan faktagrunnlaget egentlig ser ut, og over mot en reell avveining av kryssende hensyn. Store framskritt innenfor den empiriske samfunnsforskningen, gir grunn til å regne med at vi vil få økt kunnskap om viktige sammenhenger i arbeids- og velferdspolitikken i årene som kommer. Det kan gi grunnlag for en bedre og mer evidensbasert politikk, bygget på en kombinasjon av forskningsbasert kunnskap, og gjennomtenkte politiske verdivalg.

## Referanser

- Barth, E. og Moene, K. (2010) Små lønnsforskjeller og store velferdsstater. *Søkelys på Arbeidslivet*, Vol. 27, No. 1-2, 77-86.
- Bratberg, E., Nilsen, Ø. A., and Vaage, K. (2012) Intergenerational correlation in disability benefits receipt. Working Paper 07-2012, Dept of Economics, University of Bergen.
- Bratsberg, B., Fevang, E., and Røed, K. (2013) Job Loss and Disability Insurance. *Labour Economics*, forthcoming.
- Brinch, C. N. (2009) The effect of benefits on disability uptake, Discussion Papers 576, Research Department of Statistics Norway.
- Dahl, G. B., Kostøl, A. R., and Mogstad, M. (2013) Family Welfare Cultures. NBER Working Paper 19237.
- Fevang, E., Hardoy, I., and Røed, K. (2013) Getting Disabled Workers Back to Work: How Important Are Economic Incentives? IZA Discussion Paper No. 7137.
- Fevang, E., Markussen, S. and Røed, K. (2014) The Sick Pay Trap. *Journal of Labor Economics*, forthcoming
- Markussen, S. and Røed, K. (2012) Social Insurance Networks. IZA Discussion Paper No. 6446.
- Markussen, S., Mykletun, A., and Røed, K. (2012) The Case for Presenteeism - Evidence from Norway's Sickness Insurance Program. *Journal of Public Economics*, Vol. 96, 959-972.

- Mogstad, M. and Kostøl, A. (2013) How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review*, forthcoming.
- Rege, M., Telle, K., and Votruba, M. (2009) The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7, No. 5, 754–785.
- Rege, M., Telle, K., and Votruba, M. (2012) Social Interaction Effects in Disability Pension Participation – Evidence from Plant Downsizing. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, No. 4, 1208–1239.
- Røed, K. and Westlie, L. (2012) Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10, No. 3, 518-554.
- Røed, K. and Zhang, T. (2005) Unemployment Duration and Economic Incentives - A Quasi Random-Assignment Approach. *European Economic Review*, Vol. 49, 1799-1825.

## «Felles ansvar for...» Partssamarbeid for arbeidervern og gode arbeidsplasser<sup>1</sup>

*Kristine Nergaard og Sissel Trygstad*

«Tilstandsbeskrivelsen i meldinga, som er utarbeidd i dialog med partane i arbeidslivet, viser at arbeidsforholda i Noreg er gode for det store fleirtalet. Arbeidsforholda er jamt over betre enn i andre land, og dei seinare åra har også svært mange opplevd ei ytterlegare forbetring av arbeidsmiljøet og arbeidsvilkåra».<sup>2</sup>

Slik åpner stortingsmeldingen «Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv», som ble lagt fram i 2011. Meldingen ga en omfattende gjennomgang av arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv. Tilstandsbeskrivelsen er en ganske annen enn før den første arbeidervernloven – fabrikktilsynsloven – ble vedtatt i 1892.

I dette kapittelet diskuterer vi det sentrale partssamarbeidets betydning i utviklingen av lovgivningen på arbeidervernområdet, et partssamarbeid som kan spores tilbake til 1880-tallet. En viktig forutsetning for å få et godt arbeidervern, er imidlertid at det praktiseres på virksamhetsnivå, gjennom det lokale partssamarbeidet. Det er på arbeidsplassene at ansatte utsettes for risiko og farer.

<sup>1</sup> Takk til Anne Mette Ødegård som har kommentert teksten.

<sup>2</sup> Meld. St., 29 (2010-2011).

Norsk arbeidsliv har gjennomgått store endringer de senere årene, noe til det bedre og noe til det verre. Et sentralt spørsmål er om forutsetningene for et velfungerende partssamarbeid er til stede i de bransjene der behovet for vern er størst.

## Innledning

Arbeidervern gir regler som skal fremme et forsvarlig arbeidsmiljø, og de er viktige for å verne arbeidstakernes liv og helse. Før den første arbeidervernloven var blant annet barnarbeid et utbredt fenomen i enkelte bransjer. Søbye (2001) skriver at til tross for at forholdstallet mellom voksne og barn var konstant, medførte industrialiseringen til at det stadig ble flere barn i fabrikkene: «Fabrikkstatistikken for 1870 viste at av 100 'faste Arbeidere' var 6 'fast arbeidende Børn'». <sup>3</sup> Men det var også omfattende utfordringer knyttet til arbeidsforholdene i fabrikkene generelt. For eksempel førte fyrstikkpakkernes streik i 1889 til et stort samfunnsengasjement om arbeidsbetingelser og helsefare på arbeidsplassene. <sup>4</sup>

Fabrikktilsynsloven fra 1892 var den første loven som begrenset datidens omfattende barnarbeid. Loven hadde også bestemmelser om sunnhet og sikkerhet, men gjaldt kun for arbeid i fabrikker. Den ble etter hvert etterfulgt av nye og mer ambisiøse reguleringer, og gjennom 1900-tallet ble arbeidsmiljøet endret til det bedre.

Drøye hundre år etter fabrikktilsynsloven ble tenkemåten rundt arbeidervernet igjen diskutert. Det ble argumentert for at det tradisjonelle beskyttelsesbehovet som kjennetegnet industrisamfunnet ikke lenger var til stede i det mer moderne arbeidslivet. Det ble pekt på at behovene for fleksibilitet og individuell valgfrihet skapte nye betingelser for reguleringer.

Utviklingen i retning av et arbeidsliv uten de tradisjonelle utfordringene knyttet til helse, sikkerhet og vern mot utnyttelse,

3 <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/manden-i-barnet-maa-beskyttes>, Sørby 2001.

4 Bjørnson 1993, Olstad 2009.

viste seg likevel ikke å være entydig. EU-utvidelsen og påfølgende endringer i arbeidsmarkedet, gjorde at man i det første tiåret etter tusenårsskiftet igjen så behovet for å styrke vernet om arbeidstakeres liv og helse.

Arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene har både satt partsamarbeidet under press og aktualisert betydningen av det. Vi omtaler sentrale utviklingstrekk som forklarer det siste tiårets framvekst av nye reguleringstiltak, samtidig som vi også diskuterer hvordan disse samsvarer med en arbeidslivsmodell som bygger på at partene på arbeidsplassen får og tar hovedansvaret for et forsvarlig arbeidsmiljø og arbeidervern. I forlengelsen av dette spør vi hvilken rolle partene på sentralt nivå har hatt i utviklingen av de nye satsningene som er kommet i kjølvannet av arbeidsinnvandringen. Vi starter imidlertid med å gå tilbake i historien og synliggjør hvordan arbeidsmiljøet gradvis vokste fram som et sentralt saksfelt i Norge.

## **Framvekst av et område for offentlige tiltak - de lange linjer**

Arbeidervern – eller reguleringer som skal beskytte arbeidstakerne – har vært en offentlig oppgave siden slutten av 1800-tallet da den første loven om fabrikktilsyn ble vedtatt. Det er likevel en lang vei fra datidens svært begrensede reguleringer til ambisjonene i dagens arbeidsmiljølovgivning, både når det gjelder hvem som omfattes og hva som skal reguleres. I tillegg til regelverksutforming, har offentlige tilsynsmyndigheter fått en enda viktigere rolle. Samtidig har arbeidervern, arbeidsmiljø og arbeidet for gode arbeidsplasser blitt et viktig område for samarbeid mellom partene i arbeidslivet, og for trepartssamarbeidet mellom disse og myndighetene. Arbeidervernreguleringen lå først hos Departementet for det Indre, så hos Handelsdepartementet, før det ble overtatt av det nyopprettede Sosialdepartementet og etter hvert Arbeidsdepartementet (Kommunal- og arbeidsdepartementet).

## Hva reguleres og hvorfor skal myndighetene gripe inn?

Spørsmålet om «arbeidervern» kom for alvor på myndighetenes dagsorden da de dårlige forholdene i deler av arbeidsmarkedet ble et diskusjonstema for forfattere, samfunnsdebattanter, aviser og politikere. Barnearbeid og elendige forhold i deler av industrien førte til krav om offentlige reguleringer. Spørsmålet om regulering var likevel ikke ukontroversielt. På den ene siden var det en frykt for at statlige reguleringer skulle komme i konflikt med «den absolutte næringsfrihet, som den gang var rådende i forholdet mellom arbeidsherren og arbeideren i den nye næringsvei, fabrikkene».<sup>5</sup> På den andre siden ble det argumentert for at tilstandene var så dårlige at samfunnet ikke kunne akseptere dem. Blant annet førte beskrivelser av

5 Rømcke 1943:5.



*Legging av rørgate til Vemork kraftstasjon, høsten 1909/  
Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

arbeidsforholdene i fyrstikkfabrikkene til stort engasjement i favør av at samfunnet måtte påta seg en rolle som regulator. Det sosiale ansvaret vant fram.

### **Fra "fabrikvern" til en lov for alle arbeidstakere**

Som omtalt innledningsvis, ble den første arbeidervernloven vedtatt av Stortinget i 1892, og regulerte «Tilsyn med Arbeide i Fabriker». Loven satte et forbud mot å anvende barn under 12 år i fabrikkarbeid, og regulerte arbeidstid og arbeidsforhold for barn og ungdom i alderen 12-18 år. Samtidig ga loven generelle reguleringer av fysisk arbeidsmiljø (krav til fabrikklokale) og bestemmelser for sikkerhet og vern mot ulykker. Det ble også adgang til å innføre flere bestemmelser i bransjer med særlige utfordringer, i form av forskrifter. Et fabrikktilsyn (Arbeidstilsynet) ble innført for å sørge for at bestemmelsene ble fulgt opp. Tilsynet ble gradvis utvidet og tilført nye stillinger.<sup>6</sup>

Loven av 1892 var begrenset til fabrikker ut fra et argument om at det var her utfordringene var størst. Men en del av begrunnelsen var også fordi motstanden var stor mot å regulere forholdene i mindre håndverksbedrifter.<sup>7</sup> Lovens nedslagsfelt ble i 1909 utvidet til all industriell virksomhet og til håndverksbedrifter med fem eller flere ansatte. I 1936 vedtok Stortinget en lov om arbeidervern som omfattet store deler av arbeidslivet, og i revisjonen i 1956 ble den siste store yrkesgruppen, ansatte i offentlig forvaltning, inkludert.

Ambisjonene bak arbeidervernreguleringene, og dermed departementets ansvarsområde, er også kraftig utvidet i løpet av årene med offentlig regulering av arbeidsmiljøet. I utgangspunktet var formålet å «forebygge arbeidsulykker og å sikre sunne arbeidsvilkår». Loven i 1909<sup>8</sup> la for eksempel til grunn at:

6 Bjørnson 1993.

7 Ibid.

8 Evju (1979) viser til at den sentrale paragrafen i vernesammenheng (§ 5 i loven fra 1909) langt på vei hadde samme innhold i lovene fra 1892, 1909 og 1936, og også i loven av 1956. Først i 1977 fikk man prinsipielle endringer på dette området.



«Arbeidsstederne skal være saaledes indrettet og vedlikeholdt, de personer, som har med betjeningen av maskinerne at gjøre, være saaledes paaklædt, arbeidet i virksomheten skal i enhver henseende være saaledes anordnet og bli utført paa en saadan maate, at arbeidernes sundhet, liv og lemmer er beskyttet saa godt og hensigtsmæssig, som det lar seg gjøre...».(§ 5).

Særlige bestemmelser om vernetiltak i bedrifter og for arbeid der det var behov for slikt fantes for flere typer industriell produksjon. Så kom det arbeidstidsreguleringer (fra 1915 også for voksne arbeidere),<sup>9</sup> bestemmelser om arbeidsreglement og lønnsutbetaling og etter hvert regler om oppsigelse (særlig fra 1936).

### **Arbeidslivets parter som medspillere og motspillere**

Det norske politiske systemet legger generelt stor vekt på å trekke med berørte interesser i viktige beslutningsprosesser, jf. det statsvitenskapelige begrepet om den korporative kanal.

Et kjennetegn ved den norske arbeidslivsmodellen er det omfattende trepartssamarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, som preger politikktutviklingen på arbeidslivsområdet. Trepertssamarbeidet springer i stor grad ut av den praksis som vokste fram mellom arbeidslivets parter i etterkrigstiden, der samarbeid på arbeidsplassene, tillit og ryddige forhold etter hvert ble mer betegnende enn motsetninger og gjensidig mistro. Her var Hovedavtalen av 1935 mellom LO og Norsk Arbeidsgiverforening en milepæl. Den første hovedavtalen inneholdt bestemmelser som forpliktet arbeidsgiver til å rådføre seg med de tillitsvalgte i nærmere angitte situasjoner (§ 6 som ble kalt rådføringsparagrafen).<sup>10</sup> Paragrafene om medbestemmelse ble etter hvert utvidet, og Hovedavtalens del B fra 1966 (Samarbeidsavtale) markerte nye ambisjoner for bedriftsdemokratiet ved å innføre bedriftsutvalg og andre

9 Lovene fra 1892 og 1909 inneholdt ikke bestemmelser om arbeidstid for voksne arbeidere til tross for at dette hadde vært sentrale krav fra fagbevegelsen og venstresiden i datidens politiske landskap allerede på 1880-tallet. De første arbeidstidsbestemmelser for voksne arbeidere kom i 1915, og 1919 kom bestemmelser om 8 timers arbeidsdag og 48 timers uke.

10 Bergh 2010: 21-22 og Byrkjeland 2000, kapittel 5.

organer for samarbeid og medbestemmelse.<sup>11</sup> Samtidig ble det i etterkrigstiden et økt samarbeid på områder som produktivitet, bedriftsutvikling og arbeidsorganisering – basert på lokale aktiviteter, men med en sentral overbygning i form av avtaler, rådgivning og finansiell støtte.

Men samarbeidet har lengre historiske røtter. Partene i arbeidslivet ble tidlig trukket med i utformingen og iverksettingen av tiltak for arbeidervern. Arbeiderkommisjonen (oppnevnt i 1885) la grunnlaget for den første arbeidervernloven. Her var både arbeidere og arbeidsgivere med, inkludert representanter fra den første organiserte arbeiderbevegelsen. I tillegg var stortingspolitikere representert. Det var enighet om å innføre bestemmelser knyttet til sunnhet og sikkerhet (vern mot ulykker), mens forslaget om en normalarbeidsdag var kontroversielt, og oppnådde først flertall i 1915 og 1919. Når det gjaldt tilsyn, ble det argumentert for et statlig tilsyn som kunne sikre at:

«Fabrikkeiere som samvittighetsfullt oppfylte lovens bestemmelser skulle ikke tape i konkurransen med mindre samvittighetsfulle kolleger. For å oppnå dette måtte tilsynet ha en viss slagkraft, og måtte følge den samme praksis i alle deler av landet».<sup>12</sup>

De mer radikale røster var på sin side mindre opptatt av konkurranseforholdene for bedriftene og mer opptatt av at tilsynet skulle «sørge for at det vernet loven ga arbeiderne, ble realisert».<sup>13</sup>

Ved neste korsvei, arbeidervernloven av 1909, ble representanter for partene i arbeidslivet også trukket med i overvåknin-gen av regelverket. De kommunale stedlige tilsynene skulle ha minst en arbeider<sup>14</sup> og et kvinnelig medlem. Det ble opprettet et «paritetisk sammensatt arbeidsråd» med to representanter fra hver av partene, samt en nøytral formann. Arbeidsrådet

11 Falkum 2010, Gustavsen 2010.

12 Bjørnson 1993: 48.

13 Ibid.

14 Her kunne også tillitsvalgte som tidligere hadde vært industriarbeidere sitte, jf. at loven kun gjaldt industriell produksjon.

hadde i oppgave å godkjenne arbeidsreglement og det var ankeinstans i visse saker som ble avgjort av Arbeidstilsynet. I tillegg skulle arbeidsrådet komme med uttalelser på visse områder der regjeringen (Kongen) fattet vedtak og fungere som rådgivende organ for departementet. I 1956 fortsatte ordningen som Arbeidstilsynsrådet og etter hvert som bestemmelser om partsrepresentasjon i styret for Arbeidstilsynet.

Etterlevelse av arbeidsmiljølovgivningen baserer seg i dag i stor grad på partssamarbeid og partsrepresentasjon på arbeidsplassene, gjennom verneapparatet og/eller samarbeid mellom tillitsvalgte og arbeidsgivere. Allerede i 1892 sørget lovverket for at arbeiderne til en viss grad skulle bli hørt når arbeidsreglementene ble utformes. Begrunnelsen for å involvere arbeiderne var at reglementene tidvis inneholdt svært urimelig bestemmelser i arbeidernes disfavør. Dette grep imidlertid ikke inn i det som ble oppfattet som arbeidsgivers styringsrett (selv om arbeidsreglementet skulle godkjennes av departementet, etter hvert av Arbeidsrådet), og først i 1936 ble bestemmelsene endret slik at arbeidsgiver skulle utarbeide arbeidsreglementet i samråd med arbeidernes representanter.



I 1956 ble samarbeidet - og arbeidernes deltakelse i - vernearbeidet betydelig styrket ved at det ble innført verneombud på bedrifter med 20 eller flere ansatte. På arbeidsplasser med mer enn 100 ansatte skulle det opprettes verneutvalg. I arbeidsmiljøloven av 1977 ble bestemmelsene om verneombud utvidet til bedrifter med minst 10 ansatte, og det kom regler om hovedverneombud og arbeidsmiljøutvalg.

### **Fra vern mot fare til utvikling gjennom arbeidet**

Arbeidsmiljøloven av 1977 representerte en vesentlig endring av ambisjonene i vernearbeidet. Navneendringen, fra «arbeidervern» til «arbeidervern og arbeidsmiljø», signaliserte retningen. Fra 2005 er navnet Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

I loven av 1977 satte § 12 ambisjonsnivået:

«Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra både en enkeltvis og samlet vurdering av de faktorer i arbeidsmiljøet som kan ha innvirkning på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.»

Det ble også tatt inn et krav om at «Forholdene skal legges til rette for at arbeidstakerne gis rimelig mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid». Mye hadde skjedd siden 1892, da loven skulle sikre at «Arbeiderenes Sundhet, Liv og Lemmer er beskyttet saavidt gjørligt og på hensigtsvarende Maade».<sup>15</sup>

Arbeidsmiljøloven av 1977 sprang ut av datidens tro på utvikling av arbeidsplassene gjennom «bred medvirkning», ideer som blant annet ble utviklet gjennom prosjekter i regi av partene i arbeidslivet. Samtidig viste forskning at den opprinnelige vernelovgivningingen verken fanget opp utfordringene i det nye arbeidslivet, eller hadde maktet å beskytte arbeidstakerne mot typiske fysiske arbeidsmiljøutfordringer som kjemiske stoffer. I boka *Arbeidsmiljøloven – en merkesak for fag-*

<sup>15</sup> Sitert i Evju 1979 side 13.

*bevegelsen* (utgitt av AOF i 1977) slås det fast at «et godt arbeidsmiljø ikke bare er representert ved fravær av sykdom som følge av arbeid, men at det også gir utfoldelsesmuligheter, frigjør fantasi og skaperevne samtidig som det ikke tapper mennesker for ressurser».<sup>16</sup> Arbeidsmiljøarbeidet skulle endres fra å være regelstyrt til å være en del av virksomhetenes generelle utviklingsarbeid. Samtidig skulle den enkelte arbeidstaker trekkes med i en felles satsning for et bedre arbeidsmiljø.<sup>17</sup> Arbeidsmiljøloven av 1977 ble gjennomgått etter det første tiåret. Utvalget konkluderte med at loven hadde vært en «nødvendig og nyttig lov for arbeidslivet», og slo fast at loven var blitt allment akseptert, og tok avstand fra oppfatninger om at den var et «hinder for økonomisk utvikling og effektiv ressursutnyttelse».<sup>18</sup> Gjennomgangen resulterte i mindre endringer og tilføyeser til loven.

Perioden fra 1977 og framover har vist at et godt arbeidsmiljø fordrer et bredt engasjement. På virksomhetsnivå er arbeidsgivere, vernetjenesten og tillitsvalgtapparatet sentrale aktører. Empiriske funn viser at tilstedeværelse av både tillitsvalgte og verneombud på arbeidsplassnivå forsterker arbeidet med å skape et arbeidsmiljø i tråd med lovens intensjon.<sup>19</sup> Tillitsvalgtes og verneombudenes rolle, og behovet for vern framstår som særlig sterkt i bransjer og virksomheter der den individuelle forhandlingsmakten til de ansatte er liten, og der arbeidskraften er lett utbyttbar. Dette gjelder særlig i deler av privat servicesektor. Som vi skal komme tilbake til har det vært varierende oppmerksomhet mot disse delene av arbeidsmarkedet. På slutten av 1990-tallet var troen på individets makt så stor at både politikere og forskere tok til ordet for å erstatte lovverkets reguleringer med bestemmelser som i større grad la vekt på individuelle tilpasninger og fleksibilitet for arbeidsgiver.

16 Pettersen 1977:78.

17 Gustavsen et al. 1977.

18 NOU 1992: 20: 14

19 Falkum et al. 2009.



*Seildugen Veveri. "Husmorskiftet", januar 1951/Arbeiderbladet/  
Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*



## Et ti-år med store variasjoner

### Det fleksible arbeidsliv og behov for en ny type arbeidervern

I «Nytt millennium – nytt arbeidsliv» (Colbjørnsenutvalget) beskrives utviklingen og ikke minst utfordringene i arbeidslivet ved inngangen til et nytt århundre.<sup>20</sup> Deler av beskrivelsen er preget av 1990-tallets syn på den tiltakende individualiseringen – i samfunnet så vel som i arbeidslivet. Det moderne industrisamfunnet var i en fase der etablerte kollektive referanser ikke lenger hadde samme gyldighet, og der den nye kapitalismen bar med seg en ekstrem individualisering.<sup>21</sup> I denne modernitetsdebatten kom det varsler om institusjonenes død. Fra 1980-årene og utover het det at sentrale institusjoner som staten, kirken, klassene, fagforeningene og familien var i forvitring og man snakket om oppløsnings-tendenser.<sup>22</sup> Det ble blant annet argumentert for at de tradisjonelle arbeidsmarkedsmekanismene hadde vist seg avleggs.<sup>23</sup> I Colbjørnsenutvalgets utredning kunne vi lese om Generasjon X, generasjonen med en fleksibel oppfatning av tidsstruktur, og som gjerne kunne gå på kafe den ene dagen for så å jobbe den neste. For disse kunne rigide strukturer virke hemmende på arbeidsmotivasjonen:

«Behovet for mangfoldig tilknytnings- og arbeidsformer kan synes særlig sterk hos noen medlemmer av Generasjon X. (...) en konsekvens av individualisering kan være at flere og flere sider ved arbeidsforholdet reguleres utenfor partsrelasjonene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ett eksempel er arbeidsmiljøspørsmål. (...) Individualisering kan også tenkes å svekke arbeidstakerens oppslutning om fagorganisasjoner og kollektive løsningsmodeller».<sup>24</sup>

En stadig mer internasjonalisert økonomi, et økende utdanningsnivå, nettverksorganiseringer, flatere organisasjonshierarkier, delegering av innflytelse og ansvar (empowerment) - i tillegg til en generell individualisering – ble framhevet som viktige endringsdrivere ved inngangen til et nytt århundre.

20 NOU 1999:34, Nytt millennium – nytt arbeidsliv?

21 Sørhaug 2001:12, i Trygstad 2004.

22 Trygstad 2004: 22, Lasch & Urry 1987; Featherstone 1987; Beck 1992.

23 Leiulfsrud 2000.

24 NOU 1999:34, s. 35.

I Colbjørnsenutvalgets utredning het det blant annet at til tross for at arbeidsmiljøloven hadde vært en:

«god og fremtidsrettet lov, er det, i lys av de stadig endrede forholdene i arbeidslivet, viktig å vurdere om bestemmelser og reguleringer i loven fortsatt er hensiktsmessige – både ut i fra arbeidsgivers- og arbeidstakers ønsker».<sup>25</sup>

Utvalget stilte spørsmål ved om de reguleringsmodeller og løsninger som ble utviklet for å håndtere industrisamfunnets krav var like hensiktsmessige i «det mer internasjonale informasjons-, opplevelses- og kunnskapssamfunnet».<sup>26</sup> Flertallet i utvalget tok på visse sentrale områder til ordet for en oppmykning av regelverket. Vektleggingen av individet framfor kollektivet utfordret på mange måter hele ideen bak partsamarbeidet.

### **«Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv»**

Colbjørnsenutvalgets innstilling ble etterfulgt av Arbeidslivslovutvalget<sup>27</sup> som gikk igjennom arbeidsmiljøloven, og la fram forslag til omredigert lovtekst sammen med forslag om reguleringer på flere nye områder. Utvalget tok blant annet for seg likebehandling og vern mot diskriminering, varsling, kontroll og overvåkning og ufrivillig deltid, og la fram forlag om nye bestemmelser på disse områdene. Norske forpliktelser i henhold til EØS-avtalen var også et sentralt tema. Arbeidet i utvalget ble konfliktfylt, blant annet fordi regjeringen foreslo og delvis også gjennomførte kontroversielle endringer i bestemmelsene om arbeidstid og midlertidige ansettelser mens utvalget fortsatt var i arbeid. Den nye arbeidsmiljøloven fra 2005 innebar likevel ingen omfattende endring i grunntankene om behovet for arbeidervern og arbeidsmiljølovgivning, eller utforming av bestemmelsene.<sup>28</sup> Den faktiske ut-

25 Ibid. s. 123.

26 Ibid., s. 37.

27 NOU 2004: 5 Innstilling fra Arbeidslivslovutvalget

28 Stortinget vedtok i juni 2005 endringer i adgangen til midlertidige ansettelser og i bestemmelsene om arbeidstid. Disse endringene ble delvis reversert etter regjeringsskiftet høsten 2005. Man kan likevel argumentere for at dette i større grad var et ønske om liberalisering og deregulering av enkelte bestemmelser enn en gjennomgående endring i tanken om arbeidervern og arbeidsmiljø.



viklingen på 2000-tallet førte imidlertid til økt oppmerksomhet om de klassiske arbeidsmiljøutfordringene; vern mot ulykker, sikkerhet for helse og en sikring av grunnleggende rettigheter i arbeidslivet. Et drøyt tiår etter framleggingen av Colbjørnsensutvalgets utredning kom Arbeidsdepartementet med meldingen «Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv».<sup>29</sup> Her identifiserte departementet flere utfordringer for «enkeltmennesket og for samfunnet». Renhold og restaurantvirksomhet ble trukket fram som eksempler på bransjer preget av «mange useriøse verksemdar og sosial dumping». Det ble også vist til en mer generell fare for at useriøsitet og sosial dumping skal bre om seg i det norske arbeidslivet og svekke den utjamnende «arbeidslivsmodellen vår og grunnlaget for eit effektivt næringsliv».<sup>30</sup>

Et viktig bakteppe for tilstandsrapporten til Arbeidsdepartementet var et norsk arbeidsmarked som stadig ble mer integrert i det europeiske, med store forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom landene. Meldinga framhevet følgende tiltak for å demme opp for useriøsitet: mer medvirkning og partssamarbeid, bransjerettede satsingar, en aktiv gjennomføring av IA-avtalen, ansvarliggjøring av arbeidsgiverens rolle i arbeidet for økt seriøsitet, et sterkere offentlig tilsyn, mer kunnskap om arbeidslivsspørsmål, fortsatt stor oppmerksomhet mot sosial dumping og oppmerksomhet knyttet til særskilte HMS-utfordringer, herunder nattarbeid og kjemikalier.

Dersom vi sammenlikner situasjonsbeskrivelsen og løsningsene i 1999 med de som Arbeidsdepartementet fremmer i 2011, ser vi konturene av to ulike arbeidsmarkeder og arbeidsliv. De gode arbeidsplassene, der høyt utdannede arbeidstakere kan realisere sitt potensial gjennom utviklende arbeidsoppgaver eksisterer, og er antakelig blitt flere. Samtidig er oppmerksomheten flyttet fra disse til økt forekomst av «gammeldagse» arbeidsmiljøproblemer i form av risikofylt arbeid og dårlige lønns- og arbeidsvilkår.

<sup>29</sup> Meld. St. 29 (2010-2011), s. 15.

<sup>30</sup> Ibid.

## Økt mobilitet av arbeid og tjenester

Da Colbjørnsenutvalgets utredning kom, var mobiliteten i det internasjonale arbeidsmarkedet lav: «Til tross for relativt store flyttebølger i flere land, har inn- og utvandring bare bidratt til marginale endringer i landenes folketall».<sup>31</sup> Samtidig forutså utvalget økt mobilitet, fordi internasjonale avtaler om fri bevegelse av arbeidskraft var inngått. EØS-avtalen knyttet Norge til det indre markedet, med fri bevegelse av arbeid, varer, kapital og tjenester. Men utvalget så neppe for seg en slik mobilitet som EU-utvidelsene i 2004 og 2007 førte til. Et stramt arbeidsmarked i kombinasjon med et høyt lønnsnivå gjorde Norge attraktivt for de nye EU-borgerne. Om lag 60 prosent av sysselsettingsveksten fra 2004 til 2011 har kommet fra arbeidsinnvandring, og for 2011 var andelen enda høyere.<sup>32</sup> I tillegg viser Andersen og medforfattere til at et stort antall utstasjonerte arbeidstakere, underentreprenører og andre tjenesteytere også har inntatt det norske arbeidsmarkedet.<sup>33</sup> Den store arbeidsinnvandringen til Norge er kanskje den viktigste årsaken til at det tradisjonelle arbeidervernet igjen ble satt høyt på partenes dagsorden, og da særlig i bransjer med stor tilstrømming av arbeidsinnvandrere. Dette har ført til nye typer tiltak og nye områder for samarbeid, men også til nye konfliktlinjer og uenighet mellom partene.

## Nye utfordringer for arbeidervern i et internasjonalisert arbeidsliv

«Og det er områder i arbeidslivet hvor forholdene ikke er slik jeg, eller noen av dere som er her, ønsker de skal være. Særlig gjelder dette deler av renholdbransjen, hotell- og restaurant, transport og bygg- og anlegg. Derfor er også kampen mot sosial dumping så viktig for meg og resten av regjeringen».<sup>34</sup>

31 NOU 1999:34, s. 15.

32 Meld. St. 1 (2012–2013): 35.

33 Andersen et al. 2009:7.

34 Tale av arbeidsminister Hanne Bjurstrøm på Arbeidsmiljøkongressen i Bergen 20. oktober 2010.

Det siste tiåret har diskusjonen om arbeidsmiljø og arbeidervern igjen anskueliggjort at arbeidsforholdene i deler av arbeidslivet er så dårlige at samfunnet ikke kan akseptere det. Her har institusjoner på virksomhetsnivå som verneapparat, internkontroll eller samarbeid på arbeidsplassen ikke lyktes i å sikre gode og trygge arbeidsplasser.

### **Arbeidsinnvandrere fra øst inn i bygg, anlegg og industri**

EU-utvidelsen i 2004 og 2007 ga arbeidstakere fra de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa tilgang til det norske arbeidsmarkedet. En viktig del av arbeidsinnvandringen kom i bransjer med tradisjon for kollektive reguleringer og partsamarbeid, som bygg- og anlegg. Dette var bransjer som ikke var ukjente med utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser, og der partene og myndighetene tidligere hadde vist vilje til å samarbeide om tiltak. Ordningen med regionale verneombud har for eksempel lange tradisjoner i bygg og anlegg, og var innrettet på å nå ut til mindre arbeidsplasser uten tillitsvalgte eller verneapparat. «Leiefirma» og kontraktørvirksomhet var gammelt nytt og ble knyttet til brudd på arbeidstidsbestemmelser, skatteunndragelser og konkurransevridding lenge før arbeidsinnvandringen fra øst.<sup>35</sup> Utfordringene var delvis knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft på tvers av de nordiske landene.

Tilstrømmingen av arbeidstakere fra de nye EU-landene førte raskt til spørsmål om de tradisjonelle virkemidlene for å sikre ryddige forhold i arbeidslivet var gode nok for å hindre det som ble betegnet som sosial dumping. Media så vel som fagforbund, tillitsvalgte og tilsynsmyndighetene avdekket eksempler på arbeidstakere som jobbet under betingelser som var langt dårligere enn det som var vanlig i norsk arbeidsliv, og det ble vist til brakker og boliger med svært lav standard. Samtidig var det bekymringer for hvordan tilstrømmingen av lavt lønnet arbeidskraft påvirket konkurransevilkårene i bransje(e) generelt – ville dette føre til at arbeidstakere på «norsk lønn» ble utkonkurrert eller ville det gi økt press

35 Stokland 1989; NOU 1997: 21.

mot tariffavtalene? Også arbeidsgiverne så utfordringer, ikke minst gjaldt dette mindre håndverksbedrifter som opplevde at det var vanskelig å konkurrere.

Et trepartssamarbeid om seriøsitet i byggebransjen ble allerede i 2002 initiert av arbeidsgiversiden (Byggenæringens Landsforening) med deltakelse fra Fellesforbundet og ulike tilsynsmyndigheter. Hensikten var å samle næringene og myndighetene for å effektivisere innsatsen mot blant annet svart arbeid. Tematikken kom også raskt på forhandlingsagendaen. Innleie av arbeidskraft og utsetting av arbeid ble tema i lønnsoppgjøret i byggebransjen i 2004, og bransjen fikk forsterkede reguleringer inn i tariffavtalen. Men i forbindelse med EU-utvidelsen kom det krav om nye og kraftigere tiltak fra myndighetenes side, inkludert bruk av en så langt uprøvd lov (allmenngjøringsloven). Det første allmenngjøringsvedtaket kom i 2004, og iverksatte et helt nytt prinsipp i norsk arbeidsliv - et minstelønnsnivå fastsatt av myndighetene gjennom en forskrift. Tiltakene fulgte så som perler på snor; bestemmelser om ID-kort, informasjons- og påseplikt for oppdragsgiver, innsynsrett for tillitsvalgte og solidaransvar for lønn. En ny agenda var satt, og denne skulle prege dagsordenen for arbeidsmiljøarbeidet de kommende årene.

### **Privat servicesektor**

De første årene etter EU-utvidelsen var oppmerksomheten særlig rettet mot byggebransjen og deler av industrien, der mange av arbeidsinnvandrerne fra øst fikk arbeid. Etter hvert ble søkelyset også rettet mot deler av privat servicesektor som renhold, utelivsbransjen og deler av transportsektoren. Mange av virksomhetene i disse bransjene er små og mellomstore, og gjennomstrømmingen er høy, både når det gjelder ansatte og virksomheter. Her medførte arbeidsinnvandringen fra øst til at allerede eksisterende problemer vokste.

## Renhold

Renholdsbransjen har en lang historie i form av bekymringer for arbeidstakernes vilkår og bransjens seriøsitet. Allerede på 1970-tallet ble dette tematisert fra Stortingets talerstol:

«Det er mange av disse små byråene som går omkring med 'kontoret i lomma'. (...) når disse små byråene kommer med tilbud som ligger langt under gjennomsnittet blir det vanskelige konkurranseforhold. Dette kan igjen føre med seg at de andre byråene kan falle for fristelsen til å følge med på galoppen. Dette slår igjen ut i kortere arbeidstid, hardere arbeidspress og mindre lønn for rengjøringsassistenter».<sup>36</sup>

Den første NOU-en som omhandlet bransjen kom i 1981, og ble etterfulgt av nye utredninger og tiltak innen rammen av et toparts- og trepartssamarbeid. I 1993 ble det opprettet en frivillig godkjenningsordning for virksomheter i bransjen – Ren utvikling. Hensikten var å få bedrifter til å etterleve bestemmelser i arbeidsmiljøloven og skatteloven. Ren utvikling kan betraktes som et forsøk på «myke reguleringer»<sup>37</sup> men fikk kun betinget suksess. Også andre typer tiltak ble prøvd ut. Bransjen og yrket ble profesjonalisert i form av standarder, nye renholdsteknikker og mulighet for å ta fagbrev.

Samtidig var utfordringene fortsatt markante. Useriøse virksomheter framsto som et stadig mer presserende problem for de seriøse arbeidsgiverne, for arbeidstakerne og for myndighetene. Lave oppstartskostnader og få krav til formelle kvalifikasjoner gir muligheter for å tjene raske penger for aktører som driver på kant eller utenfor lover og regler. Økt konkurranse i form av anbudsregimer og kundens jakt på billigst mulige tjenester bidro til et intensivert arbeidspress for arbeidstakere som allerede hadde tungt arbeid. Bransjen er preget av at mange arbeidstakere har lav formell kompetanse og at mange jobber deltid. I storbyene hadde innvandrere overtatt mange av jobbene. Dermed kunne språkproblemer, svak posisjon på arbeidsmarkedet og mangelfull kjennskap til egne rettigheter føyes til utfordringene. I 2010 var kun en drøy

36 Interp. fra repr. Kjell Helleland, Ap, 21. januar 1976.

37 Sisson & Marginson 2001.

tre del av de ansatte i renholdsbransjen uten innvandringsbakgrunn, og andelen med bakgrunn fra Øst-Europa hadde økt markant på få år.<sup>38</sup>

### **Uteliv**

Også utelivsbransjen har en historie med dårlig ansettelsesvern, ugunstige arbeidstider og innslag av trakassering.<sup>39</sup> I bransjen finner vi arbeidstakere fra hele verden. Men i motsetning til renhold er dette en bransje som også sysselsetter mange studenter, enten i deltidsstillinger eller som ekstrahjelper og tilkallingsvikarer. Samlet sett gir dette høy turnover blant ansatte i bransjen, noe som vanskeliggjør organisering av arbeidstakere, rekruttering av tillitsvalgte og verneombud, og det setter store krav til arbeidsgivere når det gjelder opplæring i helse, miljø og sikkerhet (HMS). Deler av bransjen sliter også med innslag av svart arbeid, skatte- og avgiftsunndragelser og salg av smuglervarer. En ny utvikling de siste ti årene er en stadig større andel av eiere med utenlandsk bakgrunn. Noen av disse har ingen eller svært begrensede kunnskaper om arbeidsmiljølovens bestemmelser når det gjelder krav til arbeidsavtale, stillingsvern, arbeidstid samt risiko knyttet til fysisk og psykososialt arbeidsmiljø. Krav til HMS-opplæring for arbeidsgivere er i mange tilfeller totalt ukjent.<sup>40</sup>

### **Et arbeidsliv med nye utfordringer**

En utfordring er at mange av arbeidsinnvandrerne har dårlig kjennskap til norsk språk og til lover og regelverk i arbeidslivet. En del er utstasjonerte fra et selskap i hjemlandet, og skal i utgangspunktet kun arbeide i Norge i en avgrenset periode. Andre forsøker å etablere seg mer permanent i det norske arbeidsmarkedet. Dårlige norskkunnskaper er også et problem for andre grupper av innvandrere, ikke minst de som er nye i landet. Mangelfull kjennskap til norsk språk er ofte kombinert med en svak posisjon i arbeidsmarkedet, noe som gjør at det heller ikke er lett å klage på dårlige betingelser eller skifte til

38 Berge et al. 2013.

39 Berntsen 2010.

40 Fafo, Arbeidsforhold i utelivsbransjen, under arbeid.

en annen arbeidsgiver. De mest utsatte arbeidstakerne mangler dessuten lovlig arbeidstillatelse, og står i realiteten uten mulighet for å melde fra. Manglende språkkunnskaper utgjør i seg selv en utfordring for vernearbeidet. Dette spenner fra muligheten for å lese instruksjoner ved bruk av rengjøringsmidler med kraftige kjemikalier til å forstå betydningen av sikkerhetsprosedyrer og bruk av verneutstyr i byggebransjen.<sup>41</sup> Tall fra arbeidstilsynet er i den forbindelse dystre lesing. De viser at risikoen for å bli skadet er 2,13 ganger større for utenlandske arbeidstakere enn for norske. I 2012 døde 42 personer i forbindelse med arbeidet. Ni av disse var utenlandske (21 prosent).<sup>42</sup> En del utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere har liten kunnskap om og forståelse av verneombudenes rolle og oppgaver.

Arbeidsinnvandrernes lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til måten arbeidsforholdet er organisert på. Mange arbeider gjennom et bemanningsforetak, hos underleverandører eller i selskaper som påtar seg oppdrag (triangulære arbeidsforhold). Reglene for utleie (og innleie) av arbeidskraft ble endret i 2000, da det ble åpnet for utleie av arbeidskraft innen alle yrker. Men den store veksten i bemanningsbransjen kom først med arbeidsinnvandringen, og var særlig markant i byggebransjen. Bemanningsselskapene orienterte seg imidlertid raskt til andre bransjer, blant annet helsevesenet. Også her ble arbeidskraften i hovedsak hentet utenfra, fortrinnsvis fra Sverige. I tillegg førte EU-utvidelsen til et marked for utenlandske underleverandører med utstasjonerte arbeidstakere. For arbeidsmiljøarbeidet – og partssamarbeidet generelt – medfører triangulære arbeidsforhold av denne typen ekstra utfordringer. Ikke bare er arbeidstakerne og selskapene i hovedsak uten tariffavtale, tillitsvalgte og i mange tilfeller uten særlig kjennskap til norsk arbeidsliv. I tillegg må ansvaret for opplæring, kontroll og oppfølging av arbeidsmiljøreglene avklares mellom oppdragsgiver og oppdragstaker. Dette kan

41 Se f.eks. Bråten m.fl. 2013, kapittel 6; Trygstad m.fl. 2012, kapittel 4.

42 Årsrapport for 2012, Arbeidstilsynet, <http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=237759>.

gi utfordringer både for kundebedrift, utleier og arbeidstaker.<sup>43</sup>

En lite gjennomsliktig bedriftsstruktur trekkes også fram som et problem i bransjer med mange arbeidsinnvandrere, og da først og fremst i bedrifter som i hovedsak baserer seg på utenlandsk arbeidskraft. Bedrifter opprettes og legges ned raskt slik at oppfølging av eventuelle lovbrudd blir vanskelig, det er «kjeder» av bedrifter som gjør det krevende å identifisere den reelle eieren, og det er utenlandsk etablerte eller utenlandsk registrerte bedrifter der innsyn generelt er vanskelig fordi virksomheten (formelt) hører hjemme i et annet land.<sup>44</sup> Men denne typen utfordringer er ikke bare knyttet til utenlandske virksomheter. Også i deler av privat servicesektor, blant annet renhold og uteliv, er høy gjennomstrømming av bedrifter og manglende innsyn en utfordring både for offentlig kontroll og for arbeidet med arbeidsmiljø mer generelt. I de tilfeller der regelbrudd avdekkes, finner tilsynsmyndighetene ofte flere typer lovbrudd; arbeidstakere som ikke er registrerte, manglende innrapportering av omsetning osv.<sup>45</sup> Arbeidstakere som ikke er registrert vil i praksis være unndratt ordi-nært vern, og bedrifter som unndrar seg skatt og arbeidsgiveravgift påvirker i tillegg konkurransevilkårene innad i en bransje.

### **Nye og sterkere virkemidler**

Både utfordringene i bransjer med høy arbeidsinnvandring og den økende bekymringen for arbeidsforholdene i deler av privat servicesektor, har ført til nye reguleringer og til en skjerping av kontrollen i regi av offentlige tilsynsorganer. Tiltakene spenner vidt, fra fastsettelse av ufravikelige minstestandarder (såkalt harde reguleringer) til trepartssamarbeid for bransje-utvikling.

43 Se Nergaard m.fl. 2011.

44 Alsos & Steen Jensen 2013, Eldring et al. 2011, Trygstad et al. 2011.

45 Berge m.fl. 2013 drøfter blant annet bedriftsstruktur.



Lov om allmenngjøring av tariffavtaler (allmenngjøringsloven) ble vedtatt i 1993, men ble som tidligere omtalt først anvendt i etterkant av EU-utvidelsen. Loven åpner for å benytte allmenngjøring for å «sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet». Det første vedtaket kom høsten 2004, og omfattet sju landbaserte petroleumsanlegg. Dette ble fulgt av flere vedtak som etter hvert omfattet hele byggebransjen (2006), skips- og verftsindustrien (2008), jordbruks- og gartnerinæringen (2009) og renholdsbransjen (2011).

I etterkant av de første allmenngjøringsvedtakene, har myndighetene også innført nye bestemmelser for å styrke *etterlevelsen* av vedtakene. De som benytter tjenesteleverandører innen et allmenngjort område har fått økte forpliktelser for å følge opp at bestemmelsene følges hos underleverandører (informasjons- og påseplikt). De risikerer også å få en økonomisk forpliktelse i tilfeller der en underleverandør ikke betaler lønn i henhold til allmenngjorte bestemmelsene (solidaransvar). Tillitsvalgte i kundebedriften har fått en lovfestet innsynsrett, og dermed et redskap for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår blant arbeidstakere som utfører oppdrag på arbeidsplassen. Videre er offentlig sektor viktige kunder innen kjøp av renholdstjenester, byggetjenester og når det gjelder innleie av arbeidskraft. Det er nå mulig å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i statlige så vel som kommunale kontrakter.<sup>46</sup>

Nye tiltak skal også bidra til økt innsyn og hindre uregistrert arbeid og omsetning, som obligatoriske ID-kort for byggebransjen (2008) og renholdsbransjen (2012). Det er videre innført et register for bemanningsforetak og en mer omfattende godkjenningssystem for renholdsbedrifter. Begge de sistnevnte er obligatoriske i den betydning at det er forbudt for bedrifter å kjøpe tjenester fra selskaper som ikke står i disse registrene/ordningene. De forsterkede tiltakene har gitt

46 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

tilsynsmyndighetene, og i første rekke Arbeidstilsynet, nye oppgaver med å føre tilsyn med disse ordningene samt oppfølging av allmenngjøringsvedtak. Samtidig er tilsynsaktiviteten overfor utsatte bransjer styrket. Ordningen med regionale verneombud (RVO) er også utvidet. Som omtalt tidligere har man innen bygg og anlegg lenge hatt en ordning med regionale verneombud (RVO). En lignende ordning med RVO innen hotell, restaurant og renhold kom gradvis på plass i løpet av 2012-2013. Dette må ses i lys av at verneombudene står svakt eller er fraværende i deler av privat servicesektor.

Det er også tatt initiativer til et sterkere trepartssamarbeid om seriositet i utsatte bransjer. I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2010 (frontfagsforhandlingene) rettet Fellesforbundet og Norsk Industri en henvendelse til statsministeren om slike bransjeprogram, noe som ble besvart positivt. Først ut var renhold, og her skulle bransjeprogrammet fungere som et pilotprosjekt. Også innen uteliv og transport er bransjeprogrammene under etablering. Bransjeprogrammene var fra Stoltenberg-regjeringen ment som en langsiktig og langvarig satsing der målet var å bedre arbeidsforhold, medbestemmelse, arbeidsmiljø og sikkerhet i bred forstand.<sup>47</sup>

## **Partssamarbeid om gode arbeidsplasser?**

I et velorganisert arbeidsliv vil representanter fra både arbeidsgivere og de ansatte vise vilje til å samarbeide. Partene kjenner sine rettigheter og plikter, de vil være åpne for kompromisser og være villige til å gi og ta. I tidligere prosjekter har vi bedt tillitsvalgte og ledere definere hva de legger i et velfungerende partssamarbeid. Her er to illustrerende svar fra industrien:

At det er respekt for partenes forskjellige ståsted og likevel et felles mål. Det er også viktig at begge sider er innstilt på å ta og gi. De formelle ordningene er ikke tilstrekkelige for et godt partssamarbeid. Hvis man bare møtes i de formelle settingene, vil det fort oppstå konflikter (tillitsvalgt, industri).<sup>48</sup>

47 Prop. 1 S (2010-2011), s. 19.

48 Alsos & Trygstad 2013:40.

Du kan ikke lovgi respekt for mennesker. Det må ligge i ryggmargen hos en leder.. Lov- og avtaleverket er selvsagt svært viktig, men vi er 'beyond that'. Medbestemmelse og sikkerhetsarbeid er et utgangspunkt for alt vi gjør (direktør, industri).<sup>49</sup>

I offentlig sektor og i store bedrifter innen industri og bygg, er det som regel sterke partsforhold: organisasjonsgraden på arbeidstakersiden er høy, arbeidsgiver er organisert og bedriften er omfattet av tariffavtale. Kollektive partsforhold er naturligvis ingen garanti for et godt fungerende lokalt samarbeid om arbeidsmiljø. Et godt organisert verneapparat i form av verneombud og arbeidsmiljøutvalg er viktige aktører i samarbeid om arbeidsmiljø.

Mange av arbeidsinnvandrerne befinner seg i bransjer med lav organisasjonsgrad, dårlige partsforhold og der verneapparatet står svakt. Organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrerne selv er også lav. Et åpenbart fellestrekk for privat servicesektor er at organisasjonsgraden både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er lavere enn i arbeidslivet for øvrig. Tariffavtaledekningen er spesielt lav i bemanningsbransjen, men også i bransjer som renhold og restaurantvirksomhet er det mange mindre virksomheter uten tariffavtale og uten tillitsvalgte. Dette skaper utfordringer knyttet til tradisjonelt partssamarbeid, noe som er forsøkt illustrert i figuren under. Et svakt eller manglende partsforhold påvirker ikke minst hvilke virkemidler som kan tas i bruk i arbeidet for å sikre gode lønns- og arbeidsvilkår i bransjer med mange arbeidsinnvandrere og andre som stiller svakt i arbeidsmarkedet.

<b>Organisasjonsgrad på arbeidsplassen</b>			
	Høy	Middels	Lav/ikke
Tariffavtale	Sterke partsforhold	Sårbare partsforhold	Svake partsforhold
Ikke tariffavtale	Alternativt samarbeid?	Sårbare partsforhold	Manglende partsforhold

*Figur.1. Forholdet mellom tariffavtale, organisasjonsgrad og partsforhold*

*Kilde: Berge et al. 2013:79.*

49 Falkum et al. 2009:81.

Tariffavtalen er det sentrale instrumentet for regulering av lønns- og arbeidsvilkår i norsk arbeidsliv. Det finnes ikke noen lovfestet minstelønn, med unntak av områder som er omfattet av et allmenngjøringsvedtak. Når vi her understreker viktigheten av kollektive partsforhold, er det fordi deler av privat servicesektor er kjennetegnet av lett utbyttbar arbeidskraft og svak individuell forhandlingskraft. De ansatte er svært sårbare overfor arbeidsgivere som tilbyr dårlige lønns- og arbeidsvilkår.<sup>50</sup> I denne type bransjer vil tariffavtale og tillitsvalgte på arbeidsplassen kunne gjøre en forskjell.

På **sentralt nivå** kan tariffpartene bli enige om tiltak for å styrke bransjens anseelse. Dette er beskrivende for renhold og bygg. Her framstår samarbeidet på sentralt nivå som godt. I 2013 er for eksempel samarbeidet i renholdsbransjen preget av optimisme – man har en tro på at man skal få til en endring. Like fullt er partene avhengig av støtte i sitt bakland. De må vise at iverksatte tiltak fungerer ute i virksomhetene. Hvis så ikke skjer, vil en vellykket snuoperasjon kunne bli forhindret av motstridende interesser på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

**I byggebransjen, blant entreprenører i anleggsbransjen og i verftene** har man som regel velfungerende klubber i de større bedriftene. Dette avspeiles også på bransjenivå; organisasjonene er vant til å delta i utviklingsprosjekter som enten involverer to eller tre parter. Tillitsvalgte på lokalt nivå vet hvordan brakkene skal være utstyrt, det er rutiner knyttet til fastlegging av arbeidstidsordninger og både tillitsvalgte og bedriftens ledelse samarbeider på en lang rekke områder til bedriftens beste. Samtidig er det lav organisasjonsgrad og få tillitsvalgte i de delene av bransjen som i hovedsak sysselsetter utenlandsk arbeidskraft. Dette er gjerne bedrifter som kommer inn på større byggeplasser og anlegg som underentreprenører. Resultatet er at et tradisjonelt sterkt partsamarbeid eksisterer side om side med virksomheter uten

50 Berge et al. 2013.

kapasitet for dette - ofte på samme byggeplass eller på samme verft.

I **privat servicesektor** er ikke utfordringene med å få til et partsamarbeid avgrenset til utenlandske virksomheter. Den lave organisasjonsgraden, særlig i utelivsbransjen, og høy gjennomstrømming av arbeidskraft, gjør det krevende å organisere og beholde medlemmene. Virksomheter og fagforbund opplever at det gjennomgående er vanskelig å rekruttere tillitsvalgte og verneombud, samt å beholde dem i vervene over tid. Dessuten får disse ofte liten tid til å skjøtte sine verv, og må bruke fritida til dette arbeidet. I renhold og i deler av transportbransjen møter de tillitsvalgte heller ikke medlemmene på daglig basis, siden disse er spredt i kundebedrifter der de utfører sine arbeidsoppgaver eller de er på veiene. I mange bedrifter mangler man også tradisjon for partssamarbeid, medbestemmelse og vernearbeid. Det resulterer ofte i at ledelse og tillitsvalgte bare møtes når det er saker av negativ karakter som må tas opp. Det er lite samarbeid om utviklingen av gode arbeidsplasser.

## Har kundene et ansvar?

I bransjer som sliter med useriøsitet, er det viktig å øke kundenes bevissthet. I utgangspunktet er kunder som jakter billigst mulig pris versus myndigheter som ønsker mer ryddige forhold i utsatte bransjer et eksempel på motstridende interesser som kan vanskeliggjøre endringsprosesser.<sup>51</sup>

Undersøkelser i renholdsbransjen, utført før allmenngjøringsvedtaket i 2011, viste at kundene sjelden etterspurte dokumentasjon om arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjaldt også offentlige innkjøpere, som på det tidspunktet var omfattet av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (ILO 94).<sup>52</sup> Også i bemanningsbransjen pekes det på at kunder som ønsker lavest mulig pris bidrar til økt useriøsitet. Dette gjelder for eksempel når arbeidskraften til-

<sup>51</sup> Oliver 1991:162.

<sup>52</sup> Trygstad et al. 2011.

bys til en pris som åpenbart ikke ville være bærekraftig for utleier hvis lønn- og arbeidsvilkår skal holde et nivå som er regnet som standard i norsk arbeidsliv. Det er derfor ikke bare useriøse bedrifter som må sanksjoneres, også useriøse kunder. Innen enkelte bransjer vil kundebedriftene ha et formelt ansvar gjennom vedtak om allmenngjøring eller regelverket som fulgte i kjølvannet av vikarbyrådirektivet (likebehandling og solidaransvar). Men kunder kan velge å påta seg et utvidet ansvar, uten at det følger av lovverket, fordi de ønsker å opptre ansvarlig eller de frykter negative medieoppslag. Det sistnevnte vil være en belastning, særlig for offentlig sektor eller for store bedrifter med et merkenavn å ivareta.

Tillitsvalgte i kundevirksomheten vil kunne spille en viktig rolle med hensyn til bedrede lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som jobber hos underleverandører eller er innleid. I en kvalitativ undersøkelse i 2010 spurte vi tillitsvalgte fra ulike bransjer om de hadde undersøkt hva slags lønns- og arbeidsvilkår renholdere hadde. Få hadde viet dette oppmerksomhet. I august 2013 ble tillitsvalgte fra ulike LO-forbund spurt om de hadde undersøkt renholdernes lønns- og arbeidsvilkår. Det var kun et mindretall som hadde kontrollert om leverandøren av renholdstjenester var godkjent, om det ble betalt lønn i henhold til allmenngjort tariffavtale eller om renholdsvirksomheten hadde utstyrt sine ansatte med ID-kort.<sup>53</sup> Også i bygg og industri var det en god del tillitsvalgte som oppga at de sjelden ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår blant ansatte hos underleverandører eller innleide.<sup>54</sup> Forklaringene kan være flere. Det kan være at tillitsvalgte først undersøker når de har en konkret mistanke om at regler brytes. Men det kan også skyldes manglende kunnskap, manglende prioriteringer eller at de stoler på at arbeidsgiver kontrollerer. I den del tilfeller er det også krevende for tillitsvalgte å få tilstrekkelig informasjon.

53 Hagen 2013.

54 Eldring et al. 2011.

## **Diskusjon og avslutning**

Norsk arbeidsliv har tradisjon for samarbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakere og deres representanter om utvikling av bedrifter og bransjer. Dette er ikke begrenset til bedriftsutvikling, men omfatter også samarbeid om arbeidsbetingelsene, ofte med myndighetene som en sentral part. Det siste tiåret har arbeidet for et Inkluderende arbeidsliv, etter- og videreutdanning, styrket innsats for lærlingeplasser, samarbeid om forskning og innovasjon (bedriftsutvikling) eller tiltak for større stillinger og mot ufrivillig deltid, vært sentrale eksempler. I dette kapittelet konsentrerer vi oss om samarbeidet som er knyttet til arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår.

### **Arbeidsinnvandring og behovet for tradisjonelt vern**

Ved inngangen til 2000-tallet reiste Colbjørnsenutvalget spørsmål om det fleksible arbeidslivet med individuelt orienterte arbeidstakere kunne la seg regulere av sentrale bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Utvalget argumenterte for en oppmykning av reguleringene. Drøye ti år senere ble oppmerksomheten igjen trukket mot behovet for å sikre arbeidstakerne basale arbeidsvilkår. Det har dreid seg om spørsmål knyttet til risiko og sikkerhet på arbeidsplassen, stillingsvern og arbeidsavtaler, det har handlet om arbeidstid, lønnsdumping og uverdige boforhold. Oppmerksomheten har i særlig grad vært rettet mot de delene av arbeidslivet der disse grunnleggende arbeidsvilkårene har vært under sterkt press, blant annet på grunn av økt arbeidsinnvandring fra land i Øst- og Sentral-Europa.

EU-utvidelsen falt i tid sammen med en norsk økonomi på opptur, påfølgende stor utbyggingsaktivitet og mangel på arbeidskraft. Bygg- og anleggsbransjen hadde imidlertid tradisjon for kollektive reguleringer og partssamarbeid. Bruk av utenlandsk arbeidskraft og kontraktørvirksomhet var heller ikke nye fenomener i bransjen. Like fullt vakte strømmen av arbeidsinnvandrere bekymring hos partene og myndighetene, både med hensyn til konkurransevilkårene i bransjen generelt

og dårlige lønns-, arbeids- og boforhold spesielt. Dette utløste etterspørsel etter nye typer tiltak.

På politisk nivå er bekymringene også knyttet til utviklingen i deler av privat servicesektor, der flere problemer framstår samtidig: det jukses med skatt og moms, arbeidstakerne registreres ikke eller jobber mye mer enn innregistrert arbeidstid, lønns- og arbeidsvilkårene er dårligere enn det som er lovlig og ansett som sosialt akseptable. Hvordan arbeidsplassene innen privat servicesektor utvikles er viktig. Bransjer som uteliv og renhold er for mange det første møtet med norsk arbeidsliv. Bransjene fyller dermed viktige funksjoner i arbeidsmarkedet, og bidrar til å mobilisere arbeidsstyrken. Samtidig er mange av disse arbeidstakerne svært sårbare i møtet med useriøse arbeidsgivere, både på grunn av liten kjennskap til lover og regler og/eller fordi norskkunnskapene er dårlige. Sammenliknet med andre deler av arbeidslivet er organisasjonsgraden lav, og partssamarbeidet er langt mer sårbart. I tillegg har politikerne vært bekymret for at sosial dumping skal bre om seg i arbeidslivet, og utfordre vår arbeidslivsmode

### **Myke og harde reguleringer side om side**

Tiltakene som er innført kan betraktes som en kombinasjon av det som gjerne omtales som harde og myke reguleringer. Sisson og Marginson (2001) argumenterer for at myke og harde («soft and hard») reguleringsmekanismer best kan defineres som kontraster til hverandre. Mens myke reguleringer gjerne viser til generelle prinsipper, er harde reguleringer rettet inn mot spesifikke rettigheter og plikter. I den grad myke reguleringer faktisk retter seg inn mot rettigheter og plikter, angir de gjerne et slags minimum i motsetning til harde som viser til en standard. Videre fordrer myke reguleringer gjerne forhandlinger og operasjonalisering på lavere nivå. Praktisering av medvirkning vil være eksempel på en slik type myk regulering. Harde reguleringer viser imidlertid til bestemmelser som er definert på sentralt nivå. Mens det å følge myke reguleringer gjerne bygger på ideen om et sosialt ansvar, inneholder harde reguleringer sanksjoner, de



førstnevnte er også som regel valgfrie mens de sistnevnte er obligatoriske. Harde reguleringer benyttes eksempelvis på arbeidstid.

I renhold ble det på 1990-tallet igangsatt en satsing gjennom blant annet bransjeprogrammet «Ren utvikling» og det ble arbeidet for å øke profesjonalisering i bransjen. Initiativene fikk ikke de ønskede virkningene, og konkurransen fra useriøse aktører fortsatte. Arbeidsinnvandringen forsterket dette ytterligere. Igjen kom medieoppslag om sosial dumping, og på bransjenivå etterspurte partene tiltak i form av harde reguleringer. Allmenngjøring, id-kort og godkjenningsordningen som kom i renhold i 2011 og 2012 er eksempler på harde reguleringer, mens ordningen med regionale verneombud – som i stor grad er gitt en veilederrolle – er eksempel på en myk regulering.

### **Hva kan partene få til?**

Innføring av harde reguleringer reiser et betimelig spørsmål. Er vi i ferd med å gi opp det tradisjonelle partssamarbeidet i deler av norsk arbeidsliv? Svaret er ikke entydig. På den ene siden har de fleste tiltakene som er innført en partsrelasjon. De er utviklet i samarbeid med partene sentralt. Godkjenningsordningen for renholdsbedrifter ble eksempelvis utviklet i tett dialog med partene. I renhold ivret også partene på bransjenivå etter å få på plass et allmenngjøringsvedtak. På den andre siden vil ikke alt la seg løse gjennom partssamarbeid. En grunn er at partene tidvis er uenige. Høyesteretts behandling av allmenngjøringsvedtaket i skipsverftene illustrerte dette. Flere skipsverft reiste spørsmål om bestemmelsene var i strid med internasjonale forpliktelser i EØS-avtalen. Arbeidsgiversiden tapte. Ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og i renholdsbransjen avdekket også betydelig uenighet om organiseringen og finansieringen av tiltaket. Her vant arbeidsgiversiden fram. Videre har det blitt reist spørsmål fra arbeidsgiversiden om hvorvidt ulike nye tiltak i for stor grad begrenser arbeidsgivers styringsrett og frie

næringsinteresser, mens fagbevegelsen har ønsket sterkere inngripen.

En annen grunn til at partssamarbeidet ikke alltid strekker til, er at de største utfordringene i norsk arbeidsliv er å finne i bedrifter der det ikke er organiserte arbeidsgivere eller arbeidstakere, og der partssamarbeidet er fraværende. Både på politisk nivå og blant partene er håpet at antallet useriøse virksomheter skal kunne begrenses gjennom strengere regulering og økt kontroll.

I dag virker myke og harde reguleringer side om side. Spørsmålet er om de harde reguleringene på sikt vil kunne bli erstattet av myke. Arbeidslivsmodellen bygger på at partene selv skal regulere lønnsvilkår gjennom tariffavtale, eller at arbeidsgiver selv sørger lønns- og arbeidsvilkår på linje med det som anses som akseptabelt i norsk arbeidsliv. Myke reguleringer har vært drevet fram av at partene sammen har bidratt til utviklingen av bransjer og arbeidsplasser. På sikt vil det å begrense omfanget av useriøse virksomheter og bevege de halvseriøse virksomhetene i retning av økt seriøsitet, være et første steg. Det er liten uenighet mellom partene på bransjenivå og myndighetene om at svart arbeid og brudd på lover og regler skal bekjempes. For det første er det ulovlig, for det andre er det sosialt uakseptabelt, for det tredje er det sterkt konkurransevridende. De bedrifter som driver seriøst risikerer å bli utkonkurrert av de som kutter hjørner.

I arbeidsintensive bransjer der arbeidstakerne er lett utbyttable, og der arbeidsgiver sliter med å få på plass et vel fungerende verneapparat, vil betraktninger knyttet til hva som er gode lønns- og arbeidsvilkår varierer, sett fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Selv i de seriøse delene av bransjene vil det å få etablert gode samarbeidsrelasjoner, bedre vilkårene for verneombud og tillitsvalgte, skape et akseptabelt tids- og arbeidspress trolig være krevende. Når pris er et sentralt stikkord og når oppdragene skaffes via anbud, vil jobben bli enda vanskeligere. Kundenes jakt på billigst mulig tjenester skaper

et negativt prispress som i siste instans påvirker arbeidstakernes hverdag. Vi som kunder er derfor medansvarlige for utviklingen i arbeidsmarkedet, og har en viktig rolle å spille. I tillegg er tillitsvalgte i kundebedrifter viktige kontrollposter. De har muligheter for å undersøke hvordan lønns- og arbeidsvilkår eksempelvis renholdere eller annen innleid arbeidskraft tilbys. Dette kan bidra til å gjøre det enda vanskeligere for de useriøse aktørene.

### **Men hvorfor skal vi bry oss?**

Arbeidsinnvandringen – og særlig når det dreier seg om korte opphold i Norge – har synliggjort en diskusjon om hva som er sosial dumping. Er en dårlig norsk lønn, som kan gi god kjøpekraft i Polen, sosial dumping dersom arbeidstakeren fortsatt har sin hovedtilknytning i hjemlandet? Og hvor problematisk er det at utenlandske arbeidstakere ønsker å jobbe mest mulig når de likevel bor på brakke i Norge? For mange vil en jobb i Norge uansett gi en bedre livssituasjon, og en mulighet for å etablere seg i bedre betalte jobber på sikt. Tiltakene mot sosial dumping vil ofte ha et dobbelt formål: både å sikre arbeidsinnvandrerne et minstenivå og å verne norske arbeidstakere og virksomheter mot lavlønnskonkurransen utenfra.

Selv om det alltid har vært og fortsatt vil være forskjeller mellom gode og mindre gode jobber, gode eller mindre gode lønnsbetingelser, er det ikke ønskelig med et arbeidsliv der arbeidstakere låses inne i arbeidsforhold som ikke betraktes som anstendige. Det er heller ikke akseptabelt at arbeidstakere – uavhengig av nasjonalitet – utsettes for risiko og farer i jobben fordi de ikke gis godt nok verneutstyr og opplæring i helse, miljø og sikkerhetsarbeid. Det snakkes i dag om at det er et mål å unngå en todeling av arbeidsmarkedet. Kanskje er det mer riktig å snakke om en tredeling. I sistnevnte del er forholdene så dårlige at de ikke er akseptable i et norsk arbeidsliv som i hovedsak er godt.

## Referanser

- Alsos, K. & Jensen, S.R. (2013), *Bemanningsbransjens gråsoner*. Fafo-rapport 2013:20
- Alsos, K. & Trygstad, S.C. (2012), *Medbestemmelse og samarbeid lokalt*. Fafo-notat 2012:13
- Andersen, R.K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, H.J., Ødegård, A.M. (2009), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46
- Arbeidsdepartementet: Prop. 1 S (2010–2011) For budsjett-året 2011
- Beck, U. (1992): *Risk Society: towards a new modernity*. London: Sage
- Berge, Ø. M., Nergaard, K. & Trygstad, S.C. (2013), *Anstendig arbeid*. Fafo-rapport 2013:03
- Bjørnson Ø. (1993), *100 år for bedre arbeidsmiljø. 1893 – 1993. Arbeidstilsynet 100 år*. Oslo: Tiden Norsk Forlag A/S.
- Byrkjeland, M. (2000), *Utviklinga av arbeidshovudavtalen 1935 til 1998*. Fafo-notat 2000:15.
- Eldring, L., Ødegård, A.M., Andersen, R.K., Bråten, M., Nergaard, K., Alsos, K. (2011), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09
- Evju, S. (1979), *Om fabrikktilsynslovene av 1892 og 1909 og arbeiderbeskyttelsesloven av 1915 – særlig om helsevernreglene*. Arbeidsrettshistoriske notater. Stensilserie, Institutt for offentlig rett.

- Falkum, E., I.M., & Trygstad, S.C. (2009), *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport 2009:35
- Falkum, E. (2010), «Plan A, men Del B. Hovedavtalen i det politiks-økonomiske landskapet», i Berg, T. (red.) *Avtalt Spill*. Oslo: LO Media
- Gustavsen, B. (2010), “Den nordiske modellen og ideen om bred medvirkning”, », i Berg, T. (red.) *Avtalt Spill*. Oslo: LO Media
- Featherstone, M (1987): “Consumer Culture, Symbolic Power and Universalism”. I *Mass Culture, Popular Culture and Social Life in the Middel East*. Boulder, Westport Press
- Gustavsen, B, Seierstad, S. og Ebeltoft, A. (1977), *Hvordan skal vi gjennomføre arbeidsmiljøloven*. Tiden – Arbeid-erens Opplysningsforbund.
- Hagen, I.M. (2013), *Prioriteringer og samarbeid. LOs tillits-valgtpanel, april 2013*. Fafo-notat 2013:14
- Lasch, S og Urry, J (1987), *The end of capitalism*. Cambridge, Polity Press
- Leiulfsrud, H (2000): *Class Relations in Flux: The Swedish Case*. Paper til Norwegian National Conference in Sociology, “Sociology in Norway – 50 years after”, Group III, Ulvik, Nov. 9-12.2000
- Meld. St. 1 (2012–2013): *Nasjonalbudsjettet 2013*
- Meld. St. 29 (2010-2011), *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*

- Nergaard, K., Nesheim, T. Alsos, K, Berge, Ø.M. Trygstad, S.C. og Ødegård, A.M. (2011), *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33
- NOU 1997: 21, *Offentlige anskaffelser* Utredning fra Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket
- NOU 1992: 20, *Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle. Innstilling fra Arbeidsmiljølovutvalget*
- NOU 1999: 34, *Nytt millennium – nytt arbeidsliv? Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv.* Innstilling fra Arbeidslivsutvalget
- NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*
- Oliver, C. (1991), “Strategic Responses to Institutional Processes”, in *The Academy of Management Review*, Vol. 16, no. 1 (Jan. 1991), pp. 145-179
- Olstad, F. (2009). *LOs historie. Bind I: Med knyttet neve (1899–1935)*. Oslo: Pax.
- Pettersen, B. (1977), *Arbeidsmiljøloven – en merkesak for fagbevegelsen*. Tiden – Arbeiderens Opplysningsforbund.
- Rømcke, F. (1950) *Arbeidervernlover. Lov om arbeidervern av 19 juni 1936 med seinere endringer. Med kommentarer*. Oslo, O. Norli
- Sisson, K. & P. Marginson (2001), ‘Soft Regulation’ – Travesty of the Real Thing or New Dimension? Workingpaper 32/01, Sussex European Institute

- Stokland, D. (1989), *Over stakk og stein. Arbeidsleie i bygg og anlegg*. Oslo: Fafo
- Søbye, E. (2001), «Tallenes fortellinger: Barnearbeid i industrien 1870-1915» *Samfunnsspeilet*, Årgang 15, nr 1 2001
- Trygstad, S. C. (2004), *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Trondheim: Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, NTNU.
- Trygstad, S.C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø.M., Bråten, M. & Ødegård, A.M. (2011), *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18

## Makt og demokrati på arbeidsplassene

Tor Are Johansen

Våren 2010 ble det avgitt en offentlig utredning til Arbeidsdepartementet med tittelen *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. Utvalget bak utredningen skrev at innholdet i begrepene som betegnet de ansattes deltakelse på arbeidsplassene og samarbeidet mellom partene i arbeidslivet hadde variert over tid. I mange tilfeller var begrepsbruken politisk ladet. Iblant var den preget av ulike tradisjoner innen forskjellige sektorer og bransjer. Lov- og avtaleverket manglet desuten entydige definisjoner av begreper som medbestemmelse, medvirkning, innflytelse, medinnflytelse, selvbestemmelse, informasjon, drøfting, forhandling, konsultasjon og bedriftsdemokrati. I tillegg var begrepene brukt ulikt innenfor ulike retninger av arbeidslivsforskningen.<sup>1</sup>

Når det gjaldt sin egen begrepsbruk henviste utvalget til Brubakken-utvalget, som i første halvdel av 1980-årene hadde utredet spørsmålet om videreutvikling av bedriftsdemokratiet. Ved oppnevningen av dette utvalget var "bedriftsdemokrati eller medbestemmelse" blitt definert som "alle tiltak som gir de ansatte innflytelse på avgjørelsesprosesser på alle plan i virksomheten".<sup>2</sup> Det nye Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget mente at denne definisjonen fortsatt var all-

1 NOU 2010: 1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*, s. 15.

2 NOU 1985: 1 *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*, s. 7. Utvalget ble oppnevnt av Gro Harlem Brundtlands regjering rett før stortingsvalget høsten 1981.



menngyldig og hadde bred tilslutning i norsk arbeidsliv, og at det følgelig ikke var behov for endringer av begrepsbruken på dette området.<sup>3</sup>

Å basere seg på Brubakken-utvalgets mandat og definisjoner er imidlertid ikke et trivielt valg. Brubakken-utvalgets innstilling fra 1985 kan betraktes som et ledd i et oppgjør med en radikal reformiver som preget arbeidslivet i 1970-årene – særlig når det gjaldt innføringen av styrerepresentasjon og andre representative ordninger som skulle gi de ansatte makt og innflytelse på arbeidsplassene. Brubakken-utvalgets altomfattende definisjon av bedriftsdemokrati og medbestemmelse var mer egnet til å skjule uenigheter om veivalg enn til å klargjøre prinsipielle forskjeller mellom de ulike ordningene. Selv var utvalget opptatt av å sette i gang en ny giv på områdene arbeidsorganisasjon og direkte medvirkning. Det tok til orde for en revitalisering av deltakerdemokratiske ordninger og ønsket en ”ny bølge av interesse og aktiviteter av lignende art som den man hadde i 60-årene”.<sup>4</sup>

Mens bedriftsdemokrati, medbestemmelse og medvirkning framstår som synonyme begreper både i Brubakken-utvalgets innstilling fra 1985 og i Medvirknings- og medbestemmelsesutvalgets innstilling fra 2010, har flere norske arbeidslivsforskere de senere årene forsøkt å gi et mer presist innhold til disse begrepene.<sup>5</sup> I et prosjekt som i 2008–2009 ble gjennomført av Fafo på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, ble begrepet medbestemmelse brukt om deltakelse i beslutningsprosesser, mens medvirkning betegnet deltakelse i iverksetting og gjennomføring av beslutninger som var tatt.<sup>6</sup>

Her vil en lignende definisjon bli benyttet som et redskap for historisk analyse av noen hovedtrekk ved bedriftsdemokratiets

3 NOU 2010: 1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*, s. 16.

4 NOU 1985: 1 *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*, s. 22.

5 NOU 1985: 1 *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*, s. 7 og 19; NOU 2010: 1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*, s. 15–16; Falkum 1999; Falkum 2009: 19–20; Bjerke og Eilertsen 2012: 11.

6 Falkum 2009: 20.

utvikling fra overgangen til 1920-årene og fram til i dag. Bedrifts-demokrati vil i det følgende betegne ordninger som skal sikre arbeidstakerne innflytelse over forhold på egen arbeidsplass, men som ikke er en del av det ordinære forhandlingsystemet mellom partene på arbeidsplassen. Medbestemmelse og medvirkning utgjør to ulike linjer eller retninger i demokratiseringen av arbeidslivet. Medbestemmelse gir reell makt og innflytelse på beslutningsprosesser, mens medvirkning sikrer innflytelse og deltakelse i iverksettingen av tiltak som er vedtatt i besluttede organer.<sup>7</sup> Spørsmålene vi søker svar på er: I hvilke situasjoner og under hvilke betingelser har det vært mulig for arbeidstakerne å oppnå makt i form av medbestemmelse? Og i hvilke situasjoner har de måttet nøye seg med medvirkning?

### **Bedriftsråd med besluttede eller rådgivende myndighet?**

Sommeren 1918 tok Sosialdepartementet initiativ til opprettelsen av en kommisjon som skulle utrede ”spørsmålet om arbeidernes andel i bedriftsutbyttet”.<sup>8</sup> Ifølge sosialminister Lars Kristian Abrahamsen (V) var det i ”vide kredse” forhåpninger om at utbyttedeling kunne bidra til å mildne motsetningene mellom arbeid og kapital, og dermed redusere faren for ”de stadig mer oprivende arbeidskonflikter”.<sup>9</sup> Antakelig var det mer enn faren for arbeidskonflikter som lå bak dette initiativet. Dyrtdisdemonstrasjoner, opprettelsen av arbeiderråd og en sterk revolusjonær opposisjon innen arbeiderbevegelsen hadde skapt en usikkerhet som Gunnar Knudsens venstre-regjering forsøkte å håndtere ved å gi konsesjoner til arbeiderne.

Rett før jul ble Arbeiderkommisjonen av 1918 opprettet for å utrede spørsmålet om utbyttedeling, men også for å vurdere hvorvidt – og eventuelt hvordan – arbeiderne kunne gis innflytelse på de beslutningene som ble tatt av bedriftenes ledelse.<sup>10</sup> Kommisjonen ble ledet av høyesterettsassessor Paal Berg, inntil han i februar året etter etterfulgte Abrahamsen som

7 Se en tilsvarende definisjon i Falkum 2009: 20.

8 St. prp. nr. 134 (1918).

9 St. prp. nr. 134 (1918), s. 2.

10 Ot. prp. nr. 65 (1920), s. 2.



*Ole O. Lian (1886-1925), LO-formann 1906-1925, fotografert mellom 1910 og 1920. Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*

sosialminister. Allerede sommeren 1919 la et flertall bestående av en sosialliberal fraksjon og en arbeiderfraksjon fram en foreløpig innstilling til en lov om bedriftsråd innen industri- og handelsvirksomhet. Noen måneder senere fulgte kommisjonens mindretall etter med et forslag til en lov om bedriftsråd i industrielle virksomheter.<sup>11</sup>

Det videre hendelsesforløpet må ses i sammenheng med tarifforhandlingene i 1919 og 1920. Arbeidsgivernes styringsrett – retten til å lede og fordele arbeidet – var blitt fastslått i den såkalte Jernoverenskomsten fra 1907, og hadde siden vært en del av tariffsystemet i form av ”alminnelige bestemmelser” i LO-forbundenes landsomfattende overenskomster. Innad i fagbevegelsen hadde det tidvis vært sterk motstand mot disse bestemmelsene, og ved tariffoppgjøret i 1919 stilte LO-formann Ole O. Lian krav overfor NAF-formann Lars Rasmussen om at de skulle fjernes. Arbeidsgiverne stilte seg imidlertid avvisende til forhandlinger om styringsretten, og de alminnelige bestemmelsene ble stående urørt i tariffavtalene.

I denne situasjonen avga Arbeiderkommisjonens flertall sin foreløpige innstilling og foreslo opprettelse av et rådssystem bestående av bedriftsråd, distriktsråd og et landsomfattende industri- og handelsråd. Bedriftsrådene skulle ha rådgivende myndighet på enkelte områder – for eksempel når det gjaldt finansielle forhold. Kommisjonsflertallet mente imidlertid at de skulle ha beslutende myndighet når det gjaldt innføring av nye arbeidsmetoder, anskaffelse av nye maskiner og ved ansettelse av ”verksmestre, opsynsmenn og formenn”.<sup>12</sup> Mindretallet hadde lite til overs for disse forslagene. Ett ankepunkt var at bedriftsråd ville forsinke beslutningsprosesser og forhindre rasjonell drift. Et annet var at arbeiderne manglet kompetanse til å lede bedrifter. Å legge bedriftens ledelse i hendene på et bedriftsråd bestående av ”mer eller mindre usakkyndige medlemmer”, ble betegnet som ”en

11 Begge innstillingene er trykt som vedlegg til Ot. prp. nr. 65 (1920).

12 Foreløpig innstilling til lov om bedriftsråd m.v. i industri og handel fra flertallet i Arbeiderkommisjonen av 1918, Kristiania 1919, s. 162–163.

social nyorientering, som utvilsomt vil lede til bedriftens ruin”.<sup>13</sup>

Ved tariffoppgjøret i 1920 ble styringsretten nok en gang et tema, men denne gangen nøyde ikke LO seg med å kreve de alminnelige bestemmelsene fjernet fra overenskomstene. Det ble i tillegg fremmet krav om at arbeidsgiverne skulle anerkjenne arbeidernes rett til ”andel i ledelsen” av bedriftene gjennom opprettelse av bedriftsråd med en myndighet tilsvarende forslaget fra Arbeiderkommisjonens flertall.<sup>14</sup> Arbeidsgiverforeningen nektet å forhandle om bedriftsråd og begrunnet dette med at saken allerede var under behandling av myndighetene. Sosialdepartementet hadde sendt Arbeiderkommisjonens to forslag ut på høring, og NAF ville ikke ”foregripe statsmyndighetenes behandling av dette viktige spørsmålet” gjennom en avtale med LO.<sup>15</sup>

Etter brudd i tarifforhandlingene og en resultatløs megling, ble det i mai 1920 bestemt at tariffoppgjøret skulle avgjøres ved tvungen voldgift. Voldgiftsdommene erstattet tariffavtalene, men de inneholdt ingen bestemmelser om retten til å lede og fordele arbeidet. I prinsippet forelå det derfor ikke lenger noen bindende avtale om arbeidsgivernes styringsrett. Sommeren 1920 var Gunnar Knudsens venstre-regjering blitt avløst av en høyre-/frisinnede venstre-regjering under ledelse av statsminister Otto Bahr Halvorsen (H). Sosialminister Paal Berg ble erstattet av Odd S. Klingenberg (H), og Klingenberg tok selv kontakt med LOs og NAFs formenn for om mulig å få i gang nye forhandlinger om styringsretten. Initiativet førte ikke fram, og den uavklarte situasjonen ble løst ved at Sosialdepartementet i all hast la fram forslag til en midlertidig lov om arbeiderutvalg i industrielle bedrifter.

Lovforslaget bygde på innstillingen fra mindretallet – arbeidsgiverfraksjonen – i Arbeiderkommisjonen av 1918, og under

13 Innstilling til lov om bedriftsråd i industrielle virksomheter fra mindretallet i Arbeiderkommisjonen av 1918, Kristiania 1920, s. 13.

14 Maurseth 1987: 82.

15 Ot. prp. nr. 65 (1920), s. 4.

Odelstingets debatt om lovutkastet sa sosialminister Klíngenberg følgende: "Loven løser et omtvistet spørsmål, nemlig dette: hvem har ledelsen ved bedriften? Derom sier loven likefrem at det er arbeidsgiveren som har det".<sup>16</sup> For stortingsrepresentant og LO-formann Ole O. Lian var da også dette hovedankepunktet mot lovforslaget. LO hadde stilt krav om bedriftsråd med besluttende myndighet, og det samme hadde flertallet i Arbeiderkommisjonen gått inn for. Sosialdepartementets lovforslag skapte imidlertid "ingen folkerepresentasjon paa arbeidsplassen med besluttende myndighet".<sup>17</sup> Arbeiderne måtte nøye seg med å ta plass i arbeiderutvalg som arbeidsgiverne i visse tilfeller skulle være forpliktet til å rådføre seg med.

I 1922 la Arbeiderkommisjonen av 1918 fram sin endelige innstilling om bedriftsråd, og for dem som hadde hatt forventninger om reell medbestemmelse og maktforskyvning på arbeidsplassene må skuffelsen ha vært stor. Den foreløpige innstillingen fra 1919 hadde skapt både forhåpninger og bekymringer, ettersom den tok til orde for å gi bedriftsrådene besluttende myndighet. I den endelige innstillingen kommenterte imidlertid kommisjonsflertallet dette under overskriften "Omformning av arbeidstageres medbestemmelsesrett". I ulike diskusjoner om arbeiderråd hadde det kommet for dagen at flertallets opprinnelige forslag ofte ble misforstått eller feiltolket. Mange hadde unnlatt å se formuleringene om besluttende myndighet i sammenheng med avstemningsreglene for bedriftsrådene, og dermed var det skapt et inntrykk av at arbeidstakerrepresentantene skulle få kontroll over bedriftsrådernes beslutninger ved flertallsavstemninger.<sup>18</sup>

I realiteten var arbeidsgiverne sikret en vetorett i flertallsforslaget fra 1919, men "omformningen" av medbestemmelsesretten i kommisjonens endelige innstilling innebar likevel mer enn omformuleringer for å rette opp misforståelser. Bedrifts-

16 St. forh. 1920, bd. 8, s. 526. Forh. i Odelstinget 19.7.1920.

17 St. forh. 1920, bd. 8, s. 524. Forh. i Odelstinget 19.7.1920.

18 Innstilling fra Arbeiderkommisjonen av 1918 angående lov om arbeidstageres medvirkning i driftsledelsen, Kristiania 1922, s. 63–64.



rådene skulle ikke lenger ha ”besluttende myndighet”; de skulle bare ha ”medvirkning i driftsledelsen”. Rådets vedtak skulle avgjøres ved flertallsvalg, men arbeidsgivernes representanter skulle ikke delta i avstemningene, og vedtakene skulle heller ikke være bindende for arbeidsgiveren.<sup>19</sup>

Begrunnelsen for disse endringene var for det første at kommisjonen hadde tatt innover seg de reaksjonene som var kommet etter at Sosialdepartementet hadde sendt henholdsvis flertallets og mindretallets foreløpige innstillinger ut på høring. Arbeidsgiverorganisasjoner og bedrifter hadde uttalt seg negativt om begge innstillingene, og for NAFs vedkommende framsto forslaget om bedriftsråd med besluttende myndighet særlig urovekkende. Arbeider- og funksjonærorganisasjonene hadde vært positive, og det hadde også enkelte offentlige etater. Arbeiderkommisjonen skrev imidlertid at ”den sterke økonomiske depresjonen som er intrådt” hadde kommet til å sette sitt preg på det endelige lovutkastet, og her er vi antakelig ved kjernen i saken.<sup>20</sup>

De sterkt neddempete forslagene i Arbeiderkommisjonens endelige innstilling ble aldri gjennomført. De fleste politiske partiene tok ikke engang stilling til dem, og innstillingen ble aldri tatt opp til behandling i Stortinget. Flere historikere har forklart dette med den økonomiske krisa som slo inn i 1920 og en påfølgende forskyvning av styrkeforholdet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.<sup>21</sup> Revolusjonær glød og gode konjunkturer hadde kort tid i forveien fått myndigheter og arbeidsgivere til å vise velvilje for å beholde roen i arbeidslivet og i samfunnet. Fra 1920 ble imidlertid situasjonen snudd helt om. Arbeidsledigheten skjøt i været, lønningene gikk ned, og fagorganisasjonene ble presset over på defensiven. LO opplevde et betydelig medlemsfrfall og måtte kjempe med ryggen mot veggen for å bevare opparbeidete rettigheter. I denne situasjonen var verken arbeidsgiverne eller myndighetene

<sup>19</sup> Samme sted s. 161–162.

<sup>20</sup> Samme sted s. 54.

<sup>21</sup> Bølviken 1981: 8–10; Olstad 2009: 24

villige til å imøtekomme krav om medbestemmelse på arbeidsplassene.

### **Fra arbeiderutvalg til produksjonsutvalg**

Under trykket av økonomisk krise og stigende arbeidsledighet ble kravene om arbeiderinnflytelse i bedriftene lagt til side. Med unntak av etableringen av et mindre antall arbeiderutvalg som var i virksomhet i første halvdel av 1920-årene, skjedde det ikke noe håndfast før LO og NAF inngikk avtalen om produksjonsutvalg i 1945. Temaet ble imidlertid drøftet flere ganger underveis – og i ulike sammenhenger. I Arbeiderpartiets program fra 1933 het det for eksempel at partiet snarest mulig ønsket å innføre ”fullt industrielt demokrati” og ”reell og utstrakt arbeiderkontroll” både i statlige og private bedrifter.<sup>22</sup>

Som et forslag til løsning på de store økonomiske problemene som landet sto oppe i, ga økonomen Ole Colbjørnsen og historikeren Axel Sømme i 1933 ut sin lille bok *En norsk 3-årsplan*. Boken ble presentert som en ”praktisk-konkret utforming” av Arbeiderpartiets program, og Colbjørnsen og Sømme lanserte en rekke tiltak som de mente kunne føre landet ut av krisa. Et av dem var oppbyggingen av et planøkonomisk system hvor bedriftsråd eller arbeiderutvalg skulle utgjøre viktige elementer, og hvor et erhvervsting bygget på distrikts- og bransjeråd skulle ha en overordnet funksjon.<sup>23</sup>

Hva slags rolle arbeiderutvalgene skulle ha i dette systemet, var i henhold til 3-årsplanen helt avhengig av den politiske situasjonen, av styrkeforholdet mellom partene i arbeidslivet og av eierforholdene i næringslivet. Inntil videre kunne de gis en rådgivende og kontrollerende funksjon overfor bedriftenes ledelse; det var lite trolig at arbeidsgiverne ville akseptere et større inngrep i styringsretten. Når så arbeiderbevegelsen hadde skaffet seg tilstrekkelig politisk styrke til

22 Det norske Arbeiderpartis prinsipielle program, arbeidsprogram, stortingsprogram, 1933, s. 6 og 10.

23 Colbjørnsen og Sømme 1933: 124.



å føre utviklingen et skritt videre, ønsket de to å blåse nytt liv i den midlertidige loven om arbeiderutvalg fra 1920 og samtidig utvide utvalgenes myndighetsområde. De skulle da bli reelle medbestemmelsesorgan som sikret arbeiderne og funksjonærene ”medbestemmelsesrett over arbeidsvilkårene og andel i bedriftsledelsen”.<sup>24</sup>

Medbestemmelse for arbeiderne ble også drøftet under den andre verdenskrig, da de norske eksilmiljøene i London og Stockholm la planer for organiseringen av det økonomiske liv i Norge etter krigen. LOs London-sekretariat sto sentralt i dette arbeidet, og i heftet *Framtidens Norge* ble det mot slutten av krigen foreslått å gi arbeidere og funksjonærer innflytelse langs to supplerende linjer: gjennom representasjon i bedriftenes styre og gjennom deltakelse i produksjonskomiteer eller produksjonsutvalg. Dette skulle gjelde både i privat, kommunalt og statlig eide bedrifter. Produksjonsutvalgene skulle arbeide for økt produksjon og ha avgjørende myndighet i alle saker som gjaldt tekniske endringer i virksomhetene.<sup>25</sup> Tanken var så at eventuelle uenigheter mellom styre og produksjonsutvalg kunne ankes inn for bransjeråd, som skulle opprettes for den enkelte næring.<sup>26</sup>

I 1944 tok Gunnar Ousland – tidligere redaktør av Bergens Arbeiderblad – initiativ til å opprette en komité som skulle utforme forslag til et felles etterkrigsprogram for de politiske partiene. Ousland satt selv i komiteen sammen med representanter for Venstre, Høyre og Bondepartiet. Flere av LOs og Arbeiderpartiets oppfatninger om gjenreisningen og reorganiseringen av det norske samfunnet skulle komme til uttrykk i partienes fellesprogram. Når det gjaldt medbestemmelse for arbeiderne var imidlertid formuleringene svært forsiktige sammenlignet med de offensive forslagene i arbeiderbevegelsens egne plan-dokumenter. Styrerepresentasjon for de ansatte ble overhodet ikke nevnt, og dette skyldtes ikke bare motstand fra de bor-

<sup>24</sup> Colbjørnsen og Sømme 1933: 127.

<sup>25</sup> Bergh 1983: 89.

<sup>26</sup> *Framtidens Norge. Et bidrag til diskusjon om retningslinjene for gjenopbyggingen*, Stockholm 1945, s. 37.

gerlige partienes representanter. Den tidligere fagforeningsmannen Ousland var selv skeptisk til styrerepresentasjon og hadde tidligere uttalt at en styrerepresentant for arbeiderne enten ville bli "et gidsel, en demonstrant eller et null".<sup>27</sup> Vinteren 1945 skrev han dessuten følgende til Martin Tranmæl i Stockholm: "Arbeiderrepresentanter i direksjonene er vi ikke modne for endnu. Der skal gå en utvikling foran før arbeiderne blir dyktige nok til å gjøre seg gjeldende der".<sup>28</sup> Fellesprogrammet inneholdt riktignok et punkt om opprettelse av produksjonsutvalg ved industrielle bedrifter. Det ble imidlertid understreket at utvalgene bare skulle ha rådgivende myndighet, og at de i første rekke skulle engasjere seg i bedriftshygiene og i effektivisering av produksjonen.<sup>29</sup>

Ifølge historikeren Øivind Stenersen må fellesprogrammets vage formuleringer om arbeiderinnflytelse i bedriftene i hvert fall delvis tilskrives Ouslands negative holdninger til styrerepresentasjon og hans tiltro til at det var utviklet et interessefelleskap i arbeidslivet under krigen, som kom til å bli videreført i etterkrigstiden – blant annet gjennom arbeidet i produksjonsutvalgene. Til Tranmæl skrev Ousland: "Det er skapt en solidaritet, som går på tvers over alle klasse-skillene. Jeg mener ikke bare i fengslene, men også i arbeidslivet. – Mangfoldige arbeidere og arbeidsgivere samvirker i illegalt arbeid. De har hverandres liv i sine hender og stoler på hverandre".<sup>30</sup> Dermed var det av mindre betydning om utvalgene bare ble rådgivende; felles interesser ville uansett sikre arbeiderne reell innflytelse.

I desember 1945 inngikk LO og NAF en avtale om produksjonsutvalg i bedrifter med mer enn 20 ansatte, men både under forhandlingene og i de første årene etter krigen ble det tydelig at fellesskapsfølelsen fra krigens dager ikke rakk så langt som

<sup>27</sup> Sitert etter Bergh 1983: 89.

<sup>28</sup> Arbark. G. Ouslands arkiv, F 1, Ouslands notat av 10. januar 1945 til Tranmæl angående Fellesprogrammet.

<sup>29</sup> *Arbeid for alle. De politiske partienes felles program*, 1945, s. 7–8.

<sup>30</sup> Stenersen 1972: 35; Arbark. G. Ouslands arkiv, F 1, Ouslands notat av 10. januar 1945 til Tranmæl angående Fellesprogrammet.

Ousland hadde sett for seg. Fram mot 1950 ble det opprettet ca. 800 utvalg, og de fleste av dem var å finne innenfor jern- og metallindustrien, den kjemiske industrien og bygningsindustrien.<sup>31</sup> Utvalgene fikk imidlertid ikke på langt nær den betydningen som enkelte hadde håpet, og som LO i utgangspunktet hadde ønsket. I 1933 hadde Colbjørnsen og Sømme tatt til orde for å opprette produksjonsutvalg som etter hvert skulle utvikles til reelle medbestemmelsesorgan for arbeidere og funksjonærer. Og både fra LO og fra Arbeiderpartiet var det gitt uttrykk for at produksjonsutvalgene skulle utgjøre viktige ledd i et større planøkonomisk system.

En slik organisering lot seg imidlertid aldri realisere. NAF motsatte seg ethvert forsøk på å etablere et institusjonalisert forhold mellom produksjonsutvalg og bransjeråd, og selv om Arbeidsgiverforeningen gikk med på å etablere et landsråd for produksjonsutvalgene, nektet organisasjonen å akseptere statlig representasjon i dette rådet. Produksjonsutvalgene ble flere steder gjort betydningsløse ved at arbeidsgivere aktivt motarbeidet dem. De to første årene var utvalgene blitt møtt med interesse på flere arbeidsplasser, men interessen tapte seg raskt da det viste seg at de fikk begrenset betydning for de ansattes medbestemmelsesrett.<sup>32</sup>

### **Styrerepresentasjon som valgtaktikk**

I 1953 vedtok Arbeiderpartiets landsmøte et arbeidsprogram hvor det sto at full sysselsetting og fortsatt stigende levestandard bare kunne sikres ved hjelp av en høyt utviklet industri. Det var derfor viktig å etablere nye industribedrifter, men det var like viktig å forbedre den eksisterende industriens produksjons- og konkurransevne gjennom et kontinuerlig produktivitetsarbeid. Arbeidsprogrammet slo fast at produksjonsutvalgene ikke spilte den rollen i dette arbeidet som de i utgangspunktet var tiltenkt, og dette var ikke samfunnet tjent med. Myndighetene og partene i arbeidsliv-

31 For en utførlig beskrivelse om opprettelsen og utviklingen av produksjonsutvalgene se Stenersen 1972.

32 Bergh 1983: 92.

et måtte derfor sammen sørge for at utvalgene ble ”effektive organer for samarbeid, produksjonsøkning og demokrati”.<sup>33</sup>

Som en ytterligere garanti for at bedriftene ble ledet ”i samsvarende med interessene til så vel de ansatte og samfunnet som til aksjonærene”, programfestet landsmøtet at arbeidere og funksjonærer ved store industribedrifter skulle få ”velge målsmenn til bedriftens ledelse”. Gjennom endringer i aksjeloven skulle de ansatte gis medbestemmelsesrett i form av representasjon i aksjeselskapers styre. ”Medbestemmelse og medansvar forutsetter reell innflytelse”, het det i arbeidsprogrammet, og det ble derfor understreket at de ansattes styrerepresentanter skulle ha det samme ansvaret og de samme rettighetene som de øvrige representantene. Det ble likevel slått fast at aksjonærenes representanter fortsatt skulle være i flertall.<sup>34</sup>

I henhold til Arbeiderpartiets program var det et mål i seg selv å utvikle demokratiske ordninger i arbeidslivet; den demokratiske utviklingen i samfunnet måtte gjenspeiles på arbeidsplassene. Samtidig ble altså industrielt demokrati i form av velfungerende produksjonsutvalg og styrerepresentasjon for de ansatte betraktet som avgjørende forutsetninger for en positiv industriell utvikling. Medbestemmelse for de ansatte ville virke til fordel for produktivitetsarbeidet og bedriftenes konkurranseevne.<sup>35</sup>

Ifølge historikeren Trond Bergh, var programfestingen av styrerepresentasjon for de ansatte et forhastet framstøt som partisekretær Haakon Lie hadde tatt initiativ til av valgtaktiske årsaker.<sup>36</sup> Forslaget ble – ikke uventet – møtt med protester fra arbeidsgivernes organisasjoner. Men også innad i fagbevegelsen fantes det mange skeptikere. Selv om det var bred enighet om at produksjonsutvalgene ikke fungerte etter

33 Arbeidsprogram 1953–1957, vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøte i 1953, s. 23.

34 Arbeidsprogram 1953–1957, vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøte i 1953, s. 24.

35 Arbeidsprogram 1953–1957, vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøte i 1953, s. 23.

36 Bergh 1983, s. 95.

hensikten, og selv om de ansatte i enkelte militære bedrifter hadde hatt rett til styrerepresentasjon siden 1947, var det ikke gitt at LO ville gå inn for en tilsvarende ordning i private selskaper. Vanlige motforestillinger var at de ansatte manglet den kompetansen som trengtes for å bekle et styreverv, eller at styrerepresentasjon ville skape uklarhet i forholdet mellom bedriftsledelse og fagorganisasjon.

LO-formann Konrad Nordahl var en uttalt motstander. Heller enn å få "gisler" inn i bedriftsstyrene som følge av lovendringer, ønsket Nordahl å styrke de tillitsvalgtes stilling gjennom endringer i Hovedavtalen.<sup>37</sup> Ved hovedavtalerevisjonen i 1957 ble det da også vedtatt visse endringer som påla bedriftene en mer omfattende informasjonsplikt overfor de tillitsvalgte og en plikt til å konferere med dem i saker der endringer i virksomhetene ville få følger for sysselsettingssituasjonen eller arbeidsforholdene. Programposten om styrerepresentasjon, som var blitt vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøtet i 1953, ble for øvrig tatt ut igjen fire år senere. LO-sekretær Alf Andersen forklarte dette på følgende måte: "Det er vel en kjensgjerning at man har vært klar over at programposten (...) ikke var moden for gjennomføring".<sup>38</sup>

### **Samarbeidsforsøkene – medvirkning for å utløse menneskelige ressurser**

Ved inngangen til 1960-årene var "industrielt demokrati" et høyaktuelt tema for diskusjon i fagbevegelsen. Oppfatningene var imidlertid sprikende når det gjaldt begrepets innhold. Den interne uenigheten kom tydelig til uttrykk i desember 1960, da de fleste av LO-forbundenes ledere møttes til en konferanse på Hadeland for å diskutere temaet "Det industrielle demokrati – Hvor står vi?".<sup>39</sup> Et mindretall blant deltakerne mente at en demokratisering av arbeidslivet best kunne realiseres ved

37 Bjørnhaug og Halvorsen 2009: 247.

38 Rapport fra konferansen "Industrielt demokrati". Granvolden gjestgiveri 6. og 7. desember 1960, LO/AOF [1961], s. 13.

39 Samme sted s. 11.

å sikre arbeidstakerne representasjon i bedriftenes styre og representantskap. Flertallet var derimot opptatt av at arbeidstakerne måtte få større innflytelse over den daglige ledelsen av bedriftene og over sin egen arbeidssituasjon. I en felles uttalelse fra konferansen ble gjennomføringen av industrielt demokrati betegnet som "den viktigste faglige oppgaven i tiden framover", og målet var først og fremst å komme fram til ordninger som ga arbeidstakerne "større innflytelse på den bestemmende myndighet i den daglige drift".<sup>40</sup>

LO-sekretær Alf Andersen og Tekstilarbeiderforbundets formann Olav Bruvik ønsket "en radikal omlegging av hele arbeidsorganisasjonen". Ifølge Bruvik, som for øvrig ble sosialminister i Einar Gerhardsens tredje regjering et par måneder senere, var nemlig landets bedrifter organisert etter "mønster fra gamle patriarkalske forhold", og de var dermed lite tilpasset nye krav til teknologiske endring og demokratisk utvikling.<sup>41</sup> Under konferansen trakk Bruvik fram Institutt for industriell miljøforskning (IFIM) i Trondheim, og han foreslo at fagbevegelsen skulle nyttiggjøre seg dette forskningsmiljøets kompetanse når grunnlaget for "videre framrykking" skulle legges.<sup>42</sup> IFIM ble ledet av Einar Thorsrud, som var psykolog, tidligere personalsjef ved AS Freia og dosent ved Norges tekniske høgskole (NTH). Thorsrud var opptatt av hva som kunne oppnås gjennom endringer av arbeidsorganisasjonen og opprettelse av selvstyrte grupper, og antakelig var Olav Bruvik inspirert av Thorsruds ideer. Bruvik var blitt kjent med Thorsrud og hans forskningsinteresser, da han i egenkap av forbundsformann deltok på NTHs forelesningsserier om "Arbeiderspørsmål" i siste halvdel av 1950-årene.

Høsten 1961 oppnevnte Samarbeidsutvalget LO/DNA en komité for utredning av demokrati i arbeidslivet. Komiteen skulle ledes av Tor Aspengren, som ikke bare var formann i Norsk jern- og metallarbeiderforbund, men som i tillegg

40 Samme sted s. 86.

41 Samme sted s. 47 og 85.

42 Samme sted s. 47.

hadde markert seg som en tilhenger av å lovfeste representative ordninger for medbestemmelse i norsk arbeidsliv. Kort tid etter satte også Norsk arbeidsgiverforening (NAF) og Norges industriforbund (NI) ned en komité som skulle arbeide med industrielt demokrati – den såkalte ID-komiteen.

Arbeidsgiverne tok sommeren 1962 kontakt med Aspengren-komiteen og oppfordret til samarbeid for å få en del spørsmål forskningsmessig belyst. Den direkte foranledningen var at Aspengren-komiteen, etter forslag fra Norsk jern- og metallarbeiderforbund, nylig hadde fått utvidet mandat og så snart som mulig skulle avgi en innstilling om styrerepresentasjon. ID-komiteens oppfatning var at styrerepresentasjon for de ansatte ville være ineffektivt og virke hemmende på produksjonen, mens det derimot kunne være mulig å forbedre produktiviteten og øke produksjonen ved å øke arbeidstakernes personlige medvirkning i bedriftene. Direktør Jan Didriksen i Norges industriforbund håpet at et felles forskningsprosjekt under ledelse av Einar Thorsrud ved Institutt for industriell miljøforskning i Trondheim, kunne forhindre at Aspengren-komiteen lanserte ”ideologisk pregede programerklæringer”, som kunne sette partene i arbeidslivet i en fastlåst posisjon.<sup>43</sup>

Aspengren-komiteen svarte ja til samarbeidsinvitasjonen, og etter at Thorsrud hadde presentert ideer til et bredt anlagt prosjekt som skulle gå over fire–fem år, ble partene raskt enige om finansiering og igangsetting av Samarbeidsprosjektet LO/NAF. Det er viktig å legge merke til at IFIMs forskningsprogram i utgangspunktet ikke omfattet spørsmål om representative ordninger eller styrerepresentasjon. Forskerne skulle undersøke mulighetene for å ”forbedre betingelsene for personlig medvirkning i den konkrete arbeidssituasjon med sikte på å utløse menneskelige ressurser”.<sup>44</sup>

43 Didriksens uttalelse er sitert etter Reime 1996: 41.

44 Thorsrud og Emery 1970: 16.



*Statsrådskiye i Sosialdepartementet. Gudmund Harlem overgir plassen sin til Olav Bruvik, februar 1961. Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

LO ønsket likevel å innlede Samarbeidsprosjektet med en undersøkelse av norske og internasjonale erfaringer med styrerepresentasjon, og dette aksepterte NAF. Kanskje skyldtes velviljen at arbeidsgiverne var kjent med forskernes holdninger til lovfestede representasjonsordninger? Thorsrud hadde tidligere hevdet at styrerepresentasjon for de ansatte ville føre til ineffektiv bedriftsledelse. Han antok at bedriftsstyrene kom til å ta de reelle beslutningene "under bordet", og at de ansattes representanter bare ville få være med å ta "skinnbeslutninger".<sup>45</sup> Dermed var det få som ble overrasket da forskerne presenterte rapporten fra prosjektets første fase (A) og konkluderte med at styrerepresentasjon ikke ville være noe effektivt virkemiddel til å "fremme de hovedformål man forbinder med industrielt demokrati".<sup>46</sup>

45 Sitert etter Reime 1996: 73.

46 Thorsrud og Emery 1964: 11.



Selv om konklusjonen ikke var egnet til å overraske, så bidro den til å synliggjøre at forskerne og arbeidsgiverne hadde et sammenfallende – og negativt – syn på spørsmålet om styre-representasjon for de ansatte. Samtidig var fagbevegelsen i ferd med å samle seg om et positivt syn på demokratisering gjennom lovbestemte og representative ordninger. Det kom blant annet til uttrykk da Aspengren-komiteen overrumplet både forskere og arbeidsgivere med en foreløpig innstilling kort tid før forskernes rapport ble presentert. Komiteen tok her til orde for å innføre demokratiske bedriftsforsamlinger i statsselskaper og etter hvert også i private selskaper. De ansatte skulle ha en tredel av medlemmene i bedriftsforsamlingene, og ettersom bedriftsforsamlingene skulle velge selskapets styre, forutsatte Aspengren-komiteen at representanter for de ansatte etter hvert kom til å bli valgt inn som styrerepresentanter.

Etter å ha fullført fase A gikk forskerne i gang med fase B, der de også hadde sine forskningsmessige hovedinteresser. Thorsrud hadde i lengre tid vært interessert i sosioteknisk organisasjonsteori, som representerte en kritikk av – og samtidig presenterte et alternativ til – den arbeidsdelingen og spesialiseringen som hadde preget etterkrigstidens rasjonaliseringsbestrebelse i industrien.<sup>47</sup> I henhold til teorien hadde ensidig og rutinemessig arbeid skapt initiativløse arbeidere som følte seg fremmedgjort i produksjonsprosessene. Ved å stimulere til aktiv medvirkning gjennom endringer av arbeidsorganisasjonen, skulle både produktiviteten og den enkeltes jobbtilfredsstillelse økes.<sup>48</sup>

Fra 1964 gjennomførte forskerne ved IFIM omfattende forsøksvirksomhet ved flere større industribedrifter. Under forsøkene ble den eksisterende organiseringen av produksjonen underkastet en grundig analyse. Deretter ble det foretatt en rekke endringer av arbeidsdelingen, informasjons-

47 Den sosiotekniske teorien var utviklet ved Tavistock Institute of Human Relations i London, og enkelte av forskerne fra dette instituttet deltok også i samarbeidsforsøkene i Norge.

48 Thorsrud og Emery 1970: 14 f.; Reime 1996: 61 f.

flyten, opplæringsvirksomheten, arbeidsledelsen og den interne organisasjonsstrukturen. Omforming av jobber, arbeid i selvstyrte grupper og oppfyllelse av såkalte psykologiske jobbkrav sto sentralt. Gjennom økt selvbestemmelse over egen arbeidssituasjon skulle fremmedgjøringen avta og arbeidsplassen demokratiseres.<sup>49</sup>

Forsøksvirksomheten ble ingen umiddelbar suksess. Den nye arbeidsorganisasjonen ble gjerne opprettholdt så lenge forskerne var involvert, men ofte falt bedriftene ned i gamle spor igjen når prosjektene var avsluttet. Dessuten var det vanskeligere enn forutsatt å spre ideene til nye virksomheter. Til tross for dette har samarbeidsforsøkene blitt tillagt stor betydning for den videre utviklingen av arbeidsrelasjonene i Norge. Historikeren Jan Heiret skriver at forsøkene førte til at medbestemmelse over arbeidsprosessene ble allment akseptert både som et demokratisk prinsipp og som et produktivitetsfremmende tiltak.<sup>50</sup> Det har likevel ikke vært mangel på kritikk av samarbeidsforsøkene.

Lisa Moi Reime redegjør for standpunktene til flere sosiologer som kritiserte Samarbeidsprosjektet for å ta utgangspunkt i en harmoni- og samarbeidsmodell og for å være lite opptatt av maktrelasjoner mellom partene på arbeidsplassene.<sup>51</sup> Forskeren Eivind Falkum skriver at samarbeidsforsøkene framstår som et organisasjons- og ledelseskonsept snarere enn som en demokratisering av arbeidslivet. Han påpeker at den personlige medvirkningen fra de ansatte ikke var begrunnet i deres frihet, i likhet eller i rettferdighet i bedriften. De ansatte skulle bidra til bedriftsutvikling og produktivitetsforbedringer, mens ”myndigheten i virksomheten fortsatt er uavkortet hos ledelsen”.<sup>52</sup>

Einar Thorsruds teorier om å oppnå økt produktivitet og større jobbtillfredsstillelse gjennom medvirkning og endret

49 Venneslan 1991: 38.

50 Heiret 2003: 146.

51 Reime 1996: 140.

52 Falkum 2010: 115.

arbeidsorganisasjon var meislet ut i god tid før Samarbeidsprosjektet ble satt på hovedorganisasjonenes dagsorden. Kanskje var demokratiaspektet brakt inn gjennom kontakten med Olav Bruvik og andre sentralt plasserte personer fra fagbevegelsen? Thorsrud ønsket å teste teoriene sine, og i tid falt dette sammen med LOs og NAFs leting etter innhold til begrepet industrielt demokrati. NAF og forskerne ved IFIM i Trondheim var samstemte i sin avvisning av styrerepresentasjon som demokratiseringsstrategi, og lenge hadde dette synspunktet også bred støtte i LO. Thorsruds ideer om medvirkning og innflytelse over egne arbeidsoppgaver framsto dermed som en mulig retning for demokratisering av arbeidslivet. Både NAF og LO var positivt innstilt til tiltak som kunne forbedre industriens produktivitet. Innen LO var det riktignok en del som hadde etterlyst strategier for å oppnå innflytelse over bedriftenes daglige ledelse, men direkte medvirkning for den enkelte arbeidstaker kunne kanskje bli et skritt på veien? For NAF var det i hvert fall betryggende å delta i et prosjekt hvor inngrep i styringsretten allerede i utgangspunktet var definert som uønsket.

### **Reformiver og styrerepresentasjon**

Ved inngangen til 1960-årene hadde industrielt demokrati i første rekke vært en sak som engasjerte partene i arbeidslivet, og både LO og NAF så for seg at ordninger kunne etableres gjennom avtaleverket – for eksempel ved revisjonene av hovedavtalen. I løpet av kort tid skulle imidlertid medbestemmelse på arbeidsplassene komme til å bli en politisk kampsak der de fleste partiene på Stortinget utviklet egne forslag til løsninger. Etter den dramatiske ulykken i de statseide Kings Bay-gruvene på Svalbard i november 1962, gikk både Sosialistisk Folkeparti og Høyre inn for styrerepresentasjon for de ansatte i statsbedrifter.

Da Stortinget behandlet Kings Bay-saken sommeren 1963, ga SF støtte til de borgerlige partienes mistillitsforslag mot regjeringen Gerhardsen. Arbeiderpartiets mindretallsregjering ble felt og erstattet av en samlingsregjering under ledelse

av statsminister John Lyng (H). Etter en knapp måned var imidlertid Gerhardsen tilbake i statsministerstolen, og for Arbeiderpartiet var det nå viktig å framstå som en drivkraft i utviklingen av arbeidstakernes rettigheter. I tiltredelseserklæringen for sin nye regjering kunngjorde derfor statsministeren at de ansatte i statseide bedrifter ville få lovfestet rett til medbestemmelse.

I 1965 avga Aspengren-komiteen og arbeidsgivernes ID-komité hver sin innstilling om demokrati i arbeidslivet, og av disse får vi også et godt inntrykk av hvordan LO og NAF forholdt seg til de politiske signalene om lovfestet styrerepresentasjon for arbeidstakerne. Aspengren-komiteen videreførte sitt midlertidige forslag fra 1963, og gikk inn for at alle større aksjeselskaper skulle ha demokratiske bedriftsforsamlinger. De ansatte skulle være representert med en tredel av medlemmene, og bedriftsforsamlingene skulle velge selskapets styre. Dersom det skulle vise seg at bedriftsforsamlingene unnlot å velge representanter for de ansatte inn i styrene, ønsket komiteen å innføre lovfestet styrerepresentasjon.<sup>53</sup>

Innstillingen fra arbeidsgivernes ID-komité ble forholdet mellom medbestemmelse og medinnflytelse drøftet, og komiteen gjorde det klart at medbestemmelse i form av styrerepresentasjon var uakseptabelt. Både den private eiendomsretten og hensynet til bedriftenes lønnsomhet tilsa at eierne ikke bare skulle ha "den avgjørende myndighet i bedriften", men også bestemme hvem som skulle sitte i styret.<sup>54</sup> Med referanse til Einar Thorsrud hevdet komiteen dessuten at styrerepresentasjon verken ville føre til økt produktivitet eller større trivsel for de ansatte. Komiteen ønsket imidlertid at de ansatte skulle gjøre sin medinnflytelse gjeldende basert på den enkeltes "dyktighet, innsikt, ansvarsfølelse og lederevne". Blant annet av den grunn foreslo ID-komiteen å utvide sam-

53 Innstilling fra felleskomiteen LO-DNA til utredning av demokrati i arbeidslivet, 1965, s. 10.

54 Norges Industriforbund og Norsk Arbeidsgiverforening: Samarbeide i arbeidslivet, 1965, s. 29.

arbeidet på arbeidsplassene ved å omdanne produksjonsutvalgene til bedriftsutvalg og ved å etablere permanente underutvalg til bedriftsutvalgene.<sup>55</sup>

Disse forslagene kom til å stå sentralt ved revisjonen av Hovedavtalen i 1966. I den nye Hovedavtalens § 9 ble det tatt inn en formulering om at de enkelte ansatte – ved sin erfaring og innsikt – burde medvirke til økt effektivitet og bedret konkurransevne for bedriftene. I en egen samarbeidsavtale i Hovedavtalen (del B), ble det også innført nye representative ordninger. Til erstatning for produksjonsutvalgene skulle det opprettes bedriftsutvalg i alle større bedrifter, og i tråd med arbeidsgivernes forslag kunne disse også ha faste underutvalg. Bedriftsutvalgenes oppgave var å virke for ”en mest mulig effektiv produksjon og for størst mulig trivsel for alle som arbeider i bedriften”, og det ble eksplisitt slått fast at utvalgene skulle være rådgivende og opplysende organ.<sup>56</sup> I likhet med den midlertidige loven om arbeiderutvalg fra 1920 og avtalen om produksjonsutvalg fra 1945, ga altså heller ikke samarbeidsavtalen noen reell medbestemmelsesrett til arbeidstakerne.<sup>57</sup> Ettersom verken oppgavene eller myndigheten ble vesentlig endret, kom ikke bedriftsutvalgenes betydning og funksjon til å skille seg nevneverdig fra de foregående produksjonsutvalgene.

Gjennom hovedavtalerevisjonen i 1966 hadde Norsk arbeidsgiverforening fått gjennomslag for sitt syn på det industrielle demokratiet – eller bedriftsdemokratiet som i løpet av 1960-årene ble en mer vanlig betegnelse.<sup>58</sup> I 1967 fremmet imidlertid Trygve Bratteli(Ap) et privat lovforslag som i

55 Samme sted s. 39.

56 Hovedavtale av 1966 mellom NAF og LO med kommentarer. Se §§ 9, 23 og 30, samt kommentarer til disse paragrafene; se også Falkum 2010: 103.

57 I Eckhoff-komiteens innstilling om demokrati i bedriftslivet, avgitt 8.2.1971, s. 65, poengterte LOs to representanter (Tor Aspengren og Harry O. Hansen) at betegnelsen ”rådgivende og opplysende organ” både var benyttet i avtalen om produksjonsutvalg fra 1945 og i beskrivelsen av bedriftsutvalgene i Hovedavtalen av 1970. De konkluderte med at dette samarbeidsorganets formelle status hadde vært uendret siden 1945.

58 Dette bekreftes av NAFs direktører Kaare Selvig og Chr. Sommerfelt i Eckhoff-komiteens innstilling om demokrati i bedriftslivet, avgitt 8.2.1971, s. 69–70.

all hovedsak bygde på Aspengren-komiteens innstilling, og blant annet på grunn av dette lovforslaget nedsatte den borgerlige Borten-regjeringen i januar 1968 et offentlig utvalg (Eckhoff-komiteen) som skulle utrede ulike problemstillinger knyttet til bedriftsdemokratisk utvikling.<sup>59</sup>

Et flertall i Eckhoff-komiteen – bestående av arbeidsgiverrepresentanter og uavhengige – ønsket å innføre en prøveordning med styrerepresentasjon for de ansatte i bedrifter med mer enn 200 ansatte. Arbeidsgivernes representanter hadde både prinsipielle og praktiske innvendinger mot styre-representasjon. De sa likevel ja til en prøveordning i et visst antall bedrifter og over en avgrenset periode, forutsatt at partene på arbeidsplassene ønsket dette.<sup>60</sup> Mindretallet, som besto av LOs to representanter, ville opprette bedriftsforsamling i selskaper med mer enn 200 ansatte – eller som alternativ gi de ansatte rett til å velge to representanter til bedriftenes styre.<sup>61</sup> De hadde dessuten sterke innvendinger mot prøveordninger som i realiteten overløt til eierne å sette grensene for de ansattes representasjonsrett. All erfaring tilsa at styre-representasjon da ville bli innført i selskaper hvor samarbeidsforholdene var gode fra før av – men ikke i de selskapene hvor det trengtes som mest.<sup>62</sup>

I 1969 gikk LO-kongressen inn for å endre aksjeloven og innføre demokratiske bedriftsforsamlinger. Den videre utviklingen på dette området skulle imidlertid foregå på politikernes arena – og den kom til å bli preget av flere partiers kamp om å vise størst reformvilje. Kort tid etter at Eckhoff-komiteen hadde lagt fram innstillingen sin, ble regjeringen Borten byttet ut med regjeringen Bratteli, og i 1972 ble følgende endringer av aksjeloven vedtatt i Stortinget: I selskaper med mer enn

59 Eckhoff-komiteen besto av E. F. Eckhoff, S. P. Andersen, Hallgerd Brattset (uavhengige repr.), Tor Aspengren og Harry O. Hansen fra LO og Kaare Selvig og Chr. Sommerfelt fra NAF og NIF.

60 Eckhoff-komiteens innstilling om demokrati i bedriftslivet, avgitt 8.2.1971, s. 71. 61 Ot.prp. nr. 7 (1971-72). *Innstilling om demokrati i bedriftslivet*, avgitt 8. februar 1971.

62 Eckhoff-komiteens innstilling om demokrati i bedriftslivet, avgitt 8.2.1971, s. 64.



1. mai 1969 i Oslo. Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

200 ansatte skulle det opprettes bedriftsforsamling med minst tolv medlemmer, hvorav en tredel skulle velges av de ansatte. Dessuten skulle de ansatte i aksjeselskaper med mer enn 50 ansatte kunne velge en tredel og minst to av styrets representanter.<sup>63</sup> Dermed gikk Stortinget lenger enn LO hadde forlangt, og arbeidsgiverne gikk på et sviende nederlag.

1960-årenes debatter om industrielt demokrati hadde i all hovedsak foregått langs to linjer. På den ene siden gikk flere av LO-forbundene – i likhet med Arbeidsgiverforeningen – inn for å gi de enkelte ansatte større innflytelse over egen arbeidssituasjon og arbeidshverdag. Trivsel, selvstendighet og samarbeid sto sentralt, og med Einar Thorsrud og samarbeidsforsøkene ble også produktivitetsvekst brakt inn som et element i bedriftsdemokratiet. På den andre siden

63 Ot.prp. nr. 7 (1971-72). *Innstilling om demokrati i bedriftslivet*, avgitt 8. februar 1971.



ønsket Norsk jern- og metallarbeiderforbund og flere av de politiske partiene å innføre styrerepresentasjon for de ansatte gjennom endringer av aksjeloven, og gradvis fikk dette synspunktet også et bredt gjennomslag i LO. Arbeidsgiverforeningen forsøkte å holde eventuelle reformer innenfor rammene av Hovedavtalen, og i 1966 så dette ut til å ha lyktes. Selv om samarbeidsavtalen både inneholdt bestemmelser om direkte deltakelse for den enkelte og nye representative ordninger, var dette en utpreget medvirkningsreform; de representative organenes myndighet var klart avgrenset til rådgivning. Dragkampene om styrerepresentasjon skulle imidlertid komme til å få en annen dynamikk. I tillegg til å være et stridsspørsmål innad i LO og mellom LO og NAF, ble dette en sak hvor flere av de politiske partiene ønsket å markere seg. Arbeidsgiverne måtte resignert akseptere at partiene nærmest overbød hverandre når spørsmålet om styrerepresentasjon kom opp til endelig behandling i Stortinget i 1972.

### **Fra Skytøen til Brubakken**

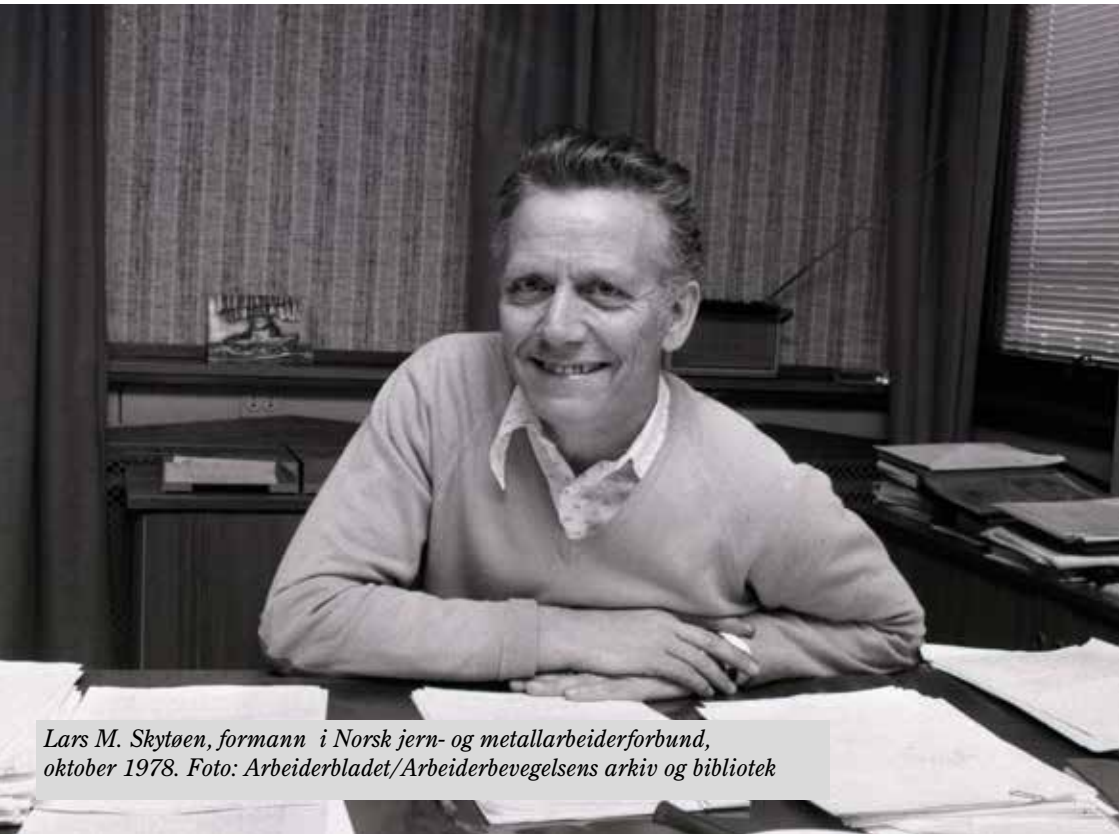
Allerede i 1978 – på et tidspunkt hvor flere bransjer så vidt var blitt omfattet av reglene om styrerepresentasjon for de ansatte – nedsatte LO og Arbeiderpartiet nok en komité som skulle fremme forslag til nye medbestemmelsesordninger i arbeidslivet. Komiteen ble ledet av Norsk jern- og metallarbeiderforbunds formann, Lars M. Skytøen, og det var også han som var initiativtakeren. Kanskje var han som nyvalgt forbundsformann opptatt av å markere at Jern- og metallarbeiderforbundet fortsatt gikk i front når det gjaldt bedriftsdemokratiske utvikling?<sup>64</sup> Komiteen avga innstillingen *Videreutvikling av bedriftsdemokrati* i 1980, og flere av forslagene førte til kraftige reaksjoner fra arbeidsgiverne og fra de borgerlige partiene.

Skytøen-komiteen foreslo at de ansatte skulle gis innflytelse over bedriftenes daglige ledelse ved å være representert i all systematisert møtevirksomhet i bedriftene. I de største bedriftene kunne slik representasjon erstatte plikten til å opprette

64 Johansen 1995: 147.



bedriftsutvalg. Hovedbegrunnelsen for forslaget var at reell medbestemmelse forutsatte tilstedeværelse der avgjørelsene faktisk ble tatt. Komiteen ville også senke det nedre grensetall på 50 ansatte for å få rett til styrerepresentasjon. I bedrifter med flere enn 25 ansatte skulle slik representasjon være obligatorisk, men ordningen kunne også innføres i bedrifter med færre enn 25 ansatte dersom disse forlangte det. I utgangspunktet skulle de ansatte ha en tredel og minst to av styre-medlemmene. Et flertall blant de ansatte skulle likevel kunne forlange å velge halvparten av representantene i styret. I så fall skulle eiernes representanter velge styrets leder, som skulle ha den utslagsgivende stemmen ved stemmelikhet. Forslaget om at de ansatte skulle ha femti prosent av styre-representantene fikk NAF til å uttrykke frykt for sosialisering og for det private næringslivs eksistens. Fra småbedriftene ble det i tillegg reagert sterkt på forslaget om å oppheve det nedre grensetallet for styrerepresentasjon.



*Lars M. Skytøen, formann i Norsk jern- og metallarbeiderforbund, oktober 1978. Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*

Frykten for sosialisering var neppe reell; NAF var nok mest opptatt av å sette saken på spissen for å mobilisere de borgerlige partiene og velgerne fram mot stortingsvalget høsten 1981. Men arbeidsgiverne reagerte også fordi de mente at forslagene ikke bare gikk i motsatt retning av hva som var nødvendig for å rette opp den svært vanskelige økonomiske situasjonen som landet var inne i, men også i motsatt retning av de industripolitiske signalene som Arbeiderpartiets regjering hadde sendt ut fra slutten av 1970-årene.

1970-årenes internasjonale økonomiske krise rammet Norge rundt midten av tiåret, og regjeringen forsøkte å motvirke problemene ved å føre en aktiv motkonjunkturpolitikk. Etter hvert som det ble tydelig at en konjunkturoppgang lot vente på seg, ble det imidlertid reist stadig sterkere kritikk mot industri- og motkonjunkturpolitikken – også fra toneangivende kretser i Arbeiderpartiet. Heller enn å holde liv i industrien gjennom en kortvarig bølgedal, hevdet stadig flere at støtte tiltakene bidro til å sementere en uheldig næringsstruktur og forhindre nødvendig omstilling. Motivasjonen til omstilling i industrien forsvant når det ble gitt omfattende statsstøtte til produksjon for lager. Midt under valgkampen i 1977 la derfor regjeringen om den økonomiske politikken og avvirket det meste av støttetiltakene for det kriserammete næringslivet.<sup>65</sup>

I 1980 la regjeringen fram en ny industrimelding, og her ble det tatt et oppgjør med Arbeiderpartiets industripolitikk fra 1970-årene og da særlig med motkonjunkturpolitikken.<sup>66</sup> De sentrale målene skulle nå være økonomisk vekst, bedret konkurransevne, høyere inntjening i næringslivet og forbedret evne til rask omstilling i tråd med markedets krav. Det ble slått fast at statlig styring av industriutviklingen ved hjelp av selektive virkemidler ikke hadde fungert. Statens engasjement skulle begrenses til bruk av generelle virkemidler. Nå skulle markedet i større grad stå for styringen.

<sup>65</sup> Johansen 1995: 131 f.

<sup>66</sup> St.meld. nr. 54, (1980-81). Se også NOU 1979: 35.

Den nye industrimeldingen hadde samlet bred politisk støtte, og sammen med en egen melding om småbedrifter ble den også av arbeidsgiverne vurdert som et skritt i riktig retning. Skytøen-komiteens forslag skapte imidlertid frustrasjon, fordi de ble oppfattet å stå i motstrid til regjeringens industripolitikk. Femti prosent representasjon i styre og bedriftsforsamling, styrerepresentasjon i alle småbedrifter, deltakelse for de tillitsvalgte i alle besluttede organer i bedriftene – slike forslag ble oppfattet som uforenlige med behovene for rask omstilling, økt inntjening og bedret konkurransevne.<sup>67</sup>

Det er ingen tvil om at Arbeiderpartiets ledelse betraktet enkelte av komiteens forslag som en belastning fram mot stortingsvalget høsten 1981. Gro Harlem Brundtlands regjering forsøkte derfor å dempe den opphetede debatten ved å sette ned et offentlig utvalg som skulle utrede en videreutvikling av bedriftsdemokratiet. Utvalget ble ledet av direktør Olaf Brubakken, og det fikk et mandat som på viktige punkter markerte tydelig avstand til forslagene fra Arbeiderpartiets og LOs egen komité. Allerede ved utformingen av utvalgets mandat ble det slått fast at en ytterligere demokratisering i arbeidslivet måtte ses i sammenheng med bedriftenes behov for bedret konkurransevne i en vanskelig økonomisk situasjon. NAF hadde i utgangspunktet sagt nei til å la seg representere i dette utvalget, men arbeidsgiverorganisasjonens ledelse kom på andre tanker da mandatet forelå, og det ble gjort klart at utvalget skulle arbeide helt uavhengig av forslagene i Skytøen-komiteens innstilling.<sup>68</sup>

Brubakken-utvalget avga sin innstilling i 1985, og i denne var "deltakerdemokratiet" et gjennomgående begrep.<sup>69</sup> I tråd med mandatet hadde utvalget vært opptatt av å finne fram til ordninger som kunne øke de ansattes innflytelse over sin egen arbeidssituasjon og samtidig legge grunnlag for økt verdi-

67 Utredning fra Norsk arbeidsgiverforenings, Norges industriforbunds og Norges håndverkerforbunds felles arbeidsgruppe vedrørende Skytøen-komiteens innstilling, 5.2.1981, s. 38 f.

68 Johansen 1995: 119 f.

69 NOU 1985: 1 *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*

skapning og bedret konkurransevne. Utvalget hadde sett det som sin hovedoppgave å fremme forslag til videreutvikling av bedriftsdemokratiet ”gjennom en forbedring av de ansattes muligheter til medvirkning i det daglige arbeid i bedriften”.<sup>70</sup> Det ble tatt til orde for å utarbeide et bedriftsdemokratisk handlingsprogram, og utvalget oppfordret partene i arbeidslivet til å sette av ressurser til å hjelpe bedrifter med etablering av gode og effektive ordninger. I den forbindelse ble samarbeidsforsøkene fra 1960-årene trukket fram som et konkret eksempel på hvordan arbeidet kunne organiseres.

Som et direkte resultat av Brubakken-utvalgets arbeid ble Senter for bedre arbeidsliv (SBA) etablert i 1988. Dette senteret ble opprettet av hovedorganisasjonene i samarbeid med Staten, og gjennom en femårsperiode skulle det arbeide for å utvikle demokratiske og fremtidsrettede organisasjons- og ledelsesformer i arbeidslivet.<sup>71</sup> Såkalt ”bred medvirkning” fra de ansattes side skulle komme til å stå sentralt. Til grunn for senterets strategi lå en oppfatning av at Norge hadde et komparativt konkurransefortrinn i det gode samarbeidsklimaet i landets arbeidsliv. Dette kunne benyttes aktivt ”til å løfte produktivitetsnivået” i bedriftene.<sup>72</sup> Ved hjelp av forskere og rådgivere skulle SBA initiere prosjekter som kunne bidra til økt medvirkning som igjen skulle føre til produktivitetsutvikling og bedret omstillingsevne.

Til forskjell fra Skytøen-komiteen mente Brubakken-utvalget at det var grenser for hvor stor grad av medbestemmelse de ansatte kunne gis uten samtidig å begrense mulighetene for effektiv bedriftsledelse.<sup>73</sup> Utvalget ønsket derfor ikke å innføre nye representasjonsordninger, men det argumenterte likevel for å utvide de eksisterende ordningene til større deler av arbeidslivet. Den nedre grensen for styre-representasjon ble foreslått satt til 30 ansatte forutsatt at to

70 NOU 1985: 1 *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*, s. 21.

71 Aftenposten 26.10.1988; Dagens Næringsliv 9.2.1989.

72 *Styrets beretning til rådet. Om virksomheten til Stiftelsen for Demokratisk Arbeidslivsutvikling (Senter for Bedre Arbeidsliv) 1988–1993*, Oslo 10. juni 1993.

73 NOU 1985: 1 *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*, s. 31; Johansen 1995: 127.

tre deler av de ansatte fremmet krav om slik representasjon, og dette ble da også gjennomført ved en lovendring i 1988. Samtidig ble også et annet av Brubakken-utvalgets forslag lovfestet. I selskaper med mer enn 200 ansatte kunne det inngås avtale om at bedriftsforsamling ikke skulle opprettes, dersom de ansatte fikk ett ekstra styremedlem eller to observatører i styret. En slik innskrenkning i plikten til å opprette bedriftsforsamling hadde Norsk arbeidsgiverforening tatt til orde for flere ganger tidligere, mens LO hadde stilt seg avvisende. Dette forslaget sto også i sterk motstrid til oppfatningene i Skytøen-komiteen, som snarere hadde ønsket å gi bedriftsforsamlingene en mer sentral rolle i styringen av selskapene.<sup>74</sup>

### **Bedriftsutvikling og bred medvirkning**

Parallelt med arbeidet i Brubakken-utvalget, ble det også foretatt endringer i Hovedavtalen. I 1981 tok NAF initiativ til å opprette en tilleggsavtale om utvikling av bedriftenes arbeidsorganisasjon, og denne avtalen skulle komme til å legge grunnlaget for en rekke fellestiltak med sikte på å oppnå effektivisering og forbedring av norske bedrifters konkurransevne ved hjelp av aktiv medvirkning fra de ansatte. Antakelig ønsket NAF med dette å demme opp for en del av de radikale forslagene som Skytøen-komiteen hadde lansert, og trolig håpet arbeidsgiverorganisasjonen også at avtalen kunne føre debatten om bedriftsdemokratiet over fra medbestemmelse-til medvirkningssporet.

Mens LO fokuserte på at avtalen kunne gi de ansatte økt innflytelse på arbeidsplassene, så var NAF opptatt av at bedriftenes behov måtte settes i sentrum. Riktignok la også NAF vekt på medansvar og engasjement fra de ansatte og på betydningen av å bedre den enkeltes arbeidssituasjon. Samarbeidet på arbeidsplassene skulle imidlertid først og fremst være resultatrettet og bidra til å sikre bedriftenes overlevelsessevne på lang

<sup>74</sup> Videreutvikling av bedriftsdemokrati. Utredning og innstilling fra en felleskomité mellom Landsorganisasjonen i Norge og Det Norske Arbeiderparti, 1981, s. 21–22.

sikt.<sup>75</sup> Organisasjonene skulle sette i verk en rekke tiltak for å hjelpe enkeltbedrifter med å oppnå en effektiv og konkurransedyktig produksjon. Høsten 1982 ble det etablert et styre og et sekretariat for de fellestilltakene som etter hvert kom til å gå under navnet Hovedavtalens Bedriftsutviklings-tiltak (HABUT).

Ved revisjonen av Hovedavtalen høsten 1989 la et utvalg nedsett av HABUT-styret fram forslag til nye målsettinger og strategier for hovedorganisasjonenes arbeid med bedriftsutvikling. Samtidig ble det presentert et utkast til ny tekst til Hovedavtalens Tilleggsavtale I. Forslaget var preget av ambisjoner om at LOs og NHOs felles engasjement i samarbeids- og bedriftsutviklingssammenheng skulle styrkes, utvides og bli mer målrettet; HABUT skulle bli "et kraftsenter i norsk bedriftsutvikling".<sup>76</sup> For å oppnå dette måtte ressurstilgangen økes, utviklingsarbeidet måtte i større grad baseres på forskning, og det måtte foretas organisatoriske omlegginger for å effektivisere arbeidet.

Langt på vei fikk HABUT-styret partene med på disse forslagene. Tilleggsavtale I fikk en helt ny avtaletekst som ble innledet med formål og forpliktelser; målet med arbeidet var nå å oppnå "økt verdiskapning gjennom bred medvirkning fra de ansatte i bedriften".<sup>77</sup> I Hovedavtalens kapittel XII ble det slått fast at hovedorganisasjonenes fellestilltak på områdene samarbeid og bedriftsutvikling skulle ledes av ett styre. Alt arbeid som tidligere var håndtert av Samarbeidsrådet LO-NHO og HABUT ble samlet i Hovedorganisasjonenes Fellestilltak. Bedriftsutviklingsarbeidet kom fra nå av til å sortere under Hovedorganisasjonenes Fellestilltak – Bedriftsutvikling (HF-B).

75 Arbark. Harry O. Hansens arkiv. I 11, mappe: Tilleggsavtale I, div. om etablering og oppfølging. Notat fra NAF datert 9.12.1982; Johansen 2010: 146 f.

76 Arbark. LOs arkiv. Div. materiale fra Hovedavtalerevisjonen i 1989. Notat om HABUT-arbeidet 1990–1993, oversendt LOs sekretariat 2.11.1989.

77 Hovedavtalen LO-NHO 1990–1993, Tilleggsavtale I, s. 66.

Et av de områdene hvor HABUT-styrets ønsker om økt satsing fikk størst gjennomslag gjaldt bruken av forskning i bedrifts-utviklingsarbeidet. Et skritt på veien var blitt tatt allerede ved opprettelsen av Senter for bedre arbeidsliv (SBA) i 1988, men forskningsvirksomhet skulle etter hvert komme til å få en enda mer sentral plass i HF-Bs virksomhet. Da SBA – i tråd med planene ved opprettelsen – ble nedlagt i 1993, ønsket LO og NHO å fortsette arbeidet med å benytte de gode medvirknings-tradisjonene i norsk arbeidsliv til å stimulere bedrifter til økt verdiskapning. Organisasjonene tok derfor initiativ til å sette i gang forskningsprogrammet Bedriftsutvikling 2000 i samarbeid med Norges forskningsråd. Det omfattende programmet ble gjennomført i perioden 1994–2001 under tett oppfølging fra HF-B, og det ble senere avløst av et nytt program kalt Verdiskapning 2010.

Hovedorganisasjonenes Fellestilltak (HF) skulle altså bidra til utvikling og økt verdiskapning ved hjelp av bred medvirkning fra de ansatte. Videreutvikling av ordninger for innflytelse for de ansatte ble imidlertid aldri noe sentralt tema i denne virksomheten, og i tillegg var det en del uklarheter når det gjaldt karakteren av de ansattes delaktighet i de ulike utviklingsprosjektene. En evalueringsrapport fra 2005 påpekte for eksempel at begrepet ”bred medvirkning” var overraskende lite operasjonalisert både i skriftlige arbeider og i praksis. Ettersom det både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden var ulike oppfatninger om begrepets innhold, var det også vanskelig å dokumentere verdien av den brede medvirkningen.<sup>78</sup>

Tilleggsavtale I ble inngått i en periode hvor både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og forskere og politikere drøftet bedriftsdemokratiets framtidige utvikling. Skulle de ansatte gis enda større representasjon i styrer og bedriftsforsamlinger? Skulle de være representert i bedriftenes daglige ledelse? Eller var det viktigst å sørge for at de ansatte fikk kontroll og innflytelse over egen arbeidssituasjon? Praktiseringen av Tilleggsavtale I kom til å få en innretning som

<sup>78</sup> Grimsrud 2005: 23–33; Johansen 2010: 152.

i all hovedsak samsvarte med forslagene fra Brubakkenutvalget fra 1985. De representative ordningene skulle ligge fast, og de ansatte skulle mobiliseres til medvirkning på områder som kunne bidra til effektivisering og økt verdiskapning i bedriftene. I innstillingen fra det såkalte Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget gis følgende beskrivelse av det som skjedde: "I tråd med de ny- og markedsliberalistiske strømningene på begynnelsen av 1980-tallet var argumentet for ordningene at de bidro til høyere effektivitet, og i stadig mindre grad at de var rettfærdige".<sup>79</sup>

### **Medvirkning eller medbestemmelse?**

Rådgivende eller besluttende myndighet? Innflytelse over egen arbeidssituasjon eller styrerepresentasjon? Medvirkning eller medbestemmelse? Begreper fra ulike faser i bedriftsdemokratiets historie illustrerer en rød tråd i utviklingen: Striden om å innføre demokratiske ordninger i arbeidslivet har dreid seg om makt på arbeidsplassene og om inngrep i arbeidsgivernes styringsrett. Politiske, økonomiske og ideologiske forhold har i ulike perioder satt grenser for – eller muliggjort – framstøt. Iblant har initiativene kommet fra fagbevegelsen. Iblant har de kommet fra politisk hold. Som regel har de blitt møtt med motstand fra arbeidsgiverne, men iblant har arbeidsgiverne også vist taktisk imøtekommenhet.

Arbeiderkommisjonen av 1918 ble nedsatt i en periode hvor arbeiderbevegelsen var på offensiven, hvor de borgelige partiene fryktet revolusjonære tilstander, og hvor statsminister Gunnar Knudsen og hans venstreregjering forsøkte å komme arbeiderne i møte gjennom reformer i arbeidslivet. 8-timersdagen ble lovfestet i 1919, og samme år gikk altså Arbeiderkommisjonens flertall inn for å opprette bedriftsråd som skulle gi arbeiderne "andel i bedriftenes ledelse". Hvorvidt de skulle ha besluttende eller rådgivende myndighet var et betent stridstema. Arbeidsgiverne var ikke i tvil: reell medbestemmelse for arbeiderne ville føre til bedriftenes ruin. To forhold bidro til at

<sup>79</sup> NOU 2010: 1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*, pkt. 5.8. Videreutvikling og praktisering av bedriftsdemokratiet på 1980-tallet.



bedriftsrådene aldri ble realisert på den måten som Arbeiderkommisjonen hadde tenkt seg. Den økonomiske krisen førte arbeiderbevegelsen over på defensiven, og med regjeringsskiftet i 1920 ble også viljen til å gi arbeiderne konsesjoner redusert.

Ved inngangen til 1960-årene kom de to ulike linjene i den bedriftsdemokratiske utviklingen enda klarere til syne. Da lederne av LOs fagforbund i 1960 samlet seg til en konferanse om industrielt demokrati, var et flertall opptatt av den enkelte arbeidstakers innflytelse over sin egen arbeidssituasjon. Et mindretall mente at industrielt demokrati først ville bli realisert når de ansatte ble representert i organer med reell makt over bedriftens strategi og ressurser. På dette tidspunktet kom Einar Thorsrud og Institutt for industriell miljøforskning i Trondheim inn i bildet med ideer om endret arbeidsorganisasjon og selvstyrte grupper som var forenlig med oppfatninger både blant arbeidsgiverne og innenfor fagbevegelsen. Det ble satt i gang samarbeidsforsøk i en rekke bedrifter, men spredningen til andre virksomheter gikk ikke helt etter planen. Thorsrud satte dette i sammenheng med innføringen av styrerepresentasjon, som ble drevet gjennom fra politisk hold i 1972; hovedorganisasjonene prioriterte en omfattende skolering av nye styrerepresentanter på bekostning av samarbeidsforsøk i nye bedrifter.<sup>80</sup>

Endringen av aksjeloven og innføringen av styrerepresentasjon i 1972 markerte et høydepunkt i den bedriftsdemokratiske utviklingen. Det ble imidlertid gjort nok et framstøt for å sikre arbeidstakerne reell medbestemmelsesrett på arbeidsplassene. Skytøen-komiteen ønsket i 1980 å videreutvikle de representative ordningene. Arbeidstakerne skulle ha inntil halvparten av styremedlemmene i aksjeselskaper, og gjennom sine tillitsvalgte skulle de være representert i en bedrifts besluttende organer på alle nivåer. Forslagene ble så å si

80 Arbark. Samarbeidsprosjektet LO/NAF (Samling), Df 3, Einar Thorsrud: Samarbeidsprosjektet LO/NAF og utviklingen av nye former for arbeidsorganisasjon i Norge, 1962–82. Utkast til notat datert mai 1982, s. 56.

skutt ned av sine egne. De samsvarte dårlig med Arbeiderpartiets industripolitiske omlegging for å møte nedgangstidene mot slutten av 1970-årene. Og de representert en åpenbar utfordring når Arbeiderpartiet høsten 1981 skulle ut i valgkamp mot et selvsikkert Høyre i medvind.

Med Brubakken-utvalget kom et markant skifte. Utviklingen langs bedriftsdemokratiets medbestemmelseslinje stanset opp. De lovendringene som fulgte i kjølvannet av dette utvalgets innstilling representerte ingen endring av ordningene – kun en utvidelse til et noe større antall virksomheter. Arbeidsgiverne fikk dessuten gjennomslag for sine ønsker om begrensninger i plikten til å opprette bedriftsforsamlinger. Videreutviklingen av bedriftsdemokratiet skulle nå gå langs medvirkningslinjen. Einar Thorsruds ideer om endret arbeidsorganisasjon og bedriftsutvikling fikk en renessanse. Som nevnt innledningsvis tok Brubakken-utvalget til orde for en revitalisering av deltakerdemokratiske ordninger. Utvalget ønsket en ”ny bølge av interesse og aktiviteter av lignende art som den man hadde i 60-årene”.<sup>81</sup> Hovedorganisasjonenes bedriftsutviklingstiltak i regi av HABUT, SBA og lignende kan dermed tolkes som en videreføring av ideer som ble lansert under Samarbeidsprosjektet LO/NAF i 1960-årene, og som et brudd på utviklingen i retning av medbestemmelse gjennom representasjon i bedriftenes styrende organer. Da Medvirkings- og medbestemmelsesutvalget la fram sin innstilling i 2010, var representasjonsordningene i besluttede organer nok en gang blitt vurdert, men i likhet med Brubakken-utvalget lanserte heller ikke dette utvalget forslag til nye ordninger. Det begrenset seg i all hovedsak til å foreslå forbedringer av allerede eksisterende ordninger.<sup>82</sup>

81 NOU 1985: 1 *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*, s. 22.

82 NOU 2010: 1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*, s. 19.



## Litteratur

- Bergh, Trond: "Medbestemmelse eller opposisjon?", i Trond Bergh (red.): *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*, Oslo 1983.
- Bjerke, Paul og Eilertsen, Roar: *Lederstyrt medbestemmelse. Om tjenestemannsorganisasjonenes innflytelse i staten*, De Facto, rapport 8: 2012.
- Bjørnhaug, Inger og Halvorsen, Terje: *Medlemsmakt og samfunnsansvar. Bind 2, LOs historie 1935–1969*, Oslo 2009.
- Bølviken, Bernt O.: *Arbeidsfred eller revolusjon? Arbeiderkommisjonen av 1918 og diskusjonen om bedriftsråd og utbyttedeling*, hovedoppgave i historie UiO 1981.
- Colbjørnsen, O. og Sømme, A.: *En norsk 3-årsplan*, Oslo 1933.
- Falkum, Eivind: "Grenser for medvirkning. Medbestemmelse, medvirkning og bedriftsdemokrati", i Falkum m.fl. (red.): *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*, Fafo-rapport 324, Fafo 1999.
- Falkum, Eivind m. fl.: *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*, Fafo-rapport 2009: 35.
- Falkum, Eivind: "Plan A, men del B. Hovedavtalen i det politisk-økonomiske landskapet", i Trond Bergh (red.): *Avtalt spill. Hovedavtalen LO-NHO 75 år*, Oslo 2010.

Grimsrud, Bjerne m.fl.: *Evaluering av Hovedorganisasjonenes Fellestiltak i perioden 1998 til 2004*, Fafo-rapport 490.

Halvorsen, Terje: *Jern og Metall 100 år, bind 2, 1940–1991*, Oslo 1990.

Heiret, Jan: "Samarbeid og statlig styring", i Jan Heiret m.fl. (red.): *Arbeidsliv historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*, Bergen 2003.

Johansen, Tor Are: *Bedriftsdemokratisk utvikling i en økonomisk krisetid. LO, DNA og bedriftsdemokratiet 1973–1985*, AHS serie A 1995-2.

Johansen, Tor Are: "Kontinuerlig tilpasning til et arbeidsliv i endring. Hovedavtalens tilleggsavtaler", i Trond Bergh (red.): *Avtalt spill. Hovedavtalen LO-NHO 75 år*, Oslo 2010.

Maurseth, Per: *Gjennom kriser til makt. Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, bd. 3, Oslo 1987.

Olstad, Finn: *Med knyttet neve. LOs historie, bind 1 1899–1935*, Oslo 2009.

Reime, Lisa Moi: *Rasjonalisering og demokratisering – Samarbeidsprosjektet LO/NAF i 1960-årene*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1996.

Stenersen, Øivind: *Om opprettelsen og utviklingen av produksjonsutvalg i norsk industri*, Hovedoppgave, Oslo 1972.

Thorsrud, E. og F. E. Emery, *Industrielt demokrati.*  
*Representasjon på styreplan i bedriftene?*  
*Noen norske og utenlandske erfaringer.* Oslo 1964.

Thorsrud, E. og F. E. Emery, *Mot en ny bedriftsorganisasjon.*  
*Eksperimenter i industrielt demokrati.* Oslo 1970.

Venneslan, Knut: *Arbeidslivsforskningen i Norge i etterkrigs-*  
*tiden,* AHS serie B 1991-5.



# Arbeidsfred og arbeidsrett – en sosial sak

*Kristin Alsos og Åsmund Arup Seip*

## Innledning

Det er i alle land et brændende spørsmål, hvad der av statsmyndighetene kan gjøres for at forebygge de for samfundsfreden oprivende kamper mellem arbejdsgivere og arbeidere. Man har set, hvordan arbeidsstans og forstyrrelse av arbeidsfreden har ført til uopprettelig tap for hele samfunds økonomiske liv. Man har set, hvad arbeidskonflikterne har ført med sig av nød og elendighet, av klassehat og forbitrelse, og hvordan disse sammenstøt mellom kapital og arbeide gang paa gang har utsat den sociale fred for den alvorligste fare. Som forholdene i mange land har utviklet sig nu, er det derfor blit en samfundsoppgave av største betydning at skape organer for en fredelig utjevning av disse økonomisk borgerkrige (Ot.prp. nr. 29 (1912)).

Arbeidsretten er en særdomstol som dømmer i tvister om tariffavtaler. Ved inngangen til 1900-tallet fantes det verken et fast system for tariffavtaler eller faste institusjoner som kunne bidra til å løse arbeidstvister. Industrialiseringen og fremveksten av en arbeiderklasse som levde på fabrikkieernes nåde skapte sosial nød og uro. Kampen sto mellom arbeid og kapital. Streik var et økende samfunnsproblem. Hvordan skulle man temme de sosiale kreftene?

Det politiske arbeidet for å skape arbeidsfred var nært knyttet til det sosiale reformarbeidet på begynnelsen av 1900-tallet. Organiseringen av arbeidere og arbeidsgivere skapte to parter som kunne ivareta arbeiderklassen og fabrikkieernes



interesser. Men denne interessekampen førte med seg opprivende arbeidskonflikter. Konfliktene gjenspeilet sosiale problemer. I politikken søkte partiene å finne løsninger på de sosiale problemene og samtidig sikre arbeidsfred og hindre ytterligere radikalering av arbeiderklassen. Organisasjonene var på sin side opptatt av at løsningene ikke skulle gripe for mye inn i deres handlefrihet. I denne artikkelen vil vi se på bakgrunnen for at arbeidstvistloven ble vedtatt og Arbeidsretten opprettet, og hvilke krefter som bidro til at Norge, i en internasjonal sammenheng, var tidlig ute med å opprette en egen domstol for tariffavtaletvister. Arbeidsretten ble lagt under Sosialdepartementets ansvarsområde da arbeidstvistloven ble vedtatt i 1915.

## **Organisering og arbeidskamp**

### **Industrialisering og uregulert lønnsarbeid**

Med industrialiseringen fra midten av 1850-tallet kom også fremveksten av lønnsarbeidet. Avstanden i levestandard mellom borgerskap og arbeidere var stor. Arbeidsforholdene på fabrikkene var helsefarlige. Det var i utgangspunktet ingen lovbegrensninger på hvor mye arbeiderne kunne jobbe, og arbeidet fylte det meste av dagen. Samtidig fantes det ingen trygghet for å beholde arbeidet. Alle var prisgitt arbeidsherrens vilje.<sup>1</sup> Ulikhetene og de dårlige arbeidsvilkårene motiverte arbeiderne til å organisere seg og til å kjempe for bedre vilkår. Norske arbeidere beveget seg dermed i samme retning som arbeidere i andre industrialiserte land.

### **De første fagforeningene vokser frem**

De første fagforeningene vokste frem i 1870-årene. Oppgangstider og høy inflasjon ble møtt med krav om høyere lønn. I denne perioden fikk vi de første fagforeningene, kollektivavtalene og de første streikene. Typografene i Kristiania stiftet sin forening i juli 1872, som regnes som den første i sitt slag.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Olstad 2009, s. 15

<sup>2</sup> Bull 1985, s. 346. Det hadde vært tilløp til organisering også tidligere. Snekkere, gullsmeder og skreddere i Kristiania stiftet foreninger samme år. Noen foreninger ble kortlevd.

I 1882 stiftet de Norsk Centralreisekasse for Bogtrykkere som den første landsomfattende fagforeningen. Utover 1890-tallet vokste det frem en lang rekke forbund av lokale fagforeninger – også innen industrien.<sup>3</sup>

### **Streikeåret 1889**

De første arbeidskonfliktene oppsto spontant og var gjerne kortvarige. Arbeidsstansene var utløp for frustrasjon mot den enkelte fabrikkier, og både organiserte og uorganiserte arbeidere deltok. Streikene ble sjelden nøye planlagt og arbeiderne hadde ingen organisasjoner til å lede arbeidsstansen. Arbeiderne hadde heller ikke penger å leve av under kampen, og de maktet derfor ikke å gjennomføre lange streiker. Dette endret seg imidlertid med typografstreiken i 1889. Dette var første gang en norsk fagforening hadde kraft nok til å gjennomføre en godt planlagt streik.

At det var typografene som gjennomførte streiken var ikke overraskende. I dette faget sto fagforeningene sterkt. Typografstreiken hadde mange likheter med dagens arbeidskamper: Kravene var godt forberedte, og i forkant var det ført forhandlinger med arbeidsgiverne. Foreningen hadde en egen streikekasse, og den slo hardt ned på streikebryteri.<sup>4</sup> Streiken ble langvarig, men etter fire måneder måtte arbeiderne gi opp. Konflikten førte til at Kristiania typografiforening mistet en tredjedel av sine medlemmer, og stod dermed svekket tilbake.<sup>5</sup> Likevel ble streiken et viktig symbol på at det var mulig å gjennomføre organisert arbeiderkamp.

Samme år, ble også en av de mest omtalte streikene her til lands gjennomført, da de kvinnelige fyrstikkarbeiderne ved Bryn og Grønvold fyrstikkfabrikker la ned arbeidet for høyere

3 Bull 1985, s. 443.

4 Olstad 2009, s. 23.

5 Mange meldte seg ut for å beholde jobbene sine. Både Aftenposten og Morgenbladet nektet fagorganiserte jobb, og for Aftenpostens del varte boikotten av fagorganiserte frem til 1899.

Se mer på [http://arbark.no/Diverse/Typografstreiken\\_1889.htm](http://arbark.no/Diverse/Typografstreiken_1889.htm).



1 O. Halvorsen, 2 C. Ejerne, 3 E. Fos, 4 Andersson, 5 T. A. Agerlund,

6 Karl Nilsen, 7 Chr. Larsen, 8 A. Andersen, 9 H. Paulsen, 10 J. Jensen, 11 F. Hansen, 12 L. Arnesen,

13 Arthur Hansen, 14 F. Gutterormsen, 15 E. Erickson, 16 C. Alberg, 17 C. Hilding, 18 A. Berg, 19 Jensen, 20 C. Johansson, 21 M. Holstad,

22 Holmstrom, 23 Karl Jensen, 24 H. K. Bjork, 25 Z. Hansen, 26 A. Nielsen, 27 T. Torgersen,

28 L. Sandberg, 29 F. Kristoffersen, 30 F. Selmer, 31 C. L. Jørgen, 32 C. G. Jørgen, 33 B. Rids, 34 Th. Philipsen,

35 A. Schiel, 36 Halvorsen, 37 Chr. Simonsen, 38 G. Hennert, 39 F. Hagberg, 40 Chr. Nielsen, 41 Laccouran, 42 P. V. Müller, 43 Gøtterstedt,

44 H. Johannsen, 45 C. A. Røntzen, 46 A. Vølg, 47 J. L. Fremming, 48 Anton Dahl, 49 L. Høg-

Kamp mot streikebrytere under den store typografstreiken i Kristiania i 1889.  
Her offentliggjøres bilde og navn på streikebrytere. Merk revolverne i hjørnene!  
Faksimile fra "Typografiske Meddelelser" 1889/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

lønn og bedre arbeidsforhold.<sup>6</sup> Streiken fikk stor oppmerksomhet fordi den avslørte forferdelige forhold for de kvinnelige fabrikkarbeiderne. Utgangspunktet for disse to streikene var likevel ulike. Typografene hadde kjempet for økt lønn. De ville imidlertid også beskytte seg mot lavlønnskonkurranse. Arbeidsgiverne tok inn et høyt antall lærlinger som gikk på lav lønn, og typografene opplevde dette som en trussel mot deres opparbeidede rettigheter. Fyrstikkarbeiderne kjempet mot redusert lønn, lange arbeidsdager og elendige arbeidsforhold.<sup>7</sup>

Verken velorganiserte arbeidere, som typografene, eller uorganiserte grupper, som fyrstikkarbeiderne, hadde særlig suksess med streikene på 1880-tallet. I begge tilfeller måtte arbeiderne gå tilbake til arbeidet uten å få gjennomslag for sine krav. Løsningen var en mer samlet fagbevegelse og bedre organiserte streiker. Inspirasjonen til dette kom delvis fra andre skandinaviske land. Dansk fagbevegelse ble utsatt for målbevisste angrep fra arbeidsgiverne på slutten av 1890-tallet og så også behovet for å samle seg.

### **Dannelsen av AFL (LO) og N.A.F. (NHO) 1899 og 1900**

Den skandinaviske arbeiderbevegelsen samarbeidet gjennom felles arbeiderkongresser. Den første ble avholdt i 1883. Mange av vedtakene på disse kongressene ble fulgt opp nasjonalt av de ulike nasjonale arbeiderbevegelsene. På arbeiderkongressen i Stockholm i 1897 ble det fattet vedtak om at fagforbundene i alle de skandinaviske land skulle slutte seg sammen til en landsorganisasjon i hvert land.<sup>8</sup> De skandinaviske fagforeningene hadde i lang tid hjulpet hverandre under streikene ved at det ble samlet inn og bevilget penger over landegrensene. Ingen var tjent med at det skulle gjennomføres streiker som ikke var gjennomtenkte. Ønsket om store fagforbund som var kompetente til å håndtere slike situasjoner,

6 Streiken fikk stor oppmerksomhet, og ble blant annet støttet av Bjørnstjerne Bjørnson, men heller ikke her vant arbeiderne frem.

7 Bull 1985, s. 436. Fyrstikkarbeiderne fikk imidlertid hjelp av redaktøren for Social-Demokraten (forløperen til Dagsavisen, et organ for fagforeningene i Oslo), Carl Jeppesen, og de streikeerfaringer håndverkgruppene hadde gjort seg.

8 Olstad 2009, s. 50, Bull 1985, s. 459.



*Axel Amundsen (1856-1939), ingeniør og verkseier  
(Vulcan jernstøperi og mek.verksted).  
Norsk Arbeidsgiverforenings første formann.  
Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

hadde for første gang vært luftet i 1888. I årene etter hadde det vært gjort flere forsøk på å samle norske fagforeninger, men uten hell.<sup>9</sup> I Stockholm vedtok en ikke bare at det skulle dannes landsorganisasjoner – man valgte også mindre sekretariater for hvert land. Danmark var først ute og stiftet De samvirkende Fagforbund i 1898. Senere samme år gjorde svenske arbeidere det samme, og året etter, i 1899, ble Arbeidernes faglige landsorganisasjon (AFL, nå LO) stiftet i Norge.

Som et mottrekk til AFL samlet de norske arbeidsgiverne seg i Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F.). Organisering blant norske arbeidsgivere var på dette tidspunktet ikke utbredt. Det fantes håndverks- og industriforeninger som håndterte næringsspørsmål, men det var sjeldent at fagsammenlutninger for industrien opptrådte som arbeidsgiverorganisasjoner. Spørsmål som sprang ut av arbeidsgiverrollen ble håndtert av de enkelte virksomhetene. Noe behov for koordinering var det heller ikke så lenge motparten var organisert i lokale foreninger. Da fagforeningene vokste i styrke, kom behovet for organisering også på arbeidsgiversiden. Utover på 1890-tallet startet arbeidet med å få til en arbeidsgiverforening etter initiativ fra Den norske Fællesforening for Haandverk og Industri. Den endelige konstitueringen skjedde imidlertid ikke før i 1900.<sup>10</sup>

Til tross for at det tok noen år før hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden fikk noen størrelse, var grunnlaget lagt for en sentral arena for kamp og samarbeid mellom arbeidere og arbeidsgivere.<sup>11</sup> Sentraliseringen førte dessuten til at organisasjonene ble viktige maktfaktorer som ved hjelp av sine kampmidler, streik og lockout, kunne lamme store deler av det norske samfunnet.

9 Bull 1985, s. 459.

10 Myhre, K. 1909, s. 1 flg.

11 Mange fagforbund sto utenfor LO fra organisasjonen ble stiftet i 1899, og en samling av de største organisasjonene under denne paraplyen fant ikke sted før i 1905.



## Et avtaleverk vokser frem

### Den første landsomfattende tariffavtale

Mens minstelønn var vanlig innenfor håndverksfagene, fantes det på begynnelsen av 1900-tallet ikke noe tilsvarende reguleringer for industriarbeiderne.<sup>12</sup> Gjennom lokale aksjoner fikk fagforeningene utover 1900-tallet likevel verkseierne med på reduksjoner i arbeidstiden og fastsettelse av minstelønns-satser. Da Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund møtte N.A.F. til forhandlinger i 1906, var fagforbundet vokst til en velfungerende kamporganisasjon.<sup>13</sup> Ønsket om arbeidsfred drev fagforbundet og arbeidsgiverne fremover i forhandlingene. I 1907 fremforhandlet partene for første gang en landsdekkende tariffavtale som medlemmene kunne godta. Apriloverenskomsten (Jernavtalen) av 1907 ble en modell for senere avtaler, og representerte et første skritt mot et mer regulert arbeidsliv.<sup>14</sup>

Tariffavtalen var en rettslig nydannelse. I sin form avvek den fra de avtaletyper som eksisterte ved århundreskiftet. Det nye var at avtalen hadde rettsvirkninger for tredjepart: det vil si at organisasjonenes medlemmer måtte innordne seg etter det som var avtalt mellom partene.

### To typer arbeidstvister

Streikene mot slutten av 1800-tallet kunne både bunne i kamp for å beholde eller forbedre rettigheter, men også i uenighet om hva som faktisk var avtalt mellom arbeidsgiver og arbeidere. Inngåelse av tariffavtale var ingen garanti for arbeidsfred, og avtalene kunne ofte sies opp på dagen. Dette endret seg imidlertid på begynnelsen av 1900-tallet, da det ble etablert et skille mellom to typer arbeidstvister: interesselvister

12 Brekke 2007, s. 34. På 1890-tallet ble det vanlig med overenskomster i håndverksfagene i de større byene, se Solnørdal 1907, s.4.

13 Brekke 2007, s. 38.

14 Brekke 2007, s. 48. Selv om avtalen ble drevet frem av Jern og Metall ble det i realiteten inngått avtale med syv ulike forbund som til sammen representerte en helt bransje: Jern- og Metallarbeiderforbundet, Formerforbundet, Arbeidsmandsforbundet, Trearbeiderforbundet og Møbelsnekkerforbundet, se Olstad 2009, s. 133. Avtalen er forløper til dagens Industriovertenskomst.

og rettstvister. Skillet består den dag i dag, og er blant annet avgjørende for hvordan en tvist skal behandles, og om partene kan ta i bruk arbeidskamp for å presse frem en løsning. Mens rettstvister er tvister om hva som er rett mellom partene, for eksempel hvordan en avtale er å forstå, omfatter interesse-tvister tvister om hvordan lønns- og arbeidsvilkår skal reguleres, altså hva som skal bli rett og plikt mellom partene.<sup>15</sup> At ulike type tvister skulle behandles ulikt, var en idé som først ble regulert i en avtale mellom hovedorganisasjonene AFL og N.A.F.

### **Frivillig mekling og voldgift**

AFL tok kort tid etter stiftelsen i 1899 initiativet til å løse arbeidskonflikter ved hjelp av voldgift. Dette var et tema som for første gang hadde kommet opp på den skandinaviske arbeiderkongressen i Gøteborg i 1886, og som så ble fulgt opp i fagforeningene. Tanker om frivillige og private konflikt-løsningsordninger hadde vært et sentralt element i den liberale diskusjonen om «selvhjelp» og privatrettslig frihet for organisasjoner og arbeidsforhold fra midten av 1800-tallet og fremover, ikke minst i Tyskland. Fra midt på 1800-tallet vokste det frem oppfatninger om at staten både har behov for og en egeninteresse i å gripe inn med sosial regulering. Voldgifts-ordninger var en del av debatten i begge faser.<sup>16</sup>

AFLs ønske om voldgift bunnet på mange måter i svakhet.<sup>17</sup> Fagbevegelsen hadde begrenset makt og gikk stadig på nederlag i kampene mot arbeidsgiverne. Mange forbund sto dessuten utenfor AFL, slik at hovedorganisasjonen representerte få av landets arbeidere. AFL hadde med andre ord en begrenset tro på egen makt.<sup>18</sup> Primært ønsket AFL å få voldgifts-instituttet inn lovveien, men dette ble for krevende. Det var lettere å få til en avtale med arbeidsgiverne. For arbeids-

15 Terminologien har røtter langt tilbake. Den ble formidlet til Skandinavia i 1888, og brukt i Sverige før 1900. I Norge kom skillet inn i 1902, mens i Danmark kom dette inn med Augustutvalget i 1910, se Evju 2007, s. 514, 515 og 517.

16 Evju 2007, s. 508.

17 Olstad 2009, s. 40.

18 Andersen 1965, s. 58.



giverne ville en voldgiftsløsning kunne forhindre at arbeidsdager gikk tapt på grunn av konflikt. Voldgift var med andre ord mer en dyd av nødvendighet enn et brennende ønske fra arbeidsgiversiden. I 1902 inngikk N.A.F. og AFL «Overenskomst om ordning af forligsraad og voldgiftsretter til behandling af tvistigheder mellem arbeidsgivere og arbeidere».

Overenskomsten regulerte enhver konflikt mellom organisasjoner som var medlemmer av AFL og N.A.F. For første gang skilles det mellom interessetvister og rettstvister. Avtalen fastla at der arbeidstvister oppsto, skulle organisasjonene bidra til at mekling mellom partene ved et valgt forliksråd. Forliksrådet besto av fire personer, der hver av sidene pekte ut to medlemmer. Lyktes ikke forliksrådet å få partene til å bli enige, kunne tvisten gå videre til en voldgiftsrett. Mens alle rettstvister skulle avgjøres ved voldgift dersom en av partene ønsket det, krevde en tilsvarende behandling av interessetvister at partene var enige om dette (frivillig voldgift). I voldgiftsretten skulle det være sju personer og arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden skulle oppnevne tre hver.<sup>19</sup>

Overenskomsten regulerte altså både hvordan tvister skulle løses uten bruk av arbeidskamp, og den nedla et forbud mot arbeidskamp frem til mekling hadde vært forsøkt. I 1904 var det rundt 20-30 tilfeller av forliksmekling mellom partene og tre tilfeller av voldgift.<sup>20</sup> Alle gjaldt interessetvister.<sup>21</sup> AFL var imidlertid ikke fornøyd med hvordan avtalen fungerte i praksis. Avtalen var kort, og den løste ikke alle problemer. Kunne for eksempel arbeidsgiverne omgå overenskomsten ved å si opp arbeiderne istedenfor å bruke lockout? Denne type manøvreringer skapte misnøye i fagbevegelsen, og AFL ønsket å fremforhandle en bedre avtale. Avtalen ble derfor sagt opp i 1905. AFL lyktes imidlertid ikke med sitt forsøk på å få arbeidsgiverne til å bruke mekling og voldgift i større grad. Men denne måten å løse tvister på skulle vise seg å bli viktig, først som bestemmelser i de enkelte overenskomstene, så i disku-

19 Solnørdalkomiteen 1909, s. 33 flg.

20 Olstad 2009, s. 40.

21 Solnørdalkomiteen 1909, s. 34. Dette gjaldt også for tvister i de påfølgende år.

sjonen om et lovverk for arbeidstvister.

### **Ordinære domstoler var uanvendelige**

Før Arbeidsretten ble etablert i 1915 var det de ordinære domstolene som håndterte rettstvister som oppsto i arbeidslivet. Lovgivningen regulerte forholdet mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiveren gjennom den individuelle arbeidsavtalen. Tariffavtalen var en rettslig nyvinning, og var ikke underlagt lovregulering. Det var derfor knyttet usikkerhet til hvilken virkning en dom som gjaldt en tariffavtale ville få. Partene hadde liten tiltro til at de ordinære domstolene skulle løse tariffrettslige tvister raskt nok og på en måte de kunne akseptere.<sup>22</sup> Svært få tariffrettslige tvister, om noen, ble ført for de ordinære domstolene i Norge. Frem til avtalen om voldgift og mekling i 1902, var forhandlinger og arbeidskamp eneste praktiske fremgangsmåte for arbeidstakerorganisasjonene.

Heller ikke i de øvrige skandinaviske landene ble de ordinære domstolene brukt i tvister om inngåtte tariffavtaler. Noen få tilfeller av dommer som berører tariffavtalenes stilling er kjent fra Sverige på begynnelsen av 1900-tallet, men anerkjennelsen av tariffavtalen som en rettslig bindende avtale kom ikke før i 1915.<sup>23</sup> I Danmark var en noe tidligere ute, og en underrettsdom fra 1899 la til grunn at en arbeider var bundet av en avtale inngått mellom fagforeningen og arbeidsgiveren.<sup>24</sup>

### **Frivillige overenskomster eller lov?**

På begynnelsen av 1900-tallet kunne det altså se ut som om partene i samarbeid hadde funnet frem til en ordning som kunne få slutt på fastlåste tvister. Mange så i utgangspunktet ikke behov for at politikerne blandet seg inn i ordningen med lovgivning. Politikerne så imidlertid situasjonen fra en annen

<sup>22</sup> Solnørdalkomiteen 1909, s. 47.

<sup>23</sup> Adlercreutz 1954, s. 468 flg. Avtalene kunne inneholde bestemmelser om at tolkningstvister ikke kunne foranledige streik eller lockout, se Lundh 2002, s. 115.

<sup>24</sup> Elmquist 1918, s. 32 cit. Adlercreutz 1954, s. 456. En stående avtale om faglig voldgift ble inngått mellom partene i jernindustrein i 1895, og i 1899 etablerte hovedorganisasjonene Den permanente Voldgiftsret i tilknytning til Septemberforliket - en forlikavtale som avsluttet en storkonflikt samme år, se Evju 2007, s. 511.

vinkel. Antallet organiserte og omfanget av tariffavtaler hadde vokst for hvert år.<sup>25</sup> Stadige arbeidskamper preget samfunnet, skapte sosial nød og satte samfunnsklassene opp mot hverandre. Flere stortingsrepresentanter følte et behov for å gripe inn lovveien.

## **Arbeidsfred blir politikk**

### **Venstre – et sosialpolitisk reformparti**

Venstre hadde allerede fra 1890-årene søkt mot arbeidervelgerne, og programfestet allmenn stemmerett for menn. I 1891 kom sosialpolitiske saker for første gang inn i arbeidsprogrammet.

Venstre var et parti som favnet bredt. Gjennom unionssaken hadde partiet fått tilslutning fra svært ulike grupper, og sto derfor splittet i mange saker. Ofte ble det inngått kompromisser for å få alle fløyene med. Partiet måtte også ta hensyn til at det hadde to konkurrenter til venstre i sosialpolitikken, Arbeiderdemokratene og sosialdemokratene i Arbeiderpartiet. Venstre var likevel det partiet som hadde styrke til å sikre flertall i alle de sosialpolitiske spørsmålene.

Sammen med Arbeiderdemokratene la Venstre i 1902 frem et lovforslag som skulle beskytte retten til å være fagorganisert, og som samtidig skulle skape arbeidsfred gjennom bruk av mekling og frivillig voldgift.<sup>26</sup> Fagforeninger skulle i henhold til lovforslaget få beskyttelse dersom de registrerte seg og ikke gikk til streik før tvisten var forsøkt løst gjennom mekling. Dersom begge parter var enige, kunne en uløst tvist bringes inn for en nemnd som kunne avgjøre spørsmålet ved voldgift. Bak arbeidet med lovforslaget sto blant andre stortingsrepresentantene Johan Castberg, Thore Myrvang og formannen i Christiania Arbeidersamfund Ole G. Gjømsten. Sammen med dette forslaget ble det satt frem forslag om å beskytte organiserte arbeidere mot trakassering og oppsigelse (forenings-

25 I første kvartal 1907 var det i overkant av 25 000 medlemmer og 444 tariffavtaler i LO, se LOs beretning for 1906, s. 39.

26 Ot.prp. nr. 11 (1902-1903).

friheten). Da Stortinget også tok opp et forslag som fagbevegelsen mente ville beskytte streikebrytere (arbeidsfriheten), møtte lovforslaget så mye motstand at det måtte skrinlegges.

Venstre tok ofte til orde for løsninger i midten. Også i spørsmålet om arbeidsfred valgte partiet en middelvei. Kampen mellom arbeid og kapital var ødeleggende for samfunnet, og Gunnar Knutsen mente det gjaldt å få «slaaet i hjel denne strid».<sup>27</sup> Var det mulig å bruke staten som fredsskaper i kampen mellom klassene? Ja, mente partiet. Venstre mente at staten måtte gripe inn, og at arbeidstvister måtte underlegges tvungen mekling, og om nødvendig, voldgift. Partiet gikk i partiprogrammet i 1912 inn for tvungen voldgift. Stortingsvalget samme år brakte partiet til makten. Etter tre år med Høire og Frisinnede Venstre i regjering, dannet Gunnar Knutsen sin andre Venstre-regjering i 1913, denne gang med Castberg som handels- og industriminister.

### **Arbeiderdemokratene som pådrivere – Castberg – samfunns- syn og politiske saker**

Partiet Arbeiderdemokratene sprang ut av De forenede norske Arbeidersamfund, og fikk representasjon på Stortinget fra 1900, da Johan Castberg og Thore Myrvang ble valgt inn. Det var et radikalt parti som samarbeidet med Venstre i mange saker, og som støttet Venstre i spørsmål om regjeringsmakt. Partiet var i sitt grunnsyn et arbeiderparti som ville virke for «arbeidernes og de øvrige smaakaarsfolks økonomiske og politiske frigjørelse».<sup>28</sup> Men partiet så ikke på klassekampen som like uavvendelig og hard som den radikale fløyen i Arbeiderpartiet. Castberg var en dominerende kraft i Arbeiderdemokratene, og hans samfunnssyn fikk prege politikken. Målet var å avhjelpe den sosiale nøden i samfunnet, og sikre arbeiderklassen mulighet til politisk innflytelse. Castberg mente dette måtte skje gjennom samfunnsreformer, ikke gjennom tilfeldige gaver eller almisser. Han la vesentlig vekt

<sup>27</sup> Cit. Mjeldheim 2006, s. 23.

<sup>28</sup> Endring av lovene for partiet, vedtatt 1911, cit. Aasland 1961, s. 32.

på statens rolle i reformarbeidet. For det første skulle staten sikre arbeiderne retten til å organisere seg, slik at de kunne ivareta sine interesser overfor kapitalen, som det het i parti-programmet.<sup>29</sup> Castberg mente arbeiderne var den svake part i forhold til «de veldige sammenslutninger av kapitalen», og at staten skulle gripe regulerende inn.<sup>30</sup> Dette gjaldt ikke minst i spørsmålet om arbeidstvister. Arbeiderdemokratene gikk i valgprogrammet inn for lovfesting av mekling og voldgift i arbeidstvister.<sup>31</sup> Dette var nødvendig for at arbeidskonfliktene skulle få en rettferdig løsning, mente partiet. Dette var også et krav som ble reist på vegne av familier og alle dem som sto utenfor konfliktene, men som led som følge av de bitre arbeidskampene. Castberg og Arbeiderdemokratene søkte dermed å bygge bro mellom samfunnsklassene og erstatte klassekamp med solidaritet: «[S]amfundsarbeidet maatte bygges paa alles solidaritet eller gjensidige ansvar», mente Castberg, som ville at den sterke skulle hjelpe den svake.<sup>32</sup> Staten, «samfundets egen sterke arm», skulle være et instrument for å sikre rettferdighet og sette sosiale reformer ut i livet innenfor det bestående samfunns rammer.<sup>33</sup>

Arbeiderdemokratene hadde et bredt sosialt reformprogram. Det ønsket jordreformer, likestilling mellom målførene, skjerpet konsesjonslovgivning og en demokratisering av forsvaret. Partiet skilte seg fra Venstre først og fremst ved at det ønsket en raskere reformtakt. Der Venstre ble hemmet av en moderat fløy, kunne Arbeiderdemokratene utforme en klar reformpolitikk i tråd med venstretradisjonen. Da Castberg ble justisminister i 1908, ble han pådriver for syketrygden, som ble vedtatt i 1909, revisjon av fabrikktilsynsloven og ikke minst konsesjonslovene.

29 Aasland 1961, s. 35.

30 Castberg i frontaledebatten 1914, cit. Aasland 1961, s. 36.

31 Aasland 1961, s. 36.

32 Castberg 1903 og 1911, cit. Aasland 1961, s. 37 og note 19.

33 Castberg 1914, cit. Aasland 1961, s. 36.

Arbeiderdemokratene samarbeidet med Venstre på Stortinget helt frem til 1915. Castberg mente fremtidens politikk lå i de sosiale spørsmål, og at Venstres mulighet til å vinne valgene lå i bred støtte fra arbeiderne.<sup>34</sup>

## Høire

Høire var et liberalt næringslivsparti. Det programfestet tvungen mekling i 1909. Bakgrunnen var storstreiken i Sverige samme år. Partiet avviste imidlertid bruk av tvungen voldgift, og et betydelig mindretall (25 delegater) stemte også på landsmøtet i 1909 imot tvungen mekling i arbeidskonflikter.<sup>35</sup> Da stortingsrepresentant Peder O. Pedersen fra Høire i 1911 anbefalte bruk av mekling og voldgift for å avverge storkonflikten samme år, kom han på kant med partiet.<sup>36</sup> Flere i partiet, med Fredrik Stang i spissen, ønsket å bygge en bred borgerlig allianse for å demme opp mot de radikale politiske kreftene.

For Høire var den politiske kampen for foreningsfrihet viktigst. Partiet var imot alle forsøk som fagbevegelsen gjorde for å tvinge uorganiserte arbeidere inn i fagforeningene. Høire var også en forkjemper for «arbeidets frihet», og støttet arbeidsgiverne når de forsøkte å bruke uorganisert arbeidskraft under arbeidskonflikter. Dette ble sett på som støtte til streikebryteri fra fagbevegelsens side.

Høyre avviste bruk av tvungen voldgift i interessetvister, men partiet støttet i 1912 krav om tvungen mekling. Partiet var generelt skeptisk til offentlige inngrep i næringslivet, og lånte også øret til N.A.F. og hva som var akseptert av begge organisasjonene i arbeidslivet.<sup>37</sup> Det gjenspeilet den første proposisjonen til lov om arbeidstvister som ble lagt frem av Bratlies Høire-regjering i 1912.

34 Aasland 1961, s. 74.

35 Kaartvedt 1984, s. 267.

36 Ousland 1949, s. 319.

37 Kaartvedt 1984, s. 336.

## Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet ble stiftet i 1887 og hadde allerede fra starten et nært samarbeid med fagforeningene. Partiet tok ved en rekke anledninger i 1890-årene initiativ til å få en straffebestemmelse inn i straffeloven som kunne hindre at fagorganiserte ble trakassert eller avskjediget og som kunne beskytte organisasjonsfriheten.<sup>38</sup> Partiets første stortingsrepresentanter ble valgt inn i 1903. Partiet fikk et solid fotfeste blant arbeidere i byene og i den fattige befolkningen utenom byene. I løpet av kort tid overtok Arbeiderpartiet den rollen Venstre hadde hatt som arbeidernes parti. Arbeiderpartiet reiste viktige arbeiderkrav og bygget en bevegelse på bred front, med symboler, sanger, seremonier og et nært samarbeid med fagbevegelsen. Partiets representasjon på Stortinget vokste fra fem representanter i 1903 til 23 ved valget i 1912. Da var partiet større enn Høire.

Under streiken og lockouten i celluloseindustrien i 1907 ba redaktør og stortingsmann Torgeir Vraa fra Arbeiderpartiet regjeringen gripe inn mot lockouten. Han mente det var galt at regjeringen ikke skulle ha et ansvar for å stoppe så ødeleggende arbeidskamper: «Og skulde samfundet lige overfor saa store konflikter erklære sig magtesløst, saa ved jeg ikke, hvor dette en gang i tiden vil komme til at føre hen.»<sup>39</sup> Partiet forlot senere dette standpunktet. Etter at Solnørdalkomiteen, som var nedsatt for å drøfte arbeidslivsspørsmålene, hadde presentert sin innstilling, stilte AFL seg avvisende til bruk av tvungen voldgift i interessetvister.

Arbeiderpartiet gikk konsekvent inn for å beskytte organisasjonsretten og streikeretten. Staten skulle bidra med regulering og lovbeskyttelse, og sosiale reformer skulle støttes gjennom lovgivning og økonomiske overføringer. Med voksende representasjon på Stortinget ble Arbeiderpartiets politikk reformistisk og forankret i det eksisterende politiske systemet. Spørsmålet om arbeidsfred var for partiet et spørsmål

38 Referert i ot.prp. nr. 11 (1902-1903) s. 1 flg.

39 Torgeir Vraa i Stortinget, cit. Mjeldheim 2006, s. 441.

om en regulering som bevarte streikeretten og ga organisasjonene et rimelig handlingsrom bygget på det kollektive tariffavtalesystemet. Både i partiet og i fagbevegelsen var det en utbredt tanke at partene selv skulle ha kontroll over de virkemidlene som ble tatt i bruk for å løse både interesse- og rettstvister. Men som i fagbevegelsen var det også i Arbeiderpartiet krefter som etter hvert ønsket å følge en mer radikal linje, og satse på utenomparlamentariske virkemidler.<sup>40</sup>

## **Solnørdalkomiteen – utmeislingen av en arbeidstvistlov**

I 1907 gikk 340 000 arbeidsdager tapt på grunn av arbeidskamp.<sup>41</sup> De mange arbeidskonfliktene ble naturlig nok også et tema på Stortinget. Etter forslag fra Castberg anmodet Stortinget regjeringen om å utrede spørsmålet om tvungen voldgift i arbeidstvister. Regjeringen nedsatte året etter en komité for å utrede dette, under ledelse av advokat Ole S. Solnørdal.

### **Sammensetning og forslag**

Komiteen var partssammensatt, og både formannen for Arbeidernes faglige landsorganisasjon, Ole O. Lian, og en representant for Norsk Arbeidsgiverforening, fabrikkier K. Myhre, satt i komiteen. I tillegg deltok advokat dr. juris Einar Einarsen og stortingsrepresentanten Thore Myrvang for Arbeiderdemokratene. Komiteen avga sin innstilling i 1909.

Solnørdalkomiteen la i sin innstilling frem forslag til bestemmelser om tvungen mekling og voldgift i arbeidstvister.<sup>42</sup> Lovforslaget bygget, i likhet med det som ble lagt frem av Venstre og Arbeiderdemokratene i 1902, på avtalen mellom AFL og N.A.F. om mekling og voldgift. Disse virkemidlene skulle etter

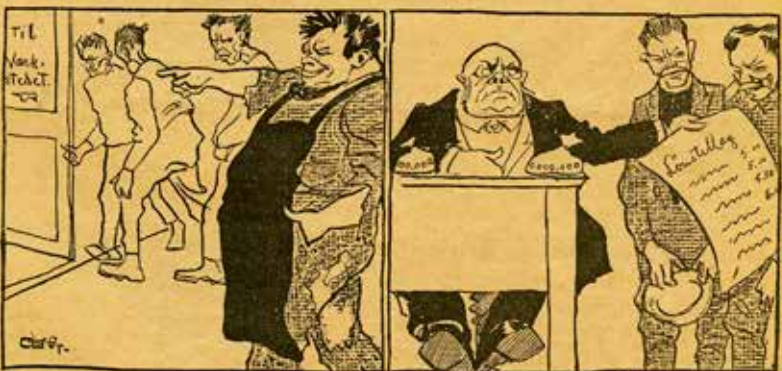
40 Bjørnson 1990, s. 234.

41 Frydenberg 1937, s. 783. Dette året var det blant annet en stor konflikt innen papir- og celluloseindustrien som fikk Stortinget til å engasjere seg.

42 I tillegg ble det foreslått regler om fredsplikt og tariffavtalers bindende virkning. Offentlige tjenestemenn ble holdt utenfor. Disse ansettelsesforholdene ble oppfattet som egenartet og ikke preget av det samme motsetningsforhold som mellom partene i privat sektor, se Evju 1982, s. 137 flg.



Lønskonflikt før i tiden og nu.



1. Lockout før.
3. Underhandling før.
5. Afslutning før.

2. Lockout nu.
4. Underhandling nu.
6. Afslutning nu.

Faksimile "Hvepsen" 1907/Arbejderbevægelsens arkiv og bibliotek.

forslaget anvendes i alle typer arbeidstvister, enten det gjaldt rettstvister eller interessetvister. Innstillingen var imidlertid ikke enstemmig. En samlet komité var enig om at rettstvistene, etter at mekling var gjennomført, skulle bringes inn til behandling for voldgiftsrådet, som skulle avsi en bindende kjennelse. Uenigheten gjaldt behandlingen av interessetvister. Her delte komiteen seg i et flertall bestående av komiteens formann Solnørdal, Einarsen og Myrvang, mens partene Lian fra AFL og Myhre fra N.A.F. utgjorde mindretallet.

### **Bekymring for arbeidskampenes konsekvenser for samfunnet**

Flertallet i komiteen mente at interessetvistene skulle bringes inn for voldgiftsrådet, men at en kjennelse måtte være enstemmig for å være bindende. Standpunktet ble begrunnet med den profesjonaliseringen en hadde sett både på arbeidernes og arbeidsgivernes side. Fagforbundene hadde gjennom sentraliserte kamppond fått muligheten til å gjennomføre langvarige arbeidskonflikter. Begge parter hadde gjennom sine vedtekter dessuten sørget for å ha større kontroll på arbeidskampene. Fra 1907 skulle N.A.F. godkjenne alle tariffavtaler som medlemsorganisasjonene inngikk. Det ga et godt grunnlag for å koordinere motstanden mot arbeidernes krav. Fra samme år ble det innført et krav i AFLs vedtekter om at tilknyttede forbund måtte ha sekretariatets godkjenning før det gikk til arbeidskamp.<sup>43</sup> Sentraliseringen, ved at forbund og næringsforeninger gikk inn i henholdsvis AFL og N.A.F., førte også til at flere av tvistene handlet om prinsippaker, noe som sannsynligvis gjorde dem vanskeligere å løse.<sup>44</sup> Samlet bidro dette til at arbeidskampene på begynnelsen av 1900-tallet var mer omfattende og bedre organisert enn det forrige århundrets mer sporadiske og impulsive streiker. Flertallet i Solnørdalkomiteen mente at en slik utvikling var betenkelig ut fra et samfunnsmessig perspektiv.

43 Love for Arbeidernes faglige landsorganisasjon i Norge, 1907 § 8.

44 Solnørdalkomiteen 1909, s. 66.

## Organisasjonenes syn

Partsrepresentantene fra AFL og N.A.F. var motstandere av at det skulle innføres tvungen voldgift i interessetvistene. De mente at voldgiftsrådets behandling i slike tvister måtte bero på enighet mellom partene. Dette var med andre ord samme løsning som de tidligere hadde avtalt seg i mellom i avtalen fra 1902. Organisasjonene hadde imidlertid ulik begrunnelse for dette felles standpunktet. Lian argumenterte med at voldgift ville være en dårlig erstatning for arbeidskamp, og lite egnet til å fremtvinge en lik fordeling av arbeidsutbyttet. Han mente at dersom arbeiderne ikke fikk bruke arbeidskamp, ville interessemotsetningene bare få et annet utløp. Myhre, som representerte arbeidsgiverne, argumenterte for at partene kunne ordne opp i disse sakene selv, og pekte på at dette også var situasjonen i andre industrialiserte land. Han uttrykte dessuten bekymring for at en ordning med tvungen voldgift skulle utvikle seg til å bli enda mer inngripende dersom politikerne først fikk innflytelse på dette området. Myhre var redd for at en i neste omgang kunne få tvungen voldgift der en bindende kjennelse ikke krevde enstemmighet, men kun flertall.<sup>45</sup>

Solnørdalkomiteens innstilling ble ikke fulgt opp umiddelbart. Komiteen hadde også fått i oppgave å utrede ulike spørsmål knyttet til organisasjonsfriheten, og en ville gjerne avvente dette arbeidet. Men nye arbeidskonflikter aktualiserte igjen spørsmålet om en lovregulering av voldgift.

## Arbeidskonflikter og radikalisering

Rettstvister førte bare unntaksvis til arbeidsstans. Etter at AFL og N.A.F. inngikk avtale om at rettstvister skulle avgjøres ved voldgift der en av partene ønsket det, ble voldgift også som regel utgangen på disse tvistene. Bestemmelser om voldgift ble tatt inn i overenskomstene også etter at avtalen mellom AFL og N.A.F. ble sagt opp i 1905. I 1910 var det bare 25 tariff-

<sup>45</sup> Solnørdalkomiteen 1909, s. 82-95.

avtaler, som til sammen omfattet 500 arbeidere, som ikke hadde inntatt en bestemmelse om voldgift.<sup>46</sup>

Det var arbeidskonfliktene som sprang ut av interessedvister som vekket størst uro blant politikerne, fordi de ofte førte til streik. I 1911 gikk det tapt over én million arbeidsdager i streiker og lockout. Det var omtrent det samme antallet dager som hadde gått tapt de fire foregående årene til sammen (se tabell 1). Streikene var også langvarige. I 1908 var hver streikerammet arbeider i gjennomsnitt en måned i streik, i 1911 var han 25 dager i streik i gjennomsnitt.

År	Antall arbeidere	Tapte arbeidsdager
1903	3 000	130 000
1904	1 200	45 000
1905	2 000	30 000
1906	3 000	95 000
1907	10 000	340 000
1908	12 000	380 000
1909	3 800	185 000
1910	4 100	179 000
1911	44 000	1 115 000
1912	14 300	446 000

*Tabell 1 Tapte arbeidsdager på grunn av arbeidsstans.*

*Kilde: Frydenberg 1937, s. 783.*

Arbeidskonfliktene i 1911 utløste politisk krav om lovregulering. En storlockout på sommeren rammet over 30 000 arbeidere. Mellom 1907 og 1911 hadde både N.A.F. og AFL sentralisert makten, og organisasjonene hadde opparbeidet en betydelig evne til å gjennomføre og koordinere arbeidskamper. Sentralstyret i N.A.F. fikk i 1910 utvidet fullmakt til å varsle lockout, men mangel på et konfliktfond svekket

<sup>46</sup> AFLs beretning for 1910 s. 85 referert i Ot.prp. Nr. 29 (1912) s. 6.

organisasjonens kampstyrke.<sup>47</sup> En stor, men kortvarig kamp ble derfor regnet som det beste på arbeidsgiversiden. Det var det N.A.F. la opp til under lockouten i 1911. Trolig hadde arbeidsgiverne sett hvordan storstreiken i 1909 i Sverige hadde tappet fagforeningskassene og ført til seier for arbeidsgiverne.

I 1911 ble tarifforhandlingene i jernindustrien avsluttet med hjelp fra politisk hold, med mekling på stortingspresidentens kontor. I gruvearbeideroppgjøret som fulgte etterpå, ble det ingen enighet. N.A.F. varslet lockout for 32 000 arbeidere som svar på Norsk Arbeidsmandsforbunds streikevarsel.<sup>48</sup> Arbeidskonflikten den sommeren ble voldsom, både for arbeiderne som ble rammet, for bedriftene som var involvert, og for samfunnet for øvrig.

Debatten i avisene var skarp. Det ble satt i gang innsamlingsaksjoner til uorganiserte arbeidere som støttet streiken, men som ikke hadde rett til streikebidrag.<sup>49</sup> Noen så utreise til Amerika som eneste løsning. Den 24. juli arrangerte Oslo Arbeiderparti en stor demonstrasjon i Oslo. Samme dag sendte stortingsrepresentant Johan Castberg et brev til Stortinget der han ba om at det øyeblikkelig vedtas en lov om mekling og voldgift.<sup>50</sup> Den 27. juli tok statsminister Wollert Konow (Frisinnede Venstre) initiativ til å få i gang mekling. Stortingsrepresentantene Alfred Eriksen fra Arbeiderpartiet og Magnus Halvorsen fra Frisinnede Venstre ble utpekt som meklere. Flere av tvistespørsmålene ble løst under meklingen, men ikke minstelønnsspørsmålet. Partene ble likevel enige om å avgjøre saken ved frivillig voldgift, der meklerne skulle fastsette lønnen.<sup>51</sup> Her fikk både partene og Stortinget oppleve bruk av voldgift på nært hold. Streiken hadde vært opprivende, og Stortinget reiste seg da presidenten leste opp resultatet av voldgiftsavgjørelsen.

47 Petersen 1950, s. 87 f.

48 Ousland 1949, s. 311.

49 Ousland 1949, s. 314.

50 Ousland 1949, s. 325.

51 Ousland 1949, s. 333. Resultatet ble en løsning midt mellom fagforbundets krav på 2 øre og arbeidsgivernes påstand om intet tillegg.

Varigheten til de store tariffavtalene som ble inngått i 1911 var fem år. Det skapte et fredsrom som regjeringen ville benytte til å vedta en voldgiftslov. Kort tid etter at striden rundt storlockouten var over, fikk assessor<sup>52</sup> Paal Berg ved byretten i Kristiania i oppgave av justisminister Scheel (H) å utarbeide et forslag til lov om arbeidstvister.

### **Radikalisering av arbeiderbevegelsen**

I AFL var ledelsen langt på vei positiv til å begrense streikeretten ved å godta tvungen mekling. Målet for AFL var et planmessig arbeid for å bedre arbeidsforholdene, og øke medlems-tallet og inntektene fra medlemskontingenten. Hyppige og ukontrollerte streiker tømte streikekassen og påførte ofte fagforeningene nederlag.<sup>53</sup> Flerårige tariffavtaler ga fagbevegelsen oversikt og ro til å arbeide målbevisst og koordinert. Dette var trolig noe av grunnen til at AFL aksepterte femårige tariffavtaler i 1911. Men selv om AFL-ledelsen fulgte en slik strategi, var andre kritiske. Fagopposisjonen, som vokste frem rundt Martin Tranmæl, var kritisk til tariffavtaler med lang løpetid og fredsplikt som hindret at arbeiderne kunne aksjonere i avtaleperioden.<sup>54</sup> Tranmæl var også skeptisk til sentraliseringen av makten innen fagbevegelsen. Med ideer hentet fra syndikalisme og radikal marxisme utviklet Fagopposisjonen en radikal fløy innenfor fagbevegelsen og Arbeiderpartiet. Den dyrket streik og aksjoner som våpen i kampen for et klasseløst samfunn, og ønsket verken bindende tariffavtaler eller en lov om mekling og voldgift.

### **Nytt initiativ for lov: Paal Berg og arbeidet med en arbeidstvistlov**

Samtidig med at konflikten rundt storlockouten i 1911 ble løst gjennom mekling, ba Stortinget regjeringen om å fremme et forslag til lov om mekling og voldgift i arbeidstvister. Under to måneder senere var Paal Berg i gang med å lage et utkast til

52 Dommer i en kollegial domstol der dommerne dømmer sammen i et kollegium i hver enkelt sak.

53 Marius Ormestad og Ole O. Lian ga uttrykk for dette. Bjørnson 1990, s. 393.

54 Bjørnson 1990, s. 412.



en arbeidstvistlov basert på det arbeidet som var gjort av Solnørdalkomiteen. Selv om proposisjonen ble skrevet av Berg, ble arbeidet i stor grad fulgt opp av justisminister Scheel. Også handelsminister Brønne og utenriksminister Irgens deltok i møter i forbindelse med arbeidet.<sup>55</sup> I februar 1912 overtok Fredrik Stang som justisminister etter et regjeringsskifte. Stang var liberal og sosialt orientert, og mente lovgivningen skulle fylle en sosial og praktisk oppgave i samfunnet, nettopp slik en arbeidstvistlov kunne gjøre.<sup>56</sup> Stang hadde selv vært voldgiftsdommer, og kjente derfor problemstillingene godt. Justisdepartementets proposisjon ble lagt frem for Stortinget i mai 1912.

Proposisjonen avvek fra Solnørdalkomiteens forslag på enkelte punkter. Solnørdalkomiteen hadde foreslått et felles voldgiftsråd for både interessetvister og rettsvister.<sup>57</sup> Her førte Berg inn et skarpt skille. I proposisjonen foreslo han å etablere en arbeidsdomstol for løsning av alle rettsvister, og et meklingsinstitutt for å håndtere interessetvistene. Ville partene frivillig benytte voldgift i interessetvister, skulle loven stille til rådighet en egen voldgiftsrett for dette formål. Berg ville imidlertid at partene skulle være tvunget til gå gjennom mekling i interessetvister. Han mente erfaringen viste at mekling ga positive resultater, og at partene hadde lettere for å gi innrømmelser til en upartisk mekler.

Det lå et praktisk og sosialt syn til grunn for å etablere en egen Arbeidsrett. De ordinære domstolene hadde verken kapasitet eller den «nødvendige sakkundskap» for å håndtere rettsvistene som angikk håndhevelsen eller forståelsen av tariffavtaler, mente Berg. Han la seg dermed på samme linje som Solnørdalkomiteen. Slike saker krevde en rask løsning, for man kunne ikke «kræve, at en arbeidsstok skal gaa i maanedsvís og arbeide for en løn, som de mener er avtalestridig».<sup>58</sup>

55 Hem 2012, s. 155.

56 Michalsen, D. «Fredrik Stang», Norsk biografisk Leksikon, nbl.snl.no

57 Se Solnørdalskomiteens forslag til § 6, jf. kapittel III.

58 Ot. prp. nr. 29 (1912), s. 6.

I begrunnelsen avdekket et blikk både for rettferdighet og for de sosiale kreftene som en tariffavtale skulle holde på plass.

De vanlige domstolene hadde selvfølgelig juridisk sakkunnskap. Håndverksretten og politiretten, som administrativt lå under byretten, hadde lenge dømt i saker fra arbeidslivet. Håndverksretten behandlet tvister mellom håndverkere og deres lærlinger, mens politiretten blant annet hadde ansvar for tvister som oppsto mellom fabrikkarbeidere og deres arbeidsgivere. I tariffavtalesystemet var det imidlertid organisasjonene som var parter. Berg viste til at det i land som hadde opprettet en domstol for tvister om tariffavtaler, var regler om at de involverte parter, enten direkte eller indirekte, fikk en vesentlig innflytelse over rettens sammensetning. Det gjaldt i Danmark, og var også tilfellet for forslaget som var lagt frem i Sverige. N.A.F. og AFL måtte få innstille to medlemmer av retten hver. Arbeidsretten ville dermed være forankret i det partsbaserte voldgiftssystemet som tidligere hadde eksistert innenfor arbeidslivet, og som på denne tiden ble brukt som et «fredsskapende» rettsinstrument mellom stater.<sup>59</sup>

I tillegg til sakkunnskapen som partene kunne bringe inn, trengtes solid juridisk innsikt og autoritet. Berg så at rettsreglene på arbeidslivsfeltet ville utvikle seg og få mer konsistens under en fast domstol. For å ta hånd om rettsutviklingen ville Berg ha en dommer med tilknytning til Høyesterett. Det vil «være av betydning, at den nye rettsformand utstyres med en høiesteretsdommers værdighet», mente Berg.<sup>60</sup>

## Reaksjon og utsettelse

Proposisjon som regjeringen la frem i mai 1912 imøtekom ALFs og N.A.F.s syn på alle vesentlige punkter. Forslaget innebar ikke tvungen voldgift, og truet dermed ikke streikeretten. Likevel var skepsisen stor i Stortinget og i organisasjonene.

59 Bruk av voldgift i internasjonale konflikter var populært i diplomatiet fra 1890-1914, og ble blant annet brukt i konflikten mellom USA, Storbritannia og Venezuela i 1895, og mellom Norge og Sverige i 1909. Hem 2012, s. 142.

60 Ot. prp. nr. 29 (1912), s. 7, og Hem 2012, s. 160.



En forsterket sosialkomité behandlet proposisjonen i Stortinget. I løpet av noen uker mottok komiteen 321 henvendelser fra fagforeninger rundt i landet med protester mot lovforslaget. Arbeidsgiverforeningen mente lovforslaget kunne brukes med «en del nødvendige forandringer», og leverte flere endringsforslag til Stortinget.<sup>61</sup>

I stortingskomiteen valgte bare Høires representanter å støtte forslaget. Venstre, Arbeiderdemokratene og Arbeiderpartiet, som utgjorde et flertall, ville utsette behandlingen av lovforslaget.<sup>62</sup> Partiene hadde forskjellige begrunnelser. Alle mente de tiden var for knapp, og at i en så viktig sak måtte alle parter gis tid til å fremføre sine synspunkter. Lovforslaget var ikke sendt på høring til organisasjonene. Venstres representanter mente forslaget ikke gikk langt nok, og ville ha omkamp om den tvungne voldgiften i interessetvister. Arbeiderpartiets representanter mente at forslaget om å opprette en egen arbeidsrett for rettstvistene var «for vidtgående». De mente det fikk holde med forliksmenn som på eget initiativ grep inn i alvorlige konflikter, men uten mulighet for å avsi dom.<sup>63</sup> En slik ordning med forliksmenn ville slå bena under Bergs plan om å opprette en egen fast domstol for rettstvister.

Stortinget vedtok å ikke behandle saken.

## **Saken i Stortinget – to proposisjoner og ett lovvedtak**

Justisminister Fredrik Stang i Høireregjeringen foretok noen mindre justeringer i proposisjonen, og la den frem på nytt i januar 1913. Venstre hadde vunnet valget året før, og 31. januar rykket Lars Abrahamsen fra Venstre inn i Justisdepartementet. Han trakk proposisjonen tilbake, og la frem en ny i april samme år. Nå ble tvungen voldgift i interessekonflikter satt på dagsorden igjen.

61 Dokument nr. 57 (1912), Uttalelser angaaende lov om arbeidstvister, s. 2.

62 Indst. O. XXI (1912), s. 3.

63 Buen og Sæbø viste til ordningen i Danmark og Sverige. Indst. O. XXI (1912), s. 3.

Venstreregjeringen ville ha en lovparagraf som kunne gi hjemmel til å stoppe streiker. Departementet så for seg at en slik hjemmel bare ville bli brukt «under ganske ekstraordinære forhold», og foreslo at beslutningen om å henvise en arbeidskonflikt til løsning ved tvungen voldgift skulle tas av regjeringen (Kongen), og ikke av et enkelt departement. I tillegg skulle regjeringen innhente samtykke fra Stortinget. Dette ville gi beslutningen autoritet som en lov, mente departementet.<sup>64</sup>

Mulighetene for å gripe inn med en særlov for å forby arbeidskamp var selvfølgelig til stede, men det var trolig ansett så politisk belastende og tungvint at ingen regjering ville gå til et slikt skritt i en vanlig arbeidskonflikt. I perioden fra et slikt lovforslag ble lagt frem og til en endelig lov ble vedtatt, ville partene stå fritt til å fortsette streiken og agitere mot inngrepet. Dette ville man unngå hvis Justisdepartementet fikk det som det ville i en ny arbeidstvistlov. Samtidig med at regjeringen besluttet at en interessekonflikt skulle avgjøres ved voldgift, skulle den også kunne forby arbeidsstans, slik at streik og lockout måtte opphøre til voldgiftssaken var avsluttet.<sup>65</sup>

Forslaget til etablering av en arbeidsrett ble endret på flere punkter. I henhold til det lovforslaget Paal Berg førte i pennen høsten 1911 skulle partene innstille to av fem dommere hver til arbeidsretten. Formannen ville dermed være den eneste «nøytrale» dommeren. Da Venstreregjeringen la frem sitt nye forslag i 1913, var dette endret. Justisdepartementet mente det var galt at formannen skulle stå alene som oppmann mellom «de stridende klasser».<sup>66</sup> Departementet foreslo at partene innstilte hver sin dommer, og at departementet oppnevnte tre dommere. Departementet ville også stille krav om at dommerne ikke var medlem i styret av en fagforening eller arbeidsgiverforening.<sup>67</sup>

64 Ot. prp. nr. 23 (1913), s. 9.

65 § 6 i utkast til lov om arbeidstvister, Ot. prp. nr. 23 (1919), s. 22.

66 Ot. prp. nr. 23 (1913) s. 13.

67 § 10 i utkast til lov om arbeidstvister, Ot. prp. nr. 23 (1919), s. 23.

## Protester og utsatt stortingsbehandling

Venstreregjeringens forslag til ny arbeidstvistlov fikk AFL og N.A.F. til å forene krefter. Den 8. mai sendte de to organisasjonene en felles henvendelse til Stortinget hvor de ba om at behandlingen av loven ble utsatt. Det ble den. LO og N.A.F. nedsatte deretter en felles komité for å foreslå det de anså som nødvendige endringer i lovforslaget.

Parallelt mobiliserte hele fagbevegelsen til protest. Lovforslaget til regjeringen innskrenket streikeretten på alle områder. Etableringen av Arbeidsretten ville gjøre streik ulovlig i rettstvister. Etableringen av et meklingsinstitutt for interesse tvister ville gjøre det ulovlig å streike for å legge press på motparten under forhandlinger og mekling. Selv etter avsluttet mekling skulle det være fredsplikt i inntil åtte dager.<sup>68</sup> I tillegg kom trusselen om at arbeidskampen kunne stoppes, og tvisten henvises til tvungen voldgift.

AFL og arbeidsgiverforeningen protesterte i innstillingen fra Fælleskomiteen. Et streikeforbud etter meklings avslutning ville svekke effekten av arbeidsstans. Verst var likevel forslaget om tvungen voldgift i interessetvister. AFL avviste at tvungen voldgift var veien å gå for å skape «retfærdigere og mere betryggende arbeidsforhold». Den ville frata de organiserte arbeiderne deres fremste våpen, og ville «etter al sandsynlighet kun bidra til at hemme arbeidernes marsj fremad mot bedre livsvilkaar».<sup>69</sup> AFL unnlot ikke å understreke at det dreiet seg om arbeiderklassens sosiale stilling. N.A.F. så den tvungne voldgiften som en «statsregulering av arbeidsløn og andre arbeidsvilkaar».<sup>70</sup> Foreningen fryktet at bedriftene skulle miste kontroll over muligheten til å tilpasse seg markedet. Arbeidsgiverforeningen var også redd for at en slik ordning skulle føre til hyppigere og mer omfattende konflikter, da arbeidstakersiden ville kunne legge opp sin strategi med sikte på at staten skulle gripe inn. Dette ville kunne «skape en

68 § 6 i utkast til lov om arbeidstvister, Ot. prp. nr. 23 (1913), s. 22.

69 Fælleskomiteen 1914, s. 57.

70 Fælleskomiteen 1914, s. 63.

permanent social uro», mente Norsk Arbeidsgiverforening.<sup>71</sup>

Innad i regjeringen talte Castberg mot tvungen voldgift. Han mente en tvungen voldgiftsordning ville «vække irritation og let [...] bli virkningsløs» på grunn av mistilliten blant arbeidere og arbeidsgivere.<sup>72</sup>

### Loven av 1915

Saken ble tatt opp igjen av Stortinget i februar 1914. På flere punkter ble AFLs og N.A.F.s synspunkter etterkommet, men ikke når det gjaldt tvungen voldgift. På en ekstraordinær kongress i mars 1914 drøftet AFL hva de skulle gjøre med lovforslaget. Det var enighet om at forslaget om tvungen voldgift måtte avvises. «Dissensen gjelder hvilke midler vi skal anvende for at undgaa den. Hva skal vi gjøre?» uttalte Andreas Juell fra LO-sekretariatet.<sup>73</sup> LO-kongressen vedtok generalstreik, en «almindelig arbeidsstans over hele landet».<sup>74</sup> Det var ikke enighet i organisasjonen, men vedtaket er uttrykk for den motstanden voldgiftsforslaget skapte.

Også i regjeringen var det uenighet. Castberg valgte å gå ut av regjeringen i april 1914, blant annet med henvisning til at han ikke kunne støtte innføring av tvungen voldgift. Venstre gikk inn for å utsette saken på nytt.

Om sommeren brøt første verdenskrig ut. Saken ble liggende, men i mai 1915 bestemte regjeringen seg for å skrinlegge planene om tvungen voldgift med henvisning til faren for generalstreik og den «paagaende verdenskrig».<sup>75</sup> Storkomiteen fattet dermed en ny innstilling til lov hvor hele kapitlet om voldgift var tatt ut. Dermed var det tatt hensyn til de

71 Fælleskomiteen 1914, s. 65.

72 Dagbok 20. mars 1913, Castberg 1953, s. 73.

73 Protokoll over forhandlingene, Ekstraordinær kongres 23.-26. mars 1914, trykket 1916, s. 24.

74 Protokoll over forhandlingene, Ekstraordinær kongres 23.-26. mars 1914, trykket 1916, s. 14.

75 Indst. O. XII. (1915), s. 1.

fleste innvendingene fra AFL og N.A.F. Loven ble vedtatt den 6. august 1915.

Med den nye loven om arbeidstvister fikk Norge som et av de første landene i verden en kollektivrettslig arbeidsdomstol.<sup>76</sup> Gjennom lovvedtaket ble den kollektive arbeidsretten anerkjent og regulert. I tillegg til Arbeidsretten og reguleringen av rettstvistene, etablerte loven en meklingsinstitusjon og innførte tvungen mekling i interessetvister. Loven slo fast at det skulle være fredsplikt under gyldighetstiden til en tariffavtale og under meklingen. Gjennom å regulere fredsplikten skapte loven større forutsigbarhet og bidro til arbeidsfreden. De første dommerne i Arbeidsretten ble oppnevnt i november 1915, og Arbeidsretten avsa sin første dom i februar 1916.

## **Et departement for de sosiale sakene**

Justisdepartementet hadde stått for arbeidet med å utforme en arbeidstvistlov. Da Castberg ble utnevnt til handels- og industriminister i 1913, satte han som forutsetning at han fikk samle de sosiale sakene i et eget departement.<sup>77</sup> Begrunnelsen var den økte betydningen av slike saker i lovgivningen og administrasjonen, og særlig sosiale reformer som kom i forbindelse med den industrielle utviklingen. «Det sosiale reformarbeidet er vokset op til at bli en av de viktigste og mest fremtrædende opgaver for statsmagternes omsorg og virksomhet», skrev Castbergs departement til Stortinget da regjeringen ba om penger til å opprette en egen sosialavdeling i departementet.<sup>78</sup>

Castbergs departement hadde allerede hånd om fabrikktilsynsloven, ulykkesforsikringen for fabrikkarbeidere, arbeidsformidling, arbeidsledighetskasser, lukkebestemmelser for utsalgssteder og sykeforsikring. Men mange andre saks-

<sup>76</sup> Evju 2007, s. 519. Bare Danmark var tidligere ute med Den faste voldgiftsret fra 1910, men Evju stiller spørsmål ved om denne kan karakteriseres som en egentlig domstol.

<sup>77</sup> Castbergs dagbok 29. januar 1913, Castberg 1958, s. 58.

<sup>78</sup> St. prp. nr. 66. (1913), s. 1.

felt lå under andre departementer. Arbeidet med en lov om mekling og voldgift i arbeidstvister hørte naturlig inn under de sosiale sakene. Justisdepartementet ble spurt om hvordan det stilte seg til at flere av departementets saker ble overført til en ny sosialavdeling i Handelsdepartementet. Det gjaldt medisinalvesenet og en rekke lovsaker. Justisdepartementets lovavdeling hadde blant annet hatt ansvaret for arbeidet med lovene om forsorg for barn, om barn født utenfor ekteskap og om mekling og voldgift i arbeidstvister. Justisdepartementet stilte seg positiv til å overføre de fleste saksfeltene til en ny sosialavdeling, men arbeidet med en lov om mekling og voldgift ville departementet ikke gi slipp på. Departementet svarte at det av hensyn til den befatning det hadde hatt med tidligere lovforslag, var hensiktsmessig at også en proposisjon til en ny lov ble forberedt i Justisdepartementet. Departementet var imidlertid enig med Handelsdepartementet i at det ville være naturlig at selve gjennomføringen av loven ble lagt til den nye sosialavdelingen.<sup>79</sup> Når Justisdepartementet ikke ville overføre arbeidet med en arbeidstvistlov til Castbergs departement, hadde det sammenheng med Castbergs motstand mot tvungen voldgift. Statsminister Gunnar Knutsen var fast bestemt på å gjennomføre tvungen voldgift slik Venstre hadde programfestet. Castberg hadde krevd å få ta hånd om dette lovarbeidet da han gikk inn i regjeringen, men Knutsen insisterte på at Justisdepartementet måtte få forberede loven. Han ga samtidig Castberg mulighet til å ta dissens på spørsmålet om tvungen voldgift.<sup>80</sup>

### **Arbeidsretten – et sosialt felt**

Det var Castbergs fortjeneste at de sosiale sakene ble samlet under ett i Departementet for sosiale saker, handel, industri og fiskeri. Da arbeidstvistloven av 1915 ble sanksjonert av Kongen 6. august 1915, ble også ansvaret for denne loven lagt til departementet som nå het Socialdepartementet.<sup>81</sup> Norge

79 Skrivelse fra Justisdepartementet til av 12 februar 1913 til Handelsdepartementet.

80 Brev til Dagbok 29. januar 1913, Castberg 1958, s. 60 f.

81 Kongelig resolusjon av 6. august 1915, se Justisdepartementets protokoll jnr. 357-15 E. Riksarkivet.

var ikke alene om å se arbeidslivsspørsmålene under en sosialpolitisk synsvinkel. I Sverige ble saker knyttet til arbeidsavtaler og kollektivavtaler, arbeidskonflikter, mekling og voldgift i arbeidstvister, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, sammen med andre «sociale spørsmål», lagt til et eget kontor i den nyopprettede Sosialstyrelsen i 1912.<sup>82</sup> Frankrike opprettet i 1906 et eget arbeids- og sosialdepartement, med ansvar for saker angående arbeidets organisering, som arbeidstid, hviletid, sikkerhet og så videre, og saker som berørte forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette var blant annet arbeidsavtaler, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, arbeidskonflikter og mekling i arbeidstvister.<sup>83</sup>

Da Departementet for sosiale saker, handel, industri og fiskeri ble opprettet i 1913, var målet å styrke arbeidet med de sosiale reformene. En av de store utfordringene i arbeidslivet var å unngå store ødeleggende streiker og sikre en størst mulig grad av arbeidsfred. Noen fryktet også at Martin Tranmæl og Fagopposisjonen, som hadde vært avvisende til systemet med tariffavtaler og fredsplikt, ønsket å bruke streiker og arbeidskamp for å omstøte samfunnet. Å få etablert en domstol som kunne dømme i saker der arbeidstakere og arbeidsgivere sto mot hverandre var en del av dette sosiale reformarbeidet. Da departementsstrukturen ble omorganisert i 1916, og de sosiale sakene ble samlet i Sosialdepartementet, ble ansvaret for den nyopprettede Arbeidsretten lagt til 1. sosialkontor. Dette kontoret hadde også ansvaret for arbeidervern, arbeidstidsbestemmelser, fabrikk- og arbeidstilsyn, og den offentlige arbeidsformidlingen. Sammen med ansvaret for Arbeidsretten fulgte saksområder knyttet til arbeidstvistlovgivningen, meklingsinstitusjonen og voldgiftsretten.

82 St. prp. nr. 66. (1913), s. 25.

83 St. prp. nr. 66. (1913), s. 31.

## Arbeidsrettens første år

### Organisering av retten

Opprettelsen av Arbeidsretten innebar på mange måter en videreføring av den rettstanke partene hadde hatt når det gjaldt rettstvister. Helt siden partene avtalte at rettstvister skulle avgjøres ved voldgift etter en av partenes ønske, hadde dette også i hovedsak vært ordningen. Det var imidlertid ikke gitt at en offentlig domstol ville makte å få den nødvendige autoritet i disse spørsmålene.

Etter lovforslaget fra 1912 skulle partene hver innstille to av fem dommere til Arbeidsretten. Formannen ville dermed være den eneste «nøytrale» dommeren. Da Venstreregjeringen la frem sitt nye forslag i 1913 var dette endret. Justisdepartementet mente det var galt at formannen skulle stå alene som oppmann mellom «de stridende klasser».<sup>84</sup> Departementet foreslo at partene innstilte hver sin dommer, og at departementet oppnevnte tre dommere. Dette protesterte partene på. Felleskomiteen til N.A.F. og AFL, som var nedsett for å lage et felles forslag til arbeidstvistlov, uttalte at det en arbeidsrett trengte var medlemmer med praktisk innsikt i arbeidsforholdene og nøye kjennskap til forholdet mellom partene. Organisasjonene måtte derfor få innstille to dommere hver. I bytte mot innflytelse lovet N.A.F. og AFL å slutte lojalt opp om domstolen: «Alene herved vil man sikre sig fuld tillid til domstolen fra begge sider».<sup>85</sup>

Justisdepartementet bakket. Det fastholdt at departementet burde oppnevne tre dommere, men ville «dog ikke motsætte sig» at dette ble endret slik at organisasjonene fikk innstille to dommere hver.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Ot. prp. nr. 23 (1913) s. 13.

<sup>85</sup> Indstilling fra den av Arbeidernes faglige landsorganisation og Norsk Arbeidsgiverforening nedsatte fælleskomite til Lov om arbeidstvister med motiver, 1914. Trykket i framlegg til Ekstraordinær kongres 1914.

<sup>86</sup> Indst. O. II (1914), s. 36. Spørsmålet om antall fagdommere kom imidlertid opp igjen på 1920-tallet. Det utviklet seg en skepsis til Berg som dommer og hans politiske ståsted. Dette fremkalte en «reform» av domstolen og fra 1927 ble dommerkollegiet utvidet til 7 dommere.



I og med at Arbeidsretten besto av dommere oppnevnt etter innstilling fra partene, samt kun én oppnevnt av departementet, ville rettens legitimitet blant partene avhenge av hvordan den «nøytrale» dommeren utførte gjerningen.

### **Paal Bergs innsats**

Justisdepartementet utlyste stillingen som Arbeidsrettens formann høsten 1915, og det var to søkere. Stillingen ble tildelt Paal Berg. Kristen Andersen<sup>87</sup> beskriver valget av Paal Berg til denne posisjonen på følgende måte:

Motiveringen av dette var for det første at Paal Berg hadde spilt en sentral rolle i de lovpolitiske drøftelser som gikk forut for arbeidstvistlovens vedtakelse. Dertil kom at han forholdsvis hyppig hadde vært nyttet som dommer i de private voldgiftsretter. Endelig var han kjent som en man [sic] som, i tillegg til sine faglige kvalifikasjoner, hadde et saklig og fordomsfritt syn på samfundsøkonomiske og sosialpolitiske problemer, og som dermed kunne formodes i minst mulig grad å ha noe utfordrende ved seg.<sup>88</sup>

Berg startet da også sin gjerning med å drøfte med de andre dommerne hvordan Arbeidsretten skulle gå frem. Han ønsket at domstolen skulle ta sikte på å gi partene mer generelle og prinsipielle normer å holde seg til.<sup>89</sup> På denne måten ville Arbeidsretten få en annen funksjon enn det voldgiftsrettene hadde hatt: Avgjørelsene voldgiftsrettene fattet ble ikke sett i sammenheng, men var konkrete løsninger i de enkelte tvistene. Berg gjorde seg med andre ord til talsmann for at domstolen skulle få en prejudikatskapende funksjon, noe som var i tråd med de argumenter som lå i proposisjonen som han selv hadde skrevet. Dette forutsatte at mindretallet i en sak måtte bøye seg for flertallet dersom samme tvistesporsmål skulle komme opp i senere saker. Det vil si at flertallets argumentasjon i forrige sak ble ansett for å være gjeldende rett. I tillegg foreslo han at dommene skulle samles og publiseres slik at de

87 Professor dr. juris Kristen Andersen. Andersen var dommer i Arbeidsretten fra 1946 og forfattet «arbeidskamp og arbeidsrett» i forbindelse med Arbeidsrettens 50-årsjubileum.

88 Andersen 1965, s. 139 flg.

89 Andersen 1965, s. 140.

var tilgjengelig for partene, og dermed gi uttrykk for hva som var den avklarte rettstilstanden. Han ville også forhindre at mindretallet og flertallets domspremisser skulle fremstå som en prosedyre. Disse tankene ble godt tatt imot av kollegene, og åpnet veien for en vidtspennende, konsekvent oppbygget og realistisk forankret rettspraksis.<sup>90</sup> Andersen forteller imidlertid at Berg i samtaler med ham hadde gitt uttrykk for at det til tider kunne være utfordrende å få legdommerne til å se bort fra partstilknytning og partssympati. Berg følte derfor ofte at man under dommerkonferansene i høyere grad virket som en oppmann mellom stridende parter enn som formann i et collegium av dommere. Berg mente at dette var foranledningen til at en ved arbeidstvistloven i 1927 ønsket å styrke rettens «nøytrale element» ved å utvide antall dommere oppnevnt av departementet til tre. Oppmannsrollen gjorde at enkelte kunne trekke i tvil hans nøytrale posisjon.

90 Andersen 1965, s. 140.



*Arbeidsretten behandler Folladalskonflikten, juli 1933.  
Rettens formann er Paal Berg. Advokat for LO er Trygve Lie.  
Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.*

## Avslutning

Med etableringen av Arbeidsretten fikk Norge som et av de første landene i verden en særdomstol for kollektive arbeidstvister. Arbeidstvistloven var riktignok ikke i seg selv nok til å skape fred mellom partene, men kan snarere ses på som én av flere faktorer som dannet et grunnlag for tariffavtale- og forhandlingssystemet i Norge.

Arbeidsretten sprang ut av industrialiseringen og fagbevegelsens fremvekst. Industrialisering og lønnsarbeid skapte en nær forbindelse mellom næringsutvikling og sosiale problemer. Næringspolitikk og sosialpolitikk ble derfor sett i sammenheng. Organiseringen av arbeiderne og arbeidsgiverne skapte en arena for samarbeid mellom partene. Arbeidsrettens forgjenger, voldgiftsrettene, oppsto i dette samarbeidet.

De kollektive kampene og de kollektive forhandlingene dannet et grunnlag for en nyskapende avtaleform - tariffavtalene. Tariffavtalene og forhandlingssystemet var nært knyttet til de sosiale og økonomiske forholdene i arbeiderklassen. Behov for minstelønn, foreningsfrihet, trygge arbeidsforhold sto på den ene side mot arbeidsgivernes økonomiske interesser og samfunnets behov for arbeidsfred på den annen. Samtidig utgjorde arbeidernes kamp en sosial og økonomisk risiko.

Det fantes en voksende politisk bevegelse med et sterkt sosialt engasjement som så arbeidstvistene i lys av sosial og økonomisk urettferdighet. De fleste så et behov for regulering av arbeidstvister, men det var uenighet om hvordan dette skulle skje. Saken var ikke bare et spørsmål om å regulere avtaler, det var et også et spørsmål om å sikre en mekanisme for mer rettferdig fordeling av samfunnets goder – et sosialt spørsmål. Dette var ikke bare en norsk problemstilling, men en internasjonal utvikling som hadde paralleller i mange andre land - arbeidslivsspørsmål ble en del av det sosialpolitiske feltet.

Arbeidstvistloven ble lagt inn under Sosialdepartementet sammen med de andre sosiale sakene, og departementet fikk blant annet i oppgave å utnevne dommere til Arbeidsretten.

Norge var som nevnt tidlig ute med etablering av en særdomstol for kollektive arbeidsrettstvister. Hvilke faktorer var viktige? På den ene siden hadde man i Venstre et sterkt politisk sentrum som ønsket å bruke staten som redskap for å regulere og utjevne samfunnskonflikter. En økende radikal og revolusjonær opposisjon i arbeiderbevegelsen ønsket imidlertid å stå friest mulig i kampen mot kapitalen, og Tranmæl hevdet at staten, som representerte den besittende klasses økonomiske og sosiale interesser, umulig kunne opptre som en upartisk dommer i interessekamper mellom arbeidere og arbeidskjøpere. Men under trusselen fra Venstre om å innføre tvungen voldgift i interessetvister, valgte AFL og Norsk Arbeidsgiverforening en pragmatisk løsning. De aksepterte etableringen av en domstol for å løse rettstvister og et meklingsinstitutt for interessetvister. De velorganiserte hovedorganisasjonene, med betydelig makt sentralt, hadde dermed avverget tvungen voldgift og sikret at retten til streik og lockout besto. Den nye Arbeidsretten ble likevel en sentral institusjon som bidro til arbeidsfred og til utviklingen av tariffavtalesystemet. Dette systemet har nå gjennom 100 år vært en bærebjelke i fordelingen av sosiale og økonomiske goder i Norge.



## Litteratur

- Adlercreutz, A. (1954), *Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomstshistoria*, Lund: CWK Gleerup.
- Andersen, K. (1965), *Arbeidskamp og arbeidsrett. Et 50 års-jubileum*. Oslo: Johan Grundt Tanum forlag.
- Berg, P. (1930), *Arbeidsrett*. Oslo: Olaf Norlis forlag.
- Berg, P. (1936), «Arbeidskamper og tariffavtaler» i *Arbeidsfredens problemer*. Norsk rikskringkasting serieforedrag. Oslo: J.M. Stenersens forlag, s. 25-38.
- Bjørnson, Ø. (1990) «På klassekampens grunn (1900-2020)» i *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, bind 2. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Brekke, T. (2007), «Glødende metall. Broer av vilje» i *Tariffavtalen som formet Norge. Verkstedoverenskomsten 100 år*. Oslo: Pax forlag, 13-93.
- Bull, E. (1985), *Arbeiderbevegelsens historie i Norge 1. Arbeiderklassen blir til (1850-1900)*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Castberg, J. (1953) *Dagbøker 1900-1917*, Oslo: J. W. Cappelens forlag.
- Evju, S. (1982), *Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Evju, S. (2007), «Voldgift og domstol i kollektivarbeidsrettslige tvister. Et komparativt blikk på genesen i Danmark og Norge» i *Rett og toleranse. Festskrift til Helge Johan Thue 70 år*. (Torstein Frantzen, Johan Giertsen, Giuditta Cordero Moss, red.). Oslo: Cappelen Akademisk, 507-521.

- Hem, P.E. (2012), *Megleren Paal Berg 1873-1968*. Oslo: Aschehoug.
- Frydenberg, A. (1937) «Arbeidstvister» i Storsteen, E. *Social håndbok for Norge*, Norsk forening for sosialt arbeide 1937.
- Fælleskomiteen 1914 «Indstilling fra den av Arbeidernes faglige landsorganisation og Norsk Arbeidsgiverforening nedsatte fælleskomite til Lov om arbeidstvister med motiver», Trykket i framlegg til Ekstraordinær kongres Arbeidernes faglige Landsorganisation, Kristiania 1914.
- Kaartvedt, A. (1984) «Drømmen om borgerlig samling 1884-1918», i *Høyres historie*, bind 1, Oslo: J. W. Cappelens forlag as.
- Lundh, C. (2002), *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850-2000*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mjeldheim, L. (2006) *Den gylne mellomvegen. Tema frå Venstres historie 1905-1940*, Bergen: Vigmostad Bjørke.
- Myhre, K. (1909). *Norsk arbeidsgiverforening*. Bilag nr. 2 til Solnørdalkomiteens innstilling.
- Olstad, F. (2009) *Med knyttet neve. LOs historie 1899-1935*, bind 1. Oslo: Pax.
- Ousland, G. (1949), *Fagorganisasjonen i Norge 1. Fra avmakt til stormakt 1870-1920*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Petersen, E. (1950) *Norsk Arbeidsgiverforening 1900-1950*, Oslo.

Solnørdal, O.S. (1907), Nogle bemerkninger om fællesoverenskomster og deres retsvirkninger efter norsk rett. Bilag 3 til Solnørdalkomiteens indstilling.

Solnørdalkomiteen (1909) *Indstilling fra Den tilbehandling av spørsmålet om tvungen voldgift i arbeidstvister m. m. nedsatte departementale komité I. Forslag til lov om mægling og voldgift i arbeidstvister med motiver.*

Aasland, T. (1961) *Fra arbeiderorganisasjon til mellomparti. Det radikale folkepartis (Arbeiderdemokratenes) forhold til Venstre og sosialistene*, Oslo: Universitetsforlaget.





## Om forfatterne

**Karsten Alnæs**, (f.1938) er utdannet cand.phil. i 1963. Arbeidet som lektor, journalist, kultureddaktør i Dagbladet, formann i Den norske Forfatterforening i to perioder, leder for styret i Bibliotek- og journalistutdanning på Høgskolen i Oslo. Forfatter av skjønnlitterære bøker og bøker på sakprosa fra 1973 til 2013, romaner, novellesamlinger, barnebøker, historiske verker. De mest kjente skjønnlitterære bøkene er *Felttoget* (1976), *Kjempesmellogblådager* (1981), *Trollbyen* (1992), *Sabina* (1994) og *Grevens tid* (2011). De mest kjente historiske verkene er *Historien om Norge* i fem bind og *Historien om Europa* i fire bind. I år har han gitt ut *1814 Miraklenes år*.

**Kristin Alsos**, (f.1975) er cand. jur fra Universitetet i Bergen (2000), og er forsker på Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning. Hennes forskningsområder omfatter arbeidsrett, kollektive partsforhold, tariffavtaler og EU/EØS-rett. Hun arbeider for tiden med et verk om Arbeidsrettens historie i forbindelse med Arbeidsrettens 100-årsjubileum i 2016.

**Aksel Hatland**, (f.1941) er jurist og samfunnsforsker, og ansatt som forsker I ved Institutt for samfunnsforskning. Har tidligere arbeidet i Sosialdepartementet, vært forsker på INAS og NOVA i Oslo, forskningssjef på Senter for samfunnsforskning i Bergen og faglig leder for Velferdsprogrammet i Norges forskningsråd. Han har utgitt og redigert en rekke bøker om norsk velferdspolitik, blant annet

*Den norske velferdsstaten* (sammen med Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (Gyldendal Akademisk 2011) og *Veivalg i velferdspolitikken* (Fagbokforlaget 2011).

**Per Haave** (f. 1958) historiker og statsstipendiat tilknyttet Institutt for helse og samfunn, Det medisinske fakultet, UiO, som gjesteforsker ved Seksjon for medisinsk antropologi og medisinsk historie. Han har tidligere vært tilknyttet Institutt for arkeologi, konservering og historie, UiO, og Legeforeningens forskningsinstitutt. Av større arbeider kan nevnes *I medisinens sentrum. Den norske legeforening og spesialistregimet gjennom hundre år* (Unipub, 2011), *Ambisjon og handling. Sanderud sykehus og norsk psykiatri i et historisk perspektiv* (Unipub, 2008), som ble innkjøpt av Kulturrådet, og *Sterilisering av tater 1934–1977. En historisk undersøkelse av lov og praksis* (Norges forskningsråd, 2000). I tillegg har Haave publisert artikler i bøker og tidsskrifter, blant annet om legeprofesjonens historie, sterilisering, norsk politikk overfor romanifolket/taterne og bruk av personsensitivt materiale i historisk forskning. Sammen med Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen og Nils Edling har Haave redigert *The nordic model of welfare. A historical re-appraisal* (Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2006), der han også bidro med en artikkel om sykehusvesenets utvikling i Norden.

**Inger Elisabeth Haavet** (f.1957) er professor i kvinne- og kjønns historie ved Universitetet i Bergen. Hun har arbeidet med framveksten av velferdssamfunnet i flere tekster, bl.a. i boka om trygdelovgivningens historie; *"Langsomt ble landet et velferdssamfunn"*, utgitt sammen med Øyvind Bjørnson i 1994. Hun har skrevet flere artikler om familiepolitikken framvekst, der Katti Anker Møller og Johan Castberg har hatt et sentralt fokus. Hun underviser i emnet "Den nordiske velferdsmodellen" ved AHKR, leder masterseminaret "Individ, kultur og samfunn", og har veiledet en rekke masterstudenter innen kjønns- og velferdshistoriske tema. Hun arbeider p.t. med en dobbeltbiografi over Johan Castberg og Katti Anker Møller.

**Tor Are Johansen** (f.1960) er cand.philol. med hovedfag i historie fra Universitetet i Oslo. Han er ansatt som førstearkivar ved Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek. Johansen har publisert flere arbeider som tematisk knytter an til arbeidslivshistorie, og han har som oppdragsforsker også skrevet flere bedrifts-, etats- og organisasjonshistorier. I sin forskning har Johansen vært spesielt opptatt av utviklingen av medbestemmelsesordninger i arbeidslivet og av fagorganisasjoners strategier for å håndtere teknologisk endring på arbeidsplassene.

**Stein Kuhnle** (f.1947) er cand.polit. med sammenlignende politikk hovedfag fra Universitetet i Bergen (1973). Professor i sammenlignende politikk, UiB, siden 1982, og professor i 'comparative social policy' ved Hertie School of Governance, Berlin siden 2006 (i årene 2006-2008 i full stilling). Han er siden 2005 æresprofessor ved Syddansk Universitet, fra 2011 ved Sun Yat-sen University i Guangzhou, og fra 2012 ved Northwest Normal University i Lanzhou, Gansu, Kina. Utvalgte publikasjoner: Stein Kuhnle: *Velferdsstatens utvikling: Norge i komparativt perspektiv* (1983, Universitetsforlaget, Bergen); Stein Kuhnle (red.): *Survival of the European Welfare State* (2000, Routledge, London); Nanna Kildal og Stein Kuhnle (red.): *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience* (2005, Routledge, London); Aksel Hatland, Stein Kuhnle, Tor Inge Romøren (red.): *Den norske velferdsstaten* (2011, 4. reviderte utgave, Gyldendal Akademisk, Oslo); Stein Kuhnle, Chen Yinzhang, Klaus Petersen, Pauli Kettunen (red.): *The Nordic Welfare State* (2010, utgitt på kinesisk, Fudan University Press, Shanghai; kommer også på japansk i 2014).

**Simen Markussen** (f.1978) er PhD i samfunnsøkonomi fra Universitetet i Oslo (2010), og arbeider som Seniorforsker ved Frischsenteret. Markussens forskning dreier seg først og fremst om arbeidsmarkedet, herunder sykefravær, trygd og evaluering av ulike tiltak og programmer. Markussen er også fast spaltist i Dagens Næringsliv der han skriver om politikk og aktuell forskning.

**Kalle Moene** (f.1949) er dr.philos fra Universitet i Oslo (1984). Han har vært professor ved Økonomisk institutt siden 1987, der han for tiden leder forskningssenteret ESOP. Forkortelsen står for Equality Social Organization and Performance, fire stikkord som anvendt på rike og fattige land også definerer hans forskningsinteresser. ESOP er finansiert av Norges Forskningsråd som et senter for fremragende forskning.

**Kristine Nergaard** (f.1960) er cand.polit. med statsvitenskap hovedfag fra Universitetet i Oslo. Nergaard har blant annet arbeidet med tema som kollektive partsforhold, arbeidstakerorganisering, tariffavtaler, arbeidstid og atypiske ansettelser. Nergaard er forsker på Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

**Knut Røed** (f.1961) er dr.polit i samfunnsøkonomi fra Universitetet i Oslo (1998) og arbeider som Seniorforsker ved Frischsenteret. Han er også Professor II ved Økonomisk institutt (ESOP), Universitetet i Oslo. Røeds forskning er i særlig grad knyttet til arbeidsmarkedet, og mange av hans vitenskapelige publikasjoner dreier seg om evaluering av ulike sider ved arbeids- og velferdspolitikken i Norge.

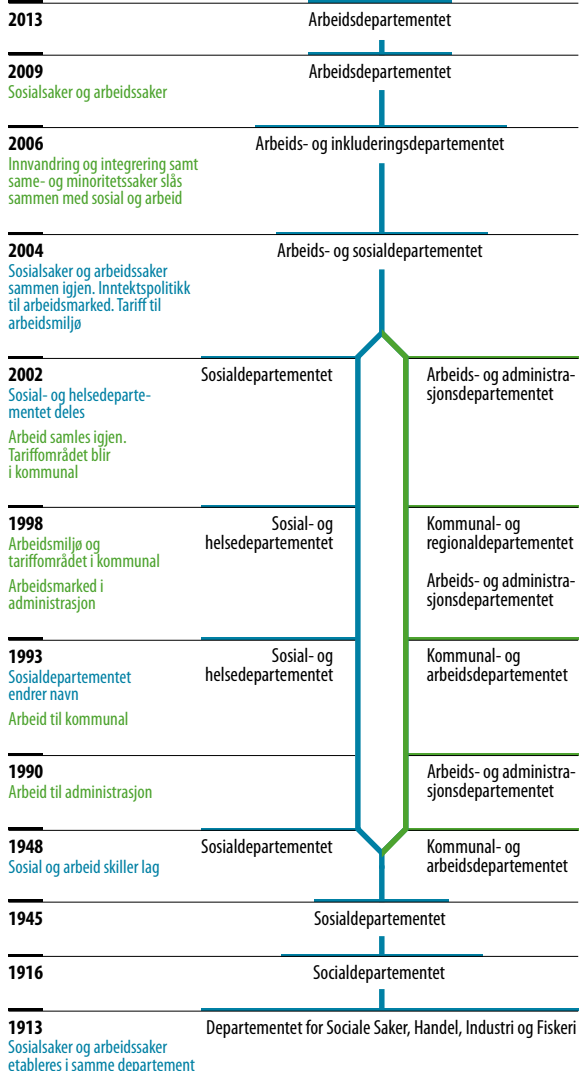
**Åsmund Arup Seip** (f. 1960) er dr. philos. i historie fra Universitetet i Oslo, og ansatt som forsker på Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning. Seip har skrevet om utviklingen av et forhandlingssystem i staten, og han har arbeidet med profesjonshistorie, arbeidskonflikter, lønnsforhandlinger og lønnssystemer. Han arbeider for tiden med et verk om Arbeidsrettens historie i forbindelse med Arbeidsrettens 100-årsjubileum i 2016.

**Sissel C. Trygstad** (f. 1966) er dr. polit fra NTNU med sosiologi hovedfag fra Universitetet i Oslo. Trygstad har arbeidet med temaer som bedriftsdemokrati, medbestemmelse, organisatoriske endringer, arbeidsmiljø og seriøsitet i privat service sektor. Trygstad er forskningsleder på Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.



# Arbeidsdepartementet 1913 – 2013

## Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri







## Oversikt over statsråder

### Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri (1. juli 1913 - 30. september 1916)

1913- 1914: Johan Castberg

1914-1916: Kristian Friis Petersen

### Socialdepartementet/ Sosialdepartementet (1. oktober 1916 - 7. november 1993)

1916-1919: Lars Kristian Abrahamsen

1919-1920: Paal Olav Berg

1920-1921: Odd Sverressøn Klingenberg

1921-1922: Lars Oftedal

1922-1923: Rasmus Olai Mortensen

1923-1924: Odd Sverressøn Klingenberg

1924-1926: Lars Oftedal

1926-1928: Peter Andreas Amundsen Morell

1928: Alfred Martin Madsen

1928-1931: Torjus Værland

1931-1933: Jakob Vik

1933: Ole Nikolai Ingebrigtsen Strømme

1933-1935: Trygve Utheim

1935-1936: Kornelius Olai Person Bergsvik

1936-1939: Oscar Torp

1939- : Sverre Støstad

1940: Andreas Diesen  
(Administrasjonsrådet i Oslo)

1945: Sverre Iversen  
(rådmann i Oslo)

-1945: Sverre Støstad

1945: Sven Oftedal

1945-1948: Sven Oftedal

1948-1951: Aaslaug Aasland

1951-1953: Aaslaug Aasland

1953-1955: Rakel Sewerin

1955-1961: Gudmund Harlem

1961-1962: Olav Bruvik

1962-1963: Aase Bjerkholt

1963: Olav Gjærevoll

1963: Kjell Bondevik

1963-1965: Olav Gjærevoll

1965-1971: Egil Aarvik

1971-1972: Odd Højdahl

1972-1973: Bergfrid Fjose

1973-1974: Sonja Ludvigsen

1974: Tor Halvorsen

1974-1976: Tor Halvorsen

1976-1979: Ruth Ryste

1979-1981: Arne Nilsen

1981: Arne Nilsen

1981-1986: Leif Arne Heløe

1986-1989: Tove Strand Gerhardsen

**Kommunal- og arbeidsdepartementet**  
(20. desember 1948 - 31. desember 1989)

1948-1951: Johan Olsen

1951-1955: Johan Olsen

1955-1958: Johan Olsen

1958-1963: Andreas Cappelen

1963: Oskar Skogly

1963: Bjarne Lyngstad

1963-1965: Jens Haugland

1965-1970: Helge Seip

1970-1971: Helge Rognlien

1971-1972: Odvar Nordli

1972-1973: Johan Skipnes

1973-1976: Leif Aune

1976-1978: Leif Aune

1978-1979: Arne Nilsen

1979-1980: Inger Louise Valle

1980-1981: Harriet Andreassen

1981: Harriet Andreassen

1981-1986: Arne Rettedal

1986-1987: Leif Haraldseth

1987-1988: William Engseth

1988-1989: Kjell Borgen

1989: Kristin Clemet  
(arbeidsmarkedssaker)

**Arbeids- og administrasjons-  
departementet** (1. januar 1990 - 31.  
desember 1992)

1989-1990: Wenche Frogn Sellæg

1990-1992: Tove Veierød

1992-: Grete Knudsen (sosialsaker)

1990: Kristin Clemet

1990-1992: Tove Strand Gerhardsen

1992-: Oddny Aleksandersen

**Sosial- og helsedepartementet**  
(8. november 1993 - 31. desember 2001)

-1994: Grete Knudsen (sosialsaker)

1994-1996: Hill-Marta Solberg (sosialsaker)

1996-1997: Hill-Marta Solberg (sosialsaker)

1997-2000: Magnhild Meltveit Kleppa  
(sosialsaker)

**Kommunal- og arbeidsdepartementet**  
(1. januar 1993 - 31. desember 1997)

-1996: Gunnar Berge

1996-1997: Kjell Opseth

1997: Eldbjørg Løwer  
(arbeidsmarkedssaker)

**Arbeids- og administrasjonsdepartementet**  
(1. januar 1998 - 1. oktober 2004)

Det er arbeidsmarkedssaker som overføres. Arbeidsmiljø og tariffområdet forblir i Kommunal- og regionaldepartementet fram til 2002 da Arbeidsmiljø overføres til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tariffområdet forblir i Kommunal- og regionaldepartementet til 2004.

-1999: Eldbjørg Løwer

1999-2000: Laila Dåvøy

2000-2001: Jørgen Kosmo

2001: Sylvia Brustad

2001-2004: Victor D. Norman

2004: Morten Meyer

2004: Dagfinn Høybråten (arbeidssaker)

**Sosialdepartementet**  
(1. januar 2002 - 1. oktober 2004)

-2004: Ingjerd Schou

2004-: Dagfinn Høybråten

2000-2001: Guri Ingebrigtsen (sosialsaker)

2001-: Ingjerd Schou (sosialsaker)

**Kommunal- og regionaldepartementet**  
(1. januar 1998 - )

-1999: Ragnhild Queseth Haarstad

1999-2000: Odd Roger Enoksen

2000-2001: Sylvia Brustad

2001-2005: Erna Solberg

Arbeidsmiljø overføres til Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002. Tariffområdet forblir i Kommunal- og regionaldepartementet fram til 2004.

2004: Dagfinn Høybråten (arbeidssaker)

**Arbeids- og sosialdepartementet**  
(1. oktober 2004 - 31. desember 2005)

-2005: Dagfinn Høybråten

2005-: Bjarne Håkon Hansen

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet**  
(1. januar 2006 - 31. desember 2009)

-2008: Bjarne Håkon Hanssen

2008-2009: Dag Terje Andersen

2009: Bjarne Håkon Hanssen

2009: Rigmor Aasrud  
(arbeids- og sosialsaker)

2009-: Hanne Bjurstrøm  
(arbeids- og sosialsaker)

**Arbeidsdepartementet**  
(1. januar 2010 - )

2010-2011: Rigmor Aasrud

-2012: Hanne Bjurstrøm

2012: Anniken Huitfeldt

2013: Robert Eriksson

