



UNIVERSITETET I
NORDLAND

MASTEROPPGAVE

**Den kommunale fattighjelpens vekst og fall
1920- 1945**

Master i Historie- HI320S
Høst 2013

Universitetet i Nordland
Fakultetet for samfunnsvitenskap

Ida Merethe Andersen



Forord

Noen sa til meg at å skrive en masteroppgave er som å føde fram et barn. Jeg vil på mange måter si meg enig. Begge deler er uten tvil en skapelsesprosess der man begynner kun med et frø eller en ide, før man går igjennom en prosess som bare blir tyngre og tyngre. Man gleder seg til å føde frem barnet, men på samme tid er det vemodig at en fase er over. Når jeg leverer inn denne oppgaven har jeg gjort meg ferdig med et langt studieløp. I tillegg har jeg født frem to barn, det siste mens jeg jobbet med dette sluttproduktet. Når jeg har følt meg forspent i bleieskift og oppgaveskriving har min forlovede Rune stilt opp på alle mulige måter.

Vi klarte dette, da klarer vi alt.

Jeg vil også takke min veileder Leiv Nordstrand for hans kunnskap, støtte og råd.

Takk til mine venner Hanne, Ann- Kristin og Giulia for at dere har hørt meg prate om fattigdom, fattigunderstøttede og sosiale reformer. Hvor mange timer av deres liv dere aldri vil få igjen, har jeg ikke telling på. Takk til Linn Marita og Øyvind for gjennomlesning og språklige innspill. En spesiell takk går til Mor og Liss- Hege som har stilt opp som barnevakt for lilleemor i innspurten.

Jeg ville aldri ha kommet i mål hvis det ikke hadde vært for alle dere.

Bodø november 2013

Ida Merethe Anderssen

Innhold

Kapittel 1. Tema og innledning.....	6
Bakgrunn for undersøkelsen	8
Problemstilling og hypotese.....	9
Avgrensing i tid og rom	10
Presisering av begreper	11
Litteratur og tidligere forskning	12
Metode.....	15
Kildekritikk.....	17
Undersøkelsens oppbygging	18
Kapittel 2. Fattigvesenets vekst 1920- 1935.....	20
Mellomkrigstidens kriser fører flere på fattighjelp.....	20
Et nytt forsørgelsesbilde.....	21
Befolkningsendring.....	26
Sykdom og syketrygd.....	27
Sykeforsikringen i mellomkrigstiden	28
Sinnssyke fattigunderstøttede.....	31
Innføringen av kommunal alderstrygd	32
Vedvarende økonomiske problemer	33
Kommunekrisa	34
Kommuneeksempelet Karlsøy.....	37
Kriseåret	38
Sammendrag	38
Kapittel 3. Fattighjelpen stagnerer 1935- 1939	40
Arbeiderpartiets ankomst	40
Innføringen av alderstrygden	42
Det finansielle aspektet	43
Forholdet mellom alderstrygden og fattigkassene	45
Innvirkningen på fattigkassen	46
Lov om hjelp til blinde og vanføre.....	47
Utvidelser av sykeforsikring	49

Arbeidsledighetstrygden	51
Ikke bare Elendighet.....	51
Fattigvesenet i okkupasjonsåret.....	54
Sammendrag	55
Kapittel 4. En slutt på arbeidsledigheten.....	58
Invasjonen	58
Full sysselsetting fra 1941-1942	63
Mørketallene	70
Arbeidsledighet som årsak til nedgangen i fattigvesenet	72
Oppsummering.....	73
Kapittel 5. Ny velferd under krigen?.....	75
NS som sosialpolitiske pådrivere?.....	75
Helsetilstand under okkupasjonen.....	79
Oppsummering.....	82
Kapittel 6. Fattigvesenet under okkupasjonen	84
Strengere kontroll over de arbeidsføre fattigunderstøttede.....	84
Trygdene under okkupasjonen.....	87
Syketrygden under okkupasjonen	90
Hvem ble igjen.....	95
Oppsummering.....	97
Kapittel 7. Konklusjon.....	99
Fattigvesenets oppblomstring 1920- 1935.....	99
En begynnende nedgang i fattigvesenet 1935- 1940	102
En normalisering av fattigvesenet 1940-1945.....	103
Avslutning.....	106
Kilder og litteratur	108

Forkortelser:

AiN – Arkiv i Nordland

BKF – Bergen kommunes forhandlinger

N.S – Nasjonal Samling

S.S - Sinnssyke

SSB – Statistisk sentralbyrå

BOK- Beretninger for Oslo kommune 1952

TNF- Tidsskrift for Norges forsorgsvesen

Tabelloversikt:

Tabell 2.1 Antall fattigunderstøttede 1920-1935 s. 21

Tabell 2.2 Årsak til nød i 1920 og 1925 s. 22

Tabell 2.3 Fattigvesenets sykehuspasienter i Oslo 1919- 1935 s. 30

Tabell 2.4 Understøttelsesformer for sinnssyke i Oslo 1919- 1938 s. 32

Tabell 3.1 By-, herreds- og fylkeskommunens nettoutgifter til sosiale formål (1000 kroner) omgjort til 1945 kroner s. 44

Tabell 3.2 Fattigvesenets sykehuspasienter i Oslo 1935- 1944 s. 50

Tabell 3.3 Antallet fattighjelpsunderstøttede 1935- 1939 s. 52

Tabell 4.1 Antall fattighjelpsunderstøttede 1939-1945 s. 59

Tabell 4.2 Antall helt arbeidsløse etter oppgaver fra alle kommuner 1940- 1945 s.60

Tabell 4.3 Antall mottakere av dagpenger fra arbeidsløshetsstrygden ved utgangen av hver måned 1941- 1945. s.64

Tabell 6.1 Understøttelsesformer for sinnssyke i Oslo 1938- 1946 s.93

Tabell 6.2 Fattigvesenets utsatte barn og voksne i Oslo kommune 1935- 1945 s. 86

Kapittel 1. Tema og innledning

Denne undersøkelsen skal ta for seg vekst og fall i det kommunale fattigvesen i perioden 1920-1945, med hovedvekt på perioden 1935-1945. Det kommunale fattigvesen var et organ som skulle gi en individuell behovsprøvd ytelse og som hadde som mål å skulle lindre nød blant fattige. De trengende var i perioden i størst grad syke, eldre, foreldreløse barn og enslige forsørgere, i tillegg var det en gruppe med arbeidsledige arbeidsføre. Størrelsen på sistnevnte gruppe ble i mellomkrigstiden økende. Ytelsene fra fattigvesenet var knappe, men alle trengende skulle få nok til overlevelse.

I 1900 fikk Norge sin tredje fattiglov. Når denne ble vedtatt var den bare ment å være midlertidig, da man hadde planer om å utbygge de sosiale ordningene som allerede var påbegynt på slutten av 1800-tallet. Målet var at fattigvesenet kun skulle bli en nødløsning for en liten rest av mennesker som falt utenfor de sosiale reformene.¹

Disse reformene var enda ikke innført i 1920. Men antallet mennesker som var forsørget av fattigvesenet var bare 56.000 hovedforsørgere. Dette var det laveste antallet på 50 år. De følgende år ble antallet stadig høyere. I perioden 1920- 1940 økte antallet fattighjulsunderstøttede med 100.000 mennesker, med en topp i 1935 på 158.000 hovedunderstøttede. I tillegg til disse var også familiemedlemmer avhengige av fattigvesenet, men uten at de var registrerte som fattighjuls-mottakere. Historiker Anne- Lise Seip regner med at hele 11 % av befolkningen var understøttet av fattigvesenet i kriseåret 1935.²

Norge klarte seg bra under 1. verdenskrig, men ble økonomisk skadelidende i etterkrigsperioden. Mellomkrigstiden ble preget av forskjellige økonomiske kriser, etterkrigskrise, parikrise, verdenskrise og kommunekrise. Verdenskrisen på 1930-tallet førte til store uroligheter i arbeidslivet, og titusenvise av mennesker ble stående uten arbeid. Arbeidsledigheten ble i tillegg forverret av en sterk befolkningsvekst av mennesker i arbeidsdyktig alder, spesielt på slutten av 1930-tallet. Den store mengden arbeidsledige ble en ny utfordring for fattigvesenet.

Mellomkrigstidens kriser førte til en sterk vekst i antallet understøttet av fattigvesenet. Rammene for fattigvesenet ble sprengt, og mange av kommunene hadde ikke mulighet til å gi sine fattige en god nok bistand. Det var flere kommuner som siden 1920-tallet hadde begynt å

¹ Mohr, Frydenberg, Larssen, Hvidsten og Hygen 1936

² Seip 1994b: 30

gi kommunale trygder for å hjelpe enkelte grupper av fattige, men flere så seg nødt til å avslutte dette, da utgifter til fattigvesenet spiste opp overskuddet. I tillegg var kommunenes skatteinntekt redusert da store deler av befolkningen ikke hadde økonomi til å betale skattene sine.

Samtidig som det ble stadig flere trengende frem til midten av 1930-tallet, økte den politiske viljen til å gi grupper av nødlidende en mer verdig understøttelse. Det var nå ikke bare kommunene som ville gi de «verdige» en rettighetsbasert trygd. Dette gjaldt grupper av de såkalte tradisjonelle gruppene av stønadsmottakere, som eldre og syke. Dessuten hadde det fra begynnelsen av 1900-tallet, og i enda større grad i mellomkrigstiden, utviklet seg en forståelse for at arbeidsløshet var forårsaket av forhold uavhengig av en selv, den var en del av kapitalismens kriser. Det ble dermed også et mål å skaffe økonomisk hjelp til de arbeidsløse.

Problemet med innføringen av sosiale reformer var at staten ikke hadde økonomi til å utbygge ordningene i den grad mange politikere ønsket. De fleste av reformene ble derfor et kompromiss mellom økonomi og ideal. På slutten av 1930-tallet kom ble det en ny reformperiode. Det ble da innført lov om alderstrygd, lov om hjelp til blinde og vanføre, og det ble innført en ny obligatorisk arbeidsledighetstrygd. På den måten ønsket man å minske antallet «verdige» mennesker som var avhengig av fattigvesenet for å overleve.

Frem mot den tyske invasjonen sank antallet forsorgsunderstøttede sakte, men sikkert. I 1939 var antallet hovedunderstøttede i underkant av 138.000, det laveste antallet på åtte år. Sosiale reformer var blitt satt ut i livet, de samfunnsøkonomiske problemene hadde blitt redusert, og stadig flere var blitt tatt opp i arbeidslivet. Men arbeidslivet ekspanderte ikke raskt nok til å sysselsette alle ledige.

9. april 1940 ble Norge invadert av Tyskland, og straks økte antallet som hadde behov for hjelp. Tusenvis av mennesker kom i situasjoner der de ble uforskyldt hjelpetrengende. Den usikkerhet som rådet, førte til at mange ble arbeidsledige eller permittert. Dessuten var det flere som trengte hjelp da trygdene ble suspendert. Kun måneder senere var antallet nødlidende, drastisk redusert. Allerede det følgende året, i 1941, var antallet hovedforsørgere redusert til 91.700, det laveste siden midten av 1920-tallet. Antallet fattighjelpsmottakere fortsatte å synke utover i okkupasjonsårene, og i 1943 var det færre mottakere enn det hadde vært i 1920. 100.000 fattighjelpsmottakere som hadde kommet til i mellomkrigstiden, var

vekk. Sirkelen var sluttet, og de sosiale problemene fra mellomkrigstiden var over. Når krigen var over var fattigvesenet i Norge tilbake til en normaltilstand.

Bakgrunn for undersøkelsen

Helt siden 1970-tallet har historikere blitt kritisert for å neglisjere å sette krigshistorien i sammenheng med resten av Norges historie. Hans Fredrik Dahl skrev det slik:

Hvilken virkning hadde krigen 1940-45 på det norske samfunnet? Spørsmålet høres selvfølgelig, men blir i virkeligheten sjelden stilt. Standardspørsmålet om okkupasjonen gjelder hva som skjedde, den gang, og formuleres slik at svaret siktes inn mot det einmalige ved perioden: det skjedde, at tyskerne flommet inn over landet og hogg over utviklingen av dette vesle samfunnet på en fremmed, en kunstig måte. Årene 1940-45 har med andre ord en tendens til å bli vurdert som en periode av særskilt art, med brudd i alle normale sammenhenger. Dette gjelder de "vanlige forestillinger" om okkupasjonen like mye som den faglige forskning. Krigen, som var noe enestående i folkets liv, blir stående isolert i retrospekt, som en "uægte Lodning" i norgeshistorien.³

På samme måte som okkupasjonshistorikere har valgt å sette krigsårene utenfor den regulære historien, har de fleste sosialhistorikere valgt å sette punktum for forskning omkring fattigvesenet 9. april 1940. I vår sammenheng fremstår okkupasjonen faktisk som et brudd- en slags paradoksal normalisering og tilbakevending til tilstanden før 1920.

Hvorfor skal man undersøke hvilke grupper som måtte søke fattighjelp, når «alle» vet at årsaken til den store nøden var arbeidsledigheten? Selv om mange historikere har arbeidet med forskningsfelt som omhandler mellomkrigstidens økonomiske kriser og hvilke utslag disse fikk for befolkningen, har det så vidt meg bekjent, ikke blitt utført noen forskning på hvilke, om noen, andre tiltak fikk betydning for antallet på fattigkassen.

³ Dahl 1971

Problemstilling og hypotese

Min hypotese omkring endringen i antallet fattighjelpsmottakere er at de sosiale reformene som ble innført på midten av 1930- tallet har vært av betydning for nedgangen under okkupasjonen. Jeg tror i hvert fall at svaret er mer komplisert enn at det kun var den økte sysselsettingen som førte 100.000 mennesker bort fra fattigvesenet. Det at det var en begynnende nedgang allerede i slutten av mellomkrigstiden, burde bety at det også finnes supplerende årsaker til reduksjonen.

I denne oppgaven skal jeg se på fattighjelpen i mellomkrigstiden og prøve å fastslå sammensettingen av gruppene fattigunderstøttede og hvem som forsvant under 2.verdenskrig. Var økningen i mottakere fra 1920 av kun et resultat av arbeidsledigheten, eller var det også en konsekvens av oppsving av mottakere i andre sosiale grupper? Ved å besvare dette kan man vurdere om det bare var okkupasjonsmaktens sysselsetting som førte til nedgangen i antallet fattighjelpsmottakere under krigen. Hvis antallet i de andre gruppene også økte, så må det finnes supplerende forklaringer som gir svar på hvor mottakerne tok veien.

I mellomkrigstiden skjedde det en endring i de sosialpolitiske forutsetningene med innføring av alderstrygd og lov om hjelp til blinde og vanføre. Dessuten skjedde det en utvidelse av syketrygden og innføring av arbeidsløshetsstrygd. Man ble i tillegg vitne til en generell velstandsøkning, samtidig som det skjedde en forbedring innenfor kommuneøkonomien. Kan kommunene ha spilt noen rolle for antallet fattigunderstøttede? I denne oppgaven skal jeg prøve å gi svar på i hvilken grad de nye sosiale reformene fikk noen utslagsgivende effekt på antallet mennesker på fattigkassen. Dessuten skal jeg undersøke i hvilken grad kommunale tiltak kan ha hatt en innvirkning.

Oppgavens problemstilling er: *Hva var årsakene til økningen i antallet fattighjelpsmottakere fra 1920 til 1935, og hva var årsakene til reduksjonen 1935-45, med hovedvekt på perioden 1935-1945.*

For å finne svar på oppgavens problemstilling vil jeg undersøke:

- Årsaker til at så mange mennesker så seg nødt til å ty til fattigvesenet under mellomkrigstiden.
- Se på hvilke sosialpolitiske virkemidler som ble tatt i bruk for å få bukt med det økende antallet mennesker avhengig av fattigvesenet.
- Gå igjennom Statistisk sentralbyrås meddelelser for å se hvilken konkret betydning de samfunnsmessige, økonomiske og sosialpolitiske endringene fikk for antallet fattigforsorgsmottakere i perioden.
- Undersøke endringer som skjedde under okkupasjonen, og tiltak som ble iverksatt for å styre arbeidsføre vekk fra fattigvesenet ved å se på noen kommuners arkiv over fattigvesenet.
- Se på kommuners vilje til å føre grupper av mennesker bort fra fattigvesenet ved hjelp av kommunale tiltak.

Avgrensing i tid og rom

I store deler av oppgaven blir jeg å se på det nasjonale perspektivet, men i tilfeller der jeg trekker inn kommunale reformer og endringer i forhold til posteringer, blir jeg i all hovedsak å se på tiltak som skjedde i Oslo og Bergen kommune. Jeg har til dels gjennomgått arkivmateriale fra fattigvesenet i Bodø kommune som jeg skal bruke. I tillegg kommer jeg til å trekke frem eksempler fra andre byer.

Årsaken til at jeg har valgt å konsentrere meg om mellomkrigstiden og okupasjonsårene, er at det er en periode med store endringer innenfor både det samfunnsmessige og det sosialpolitiske området. Krisene i mellomkrigstiden var i stor grad med på å forme sosialpolitikken og det etterfølgende velferdssamfunnet som vi lever i. Det foregikk en utvikling av velferden fra fattighjelp til forsorg og trygd. Dette ble enda mer markert i løpet av mellomkrigstiden. Tanken helt fra slutten av 1800- tallet var at de fattigunderstøttede av kommunene skulle utgjøre en restkategori. Slik gikk det imidlertid ikke. I mellomkrigstiden svulmet fattighjelpen og de kommunale budsjettene opp igjen.

Siden forsorg og velferd ble mye mer differensiert fra slutten av 1800- tallet, er det nødvendig å gå inn på en rekke forskjellige temaer for å få en så helhetlig oppgave som mulig. Jeg vil bare presisere at selv om jeg går inn på både samfunnsøkonomi, politikk, sosialpolitikk med mer, så er hovedfokuset i oppgaven på endringene i antallet fattighjelpsmottakere. Jeg blir

derfor bare å trekke inn de forskjellige emnene ettersom jeg finner dem hensiktsmessig i forhold til oppgavens problemstilling.

Presisering av begreper

Til tross for at de fattigunderstøttede ikke nødvendigvis hadde en gruppebevissthet, blant annet på grunn av en ulik sosial bakgrunn, har jeg valgt å legge et objektivt kriterium for definisjonen til grunne. Det felles kriterium er at de alle mottok hjelp fra fattigvesenet etter fattigloven av 1900, det være seg økonomisk stønad eller varer.

I mellomkrigstiden ble fattigvesenet en del steder, særlig i byene, en del av det videre kommunale forsorgsvesenet, og å være «på forsorgen» kunne inkludere både hjelp etter fattigloven og andre kommunale ytelser. Forsorgen var et samordnende administrativt organ og et budsjettorgan, som i tillegg til fattighjelpen tok seg av de forskjellige kommunale trygdene, særlig alderstrygd, men også hjelp som ikke lenger skulle være fattighjelp, som barneforsorgen med eget styre/ råd i henhold til vergerådsloven. Det lovpålagte fattigstyret ble bare et av flere kommunale nemnder og råd i sosialsektoren, og at det ikke fantes noe felles sosialstyre for disse saksfeltene, bare et felles forsorgskontor. Særlig de større byene må ha fått tre forskjellige sosialpolitiske kontor: fattig- eller forsorgskontoret, det halvkommunale trygdekantoret (trygdekassene/sykekassene, som i tillegg til sykepengene også skulle administrere dagpengene etter den nye arbeidsledighetsforsikringen i 1938) og arbeidskontoret, som drev med arbeidsformidling, men også kunne være borti kommunalt nødsarbeid. På grunn av koblingen trygd/fattighjelp ble det på kommunenivå også lett en gråsoner mellom forsorgen og andre tiltak. Også i forhold til kommunehelsetjenesten kunne det være uklare grenser, altså mellom sosialsektor og helsesektor. Fattigvesenet skulle også dekke helsetjenester. Siden forsorgen gjennom fattigvesenet kunne ha ansatt helsepersonell som egne sykesøstre, kunne dette personalet bli brukt til andre mottakergrupper enn de fattigunderstøttede, blant annet eldre med alderstrygd, uten at dette nødvendigvis ble registrert som fattighjelp.

I følge fattigloven skulle folk bli understøttet av sin hjemkommune. Hvis noen flyttet tok det to år før de kunne få hjemstavsrett i den nye kommunen. I løpet av disse årene kunne de ikke motta fattighjelp eller så ble tiden forlenget. Hvis et menneske bodde og mottok fattighjelp et annet sted enn han hadde hjemstavn var hjemkommunen pliktig til å refundere utleggene for utbetalingskommunen. Både bostedskommunen og hjemstavnskommunen kunne få den fattigunderstøttede flyttet tilbake til hjemstavnskommunen hvis de så det hensiktsmessig.

Utbetalings- og refusjonsordningene i perioden førte til at det nærmest var krig kommunene imellom på grunn av diskusjoner vedrørende folks rett til hjelp. Hjemkommunen kunne for eksempel klage og si at bostedskommunen gav den fattigunderstøttede for høye utbetalinger. Eller de kunne diskutere hvor vedkommende egentlig hadde hjemstavn for på den måten å prøve å slippe unna utgiftene ved å forsørge han. I en krisetid, slik mellomkrigstiden var for fattigvesenet, var i mange tilfeller utgiftene viktigere enn folkene.

Denne undersøkelsen hører til innenfor det sosialhistoriske forskningsfeltet da det tar for seg en gruppe av «vanlige» folk. Jeg skal ikke gå inn på mikrohistorisk analyse, men heller prøve å se på gruppen som en helhet, en gruppe som endres i takt med de samfunnsmessige og økonomiske premissene i perioden.

Vi mangler oversikt over «årsaken til trangen» for hele gruppen mottakere etter 1925. Det vi har, er oppgaver over dem som mottok fattighjelp for første gang. Førstegangsunderstøttede er et begrep som blir brukt for å vise til den gruppen mennesker som ber om fattighjelp for første gang i løpet av fem år. Så selv om vedkommende muligens har mottatt støtte tidligere, så ble han regnet som førstegangsmottaker hvis det hadde gått tilstrekkelig med tid siden sist ytelse.

Litteratur og tidligere forskning

Forskningen omkring fattigvesenet i overgangen fra mellomkrigstid til okkupasjonstid er som tidligere nevnt et lite utforsket emne innenfor norsk historieskrivning. Det er derimot gjort en rekke historiske undersøkelser angående emnet i mellomkrigstiden.

Anne- Lise Seips oversiktsverk *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975*,⁴ tar for seg endringene som skjedde i sosialpolitikken i perioden 1920 til 1975. Seip viser til vekst i fattigvesenet i mellomkrigstiden, uten å følge diskusjonen videre til okkupasjonstiden.

For å se nærmere på de sosiale reformene i mellomkrigstiden har jeg i hovedsak brukt Øyvind Bjørnson og Elisabeth Haavets *Langsomt ble landet et velferdssamfunn: trygdens historie 1894-1994*⁵ og to bøker fra Per-Arnt Pettersen, *Pensjoner, penger og politikk: fra billig forsorg til dyre trygder* (1987)⁶ og *Linjer i norsk sosialpolitikk: konflikt og politisk strategi fra århundreskiftet og frem til andre verdenskrig.* (1982)⁷ Emnene i verkene er til dels

⁴ Seip 1994b

⁵ Bjørnson og Haavet 1994

⁶ Pettersen 1987

⁷ Pettersen 1982

sammenfallende, men de utfyller også hverandre fint da man får en dypere forståelse for utviklingen av sosialpolitikken og trygdesystemet.

Ingen av de overstående bøkene tar i særlig grad for seg de kommunale sosiale initiativ som ble gjort for å flytte folk bort fra fattigvesenet i mellomkrigstiden og under okkupasjonsårene. Dette gjør Tore Grønlie som skriver om velferdskommunen som en forgjenger for velferdsstaten. Kommunene var initiativtakere og innførte sosiale tiltak, som staten i andre rekke overtok for å sikre alle innbyggerne rett til samme ytelser, da fattige kommuner i mindre grad enn rike hadde mulighet til å innføre frivillige tiltak. På den måten ble kapital frigitt hos kommunene, noe som førte til nye kommunale tiltak. Boken *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*⁸, ble utgitt i forbindelse med markering av formannskapslovene av 1837. I kapittelet *Trengselstider 1920- 1945* tar forfatterne for seg de hvordan kommunale problemer i mellomkrigstiden fikk innvirkning på fattighjelpsmottakere.

I Beretning for Oslo kommune 1912-1947⁹ er det foretatt en gjennomgang av forskjellige poster som kom inn under forsorgsvesenet både forut for og under okkupasjonen, og viser ønske også under okkupasjonen til å flytte mennesker vekk fra fattigvesenet. Forfatteren ser på i hvilken grad de ulike trygdene fikk innvirkning på fattighjelpsmottakerne. Det samme gjør Hilde Ibsen Olaussen i hovedoppgaven *Fattigvesenet i Oslo gjennom krise og reform. 1920-1940*,¹⁰ der hun viser at selv om fattiglovgivningen av 1900 ikke ble endret i mellomkrigstiden, så skjedde det store kommunale forandringer i forhold til behandlingen av enkelte utsatte folkegrupper. Olaussen går også nærmere inn på hvem som søkte hjelp hos fattigvesenet, og hvordan fattigvesenets mottakere endret karakter som resultat av sosiale tiltak og økonomiske opp og nedture. I Lars Johannessens hovedoppgave *Mellom fattigforsorg og sosialpolitikk: Forsorgsvesenet i Bergen 1920-1940*¹¹ tar han på samme måte som Olaussens opp endringen i forsorgsvesenet, og de sosialpolitiske tiltakene som ble iverksatt på kommunalt og statlig nivå i perioden 1920-1940. Bergen var på samme måte som Oslo en kommune som på et tidlig tidspunkt og i stor grad innførte frivillige sosiale reformer.

Jostein Iversens hovedfagsoppgave *Offentlig fattigdom, arbeidsløshet, forsorg- og veien ut av krisa: Kristiansund i perioden 1920- 1945*¹² er den eneste undersøkelsen jeg har funnet som

⁸ Danielsen, Grønlie og Hovland 1987

⁹ Beretning for Oslo kommune (BOK) bd. 2. 1912-1947. 1952

¹⁰ Olaussen 1988

¹¹ Johannessen 1985

¹² Iversen, Jostein 1994

ser nærmere på fattigvesenet fra overgangen fra mellomkrigstid. Men da hans undersøkelser entydig konkluderer med fravær i arbeidsløsheten som årsak til nedgang i fattigunderstøttede i Kristiansund, uten liten vurdering av andre årsaker til nedgang, blir hovedoppgaven av liten interesse for mitt arbeid.

I et forsøk på å undersøke mer lokal historie har jeg gjennomgått en rekke lokalhistoriske verk. Som jeg har pekt på tidligere er det lite eller ingen informasjon om fattigvesenet under okkupasjonen, til tross for at det er skrevet en hel del om fattigdomsphenomenet i mellomkrigstiden. Av generelle lokalhistorisk litteratur har jeg blant annet brukt Trøndelags historie,¹³ Karlsøy og Helgøy Bygdebok¹⁴ og Kaus Iversens *Krise, utsettelse og nytt liv: Hammerfest etter 1914*.¹⁵ Bøkene er brukt for å skaffe meg et mer spesifikt innsyn i kommunale forhold og fattigvesen i mellomkrigstiden.

Når jeg ser på veksten i fattighjelpsmottakere i perioden frem til 1935 har jeg i hovedsak valgt å bruke en kombinasjon av statistiske meddelelser og et velkjente oversiktsverk fra historiker Berge Furre *Norsk historie 1914-2000: Industrisamfunnet – fra vokstervisse til framtidstvil*.¹⁶ Denne boken tar for seg de viktigste sosiale- og økonomiske endringene i perioden.

Arbeidsledigheten spilte utvilsomt en stor rolle for fattigvesenet i mellomkrigstiden og var hovedårsaken for fattigvesenets vekst i mellomkrigstiden. Statistiker Morten Tuveng ser nøye på den i *Arbeidsløshet og beskjeftigelse i Norge før og under krigen: en statistisk analyse med henblikk på beskjeftigelsesspørsmålet etter krigen*.¹⁷ I denne boken prøver han å analysere hvor mange som virkelig var arbeidsledige i mellomkrigstiden og under okkupasjonsårene. Ifølge hans utregninger, som var basert på 25-29 fagforbund, var det en topp i antallet arbeidsledige i 1933 da 22 % av arbeidsstokken var uten arbeid. Selv om Morten Tuvengs analyser er mer representative enn de tradisjonelle analysene, som kun tar utgangspunkt i 10 fagforbund der de sysselsatte var lite representative i forhold til dem uten medlemskap i fagforbund, så var tallene fremdeles for høye ifølge Ola Honningdal Grytten. Han ser nærmere på tallene i *En empirisk analyse av det norske arbeidsmarked 1918- 1939. Arbeidsledigheten i Norge i et nasjonalt perspektiv*.¹⁸ Ifølge hans beregninger var «bare»

¹³ Kirkhusmo (red. Ida Bull) 2005

¹⁴ Bratrein 1994

¹⁵ Iversen, Klaus 1989

¹⁶ Furre 1999

¹⁷ Tuveng 1946

¹⁸ Grytten 1994

10,4 % av arbeidsstokken uten arbeid i det verste mellomkrigsåret 1931.¹⁹ Ola Grytten har også gjort gode undersøkelser angående arbeidsledigheten ved inngangen til okkupasjonen. I forhold til tallene på arbeidsløse under okkupasjonen, må jeg holde meg til Tuvengs analyser og statistikker. Tallene stammer i stor grad fra rapporter fra de enkelte kommunene, tall som kommer fra arbeidskontorene

Liv Kluge skrev at «de fem okkupasjonsårene var et sosialpolitisk tomrom.»²⁰ Øystein Sørensen var uenig i dette da han skrev *Solkors og solidaritet: høyreautoritær samfunnstenkning i Norge ca. 1930- 1945*.²¹ I denne undersøkelsen går det frem at NS og Sosialdepartementets medlemmer i stor grad var tilhengere av de sosiale reformene som hadde skjedd i Norge på 30- tallet, og at de drev en videreføring av disse under okkupasjonen.

For å få en innsikt om helsetilstanden under okkupasjonsårene hadde noen påvirkning på antallet hos fattigvesenet, har jeg brukt Anders Gogstad i *Helse og hakekors: helsetjeneste og helse under okkupasjonsstyret i Norge*²².

Metode

I det følgende skal jeg beskrive hvilken framgangsmåte jeg har valgt for å gi et mest mulig korrekt svar på problemstillingen min. Den metodiske tilnærmingen er sammensatt av en rekke valg og vurderinger som er gjort for å belyse de ulike delene av oppgaven.

«Historiefaget er en kjøter» proklamerte Knut Kjeldstadli i *Fortiden er ikke hva den engang var*.²³ Med det mente han at historiefaget er en blanding av forskjellige fagdisipliner som tar i bruk en rekke ulike metoder for å komme fram til svar. Denne masteroppgaven er uten tvil en slik «kjøter» som i stor grad har brukt forskjellige metodiske tilnærminger for å komme til en konklusjon.

For å undersøke svingningene i fattigvesenet i perioden har det vært nødvendig med en viss kvantitativ analyse. Tallene jeg har brukt, er i stor grad hentet fra Statistisk sentralbyrå, som har benyttet en standardisert metode for innsamling. Den kvantitative tilnærmingen gir meg mulighet til å se på hvordan store antall mennesker har kommet til og forsvunnet ut av fattigvesenets register igjennom en årrekke. Ved å analysere tallene med bakgrunn i endringer

¹⁹ Hodne og Grytten 1992: 150

²⁰ Kluge 1979: 71

²¹ Sørensen 1991

²² Gogstad 1991

²³ Kjeldstadli 1999

som skjedde i perioden kan man få et bilde av hvordan skiftningene påvirket de mest utsatte gruppene i samfunnet.

Jeg har valgt å bruke Bergen og Oslo som hovedeksempler i oppgaven. Dette på grunn av et rikere kildemateriale her enn i mange andre kommuner. Selv om kommunene ikke kan sies å være fullstendig representative for de norske kommunene, blir dette en avveining jeg blir nødt til å ta på bakgrunn av tidsrammene og begrensede muligheter til å reise. Den manglende representativiteten stammer i stor grad fra at det var bykommuner med en bedre økonomi og et større initiativ til kommunale sosiale tiltak, enn man spesielt kan se i en del landkommuner med dårligere økonomi. I tillegg var de små kommunene ofte senere med å innføre tiltak, og ytelsene var gjerne mindre enn i mange bykommuner. Jeg har også valgt å se på Bodø kommune, om enn i mindre grad enn de andre. Arkivmaterialet er lett tilgjengelig, men ikke så omfattende. Til tross for at byen ble bombet under okkupasjonen og store deler av befolkningen ble evakuert til Bodin, så gikk tilstanden tilbake til normalt på forholdsvis kort tid. Det er dessverre ingen måte å måle forholdet mellom kommunenes tilleggsytelser i perioden jeg undersøker.

For å kunne analysere funnene har jeg brukt den hypotetisk- deduktive metode som går ut på å teste en hypotese opp mot observasjoner. Hypotesene er prøvd mot tabeller og statistikker for å undersøke endringer i fattigvesenet. Denne metoden er brukt uten noen forutsetninger om å finne en lovmessighet innenfor fattigvesenet eller samfunnet for øvrig.

Som samfunnsforsker Jon Elster uttalte er hermeneutikk et spesialtilfelle av den hypotetisk-deduktive metode.²⁴ Dette kan jeg si meg enig i. Ettersom jeg har tilegnet meg mer kunnskap om emnet har jeg fått en stadig dypere forståelse av det. På den måten har den hermeneutiske forståelsen utviklet seg.

I denne oppgaven har jeg valgt å undersøke et bredt felt: Årsaker til endringer i fattigvesenet i perioden 1920-1945. Ved å velge denne problemstillingen, har jeg vært nødt til å foreta et valg om en vid tilnærming til oppgaven. Av den grunn har jeg ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på visse temaer, undersøke tall og årsakssammenhenger så grundig som jeg ved mange tilfeller kunne ha ønsket. Dette har ført til forenklinger, men det er nok materiale til å danne seg et bilde av utviklingen. Til tross for at dette er en undersøkelse basert i stor grad på kvantitativ analyse har jeg ingen tro på at jeg skal komme frem til et svar med to streker

²⁴ Kjeldstadli 1999: 129

under. Mitt mål er å peke på mulige delforklaringer til nedgangen under krigen. Oppgaven er for omfattende og arkivmaterialet er for mangelfullt til at jeg tror det er mulig til å gi eksakte tall på i hvor stor grad de forskjellige tiltakene førte til en nedgang.

Kildekritikk

Kildekritikk handler om å vise at man har kunnskap om hvor brukbare kilder er i forhold til problemstillinger en vil undersøke. Kun gjennom kunnskap om utfordringene kan man ta stilling til problemene, og søke en størst mulig forståelse av et emne slik at man kan trekke holdbare konklusjoner på grunnlag av kildematerialet.

I store deler av oppgaven har jeg vært avhengig av Statistisk sentralbyrås statistikk. Ved i stor grad å gjøre seg avhengig av dette materialet er man utsatt for en rekke mulige feil. Over tid er nemlig ikke tidsseriene alltid identiske, og de har hatt et strev med å standardisere oppgavene fra kommunene. Med dette i tanke har jeg likevel valgt å stole på SSBs statistikker og analyser.

Det som jeg ser på med størst skepsis, er i hvilken grad de forskjellige kommunene har sendt inn korrekt informasjon. Det er flere årsaker til det: for det første er det registrert manglende opplysning fra enkelte kommuner når det gjelder informasjon de skulle sende inn. I noen tilfeller er det ikke sendt inn noe i det hele tatt. Videre er det påvist at kommuner har tolket skjemaene på ulik måte, og det har vært varierende måter å registrere fattigunderstøttede på. I noen kommuner har man bevisst holdt visse grupper eller mottakere av enkelte tjenester utenfor skjemaene, dette blant annet fordi kommunene har registrert dem på en annen post. Dette er tilfelle i en rekke kommuner der man innførte en kommunal alderstrygd. Da disse eldre er holdt utenfor fattigvesenet, vet vi ikke i hvilken grad fattighjelp ville vært alternativet. Det ødelegger for sammenligning.

Kommunene kunne i noen tilfeller ha fordeler ved å overdrive nøden, fordi de kunne motta en større sum til blant annet nødsarbeid, enn hva tilfelle ellers hadde vært. Det faktum at kommunene kan ha hatt fordel av å sende inn for høye tall, gjør meg også noen ganger skeptisk til antallet registrerte fattigunderstøttede. Kanskje det har blitt registrert flere understøttede enn hva som hadde blitt ved de samme tilfellene i en annen kommune.

Ved flere anledninger har jeg sett på regnskap og budsjett for kommunene. Disse tallene har jeg måtte vurdere da det i flere tilfeller er svært manglende informasjon om hva som faktisk ble regnet inn under de forskjellige postene. Manglende oppføring om det tallene gjaldt brutto

eller nettoutgifter og inntekter. Dessuten var det stor svingning i kronekursen i størstedelen av perioden, slik at økonomiske oppgaver er vanskelige å forholde seg til.

Det manglende samarbeid kommunene imellom førte til at personer som mottok støtte i flere kommuner, har blitt registrert flere ganger. Problemet med dobbelttelling prøvde SSB å løse, men på grunn av usikkerhet knyttet til dette har jeg valgt å bruke de forelagte tallene og se bort fra de senere korrigerede oppgavene.

På forskjellige tidspunkt har statistikken endret innhold. I perioden fram til 1925 ble det gitt en veldig grundig registrering over årsaker til nød hvert femte år. Etter den tid sløyfet man det og gav kun ut en samlet statistikk over det totale antallet, men mer detaljert om førstegangsunderstøttede og førstegangsunderstøttede på grunn av arbeidsledighet. Det ble også foretatt endringer i forhold til hvordan de forskjellige gruppene understøttede ble inndelt. Selv om jeg ser mange uheldige problemstillinger i forhold til statistikken, har jeg ikke hatt noen andre valg enn å bruke den som er. Men jeg har prøvd å være kritisk i forhold til bruken og vise til de endringene som ble foretatt.

Dette statistiske materialet er supplert med en del kvalitative undersøkelser hvor jeg har undersøkt fattigvesenets arkiver og kommunale beretninger i noen byer. Utfordringene i forhold til dette er at det blir lite representativt i en nasjonal setting på grunn av manglende muligheter til å undersøke et stort nok utvalg av kommuner.

Undersøkelsens oppbygging

I denne oppgaven skal jeg undersøke fattigvesenet i perioden 1920- 1945, med hovedvekt på perioden 1935- 1945. For å gjøre dette har jeg delt oppgaven inn i tre tidsperioder, om enn ikke like store.

I kapittel 2 tar jeg for meg endringen som skjedde innenfor samfunnet og fattigvesenet i perioden 1920- 1935. Dette var tiden da fattigvesenet svulmet opp. Jeg skal se på årsaker til økningen og se på hvilke grupper som økte. Jeg skal også ta for meg de begynnende tiltak for å føre grupper av befolkningen vekk fra fattigvesenet.

I kapittel 3 skal jeg se på den gryende nedgangen i fattigvesenet. Den begynnende økonomiske forbedringen førte til at man kunne ta sterkere midler til verks for å få bukt med det høye antallet fattigunderstøttede. Dette skjedde ved en kombinasjon av arbeidstiltak og sosiale reformer som alderstrygd, blinde- og vanføretrygd og arbeidsløshetsstrygd.

I kapittel 4 går jeg inn i okkupasjonsårene og følger endringer som skjedde innenfor arbeidsmarkedet med høyere sysselsetting, men også tvang fra okkupasjonsmakten for å kontrollere arbeidskraften.

Kapittel 5 tar for seg sosialpolitikk og helse under okkupasjonen. I dette kapittelet skal vi se i hvilken grad det delvis nazifiserte Sosialdepartementet tok grep for å forbedre befolkningens kår og helse, og hvilke resultater det fikk.

I kapittel 6 ser jeg nærmere på utviklingen av trygdene under okkupasjonen, og tilbakevending av fattigvesenets praksis angående arbeidsføre fattigunderstøttede. Vi ser at kommunene hadde et fortsatt ønske om å føre befolkningen ut av fattigvesenet.

I kapittel 7 summerer jeg opp funnene og drøfter resultatene i lys av problemstillingen.

Kapittel 2. Fattigvesenets vekst 1920- 1935

Hensikten med dette kapittelet er å se hvor det store oppsvinget i antallet fattigunderstøttede i mellomkrigstiden kom fra. Hvilke grupper mennesker var det som ble nødt til å be om fattighjelp? Det skal vi undersøke ved å se på de økonomiske og samfunnsmessige forholdene i perioden og hvordan de kom til å prege utsatte deler av befolkningen.

Det er essensielt å ha kjennskap til perioden for å forstå hvor de nye gruppene med fattigunderstøttede kom fra. På den måten blir det lettere å kunne fange opp hva som skjedde da nedgangen begynte, og se hvorfor og hvordan det kunne bli en så drastisk nedgang i fattigunderstøttede de første årene under okkupasjonen. Stikkord her blir økonomisk turbulens, befolkningsvekst, arbeidsledighet og kommunekrise.

Kapittelet kommer til å basere seg på diverse sekundærlitteratur, i hovedsak Berge Furre, Anne- Lise Seip og Morten Tuvengs *Arbeidsløshet og beskjeftigelse i Norge før og under krigen*. I tillegg skal jeg bruke statistiske oversikter fra SSB.

Mellomkrigstidens kriser fører flere på fattighjelp

I 1920 var tallet på hovedpersoner som mottok fattighjelp, det laveste i århundret, med bare 56.260 bidragsmottakere.²⁵ De understøttede var i hovedsak syke, eldre, enslige og aleneforsørgere. Når virkningene etter 1. verdenskrig begynte å melde seg med etterkrigskrise, prisfall og omsetningsvanskeligheter, ble antallet mennesker avhengig av fattigvesenet drastisk høynet og nye fattigunderstøttede kom til.

Etterkrigskrisen startet høsten 1920. Det følgende året kom eksporten i krise. Paripolitikken skulle føre den norske kronen tilbake til gullstandard, slik den hadde vært ved utbruddet til 1. verdenskrig. Dette skulle sikre småspareren som hadde mistet rundt 75 % av verdien av pengene sine fra 1914. Denne politikken fikk drastiske virkninger for næringslivet da produksjonen falt med rundt 30 %, noe som resulterte i oppsigelser og konkurser. I 1923 fikk vi en midlertidig inflasjon, som førte til økt produksjon og færre arbeidsledige, da en viss inflasjon ofte har vist seg gunstig for sysselsettingen.²⁶ Selv om forholdene ble bedret i en periode førte nye kriser til en fortsatt økning i antall fattigunderstøttede i årene 1920-1935, som vi kan se i tabellen nedenfor.

²⁵ Statistiske oversikter 1948. Tabell 205, Fattigvesenet.

²⁶ Furre 1992: 80

Tabell 2.1 Antall fattigunderstøttede 1920-1935								
År	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927
Totalt antall	56 260	65 122	73 503	75 768	80 766	85 331	96 897	107.683
Førstegangsunderstøttede arbeidsledige	1.172	7.062	6.622	4.488	6.343	9.402	14.820	13.074
Førstegangsunderstøttede av andre årsaker	8.367	11.003	10.428	10.109	9.595	11.688	9.709	10.962

År	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Totalt antall	111.026	108.305	110.100	125.104	145.423	152.850	157.003	158.209
Førstegangsunderstøtte arbeidsledige	10.034	8.948	9.991	16.750	20.627	14.285	12.234	11.407
Førstegangsunderstøtte av andre årsaker	10.333	8.717	8.676	8.813	8.404	7.525	7.660	7.163
Kilde: SSB. Statistiske meddelelser 1930-1935								

Et nytt forsørgelsesbilde

Rundt år 1900 var det rundt 60 % av dem som søkte fattighjelp for første gang syke, 10 % var arbeidsløse, mens rundt 9 % hadde alderdomssvakheter som årsak til nød.²⁷ I tabellen nedenfor over understøttede personer i 1920 og 1925 ser vi at det skjedde en stor endring. I disse årene ble det gjennomført grundige undersøkelser over årsak til fattigunderstøttelse.

I tiden forut for 1920 hadde antallet fattigunderstøttede vært synkende, mens det fra 1920 til 1925 ble en økning på rundt 30.000 fattighjelpsmottakere.

Som et resultat av økningen av arbeidsledige hos fattigvesenet skjedde det en endring i alders- og familiesammensetningen blant folk på fattigkassen. Det ble en økning av unge mennesker i

²⁷ Seip 1994a: 142

alderen 20-40 år, ofte med forsørgelsesbyrde, noe som hang sammen med at det gjerne var familiefolk. Antallet bipersoner, som ikke var registrert, økte dermed betraktelig.²⁸

Tabell 2.2 Årsak til nød i 1920 og 1925.		
	1920	1925
Alderdomssvakhet	13.225	13.269
Sykdom	14.082	19.727
Vanførhet	931	1.048
Blindhet og døvstumhet	451	484
Åndssvakhet og sinnssykdom	10.275	11.513
Ulykkestilfelle	67	130
Arbeidsløshet	1.738	19.486
Liten fortjeneste	-	2.106
Dovenskap	611	592
Drikkfeldighet	598	977
Forsørgerens død	6.567	6.815
Forsørgerens rømning eller utvandring	1.122	1.409
Arbeidsudyktig	969	166
Andre årsaker	5.624	7.609
Til sammen	56.260	85.331
Kilde: SSB Statistisk meddelelse 1925.		

De sosiale problemene i mellomkrigstiden var mye et resultat av en økt arbeidsledighet. Av en samlet oppgang på 29.071 stod de ledige for omtrent 2/3 av den samlede nyrekrutteringen. Her er kan man finne hovedårsaken til veksten i antall fattigunderstøttede.

Morten Tuveng definerer arbeidsledighet slik: «Arbeidsledig er den som søker, men ikke kan få arbeid på de vilkår han eller hun er villig til å godta.»²⁹ I mellomkrigstiden var det titusenvis av mennesker som søkte arbeid, men uten å få.

²⁸ Olausen 1988

²⁹ Tuveng 1946: 11

I et fritt samfunn vil det alltid fins noen som er arbeidsledige. Det kan skyldes tilfeldigheter som gjør at arbeidsplassen blir lagt ned, innskrenkninger, arbeidsledighet i forbindelse med overgang til nytt arbeid eller lignende. Slike former for arbeidsledighet er helt naturlig og vanligvis uten store konsekvenser, men i mellomkrigstiden tok denne friksjonsledigheten et større omfang ved at endringer fra krigs- til fredsøkonomi skapte forskyvninger i arbeidsmarkedet. Det førte til at bedrifter ble lagt ned, og store grupper med mennesker ble uten jobb.³⁰

En annen form for arbeidsledighet som slo sterkt ut i mellomkrigstiden var konjunkturarbeidsledighet under de økonomiske krisene. Paripolitikken på 1920-tallet bidro til at mange bedrifter prøvde å få arbeiderne til å akseptere lønnskutt. I mange tilfeller utløste problemene på arbeidsmarkedet streiker og lockout. Mange av industribedriftene så seg dermed nødt til å rasjonalisere ved å erstatte dyre arbeiderlønninger med arbeidskraftbesparende maskiner.³¹

Rasjonaliseringen fra arbeidskraft til maskin førte til arbeidsløshet ved at man på mange områder i samfunnet erstattet arbeidere med teknologiske nyvinninger som reduserte behovet for menneskelig arbeidskraft. Selv om rasjonaliseringen i første omgang slo negativt ut for arbeiderne, så førte det på lengre sikt til en økt produktivitet per arbeider, noe som var positivt på lengre sikt.³² Den nasjonale økonomien ble ved dette forsterket, men uten noen positiv effekt for sysselsettingen. I tillegg kom de nye arbeidsplassene mye innen kapitalsterke bedrifter som kraftkrevende storindustri. Rasjonaliseringen blir ofte betegnet som «jobless growth».

Fra 1906 fantes det en frivillig arbeidsløshetsforsikring mot midlertidig ledighet. Disse var et samarbeid mellom fagforeningene og det offentlige, og skulle gi økonomisk bistand til arbeidere. Det var rundt 100.000 medlemmer i 1921, men de strakk ikke til, da de ikke var godt nok utbygd til at de kunne klare å hjelpe så mange. De var heller ikke utformet for å utbetale stønad over en lengre periode. Dette førte til at tusenvis havnet på fattigkassen, selv om staten prøvde å avhjelpe med ekstraordinære tilskudd til kommunalt nødsarbeid.³³

³⁰ Tuveng 1946: 13

³¹ Tuveng 1946: 14

³² Tuveng 1946

³³ Seip 1994b: 30

I 1920 levde fremdeles rundt 40 % av den norske befolkningen helt eller delvis av primærnæringene. Disse hadde tross alt en arbeidsplass, men det var mange innenfor jordbruket som slet med gjeld som de hadde tatt for å modernisere og mekanisere under bedre tider. I tillegg var det lave priser og omsetningskriser. De unge ble værende på gården siden det ikke var noen hensikt i å flytte for å skaffe seg arbeid, da det ikke var ledige jobber andre steder heller. Det at den yngre generasjonen ble boende hjemme, førte til en lav produktivitet i forhold til antallet mennesker som skulle leve av gårdsbruket.

På samme måte som innenfor jordbruket var fiskerinæringen preget av dårlige priser. Fiskerinæringen hadde også påtatt seg lån i gode tider, lån som ble vanskelige å betale tilbake.³⁴ Bare ¼ av fiskerne hadde fiske som hovednæring. Som oftest var det en sekundærnæring i kombinasjon med jordbruk. I Nordfold i Nordland førte dårlig økonomi til at en del simpelthen ikke hadde råd til å utstyre seg til Lofotfiske, noe som førte til enda mindre inntekt og mindre sysselsetting i kommunen.³⁵ På slutten av 1920-tallet begynte fiskerne å organisere seg slik at de fikk en større priskontroll.

Den strukturelle arbeidsledighet slo sterkt ut i mellomkrigstiden. På grunn av en befolkningsøkning og demografisk bølgebevegelser kom en større andel mennesker i arbeidsdyktig alder på arbeidsmarkedet. Det slo ut i at det ikke ble nok jobber for alle. Mange kom seg ikke ut i arbeidslivet, mens det andre plasser førte til at eldre arbeidstakere ble byttet ut mot yngre.³⁶ Problemene på arbeidsmarkedet hadde derfor delvis en demografisk bakgrunn. Sysselsettingen økte totalt sett i perioden, men ikke nok til å ta opp den økende befolkningen. Vi skal se nærmere på befolkningsøkningen i neste delkapittel.

Ledigheten økte i mellomkrigstiden til et nivå som aldri før hadde blitt sett. På grunn av manglende registrering av de arbeidsledige har det vært stor uenighet omkring antallet mennesker som var uten arbeid. Ifølge de konvensjonelle utregningene var det en gjennomsnittlig arbeidsløshet i perioden 1921-1939 på 20,5 % av arbeidsstyrken. Undersøkelsene var gjort med utgangspunkt i 10 fagforeninger.³⁷ Grunnen til økonomihistoriker Ola Honningdal Gryttens skepsis angående disse beregningene er at fagforeningstallene er lite representative for den totale arbeidsstokken. Ifølge Grytten var fagforeningsmedlemmene i større fare for å bli arbeidsledige enn de uorganiserte. Dessuten

³⁴ Furre 1999: 68

³⁵ Fygle 1980

³⁶ Tuveng 1946: 16

³⁷ Grytten 1994: 14

tilhørte disse fagforeningene yrker som var særlig utsatte for svingninger på markedet. Morten Tuvengs beregninger tok utgangspunkt i 25-29 fagforeninger og fikk dermed et mer representativt utvalg. Han konkluderte med at det var en gjennomsnittlig ledighet i samme periode 1921-1939 på 5,7 %. Grytten er skeptisk også til Tuvengs beregninger, selv om han mener de er mer realistiske enn de konvensjonelle tallene. Gryttens skepsis begrunner han med at Tuveng blant annet ser bort fra jordbruk- og skogbruksnæringene i sine utregninger. I tillegg bygger en del av beregningene på skjønn og ikke på historiske data.³⁸ Ifølge Gryttens utregninger var arbeidsledigheten i mellomkrigstiden gjennomsnittlig på 7,4 % av arbeidsstokken, men med betydelige svingninger.³⁹ Disse tallene var vesentlig lavere enn tallene som kun var basert på de 10 fagforeningene, men høyere enn Tuvengs beregninger. Gryttens utregninger tok også hensyn til arbeidsledigheten i primærnæringene, og det er hovedsakelig det som gjør at tallene ble oppjustert fra Tuvengs 5,7 %. Grytten mener han i større grad enn ved tidligere undersøkelser tatt hensyn til historiske data og lagt fagforeningstallene vekk, da han mente at disse ikke var tilstrekkelig representative for den samlede arbeidsstokk.⁴⁰ Tallene over arbeidsledige fortsatte å øke i mellomkrigstiden, med en høyde i 1933, ifølge Grytten.⁴¹

Hvis vi tar utgangspunkt i at Gryttens beregninger stemmer, og arbeidsledighetens omfang var mindre enn tidligere antatt, kan det bety at arbeidsledighetens påvirkning på fattigvesenet også muligens var mindre enn tidligere trodd. På grunn av mindre presise undersøkelser gjort av Statistisk sentralbyrå etter 1925, er det umulig å si det sikkert hvor mange av de arbeidsledige som var avhengig av fattigvesenet i mellomkrigstiden. Det vi har kunnskap om er antallet førstegangsunderstøttede. Det vi kan se er at antallet arbeidsledige holdt seg høyt igjennom hele perioden. Gjennomsnittstall for nye arbeidsledige med fattighjelp i tidsrommet 1924-1929 var på 10.437, mens tilsvarende tall for 1929-1935 var på 13.463 arbeidsledige. Dette tilsvarte en økning på rundt 30 %.⁴²

³⁸ Grytten 1994: 21

³⁹ Grytten 1994: 94

⁴⁰ Grytten 1994: 96

⁴¹ Grytten 1994

⁴² Statistiske meddelelser 1936

Befolkningsendring

Det skjedde store endringer i det norske samfunnet i mellomkrigstiden. I perioden 1920-1929 var det en tilvekst i befolkningen over 15 år på 213.500 mennesker. I tiåret 1930-1939 økte befolkningen enda kraftigere, med 289.900.⁴³ I tillegg til befolkningsvekst som resultat av en fødselsboom, så økte levealderen, og spedbarnsdødeligheten sank.⁴⁴

Befolkningsøkningen førte blant annet til at tusenvis av unge arbeidsdyktige mennesker ikke kom seg ut i jobb. Ifølge Tuvengs beregninger så prøvde 282.000 av den økte befolkningen å komme seg inn på arbeidsmarkedet.⁴⁵ Ungdomsledigheten var stor, men gjerne underkommunisert da mange ikke registrerte seg ledige.

I tillegg til at det var en høy andel med unge mennesker som kom i arbeidsdyktig alder, så var det også en sterk nedgang i den oversjøiske utvandringen til Amerika. Tidligere hadde press på arbeidsmarkedet ført til økt utvandring, men innvandringsrestriksjonene i USA førte til at utløpet for den unge arbeidsløse befolkningen ble begrenset, og Norge ble sittende igjen med en større befolkning uten arbeid.⁴⁶ Resultatene av disse demografiske og økonomiske endringene ble en «innlåsnings-effekt» ved at folk ble «stengt inne» på landsbygda.

Det skjedde en langsiktig urbanisering av befolkningen, fra 1855 da rundt 87 % bodde i landkommuner, til i 1946 da 70 % bodde der, og 30 % i bykommuner. Hvis vi ser på spredtbygde strøk mot byer og tettsteder, var det omtrent en 50-50 fordeling mellom land og by. Med urbaniseringen skjedde det også en endring i næringsstrukturen, da stadig færre var sysselsatt i primærnæringene og stadig flere ble lønnsarbeidere. Dette hang sammen med fremveksten av industri og store fabrikker.⁴⁷ De som bodde i byene og livnærte seg av lønnsarbeid, var i stor grad avhengig av arbeid for å overleve. I mellomkrigstiden ble en økende bybefolkning av eldre arbeidere. Dette var mennesker som var avhengig av lønnsinntekt for overlevelse. Med alderdom kom også en økende grad av sykdom. Disse eldre og syke ble i stadig større grad avhengig av fattigvesenet for overlevelse. Det var altså ikke bare konjunksjonene som førte til en økning i fattigvesenet, det var også en strukturell krise.

Det var nemlig arbeiderklassen som i størst grad måtte ty til fattigvesenet. De var i større grad enn landbefolkningen avhengig av lønnsinntekt for overlevelse. Med krisene i

⁴³ Grytten 1994: 297

⁴⁴ Furre 1999: 70

⁴⁵ Tuveng 1946

⁴⁶ Tuveng 1946: 47

⁴⁷ Seip 1984: 21

mellomkrigstiden var det arbeiderne som ble hardest rammet, da de ikke hadde jordbruk eller fiske å falle tilbake på.

Sykdom og sykestrygd

Som vi så i tabellen over, så økte antallet fattigunderstøttede som resultat av sykdom i perioden 1920 til 1925 med rundt 5.500 mennesker. Økningen skyldtes flere forhold i samtiden: medisinske fremskritt førte til at stadig flere sykdomstilfeller ble behandlet med sykehusinnleggelse, dårlige boforhold førte både til mer sykdom og dårligere muligheter for å pleie syke. Et fattigere kosthold var med på å svekke immunforsvaret. I tillegg førte de dårligere tidene til at stadig flere trengte fattighjelp ved siden av sykeforsikringen, som hadde blitt innført allerede i 1909. Denne forsikring skulle hjelpe de lavlønte med utgifter ved sykdom gjennom innskudd fra stat, kommune, arbeidsgiver og arbeidstaker. Alle arbeidstakere - kvinner og menn fra 15 til 70 år som var i et ansettelsesforhold - skulle ha en pliktig sykeforsikring. Det ble utbetalt sykepenger for 26 uker i løpet av et år, eller 39 uker til sammen for samme sykdom. Istedenfor legehjelp og sykepenger kunne forsikringstakeren få dekket et like langt opphold på sykehus som det han hadde krav på i sykepenger.

Til å begynne med var den øvre inntektsgrensen 1.200 kroner på landet og 1.400 kroner i byene. Sykeforsikringen dekket altså kun dem med lavest inntekt. Sykeforsikringen var designet for lønnsarbeidere, noe som kom til å ekskludere grupper av befolkningen - de som var selvstendige næringsdrivere. Dessuten var ikke de med inntekt over grensen innlemmet. Det ble åpnet for frivillig deltakelse, men det forutsatte at forsikringstakeren selv skulle betale både arbeidsgiver- og arbeidstakeravgiften. Dette ble for de fleste for kostbart, noe som førte til at de selv, eller ved hjelp fra fattigvesenet, måtte dekke utgiftene.

Sykeforsikringen betalte langt på vei de fleste direkte utgiftene ved sykdom.

Forsikringstakeren mottok sykepenger i en begrenset periode, det var gratis legehjelp, og både tannuttrekking og forskjellige hjelpemidler kunne bli dekt. Forsikringstakerens «bipersoner» - kone og barn under 15 år - fikk også dekket utgifter ved sykdom. Dessuten fikk gravide kvinner jordmorhjelp ved fødsel, og arbeiderkvinner fikk noen uker med betalt fødselspermisjon i forkant og etterkant av nedkomst.⁴⁸

Forsikringen ble administrert av kretssykekassene, og forsikringspremiene varierte med lønnstrinn og sykdomsrisiko. Det er tydelig at en slik sykeforsikring nok spilte en stor rolle

⁴⁸ Urdal 1961

for de forsikrede under sykdom. Selv legehjelp var kostbart, og det var mange som ikke engang klarte å stå for slike utgifter, for ikke å snakke om sykehusinnleggelse.

Sykeforsikringen skulle opprinnelig finansieres ved at staten skulle dekke 20 % av premien, arbeidsgiveren og kommunen skulle dekke 10 % hver og arbeidstakeren 60 %. Men ettersom de økonomiske vanskelighetene økte i mellomkrigstiden, ble statens andel redusert betraktelig, mens arbeideren måtte dekke en stadig større andel av sykeforsikringen.⁴⁹

Sykeforsikringen i mellomkrigstiden

I 1921 kom det til debatt angående sykeforsikring av de arbeidsledige. Det var urealistisk at de skulle klare å betale sin egen andel, for ikke å snakke om arbeidsgiverandelen. Det ble laget en ordning der de sykeforsikrede arbeidsledige som var medlem av en arbeidsledighetskasse, skulle kunne beholde sitt medlemskap. Arbeidsledighetskassen skulle fungere som arbeidsgiveren og melde den forsikrede inn, og ut når de kom i nytt arbeid. De 7/10 som arbeidsgiver og arbeidstaker måtte betale, skulle dekkes av arbeidsledighetskassen, som skulle få 2/3 refundert. Kommunen skulle fungere på samme måte for dem som ikke var medlem av en arbeidsledighetskasse.⁵⁰ Oslo kommune betalte syketrygden for noen av de arbeidsledige. Under de verste krisene må denne utgiften ha tynget hardt på kommunen.⁵¹ Et av problemet med ordningen om sykeforsikring av de arbeidsledige, var at den ikke var lovpålagt. Det ble dermed mange kommuner og arbeidsledighetskasser som ikke fulgte oppfordringen med sykeforsikring til de ledige.⁵²

Fra 1925 ble det gjort endringer i lovteksten som førte til en reduksjon av en del av ytelsene til de sykeforsikrede. Det ble blant annet innført en egenandel ved legebesøk. Forsikringen skulle bare dekke en viss sum ved konsultasjon, og forsikringstakeren var dermed nødt til å betale det overskytende beløpet. Dessuten måtte pasienter betale en rekke hjelpemidler som tidligere hadde blitt betalt. I tillegg til at dette skulle redusere utgiftene ved hver pasient, skulle det også sørge for å minske antallet mennesker som oppsøkte lege. I første omgang hadde dette en positiv effekt på utgiftene, men etter hvert som tiden gikk, økte antallet pasienter igjen.⁵³

⁴⁹ Bjørnson og Haavet 1994: 72

⁵⁰ Urdal 1961: 210

⁵¹ BOK bd II, 1952: 579

⁵² Urdal 1961: 210

⁵³ Bjørnson og Haavet 1994: 71

Som et ledd i å redusere antallet høytlønte forsikringstakere, som mottok en høyere utbetaling av sykepenger, endret regjeringen reglene for inntektsgrenser, slik at satsen til de høytlønte minket. Fram til 1928 kunne de lavtlønnede få rundt 77 % av sin lønn utbetalt under sykdom, mens de med bedre inntekt kun fikk rundt 30 %. Etter en lovendring i 1928 ble dette endret slik at de med lavest inntekt fikk 53 % av lønnen utbetalt under sykdom, mens de høytlønnede fikk 22-42 % av betalingen. Ved denne endringen ble det også innført at de uten forsørgelsesansvar ble satt ned en inntektsklasse. På den måten straffet man dem uten barn. På midten av 1930-tallet videreførte Sosiallovkomiteen av 1935 dette da de graderte utbetalingene etter antallet barn den trygdede hadde ansvaret for.⁵⁴

I 1930 endret sykeforsikringen navn til sykestrygden. Året etter ble satsene for innlemmelse endret til 4.500 kroner da man innså at grensen var satt for lavt med henholdsvis 1200 og 1400 på land og by.⁵⁵

Fra midten av 1930-tallet ble det en debatt i Bergen angående medlemskap for fattighjelpsunderstøttede i sykestrygden. På den måten kunne man kanskje få de sykelige vekk fra fattigvesenet, eller i hvert fall få dekket visse utgifter til lege og sykehus. Birger Opsahl fra NKP mente at man burde kunne melde dem inn for kommunens regning som frivillige medlemmer. Formannskapet og fattigstyret i kommunen var uenig. Rådmann for forsorgsvesenet T. Mohr mente at det «neppe ville la seg gjøre uten lovforandring, og... vil medføre betydelige større utgifter enn hva kommunen nå har til læge, sykehus og medisin for understøttede, uten at de understøttede som vil omfattes av den frivillige forsikring, vil bli stillet vesentlig gunstigere enn nu.»⁵⁶ Selv om innlemming kunne ha ført til en rekke mennesker kunne holde seg vekk fra fattigvesenet, var det ikke realistisk på grunn av den utgiftsøkningen dette ville medføre for kommunene. Kommunistene var at mer opptatt av å få folk vekk fra fattigvesenet, enn Rådmannen for forsorgsvesenet som i større grad var opptatt av det økonomiske aspektet.

Som vi ser i tabellen under økte antallet fattigunderstøttede sykehuspasienter i Oslo frem til 1931, for så å synke.⁵⁷

⁵⁴ Bjørnson og Haavet 1994: 171-178

⁵⁵ Urdal 1961: 281

⁵⁶ Johannessen 1985: 112

⁵⁷ BOK bd. II. 1952: 511

Tabell 2.3 Fattigvesenets sykehuspasienter i Oslo 1919-1935		
År	Antall	Derav har også nytt annen forsorgshjelp
1919	2.389	345
1923	2.415	432
1927	3.175	1.007
1931	3.456	1.056
1935	3.445	1.577
Kilde: Beretning om Oslo kommune for årene 1912-1947 Oslo 1952: 511		

De som måtte ha dobbelt ytelse ved sykehusinnleggelse klarte seg sannsynligvis uten hjelp fra fattigvesenet ellers. Som medlem av sykestrygden hadde de en jobb, eller ble regnet som biperson og hadde dermed inntekt gjennom eget arbeid eller ektefelles inntekt. Behovet for dobbelt ytelse kan ha sammenheng med dyrtid og krisene under mellomkrigstiden. Den syke hadde kanskje ikke økonomi til å dekke utgiftene hjemme når han var innlagt på sykehus. Som vi ser var det relativt mange som hadde en slik dobbel ytelse ved sykehusinnleggelse. Dette skjedde til tross for at Oslo kommune la til rette for at flest mulig skulle holdes utenfor fattigvesenet, hvis den eneste årsaken til nød var behov for sykehusinnleggelse. Kommunen hadde en rekke kommunale sykehusplasser, i tillegg til mulighet for innleggelse ved tuberkulosehjem, som i stor grad var til disposisjon uten at det skulle registreres som fattighjelp.⁵⁸ Registreringen kan skyldes at det var mennesker uten hjemstavsrett, eller at det gjaldt personer som i utgangspunktet fikk fattighjelp av andre årsaker. Det kan også hende at det var for få sykehusplasser, slik at fattigvesenet måtte betale ekstra for plasser andre steder.

I Tidsskrift for Norges forsorgsvesen skriver forsorgssjef Bang at sykestrygden i mange tilfeller ville ha vært uten praktisk betydning hvis det ikke hadde vært for fattigvesenet. Spesielt nevner han at det på avsidesliggende steder måtte ytes hjelp når syke måtte reise utenbys for å bli behandlet av en spesialist. Sykestrygden dekket transport, garanti til lege og sykehus. Hvis ikke vedkommende trengte sykehusinnleggelse, men mindre behandling måtte vedkommende selv stå for opphold og losji. I tillegg måtte personen selv dekke utgiftene til medisin. I noen tilfeller måtte den syke ha med seg ledsager, sykestrygden betalte da kun reise og ledsageren måtte selv stå for kost og losji. Bang skrev at «jeg har ofte måtte ordne det så at fattigvesenet overtok disse utgiftene.»⁵⁹ Selv om dette var skrevet noen år senere så viser

⁵⁸ BOK bd, II. 1952: 511-512

⁵⁹ Bang september 1941: 113

tallene ovenfor at ytelsene fattigvesenet gav til syketrygdede var nødvendige også i mellomkrigstiden.

Sykdom ble værende på andre plass over årsaker til fattighjelp helt til under okkupasjonen. Mellom 35,6 og 47 %⁶⁰ av alle førstegangsunderstøttede i Oslo i mellomkrigstiden trengte hjelp som et resultat av sykdom, enten fordi de ikke var medlemmer i syketrygden, eller at de var medlemmer men ikke hadde økonomi til å understøtte familien mens hovedforsørgeren var innlagt på sykehus, eller fordi de trengte hjelp utover de ukene trygden dekket.

Det er vanskelig å si noe konkret om syketrygdens innvirkning på antallet fattigunderstøttede i mellomkrigstiden. Selv om den hadde en viss innvirkning ved å til dels hindre nye mennesker å søke fattighjelp, var det langt fra alle som fikk tilfredsstillende dekning, spesielt på grunn av for lave ytelser eller for kort utbetalingsperiode.

Sinnssyke fattigunderstøttede

I løpet av femårs perioden 1920-1925 økte også antallet fattighjelpsmottakere som resultat av sinnssykdom og åndssvakhhet med hele 12 %.⁶¹ Industrialisering og økende urbanisering førte til «produksjon» av sinnssvake ved at grensetilfellene, de som tidligere hadde klart å leve greie liv som for eksempel dreng på en gård, ble stilt ovenfor en vanskeligere livssituasjon. Når disse kom til byene, ble livene mer komplisert, og de måtte i større grad klare seg på egen hånd, uten trygge rammer. De vanskelige arbeidsforholdene i tiden rammet de lite effektive, som lettere ble arbeidsløse. Som ved syke, gjorde boligsituasjonen det vanskelig å ha mentalt syke familiemedlemmer boende hjemme. Tidligere hadde de sinnssyke i større grad blitt privat pleiet på landsbygda, men når større deler av befolkningen ble boende i byer, ble det vanskelig å sette bort, og stadig flere ble søkt over på asyl. En annen grunn til at antallet sinnssyke økte utover i mellomkrigstiden, kan være at det ble en større åpenhet og erkjennelse av behovet for hjelp for denne gruppen.⁶²

I 1925 ble Sinnssykeloven av 1848 revidert. Denne loven bestemte at sinnssyke som trengte behandling og særlig forpleining skulle bort fra fattigvesenet.⁶³ Dette førte til en nedgang i sinnssyke med understøttelse av fattigvesenet, men fattigvesenet betalte fremdeles for sinnssyke uten behov for innleggelse. På grunn av en dårlig registrering av totalt antallet sinnssyke på nasjonalt nivå i perioden etter 1925 har jeg ingen fullstendig liste, men i en

⁶⁰ Olausson 1988: 99

⁶¹ NOS 1925

⁶² Ericsson 1974: 81

⁶³ BOK bind II, 1952: 501

statistisk oversikt fra 1927 over årsaken til trangen for førstegangsunderstøttede, viser det seg at antallet førstegangsunderstøttede på bakgrunn av sinnssykdom og åndssvakhet sank fra 1.306 i 1925 til kun 260 i 1927.⁶⁴

Det er tydelig at sinnssykdom var et byproblem hvis vi ser i tabellen nedenfor over antallet fattigunderstøttede sinnssyke i Oslo.

Tabell 2.4 Understøttelsesformer for sinnssyke i Oslo 1919- 1938						
	1919	1923	1927	1931	1935	1938
S.S med statsbidrag	1.008	1.168	1.371	1.632	1.677	1.604
S.S understøttet av fattigvesen	290	365	333	486	663	700
Kilde: Beretning om Oslo kommune 1912-1947 (1952): 519						

Vi kunne kanskje ha ventet oss en større nedgang i antallet sinnssyke understøttet av fattigvesenet etter 1925 også i Oslo, men det gav seg ikke særlig utslag her. Det kan se ut som om antallet var påvirket av den økonomiske nedgangstiden. Familien hadde mindre mulighet å ta seg av en sinnssyk slektning, når de så vidt hadde økonomi til å ta seg av seg selv. Etter 1925 var barrieren for å be om hjelp mindre, da det ikke automatisk førte til fattigunderstøttelse.

Innføringen av kommunal alderstrygd

De eldre har vært blant de tradisjonelle mottakerne av fattighjelp. Mange av disse var avhengig av at voksne barn kunne forsørge dem. Hvis man ikke hadde det, eller ikke hadde helse til å fortsette å jobbe, var de avhengige av fattigkassen for overlevelse. I en del kommuner innførte man kommunal alderstrygd i påvente av innføring av en lov om statlig alderstrygd. Først ute var Stor- Elvdal kommune med kommunal alderstrygd allerede i 1916. I 1922 hadde 87 herreder og 29 byer kommunal alderstrygd.⁶⁵ Da den nasjonale alderstrygden ble innført i 1936, hadde allerede 121 av cirka 750 kommuner innført kommunal alderstrygd. Hele 43 % av landets innbyggere bodde i en slik kommune, men utbetalingene var generelt lave, det var variasjon i kriterier for å motta trygden, og størrelsen på utbetalingene varierte.⁶⁶

Hvis vi ser på tabell 2.2 og sammenligner 1920 med 1925 ser vi at antallet mennesker som søkte hjelp på bakgrunn av alderdomssvakhet holdt seg overraskende stabilt. I motsetning til

⁶⁴ NOS, fattigvesenet i 1926 og 1927

⁶⁵ Hovland 1987

⁶⁶ Furre 1992: 159

ved tidligere kriser gikk ikke antallet eldre på fattigkassen opp. Det tyder på at den kommunale alderstrygden som var innført mange steder virket positivt inn på antallet fattigunderstøttede. I tillegg til alderstrygden var det også andre tiltak, som kommunal uføretrygd, som hadde en god innvirkning på antallet understøttede på grunn av alderdom.⁶⁷ Bare i Oslo fikk 6.000 eldre kommunal alderspensjon i 1926/27. Av disse var det bare 23 som fikk fattighjelp ved siden av.⁶⁸ Pensjonenes betydning må ha hatt innvirkning da det på midten av 1930- tallet ble utbetalt tre ganger så mye i alderspensjon som gamle og vanføre over 70 år fikk i fattighjelp.⁶⁹

Vedvarende økonomiske problemer

I 1926 gjorde Norges Bank et nytt forsøk på å sette kronen opp til gullstandard. Som tidligere utløste det store økonomiske problemer, som ble forverret av spekulasjoner mot kronen. Kronekursen steg, og som et resultat ble eksporten skadelidende, pluss at mange havnet i gjeldskrise. Produksjonen sank med 10 %, og arbeidsledigheten økte. Rundt ¼ av de fagorganiserte var arbeidsledige, i tillegg til dem som ikke var organisert. I perioden fram til 1928 var det store konflikter i arbeidslivet.⁷⁰

Antallet mennesker som fikk fattighjelp økte til hele 111.000.⁷¹ Bare i Oslo kommune kan vi se at antallet som mottok fattighjelp, økte fra 22.000 i 1921 til rundt 40.000 i 1927. Det tilsvarte nesten en fordobling på kun seks år.⁷²

I 1928-1930 økte produksjonen, og forholdene innenfor arbeidslivet ble roligere. Dette hang i stor grad sammen med at kronen var blitt bundet opp mot gullstandard, i tillegg til en internasjonal oppgang. Men selv om forholdene var bedret, var det fremdeles høy arbeidsledighet og store økonomiske problemer.⁷³

Verdenskrisen kom til Norge i 1931. Den førte med seg en ny økonomisk nedgang, som en måned førte hele 40 % av de fagorganiserte ut i arbeidsledighet. Produksjonen falt med 25 % og var med på å føre til nye runder med arbeidsuroligheter. Norges Bank så seg på nytt nødt til å løse kronen fra gullstandard. Depresjonen varte fram til 1933⁷⁴, og på det tidspunktet

⁶⁷ NOS 1925

⁶⁸ Aktstykker vedrørende Oslo kommune 1926/27 Forhandlingssak 113: 2 Cit. Olaussen 1988: 98

⁶⁹ Statistiske meddelelser 1936. nr. 3 gjengitt i Seip 1994b: 30

⁷⁰ Furre 1992: 80

⁷¹ Statistiske oversikter 1948. Tabell 205. Fattigvesenet.

⁷² Olaussen 1988: 89

⁷³ Furre 1992: 80

⁷⁴ Furre 1992: 80

var 153.000 mennesker avhengig av fattigvesenet. Selv etter at krisen hadde nådd bunnen, fortsatte tallet på understøttede å øke fram til et høydepunkt i 1935, det var da over 158.000 hovedpersoner som mottok hjelp fra fattigvesenet.⁷⁵

Blant de med andre årsaker enn arbeidsledighet som årsak til nød skjedde det en nedgang i antallet. I perioden 1924-1929 var det gjennomsnittlig 10.167 førstegangsunderstøttede, mens det i 1929-1935 var 8.144.⁷⁶ Nedgangen i antallet «andre» kan skyldes flere årsaker: Tilleggsloven til Sinnssykeloven av 1925, der det ble bestemt av sinnssyke med behov for særpleie skulle holdes utenfor fattigvesenet, dempet i hvert fall økningen i antallet fattigunderstøttede. Ved den høye arbeidsledigheten ble det lettere for «dovne» og drikkfeldige å gjemme seg under gruppen arbeidsledige, og utvandringen til Amerika ble stadig mindre når myndighetene i USA vedtok lover som skulle hindre en stadig stor innvandringen til landet. Dette førte igjen til at det ble stadig færre fattigunderstøttede enslige forsørgere, der mannen hadde emigrert.

Arbeidslivet i mellomkrigstiden var preget av strukturelle og konjunkturrelle problemer. De konjunkturrelle problemene kan beskrives som bølgedaler. I mellomkrigstiden var det etterkrigskrisen i 1920-1923, parikrisen 1926-1927 og depresjonen 1931- 1933 som utgjorde de store bølgedalene i norsk økonomi. Disse førte til en oppgang i antallet mennesker som mottok fattighjelp. Dette skjedde fordi det for flere ble en hardere økonomisk hverdag. Mange mistet jobben, kronekursen steg, det ble mindre salg, og familieøkonomien ble skadelidende. Som tidligere nevnt var de strukturelle problemene i arbeidslivet i stor grad også et resultat av befolkningsøkningen. Det kom flere mennesker i arbeidsdyktig alder enn hva arbeidslivet klarte å ta opp, noe som førte til økt arbeidsledighet.

Kommunekrisa

I hele mellomkrigstiden var det et stort press på kommunekassene. De synkende inntektene til kommunene som resultat av lave lønninger, arbeidsledighet og generell manglende evne til å betale skatt, førte sammen med høye gjeldsforpliktelse og store utgifter til fattigvesenet til at kommunene ble økonomisk skadelidende i mellomkrigstiden. I Trondheim var det en nedgang i budsjettene fra 30 millioner i 1920 til cirka 20 millioner på slutten av 1920- tallet. Under den verste krisen på 1930 tallet var budsjettet redusert til 10-12 millioner kroner.⁷⁷

⁷⁵ Statistiske oversikter 1948. Tabell 205. Fattigvesenet

⁷⁶ Statistiske meddelelser 1936

⁷⁷ Kirkhusmo 2005: 278

Til tross for kommuneekrisen var det fremdeles kommuner som satset på kommunale tiltak for å bøte på nøden.

Prinsipielt har det alltid vært et skille mellom to typer kommunale oppgaver, de lovbestemte som kommunene har vært nødt til å løse, og de frivillige som de har tatt opp etter egen vilje og evne.⁷⁸

Kommunene har i Norge vært preget av en relativt stor grad av autonomi, som har ført til en stor grad av selvbestemmelsesrett. Dette førte til at kommunene i tillegg til å utføre de oppgavene som ble lovpålagt av staten, har gjennomført frivillige reformer for å forbedre innbyggernes levevilkår. De trygdene vi skal ta for oss senere i denne oppgaven begynte i første omgang som kommunale tiltak som staten etter hvert tok over, slik at alle landets innbyggere skulle få ta del i dem, uavhengig av hjemstavnskommunens økonomi. Etter hvert som staten tok til seg reformene fikk kommunene mulighet til å igangsette nye tiltak. Velferdskommunen spilte en stor rolle for nedgangen av antallet fattighjelpsmottakere, men det var store forskjeller kommunene imellom og mange av kommunene som tidligere hadde vært såkalte velferdskommuner, måtte redusere eller avslutte tilbudet.⁷⁹ I 1930 utførte Statistisk sentralbyrå en telling av antallet kommuner med trygder. Det var da 79 kommuner som hadde innført uføretrygd. Fem år senere hadde antallet sunket til 60 kommuner.⁸⁰ Ifølge Anne- Lise Seip kan man snakke om en stagnasjon. Spesielt i kommuner som kom under administrasjon var det vanskelig å skulle forsvare trygdene.⁸¹ En del av de fattige gruppene kom derfor verre ut enn tidligere. Bykommuner hadde som oftest bedre økonomi enn landkommunene, men til gjengjeld var de i større grad preget av arbeidsledigheten, noe som førte til større sosiale problemer. Landkommunene på den andre siden, var noe i mindre grad avhengig av pengeøkonomi og hadde færre lønsmottakere.⁸² Dette virket både negativt og positivt. Mange hadde jord, brensel og mulighet til fiske, noe som gav dem i hvert fall et minimum av mat, men det var liten skattbar inntekt, noe som førte til dårligere kommuneøkonomi. Dette gav seg utslag i begrensede midler å fordele mellom dem som trengte det mest- de fattige lønsmottakere uten jord.

⁷⁸ Grønlie 1991

⁷⁹ Grønlie 1991

⁸⁰ Statistiske meddelelser nr. 3 1936.

⁸¹ Seip 1994a: 22

⁸² Furre 1992: 97

En kommune som tok seg råd til visse kommunale goder var Hammerfest. Til tross for den dårlige kommunale økonomien og stadig beskjed fra Justisdepartementet om å kutte i sosiale ytelser fortsatte kommunen med å dekke fritt skolemateriell for folkeskolen og middelskolen. I tillegg betalte Hammerfest friplasser i middelskolen, tannpleie for skolebarn og sko til trengende skolebarn. Det ble kamp med justisdepartementet om de frie skoleplassene, til tross for at departementet klarte å få innført betaling av noen skoleplasser så vant kommunen denne kampen ved at den klarte å få et ekstraordinært statsbidrag, slik at det bare var et fåtall elever som måtte betale.⁸³

*Kommunenes plikt etter loven går ikke lengre enn å hindre at vedkommende forkommer. Det kan på ingen måte kreves, og må heller ikke skje, at vedkommende får understøttelse i sådan utstrekning at han lever omtrent på like fot med den som klarer å forsørge seg selv.*⁸⁴

Dette var beskjeden som ble sendt ut til kommunene på 1930-tallet. Man skulle gi knappe ytelser, helst i form av naturalia. De fattige burde spise sild for det det var sunt og man burde spise norsk mat, det holdt landsmenn unna fattigkassa. «Tvangskosten» som den var omtalt som, hadde en «brutal ensformighet og utrolig mangel på smaks kvalitet».⁸⁵

Kommunekrisen var strukturell - den skyldtes forhold som primært bunnet i ulikhet i næringsgrunnlag og arbeidsmuligheter, og skjevheter i utgifter og utgiftsfordeling. 40 % av den norske befolkningen bodde i en vanskeligstilte kommune. Til tross for at det var en del vanskeligstilte kommuner som hadde gjeldsproblemer, var det på langt nær alle. 28 landkommuner slet med stor gjeld. 138 slet med en kombinasjon av gjeldsproblemer og store utgifter. 141 kommuner hadde ingen gjeldsproblemer, men inntektssvikt eller en kombinasjon av inntektssvikt og store faste utgifter. Det var flest vanskeligstilte kommuner i fylker med lav gjennomsnittsinntekt. Dette gjaldt i størst grad kommuner med ensidig næringsgrunnlag knyttet til jordbruk, fiske og skogbruk. Altså der lønnsnivået i primæryrkene var lavt. I vanskeligstilte kommuner lå fattigutgiftene på rundt 22 % mot 17 % i bedrestilte. Det var en vesentlig forskjell i skatteinntektsgrunnlaget i de forskjellige kommunene. I Oslo hadde hver skatteyter en antatt inntekt på 1.992 kroner, mens det i Vardø ble regnet 653 kroner for hver skatteyter i 1930-31.⁸⁶

⁸³ Iversen, Klaus 1989: 229- 230

⁸⁴ Justisdep. Jnr. 3749-32. gjengitt i Seip 1994b: 36

⁸⁵ *Socialistisk Medicinsk Tidsskrift* 1935 gjengitt i Seip 1994b: 37

⁸⁶ Danielsen et al. 1987: 177

Det ble igangsatt en hel del nødsarbeid for å bøte på arbeidsledigheten i mellomkrigstiden. I 1921- 1925 ble mellom 20- 40 % av de arbeidsløse satt til nødsarbeid etter § 44. Paragrafen sa at det ikke skulle gis fattigunderstøttelse hvis nøden kunne avhjelpes på annen måte.⁸⁷

Nødsarbeidet var dårligere lønnet enn vanlig arbeid for å hindre at det skulle virke tilfredsstillende på arbeidere, som snarest mulig skulle forsøke å komme seg over på ordinært arbeid. Det var kommunene som iverksatte slikt arbeid. Til dette fikk de et bidrag fra staten. På den måten slapp kommunene å betale hele fattighjelpen selv, såfremt de fikk flyttet folk fra fattigforsorgen over til nødsarbeid. Problemet var at det ofte var kostbart å igangsette og administrere slikt arbeid, og det var dermed ikke alle kommunene som hadde økonomi til det.⁸⁸

De som fikk slikt nødsarbeid, var som oftest familieforsørgere uten annen inntekt, som hadde vært arbeidsledige i et lengre tidsrom. Det var de færreste som så på nødsarbeid som noe positivt. Det var dårlig betalt, noe som både arbeidere og fagbevegelsen så negativt på. I tillegg ble det dårlig utført på grunn av lav arbeidsmoral. Det var kostbart for kommunene, og staten mente det var negativt å blande seg inn i arbeidsmarkedet på en slik måte. Nødsarbeid var uansett sett på som et bedre alternativ enn fattigunderstøttelse. Lønningen for nødsarbeid ble redusert til det minimale ettersom kommuneøkonomien ble stadig verre utover på 1920- og i begynnelsen av 1930-tallet.⁸⁹

Kommuneeksempelet Karlsøy

Utover 1920- tallet ble det innstramminger i fattigunderstøttelsen på Karlsøy i Troms. I 1927 ble det innskjerpinger på hva de understøttede kunne kjøpe på matsedlene. Kommunen brukte enda bortsettelse av fattigunderstøttede for å få ned utgiftene, til tross for at ordningen de fleste steder var avskaffet. Prisene for bortsetting gikk ned ettersom stadig flere mennesker underbydde hverandre for å få understøttede hjem til seg. På den måten kunne de i hvert fall få en viss inntekt. Noen tilbydde seg også mot å gjøre opp for restskatt, mens andre ble pålagt dette for å betale skyld. Dette førte til en nedgang i utgiftene til kommunen i første omgang, men etter hvert som antallet fattigunderstøttede økte gikk utgiftene opp. I 1930-31 var det 8 bortsatte og 5 sinnssyke i forpleining. I 1933-34 hadde tallet økt til 23 voksne og 4 barn. Dessuten var det seks sinnssyke og en åndssvak som var i forpleining. Økningen skyldes flere årsaker. Det var sannsynligvis flere familier som ikke hadde mulighet til å forsørge sine

⁸⁷ Seip 1994b:27 og 33

⁸⁸ Fygle 1980

⁸⁹ Furre 1999

gamle. I tillegg hadde folk hadde i mindre grad mulighet til å betale refusjon for sykehusopphold, en rekke tvangssalg som resultat av at folk ikke klarte å betale lånene seine førte til at fattigvesenet måtte dekke boligutgifter. Dessuten måtte fattigvesenet ta seg av barn da foreldrene ikke hadde mulighet til å forsørge dem. Et eksempel er da en enslig mor kom til fattigvesenet for å få hjelp til boplass. Hun ble da oppfordret til å sette bort barna for på den måten å selv kunne ta seg jobb.

Det skjedde en lettelse i fattigvesenet da alderstrygden ble innført, fattigvesenet kunne da sette bort eldre uten å ha noen utgifter til det da alderstrygden dekket utgiftene.⁹⁰

Kriseåret

1935 ble det verste kriseåret for fattigvesenet i mellomkrigstiden. Dette til tross for at den økonomiske krisen hadde toppet to år tidligere, etter verdenskrisen. Hele 158.000 mennesker måtte få hjelp fra fattigvesenet dette året, til tross for at det hadde vært en dobling av produksjon av varer og tjenester i tidsrommet 1920- 1935. Befolkningsøkningen og de økonomiske krisene førte til at antallet fattigunderstøttede hadde fortsatt å stige.

Sammendrag

I dette kapittelet har vi sett at antallet fattigunderstøttede ble tredoblet i perioden 1920- 1935. Økningen skyldes i hovedsak de økonomiske krisene i perioden, sammen med en sterk befolkningsvekst. Dette førte til en hardere hverdag med økende arbeidsledighet. I tillegg førte endringer i boforhold, og et dårligere kosthold sammen med endringer i medisinske retningslinjer til at stadig flere måtte ty til fattigvesenet ved sykdom, til tross for at sykeforsikringen, syketrygden fra 1930, gav visse ytelser som hadde som mål å hjelpe arbeidere i perioder med sykdom. Det er trolig at det skjedde en ytterligere økning i antallet syke som resultat av sparetiltakene som ble iverksatt i 1925, der den syke måtte betale flere av utgiftene ved sykdom selv.

Det ble en økning også i antallet sinnssyke med behov for hjelp av fattigvesenet.

Sinnssykeloven førte sinnssyke med behov for innleggelse og særlig forpleining ut av fattigvesenet i 1925. Til tross for dette så fortsatte økningen av begge grupper, som resultat av samfunnsmessige faktorer, i hvert fall i Oslo.

Vi har også sett at innføringen av kommunal alderstrygd hadde positiv innvirkning på antallet fattigunderstøttede på grunn av alderdomssvakhet. Ved tidligere kriser hadde dette antallet

⁹⁰ Bratrein 1994: 30

økt, men fra 1920- 1925 var tallet overraskende stabilt. Ved midten av 1930- tallet var pensjonsutgiftene til de eldre og uføre over 70 år tre ganger så høye som utgiftene til de samme gruppene over fattigvesenet.

Det skjedde altså en endring innenfor forsørgelsesbildet til fattigvesenet. Tidligere hadde de understøttede i all hovedsak bestått av eldre, syke, foreldreløse og enslige mødre med mange barn. Ved krisene i mellomkrigstiden ble det en drastisk økning i arbeidsføre menn i sin beste alder, med barn og hustru. Antallet mennesker som i realiteten ble forsørget av fattigvesenet ble dermed mye høyere enn 156.000. Ifølge Anne- Lise Seip var det rundt 300.000 mennesker som ble understøttet, dette tilsvarte rundt 11 % av landets befolkning. «Fattigvesenet var uten sammenligning det viktigste forsørgelsessystemet. De arbeidsløse var forsørgelsesproblemets kjerne.»⁹¹

⁹¹ Seip 1994b: 30

Kapittel 3. Fattighjelpen stagnerer 1935- 1939

I tiden etter 1935 begynte en nedgang i antallet fattighjelpsmottakere. I dette kapittelet skal vi se på mulige årsaker til denne nedgangen. Perioden var preget av en ny regjering, bedre økonomi og økt sysselsetting. Dette førte til mulighet for å iverksette de sosiale reformene som man hadde ønsket: alderstrygd, blinde- og vanføretrygd og arbeidsløshetsstrygd ble innført, i tillegg til at det skjedde en utvidelse av den allerede omtalte syketrygden.

Hensikten med dette kapittelet er å se i hvilken grad endringen i de økonomiske forutsetningene, som resultat av en bedre økonomi og høyere grad av sysselsetting, sammen med innføringen av trygdene, fikk for fattighjelpsmottakere.

Kapittelet kommer i hovedsak til å basere seg på Furre, Seip, Pettersen, Haavet og Bjørnson. Den førstnevnte blir brukt for å få kunnskap om svingningene i perioden, mens de tre sistnevnte har tilført kunnskap om de sosiale reformene i perioden.

Arbeiderpartiets ankomst

Da Arbeiderpartiet fikk regjeringsmakt i 1935 skjedde det endringer i politikken. Tidligere hadde partiet fokusert på mer omfordeling, nå innså de at man måtte økte produksjonen slik at man fikk mer å fordele. Skulle alle komme i arbeid og velferden øke, måtte flere betale skatt slik at man fikk råd til velferdstiltakene Arbeiderpartiet ønsket seg. Regjeringen måtte ta for seg krisen på flere fronter. De måtte sette ut i livet nye trygder for å få utsatte grupper bort fra fattigvesenet. Dessuten måtte de få de øke sysselsettingen slik at de arbeidsledige kom seg ut i arbeid. De måtte dermed skape både kortsiktige og langsiktige arbeidsplasser.⁹²

Etter kriseforliket mellom Arbeiderpartiet og Bondepartiet i 1935 oppjusterte Arbeiderpartiet kriseløyvinger til 76 millioner. Dette var 34 millioner mer enn Mowinckel regjeringa hadde ønsket å bruke.⁹³ Det følgende året var krisebevilgningen steget til 88 millioner kroner. Arbeiderpartiet satte i gang arbeider for å stimulere til vekst, blant annet jernbaneutbygging, elektrisitetsutbygging og husbygging. Det ble innført 25 % skatt på bankrenter, og overskuddet skulle gå til kommunene. Dette skulle være med på å utjevne forskjellene kommunene imellom. I årene etter ble det foretatt kutt i kriseløyvingene, men Arbeiderpartiet opprettholdt fremdeles en økt offentlig aktivitet. Fram til 1939/40 hadde det vært en økning i

⁹² Seip 1994b: 48

⁹³ Furre 1992: 150-152

statsbudsjettet på 55 %. BNP hadde samtidig økt med 43 %.⁹⁴ I perioden 1935-1939 sank arbeidsledigheten fra 9,1 % til 5,3 %.⁹⁵

Da det økonomiske omslaget kom allerede fra 1933, kan ikke Arbeiderpartiet tilskrives all ære for de økonomiske forbedringene i perioden. Det er uenighet om forbedringene hadde noe med Arbeiderpartiets politikk å gjøre i det hele tatt. Økonomihistoriker Tore J. Hanisch går så langt som å si at den politikken som Arbeiderpartiet førte, var direkte kontraktiv og dempet den økonomiske oppgangen.⁹⁶ Mens sosialantropolog Ottar Brox på den andre siden mener at man må se videre på det enn rene makrotall. Den store ulikheten mellom by og land kunne føre til at selv små beløp på landet kunne ha en stor sysselsettingseffekt.⁹⁷ Det er også viktig å se på det mentale med den økonomiske utviklingen. Hvis folket har positive forventninger, kan det ha gode utslag. Spesielt i en periode med mye uro i arbeidslivet. Etter at Arbeiderpartiet tok over, ble det en økt arbeidsfred på grunn av hovedavtalen mellom partene i arbeidsforliket i 1935. Selv om man ikke kan snakke om en sammenhengende økonomisk vekst fra 1935 og utover, så var perioden i stor grad bedret i forhold til tiden forut.⁹⁸ Fra regjeringsskiftet startet et økt offentlig forbruk som tok sikte på å føre flest mulig mennesker i ut i arbeid. Dette ble finansiert gjennom skatter og avgifter. Arbeiderpartiet førte derfor ikke en streng «keynesiansk» finanspolitikk med underskuddsbudsjettering.

Det var en økonomisk oppgang fra 1934 til 1939. Da Arbeiderpartiet fikk regjeringsmakt ville de motvirke den ulikheten som fantes mellom kommunene. Ulikhet ble i motsetning til tidligere sett på som et problem. Staten hadde i årene før ført utgifter over på kommunene, men nå skulle den ta et større økonomisk ansvar.⁹⁹ Som vi har sett på tidligere var de ressurssterke kommunene tidlig ute med å innføre sosiale reformer. Nå tok staten i større grad på seg deler av disse utgiftene til sosiale tiltak og skole. Det ble en kommunal utjevning ved at et visst minimum ble sikret innbyggerne i alle kommuner, til tross for fattige kommuners dårlige økonomi. Når statlig alderstrygd og blinde- og vanføretrygd ble innført, ble det mindre utgifter på kommunene. De var ikke lengre alene om å skulle sikre hjelp til disse gruppene, verken gjennom fattigvesenet eller kommunale trygder. De fattige eldre, syke eller blinde var

⁹⁴ Furre 1992: 150-152

⁹⁵ Grytten 1994: 206

⁹⁶ Hanisch 1996: 146

⁹⁷ Brox: 1969: 14-15

⁹⁸ Furre 1992: 156-159

⁹⁹ Seip 1994b: 130

ikke lengre kun prisgitt sin kommunes økonomi og velvilje, de statlige trygdene førte til at alle som passet til kriteriene, kunne motta trygd uansett hvilken kommune man bodde i.

Innføringen av alderstrygden

Omsorgen for de gamle hviler nu i stor utstrekning på de enkelte familier, så sant de ikke ser seg nødt til å vise sine foreldre til fattigkassen, et forhold som føles like bittert for begge parter. ... Det er utvilsomt så, at mange undlater å stifte familie så lenge de har gamle å forsørge.¹⁰⁰

Sitatet ovenfor er hentet fra Sosiallovkomiteen oppnevnt av Arbeiderpartiregjeringen i 1935, innstilling III. To motiver for innføring av alderstrygd kommer tydelig fram. Det ene var et ønske om høyere fødselstall og det andre en vilje om å holde de eldre borte fra fattigkassen, på den måten skulle de få en større verdighet i alderdommen. På 30-tallet hadde det utviklet seg en frykt for lave fødselstall, noe man mente hadde en sammenheng med en høy forsørgerbyrde for dem som måtte ta vare på sine foreldre. Ved å gjøre de eldre økonomisk uavhengige av sine voksne barn, hadde de yngre i større grad mulighet til å føde og oppfostre større barneflokker, lød resonnementet.

Politikere ønsket også å differensiere gruppene med fattighjelpsmottakere, for på den måten å sørge for å få verdige mottakergrupper bort fra fattighjelpen, bort fra stemplet som sa noe om at de ikke var i stand til å ta vare på seg selv.

I mellomkrigstiden, med alle dens økonomiske problemer, utviklet det seg en større forståelse for at det kunne være problematisk å spare til alderdommen på grunn av den utstrakte fattigdommen og lave lønninger.¹⁰¹

Det hadde ikke vært mulig å innføre alderstrygden hvis det ikke hadde vært for at det var et økonomisk oppsving fra midten av 1930-tallet. Det ble nå mulig å bruke mer penger på sosiale tiltak, noe som Arbeiderpartiregjeringen iverksatte. Det ble utarbeidet mange planer, og flere av disse ble iverksatt før krigen brøt ut. Regjeringen førte en aktiv politikk der et av slagordene var «Hele folket i arbeid», noe som henviste til kampen mot den store arbeidsledigheten. Med flere mennesker i arbeid ble det en økt velstand blant arbeiderne, noe

¹⁰⁰ Sosiallovkomiteens innstilling nr. III 1935: 1

¹⁰¹ Pettersen 1987: 27

som skulle føre til en økt omfordeling i befolkningen. Dette skulle blant annet forbedre forholdene til de eldre.¹⁰²

Det finansielle aspektet

Den nye skattebaserte alderstrygden ble basert på en viss progressiv ordning, som kom de svakeste til gode. Dette kan sees da alderstrygden var behovsprøvd, og utbetaling var basert på personens inntekt og formue. Dette førte til at de med størst formue ikke kvalifiserte til stønad, mens de med færre ressurser ble mottakere av trygden.¹⁰³ Det ble fastslått et minstepensjonsgrunnlag i hver kommune, og pensjonen skulle ikke utgjøre mindre enn 60 % av denne. Den lave stønadssatsen skulle sikre nok midler til å fordele på dem som man mente var mest trengende.¹⁰⁴ Ordningen stred mot mange politikeres ønske om en såkalt universell løsning for alle over en viss alder, men på grunn av den økonomiske situasjonen så man seg nødt til å inngå et kompromiss.¹⁰⁵

Stønadssatsene var lave, og for enslige utgjorde den kun cirka en femtedel av en industriarbeiderlønn. Ektepar mottok 150 prosent av hva enslige fikk. Enslige i byene fikk 480 kroner og ektepar 720 som minstesats. Enslige på landsbygda måtte klare seg med 360, mens ektepar fikk 540 kroner.¹⁰⁶ Satsene bygde på at mange eldre ville ha inntekt i tillegg til trygden. Selv om de statlige satsene var lave, var et av argumentene for innføringen av statlig alderstrygd at de kommunale satsene i mange tilfeller var på et «lavmål».¹⁰⁷ I både by- og landkommunene kunne pensjonene være på så lite som 100 kroner, men også så høye som 800 kroner. Hovedvekten av alderstrygdmottakerne på landet fikk 100-300 kroner mens byboerne fikk 400-500 kroner.¹⁰⁸

Det var altså i landkommunene at alderstrygden økte mest, hvis vi ser på hovedvekten av utbetalinger. I byene holdt utbetalingene seg forholdsvis stabile. Dette til tross, mente mange kommuner at trygdene var for lave, og de så seg nødt til å gi kommunale tilleggspensjoner for å supplere den statlige støtten.¹⁰⁹ Som vi skal se på senere i oppgaven ble utbetalingene i de

¹⁰² Furre 1992

¹⁰³ Bjørnson og Haavet 1994

¹⁰⁴ Pettersen 1982

¹⁰⁵ <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fin/Dokument/NOU-ar/1998/NOU-1998-10/5.html?id=116409> (16.10.12)

¹⁰⁶ Pettersen 1982: 147

¹⁰⁷ Sosiallovkomiteens innstilling III 1935: 9

¹⁰⁸ Sosiallovkomiteens innstilling III 1935: 9

¹⁰⁹ <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fin/Dokument/NOU-ar/1998/NOU-1998-10/5.html?id=116409> (16.10.12)

største byene for lave til at mange eldre kunne overleve på dem. Det var ofte i disse storbyene at det før den statlige trygden hadde vært kommunal alderstrygd. Kommunene fortsatte å gi tilleggspensjoner slik at de eldre hadde mulighet til å overleve uten å måtte ty til fattigvesenet. I praksis betydde dette at de fortsatte med den kommunale alderstrygden.

Forskjellen mellom den statlige alderstrygden som ble iverksatt, og de fleste kommunale trygdene og fattighjelpen, var at man i den statlige ikke tok hensyn til den øvrige familiens økonomi. Tidligere kunne de eldre bli nektet støtte som et resultat av manglende hjemstavnrett eller barnas økonomi. Det ble dermed en økning i antall stønadsberettigede i forhold til den kommunale alderstrygden.

Hvis vi ser på utgiftene til sosiale formål for by-, herreds- og fylkeskommunene i perioden 1934 og utover i okkupasjonstiden i tabell 3.1, ser vi at selv om det er en utgiftsøkning til aldersdoms-, uførhets- og morstrygd, så skjedde det samtidig en differensiering av stønadene, slik at man skilte disse ut fra fattigvesenet. Det skjedde en liten økning i utgiftene i 1937/38 samtidig med innføringen av alderstrygden. På samme tid sank utgiftene til fattigvesenet i høyere grad enn i andre år. Alderstrygden hadde dermed en viss innvirkning på fattigvesenet, om ikke annet så på fattigvesenets utgifter. Vi ser også at utgiftene til nødsarbeid sank, uten at det ble en økning i utgiftene til fattigvesenet, dette kan skyldes en forbedringer innenfor arbeidslivet.

Tabell 3.1 By-, herreds- og fylkeskommunenes nettoutgifter til sosiale formål (1000 kroner) omgjort til 1945 kroner						
År	1934/35	1935/36	1936/37	1937/38	1938/39	1939/40
Fattigvesen	98.662	100.816	96.889	87.259	85.883	87.439
Aldersdoms- uførhets-, og morstrygd	29.102	30.420	32.347	38.537	37.577	40.231
Nødsarbeid	11.654	12.434	10.648	8.499	9.221	5.918
Ellers	17.070	18.982	20.467	20.982	21.045	23.962
I alt	147.690	160.352	160.352	155.278	153.727	157.551
Kilde: Statistisk sentralbyrås statistiske oversikter 1948, tabell 218. Omgjort ved SSBs konsumprisindekskalkulator						

Forholdet mellom alderstrygden og fattigkassene

I motsetning til fattighjelpen var ikke alderstrygden basert på skjønn, men besto av faste satser som baserte seg på om man bodde i by eller på land, i hvilken grad man hadde forsørgeransvar og om man hadde noen formue eller inntekt. Det rettighetspregede ved alderstrygden skulle fjerne det stigmatiserende innslaget som hadde vært til stede med fattighjelpen. Men også alderspensjonen var behovsprøvd og beregnet ut fra formue og inntekt, oppsparte midler, private forsikringer, tjenestepensjon og gaver.¹¹⁰

På grunn av de lave stønadssatsene til alderstrygden ble ikke målet om å få de eldre bort fra fattigkassen oppfylt. I motsetning til ved fattighjelpen tilbød alderstrygden et fast økonomisk bidrag til dem over 70. Fattigvesenet hadde i tillegg til økonomisk stønad, som ofte var lav, men som var gitt med utgangspunkt i personers faktiske leveutgifter, også gitt naturalhjelp. Dette var blant annet betaling av husleie, mat, brensel, legehjelp osv. Siden alderstrygden i loven skulle være fullstendig avskjært fra fattigforsorgen, var det ingen lover som regulerte forholdet mellom alderstrygden og fattigkassen.¹¹¹

Ved innføringen av trygden hadde fattigvesenet i Bodø kommune i 1937/38 budsjettet med at de eldre over 70 år ikke skulle få fortsatt fattighjelp som resultat av innføringen av alderstrygd, men allerede følgende år ble det klart at flere av de eldre fikk for liten pensjon til å dekke utgiftene til gamlehjemmet. Fattigvesenet så seg derfor nødt til å dekke en del av utgiftene til gamlehjemmet til en rekke av alderstrygdmottakerne.¹¹² Loven fikk dermed ikke den innvirkningen lovgiverne hadde håpet på.

I kommunene med størst økonomisk kapasitet, spesielt de som tidligere hadde kommunale alderstrygder, gjorde man sitt beste for å holde alderstrygdmottakerne borte fra fattigkassen ved å gi dem tilskudd gjennom trygdenemnda. Dette gjaldt pensjonistene som hadde hjemstavnsrett i kommunen og dem som hadde bodd der i en lengre periode. Det var spesielt sykdom som kunne føre mennesker over på fattigkassen, og det var derfor viktig med gratis legehjelp og medisiner, slik at de skulle klare seg med alderstrygden. Eldre uten hjemstavnsrett, ble derimot henvist til fattigkassen, mot refusjon fra hjemstavnskommunen. I Bergen måtte de eldre ha bodd i kommunen i 15 år før de fikk rett til kommunal

¹¹⁰ Bjørnson og Haavet 1994

¹¹¹ Mohr juni 1939

¹¹² AiN: Bodø kommune, fattigstyret, budsjettet for 1937/38

alderstrygd.¹¹³ Dette skapte igjen en nedverdiggelse av enkelte grupper eldre, noe man hadde forsøkt å motvirke med innføringen av statlig alderstrygd. En rekke byer måtte redusere eller avslutte sine kommunale trygder i mellomkrigstiden. I Trondheim ble trygden redusert da kommunen ikke hadde økonomi til å opprettholde den i samme utstrekning som tidligere.¹¹⁴

Innvirkningen på fattigkassen

I 1938 kom den første pekepinn på at den alminnelige alderspensjonen hadde en viss påvirkning på antall mennesker på fattigkassen. Til tross for økonomisk tilbakeslag det året og økt arbeidsledighet, minsket antallet mennesker på fattigkassen med rundt 8000.¹¹⁵

Kommunene rapporterte om en nedgang i antallet forsørgede. Dette ble antatt å være et resultat av at alderstrygden som virket inn på situasjonen til de fattige eldre. I bykommunene, utenom Oslo, var det en nedgang i fattigvesenet på 4.6 %, på bygdene var det en nedgang på hele 6 %. Det mest overraskende var at Oslo, som i utgangspunktet hadde en ganske omfattende kommunal alderspensjon, fikk en nedgang på hele 5.8 %.¹¹⁶

I 1940 ble det oppgitt 107.300 alderspensjonsmottakere,¹¹⁷ et år da man regner med at det var 168.500 eldre over 70 år.¹¹⁸ De eldre hadde nå i større grad mulighet å komme seg vekk fra fattigforsorgen og kunne støtte seg på en stønad som de følte de hadde krav på. Dette ville nok i stor grad virke som et incentiv til å klare seg på det lille man fikk i statlig, og eventuelt kommunal alderspensjon.¹¹⁹ Ordningen førte ikke til den massive avgang fra fattigvesenet, som var ventet. Men som sagt var ytelsene lave og de skulle fungere som hjelp til selvhjelp ved at man hadde mulighet til å tjene litt ved siden av, uten avkortning i pensjonen. I 1940 hadde rundt 2/3 av alderspensjonistene en slik tilleggsinntekt. Dette dreide seg oftest om naturalia inntekter, bedriftspensjoner, privat livsforsikring og formueinntekt, i tillegg var ikke føderådet på gårdene avskaffet, noe som sikret avtrappede bønder rett til deler av gårdsbruket. Dette kunne være rett til husrom, matvarer, et jordstykke eller lignende.¹²⁰

¹¹³ Johannessen 1985: 48

¹¹⁴ Kirkhusmo 2005: 304

¹¹⁵ Statistiske meddelelser 1939

¹¹⁶ Statistiske meddelelser 1939

¹¹⁷ Tabell 7.3 oversikt over pensjonstrygdene 1896-1969

¹¹⁸ Ot. Prp. 59 (1936) Lov om alderstrygd.

¹¹⁹ Lund 1952:477

¹²⁰ <http://snl.no/f%C3%B8der%C3%A5d> (06.08.13)

I underkant av 10 % hadde arbeidsinntekter.¹²¹ Den tredjedelen som ikke hadde noen tilleggsinntekt til alderspensjonen, hadde større risiko for å fortsette å måtte motta hjelp fra fattigvesenet. Det var i overkant av 35.000 eldre som hadde mindre enn hva staten mente var forsvarlig å overleve på. Disse ble igjen avhengig av slekt eller fattigvesenet.

Det var nok kanskje mest i byene de eldre slet med å overleve på alderspensjonen, dette både på grunn av høye leveomkostninger og manglende muligheter til å supplere gjennom fiske, fangst og vedhogst, noe som kunne gjøres i landkommunene. I byene var man dessuten i sterkere grad påvirket av pengeøkonomi, enn på landsbygda. De høye leveomkostningene var årsaken til at det i størst grad ble gitt tilleggspensjoner i bykommunene. Disse kommunene hadde dessuten ofte bedre økonomi enn landkommunene, noe som gav dem mulighet til å yte ekstra til sine eldre beboere, til tross for at de hadde en større andel med utgifter grunnet den høye arbeidsledigheten. De fleste bykommunene gav kommunale tilskudd, med Oslo som høyeste yter, da kommunen gav nesten dobbelt så mye som minstesatsen for pensjonsmottakere som kommunen var pålagt å gi. I landkommunene var praksisen ikke så utbredt. I 1948 var det 572 landkommuner som ikke gav noen kommunale tilskudd til den lovpålagte alderstrygden, mens 108 kun gav et lite tilskudd.¹²²

Lov om hjelp til blinde og vanføre

Lov om midlertidig hjelp til blinde og vanføre ble vedtatt i 1936. På samme måte som ved alderstrygden var denne loven ment å skulle skille ut gruppen med verdige trengende. Loven skulle være en begynnelse på en mer allmenn lov som også skulle ta for seg gruppen av uføre, men på grunn av statens dårlige økonomi ble den ikke gjennomført.

1930-tallet var som tidligere tider preget av en hjelp til selvhjelpsideologi. Det var derfor viktig at blinde og vanføre skulle klare seg selv i størst mulig grad. Det ble opprettet private, og i noen tilfeller offentlige skoler som skulle hjelpe dem å lære seg yrker som de skulle kunne mestre til tross for handikappet sitt. Det var en utbredt tanke at det var spesielt viktig for de vanføre å ha et arbeid, slik at de slapp å fokusere så mye på ulykken sin. Man måtte gi dem mulighet til å bli produktive samfunnsborgere på deres egne premisser.

Det er mulig at det var den store suksessen med hjelp til selvhjelp, i tillegg til den stramme økonomien som gjorde at midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre ble så streng i sin

¹²¹ Bjørnson og Haavet 1994: 156

¹²² Bjørnson og Haavet 1994: 156

utførelse. Den var strengt behovsprøvd, og det var kun de som var opp mot 100 % blinde eller vanføre som fikk tilskudd. For å få trygd måtte de ha en så høy grad av funksjonshemming at de ikke hadde noe mulighet for å utføre noe arbeid. De som delvis kunne forsørge seg selv eller hadde forsørgelsespliktige slektninger fikk dermed ingen økonomisk bistand.¹²³

De blinde kunne bare motta stønad fra fylte 19 år til de passerte 65 år. Man mente at utgiftene ville øke betraktelig fra 400.000 til 500.000 kroner hvis man skulle gi dem over 65 år støtte, de ble derfor ekskludert fra trygden. Man begrunnet dette med at man ikke kunne vite om det var blindheten eller andre svekkelser på grunn av alder som gjorde at personen ikke kunne arbeide. Trygden skulle være en erstatning for tap av arbeidsinntekt derfor ville det bli urettferdig ovenfor dem i den aldersgruppen som ikke kunne arbeide av andre årsaker enn blindhet. I alderen fra 65-70 år kom de blinde derfor i en posisjon der de ikke kunne motta hjelp fra blindehjelpen eller alderstrygden.¹²⁴

Reglene var litt annerledes for de vanføre. De kunne motta stønad fra fylte 18 år, og de kunne også få stønad etter fylte 65 år. Dette ble vedtatt fordi man mente at folk ikke var mer utsatte for å bli vanfør etter en viss alder.¹²⁵

Det var også ytret et ønske om å innføre en generell statlig uføretrygd, men på grunn av den dårlige økonomien hadde ikke staten mulighet til å innføre dette. Det ble i noen kommuner gitt en kommunal uføretrygd. Jeg har ingen tall utover dette, men det kan nevnes at det i 1948 ble gitt over tre ganger så mye i kommunal uføretrygd som det som var budsjettert til blinde- og vanføretrygden, 10 millioner mot 3 millioner kroner.¹²⁶

På grunn av de strenge adgangskriteriene ble andelen blinde og vanføre som skulle ha rett til trygd minimal. Lovkomiteen beregnet at det var 1.000 blinde og 350 vanføre som kunne ha rett til hjelp. Utgiftene ble beregnet til 600.000 kroner.¹²⁷ Det viste seg at antallet blinde og vanføre som fikk stønad av trygden ble betydelig større enn forventet. I 1939 var det 1.017 mennesker som mottok trygd på grunn av blindhet, mens tallet på mottakere av vanføretrygd var 2.035.¹²⁸ Også mennesker som hadde lavere grad av handicap kunne ha trengt stønad. Så selv om antallet som mottok slik trygd ble høyere enn tidligere forutsett, så var det for få som

¹²³ Bjørnson og Haavet 1994

¹²⁴ Pettersen 1987

¹²⁵ Pettersen 1987: 70

¹²⁶ Bjørnson og Haavet 1994: 239

¹²⁷ Pettersen 1982

¹²⁸ TNF juli 1940 «Utgifter under socialdepartementets almindelige afdeling og trygdeavdeling»: 82

mottok trygden i forhold til hvor mange som hadde behov. I tillegg var stønaden for lav. I Tidsskrift for Norges forsorgsvesen skrev forsorgssjef Leif Bang om mottakere av trygden som fortsatt måtte ty til fattigvesenet for å få nok å overleve på.¹²⁹

Utvidelser av sykeforsikring

Etter at regjeringen Nygaardsvold ble innsatt i 1935 utførte de en utvidelse av syketrygden som tidligere hadde blitt lagt fram av regjeringen Mowinckel. Nå ble også fiskere inkludert. Denne yrkesgruppen var sammen med andre sjøsysselsatte som småbrukere og håndverkere blant de dårligst stilte yrkesgruppene som ikke kom inn under trygden. Denne gruppen hadde ikke økonomi til å betale like stor egenandel som de andre yrkesgruppene. Premieandelen deres ble derfor bare satt til 25 % av ordinær innbetaling. Resten skulle dekkes av en avgift på eksport av fiskeprodukter, i tillegg til at staten betalte en del av premien.¹³⁰ I 1935-1936 kom det til rundt 145.000 nye medlemmer av trygden, og av disse var 111.200 fiskere. I tillegg var det omtrent 20.000 fiskere som ble flyttet fra ordinær syketrygd over på manntallet - fiskermanntallet som var grunnlaget for deres ulykkesforsikring. Det kom dermed i overkant av 53.000 syketrygdede fra andre yrkesgrupper til. Rundt 15.000 av disse kom som et resultat av heving av taket for trygd fra 4.500 til 6.000 kroner.¹³¹ I Hammerfest førte utvidelsen til en vesentlig utvidelse av antallet syketrygdede i byen. I 1920 var det 800 som hadde en slik trygd. I 1936 var det 1.248 trygdene. Den store arbeidsledigheten førte til at det fremdeles var store deler av byen som ikke var innlemmet. Jeg har bare tall fra 1930, da var det 2.487 mennesker over 15 år. Det er trolig at folketallet økte etter den tid, uansett så viser det at rundt halvparten av befolkningen var innlemmet.¹³² I 1936, ble sjøfolk i utenriksfart også innlemmet på ordinære betingelser.¹³³

I 1937 skjedde det flere endringer i trygden. Tidligere hadde barn av den syketrygdede under 15 år blitt dekket av trygden, nå ble aldersgrensen hevet til 16 år. Legehjelpen ble utvidet til også å inkludere tannleggehjelp ved visse sykdommer. Dessuten fikk foreldre understøttet av den trygdede rettigheter som bipersoner, noe som må ha vært en stor lettelse for dem med forsørgelsesansvar. I 1938 var 65 % av arbeidsstyrken innlemmet i syketrygden. Det tilsvarte rundt en million sysselsatte. I tillegg var det 178.000 frivillige medlemmer. Utvidelsen var

¹²⁹ Bang september 1941

¹³⁰ Bjørnson og Haavet 1994: 73

¹³¹ Rikstrygdeverket NOS Syketrygd 1936

¹³² Iversen, Klaus 1989: 191

¹³³ Urdal 1961

med andre ord kjempemessig på 26 år, både med tanke på økningen i antallet sykestrygdede og med tanke på alle bipersonene som hadde blitt innlemmet.

Som vi så i kapittel 2 var det et høyt antall syke fattigunderstøttede i mellomkrigstiden. Dette tallet økte i hvert fall i perioden 1920- 1925, som er de eneste oversiktene over hvor mange fattigunderstøttede syke det var på nasjonalt nivå i perioden. Hvis vi ser på tabellen under kan vi få en pekepinn på utviklingen ved å se på antallet sykehuspasienter i Oslo kommune som var understøttet helt eller delvis av fattigvesenet. I denne oversikten ser vi at det var en nedgang i antallet fra 1935 og utover, mens antallet med både forsorgshjelp, det dreier seg sannsynligvis om sykestrygd, og fattighjelp økte frem til krigen. Dette trolig som et resultat av en høyere sysselsetting som gav flere rett til sykestrygd.

År	Antall	Derav har også nytt annen forsorgshjelp
1935	3.445	1.577
1938	2.923	1.978
1941	1.859	1.145
1944	1.060	514

Kilde: Beretning om Oslo kommune for årene 1912-1947. 1952: 511

Også i Bergen gikk antallet syke som mottok fattighjelp opp, fra 276 i 1920 til 1.111 i 1939. Lars Johannessen peker i sin hovedoppgave i historie på at mange dårlige stilte som bare så vidt klarte å holde seg borte fra fattigvesenet måtte ty til det ved sykdom.¹³⁴

Selv om det er nærliggende å tro at antallet fattighjelpsunderstøttede skulle ha blitt redusert som et resultat av disse tiltakene, spesielt innlemmingen av fiskere, viste ikke resultatene seg i fattigstatistikken. Noe av årsaken kan være at fiskerne i Nord-Norge fra før var dekket av de såkalte medisinalfondene, selv om fondene hadde et mer begrenset virkningsområde. I 1936 var det kun 2000 færre understøttede enn året før. I 1937 var det en større nedgang på rundt 8000, men den nedgangen tilskrives i hovedsak innføringen av alderstrygden.¹³⁵

¹³⁴ Johannessen 1985: 105

¹³⁵ Statistiske meddelelser 1937 og 1938

Arbeidsledighetstrygden

Nygaardsvold regjeringen fremmet, og fikk i 1937 gjennomslag for en lov om statlig trygd mot arbeidsledighet.¹³⁶ En slik trygd for å sikre de arbeidsledige hadde tidligere blitt diskutert. Allerede i 1919 hadde det vært en komite som skulle utrede arbeidsledighetsforsikring, men da de la frem proposisjonen i 1923 hadde arbeidsmarkedet endret seg drastisk og det var ikke mulig å vedta noen lov.

Lov om trygd mot arbeidsløshet ble vedtatt 24. juni 1938. For å få dagpenger måtte den trygdede være arbeidsfør, måtte ikke ha skyld i arbeidsløsheten og måtte være meldt som arbeidssøker. Det var seks karantenedager og den samlede understøttelsen måtte ikke overstige 80 % av tidligere inntekter. En kunne motta dagpenger i maksimalt 15 uker i løpet av et år, og man måtte være i arbeid i minst 15 uker i løpet av to år før man kunne få støtte.¹³⁷

Ved innføringen av arbeidsløshetsstrygden gjaldt den i første rekke alle industriarbeidere. 475.000 arbeidstakere ble inkludert, men senere ble loven utvidet til også å gjelde andre grupper, blant annet jordbruksarbeidere.¹³⁸

Det ble etablert et statlig arbeidsløshetsråd og i hver kommune en arbeidsløshetsnemnd disse skulle «holde seg kjent med arbeidsmarkedet og virke for jevne arbeidsforhold.»¹³⁹ Den obligatoriske arbeidsledighetstrygden fikk minimal virkning i perioden før krigen. Loven som trådte i kraft 1/7 1939 skulle starte utbetalingene i mai 1940. Men på grunn av invasjonen 9. april avvirket administrasjonsrådet trygden, da man mente at trygden ikke var klar for påkjenningene man regnet med ville komme på grunn av høy arbeidsledighet etter invasjonen.

Ikke bare Elendighet

Det er lett å tegne et elendighetsbilde av tilstanden i Norge i mellomkrigstiden, men sannheten er at det i samme periode skjedde store fremskritt til tross for økonomiske kriser og høy arbeidsledighet. Produksjonen økte, det samme gjorde også sysselsettingen. I perioden 1920-1929 kom det 120.000 nye ungdommer inn i arbeidslivet. 1930-1939 økte antallet sysselsatte med 162.000.¹⁴⁰ I perioden etter 1935 sank antallet nye unge arbeidsledige, og på samme tid klarte arbeidslivet å sysselsette en større andel enn tidligere.¹⁴¹ Mellom 1935 og 1939 ble den

¹³⁶ Hatland 2005

¹³⁷ Midre 1995: 228. Referanse 58

¹³⁸ Kuhnle og Solheim 1991

¹³⁹ Seip 1994b: 212

¹⁴⁰ Tuveng 1946: 49

¹⁴¹ Tuveng 1946: 49

totale arbeidsledigheten nesten halvert og var da kommet ned i overkant av fem prosent.¹⁴² På samme tid gikk antallet mennesker avhengig av fattighjelp ned.

Brutto nasjonalprodukt steg nesten kontinuerlig i hele mellomkrigstiden, med unntak av tiden fra 1920-1926 og 1930-1934.¹⁴³ Produktivitet, reallønn og forbruk steg for dem som hadde arbeid.¹⁴⁴ Industriproduksjonen økte sterkt, noe vi kan se ved at eksportverdien i 1939 tilsvarte 42 prosent av verdiskapingen i industrien mot 59 prosent i 1930. Denne industrien var arbeidsintensiv. Fra 1930 til 1939 steg industrisysselettingen med om lag 50.000 årsverk.¹⁴⁵

I perioden etter 1935 skjedde det også en nedgang i antallet fattighjelpsmottakere, som vi kan se i tabellen under. Antallet førstegangsfattighjelpsmottakere sank også med rundt 1.000 mennesker i året.¹⁴⁶ 1938 var et unntak da arbeidsledige førstegangsunderstøttede faktisk økte med cirka 370 mennesker, noe som skyldes midlertidig forverrede konjunkturer.¹⁴⁷

Tabell 3.3 Antallet fattighjelpsunderstøttede 1935-1940				
År	Totalt antall fattighjelpsunderstøttede	Antall førstegangsunderstøttede	Herav arbeidsledige	Andre årsaker
1935	158.209	18.570	11.407	7.163
1936	156.207	17.398	10.382	7.016
1937	148.786	16.197	9.902	6.295
1938	140.486	15.718	9.970	5.748
1939	137.840	14.681	9.022	5.839
1940	151.324	28.763	20.225	8.538
Kilde: SSB Statistiske meddelelser 1936-1940				

¹⁴² Hodne og Grytten 1992: 150.

¹⁴³ Seip 1984: 21

¹⁴⁴ Furre 1999

¹⁴⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/nou-er/1996/nou-1996-23/5/3/1.html?id=342431> (11.11.13)

¹⁴⁶ Statistiske oversikter 1948. Tabell 205. Fattigvesenet.

¹⁴⁷ Statistiske meddelelser 1939

For at det skulle skje en nedgang i antallet fattighjelpsmottakere måtte det skje to ting. For det første måtte antallet nye fattighjelpsmottakere gå ned, og for det andre måtte antallet som allerede mottok hjelp fra fattigvesenet reduseres. Vi har sett at i perioden fra 1920-1926 var det flest med andre årsaker til trang som søkte hjelp hos fattigvesenet. Dette var mennesker som søkte hjelp av de mer tradisjonelle årsakene- sykdom, alderdomssvakhhet og manglende forsørger. Etter 1926 sank antallet av de «andre», mens antallet arbeidsledige førstegangsunderstøttede økte sterkt. Fra 1935 kan vi se at også dette antallet begynte å synke. De bedre tidene med fravær av økonomiske kriser og høyere sysselsetting, til dels som resultat av statlige tiltak, førte til at det ble færre arbeidsledige som måtte søke hjelp hos fattigvesenet.

Når det gjaldt gruppen med «de andre» i tabellen, kan vi se at denne gruppen tilsynelatende var sårbare for de samme svingningene som de arbeidsledige. Tendensen viser at når antallet arbeidsledige sank, minsket også antallet mennesker som av andre årsaker mottok støtte. En teori om årsaken til at disse gruppene henger sammen, kan finnes i forsørgelsesplikten. I fattigloven var det bestemt at nære slektskap skulle føre til en forsørgelsesplikt som gikk «oppover, nedover og bortover». Foreldre og barn hadde en gjensidig understøttelsesplikt og ektepar skulle sørge for hverandre.¹⁴⁸

Den naturlige gangen hadde vært at når barnet kom i riktig alder, så skulle barnet få seg en jobb og flytte ut. Da hadde foreldrene til barnet mulighet til å ta seg av sine foreldre. Familiene hadde ikke i like stor grad mulighet til å ta seg av sine gamle som et resultat av arbeidsledighet og at barna ble boende lengre hjemme. På den måten ble ringvirkningen av sysselsettingsproblemene at disse utsatte gruppene som tidligere hadde blitt underholdt av familiene sine, så seg nødt til å be om hjelp fra fattigkassen.

Når konjunkturer og kriser slo negativt ut i mellomkrigstiden ble det flere med dårlig familieøkonomi og dermed ikke midler til å understøtte sine nærmeste. Denne teorien er imidlertid vanskelig å bekrefte, men Olaussen presenterte samme teori i hovedoppgaven sin i 1988.¹⁴⁹ Der viser hun til at antallet førstegangsunderstøttede eldre økte under krisetiden i årene 1924- 1927, dette til tross for at den kommunale alderstrygden hadde blitt innført i

¹⁴⁸ Færden, Andreas *Den norske fattigloven 1936: 7*, § 2 i fattigloven gjengitt i Olaussen 1988: 77

¹⁴⁹ Olaussen 1988: 98

1919. Olausen peker på flere årsaker til det, en av årsakene var manglende mulighet for familie til å forsørge familiemedlemmer som ikke klarte seg på egen hånd.¹⁵⁰

I årene 1937 og 1938 sank antallet mennesker som for første gang ba om hjelp av andre årsaker enn arbeidsledighet mer enn i de andre periodene, noe som sannsynligvis kan tilskrives innføringen av alderstrygden. På sommeren i 1937 ble trygden iverksatt, og man fikk en nedgang i antallet førstegangsunderstøttede på rundt 700 personer. Hvis vi ser på det totale antallet fattigunderstøttede minsket det i forhold til året forut med rundt 9.000 mennesker. Dette tyder på at alderstrygden straks hadde en viss innvirkning på antallet mottakere av fattighjelp.

Hvis vi sammenligner 1938 med året forut, var det rundt 550 færre førstegangsunderstøttede «andre». Mengden førstegangsunderstøttede arbeidsledige økte dette året som resultat av dårlige konjunkturer.¹⁵¹ I motsetning til tidligere økte ikke antallet «andre» i takt med de arbeidsledige. Det underbygger også det vi kunne vente at alderstrygden hadde innvirkning på mengden av førstegangsunderstøttede. Dette kan også ses ved at antallet understøttede totalt hadde en ganske stor nedgang med rundt 8.000 mennesker.

I 1939 kan vi registrere at mens det totale antallet førstegangsunderstøttede gikk ned, så var det en liten vekst i gruppen med andre årsaker til nød med rundt 100. Dette var i utakt til gruppen av arbeidsledige, der det var en nedgang på 950 mennesker. Hvis vi ser på det totale antallet fattighjelpsunderstøttede var det en mindre nedgang enn de siste årene rett etter innføringen av alderstrygden, en nedgang på 2.646 personer. Landets økonomiske forhold hadde bedret seg i forhold til året forut, men mange av dem som hadde krav på alderstrygd hadde allerede begynt å motta den.

Fattigvesenet i okkupasjonsåret

I 1940, forutfor 9.april, var mengden fattigunderstøttede høy, men gradvis minkende.

Økonomien var bedret, stadig flere ble tatt opp i arbeidslivet og de nyinnførte trygdene var med på å reduserte nøden for særlige utsatte grupper. Ved invasjonen snudde bildet seg.

Arbeidsledigheten økte, enkelte av trygdekassene kunne ikke holde åpne og som et resultat ble det i mindre grad utbetalt trygder. I tillegg var det tusenvis av unge soldater som måtte søke fattigvesenet om hjelp til å komme seg hjem etter krigføringen var avsluttet. I hvilken grad man kan stole på registreringen av antallet fattighjelpsmottakere i 1940 er usikkert. Det

¹⁵⁰ Olausen 1988: 98

¹⁵¹ Statistiske meddelelser 1939

var nemlig en varierende praksis angående registreringer under invasjonen. Noen kommuner valgte å unnlate å registrere dem som trengte hjelp som et resultat av krigssituasjonen da det ikke ble regnet som ordinær fattighjelp. På andre steder registrerte de alt og ba om refusjon i tiden etter. Dette gjaldt blant annet Kristiansund kommune.¹⁵² Situasjonen i Bodø kommune var annerledes. Til tross for at store deler av byen ble bombet og storparten av bybefolkningen evakuert til Bodin, så gikk trykket på fattigkassen betydelig ned som et resultat av to ting: Menneskene var flinke til å ta vare på hverandre og til å bidra med det de kunne. For det andre var nasjonalhjelpen sterkt inne og hjalp befolkningen med nødvendigheter.¹⁵³ Disse motsetningene illustrerer de store forskjellene som fantes byer imellom.

I kaoset som herjet, med liten mulighet for å få kontakt med øvre myndigheter så fattigvesenet seg nødt til å trå støttende til. Antallet fattighjelpsunderstøttede økte fra 138.000 til 151.000. Økningen var i stor grad et resultat av det kaoset som rådet etter invasjonen. Antallet førstegangsunderstøttede på grunn av arbeidsledighet ble doblet, og det var cirka 60 % flere fattigunderstøttede av andre årsaker enn det hadde vært året før.

Sammendrag

I dette kapittelet har vi sett at det skjedde en reduksjon i antallet fattighjelpsmottakere etter 1935 som var det året med flest fattighjelpsmottakere i hele mellomkrigstiden. Dette på grunn av en kombinasjon av flere årsaker. De økonomiske krisene var over, og den forbedringen som skjedde innenfor norsk økonomi førte til at regjeringen Nygaardsvold hadde mulighet til å øke krisebevilgningene. Blant annet gjennomførte regjeringen tiltak for å øke sysselsettingen uten å føre en underskuddspolitik. Sysselsettingen ble stimulert og stadig flere kom seg ut i arbeid. Arbeidsledigheten sank til 5 % av arbeidsstokken i 1939, til tross for at det kom stadig større ungdomskull ut i arbeidslivet. Nedgangen i arbeidsledigheten skyldtes til dels utviklingen av den kapitalintensive industriproduksjonen som skapte 50.000 nye arbeidsplasser. Nedgangen i antallet arbeidsledige førte til en reduksjon i nye fattighjelpsmottakere, samtidig som flere kom seg bort fra fattigvesenet. Det er vanskelig å si noe om akkurat hvor mange som forsvant fra fattigvesenet hadde vært arbeidsledige på grunn av mangelfull statistikk, men vi kan se at antallet førstegangsunderstøttede ledige sank.

Alderstrygden som ble innført i 1936 hadde også en viss påvirkning på antallet fattighjelpsmottakere. De eldre var en av de tradisjonelle gruppene med fattigunderstøttede

¹⁵² Iversen, Jostein 1994: 231

¹⁵³ AiN Bodø kommune, fattigstyret 1941. Budsjett for 1941/42

som man lenge hadde ønsket å gi et alternativ til fattigvesenet. Dette hadde ført til innføring av kommunal alderstrygd i en rekke kommuner. Da staten innførte obligatorisk alderstrygd skulle det overta ordningen og sikre likebehandling i alle kommuner, men trygdene ble lave og en rekke eldre så seg nødt til å be om fattighjelp i tillegg. Dette førte til at man i enkelte kommuner fortsatte med kommunale tilleggsordninger. I trygdens første hele virkeår var det en nedgang blant fattighjelpmottakere på 8.000 mennesker. Man fikk altså ingen massiv nedgang som man kunne ha forestilt seg, spesielt med tanke på at det var over 100.000 mennesker som mottok støtten i 1940. Men det var i hvert fall en trygd man hadde krav på, en forbedring fra tidligere. Siden 2/3 av de eldre allerede mottok alderstrygd i 1940 er sannsynligheten for en fortsatt stor nedgang i fattigvesenet på grunn av trygden liten, men innføringen spilte nok en rolle i forhold til antallet nye førstegangsunderstøttede. Så selv om de eldre fortsatt forble en av hovedgruppene hos fattigvesenet under okkupasjonstiden, så var det med et redusert antall.

I 1936 ble også blinde- og vanføretrygden innført, men på grunn av en sterk behovsprøving kombinert med lave utbetalinger fikk ikke denne trygden noen signifikant påvirkning på antallet fattighjelpmottakere.

Det skjedde en utvidelsen innenfor syketrygden i perioden, der det viktigste tillegget var innlemmelsen av fiskere. Dette burde ha hatt en viss påvirkning på fattigvesenet, men dette kom ikke frem i statistikken. Dette kan skyldes lave utbetalinger og behov for tilskudd til medisiner, og overnatting for dem som måtte reise langveisfra og ikke ble innlagt på sykehus. Dette førte til at det ikke ble en registrerbar nedgang i antallet fattigforsorgsmottakere som trengte hjelp på grunn av sykdom i denne perioden.

Det kan virke som om antallet fattighjelpsunderstøttede med andre årsaker til nød hadde en sammenheng med krisene i mellomkrigstiden og antallet arbeidsledige fattighjelpsunderstøttede. Dette kan vi se spesielt i oversikten over fattigunderstøttede i tabellene over, noe som kan ha sammenheng med forsørgelsesplikten der barn, foreldre og ektepar hadde plikt å understøtte hverandre såfremt de hadde økonomi til det.

Familieøkonomien var gjerne avhengig av arbeidsinntekter, så når et familiemedlem ble arbeidsledig og ikke hadde mulighet til å understøtte sine nærmeste kan det ha ført til at gamle eller syke slektninger måtte søke fattigvesenet om hjelp til overlevelse. Med innføringen av alderstrygden ble imidlertid en del av forsørgelsesbyrden lettet. Det er vanskelig å finne konkret belegg for en hypotese om den generelle betydningen av husholdets økonomi. Det vil

heller ikke fungerer som en hovedforklaring på nedgangen i antallet fattigunderstøttede, men det er trolig at en generell velstandsøkning på grunn av økt sysselsetting kan ha slått positivt ut på familieøkonomien og dermed forsørgelsesplikten. Som et resultat av det sank antallet mennesker som så seg nødt å be fattigforsorgen om hjelp.

Ved invasjonen skjedde det en kraftig økning i antallet fattigunderstøttede. I hovedsak var dette et resultat av kaoset som herjet. Folk trengte hjelp som resultat av arbeidsledighet, og evakueringer. Trygdenekassene i enkelte byer hadde ikke mulighet til å foreta utbetalinger og folk måtte dermed i større grad be fattigvesenet om hjelp. Vi skal se nærmere på okkupasjonens virkninger i neste kapittel.

Kapittel 4. En slutt på arbeidsledigheten

Da Tyskland invaderte Norge 9. april 1940 ble det en kraftig økning i den allerede omfattende arbeidsledigheten. Antallet ledige som strømmet til fattigvesenet ble fordoblet i forhold til året før. Økningen ble midlertidig, og kun noen måneder senere økte sysselsettingen samtidig som antallet mennesker avhengig av fattighjelp sank til et nivå man ikke hadde sett siden 1920.

I dette kapittelet skal vi se på hvilken effekt den økte sysselsettingen og fraværet av arbeidsledighet fikk på fattigforsorgen. Tidligere har hovedårsaken til den kraftige nedgangen i antallet mennesker som mottok fattighjelp ved overgangen til 2. verdenskrig blitt tilskrevet arbeidet som tyskerne igangsatte ved okkupasjonen av Norge. I dette kapittelet skal vi se på om den økte sysselsettingen kan forklare hele nedgangen i fattigvesenet på 100.000 mennesker.

I all hovedsak kommer kapittelet til å basere seg på Statistiske meddelelser og Morten Tuvengs *Arbeidsløshet og beskjeftigelse i Norge før og under krigen: En statistisk analyse med henblikk på beskjeftigesspørsmålet etter krigen*.¹⁵⁴ Tuveng bruker cirka en tredjedel av boken til å beskrive den endringen som skjedde innenfor arbeidsmarkedet under okkupasjonen. Sammen med hans funn skal jeg også bruke Hans Luihns *Arbeid og samfunn. Arbeidsmarkedspolitik i Norge gjennom 100 år*,¹⁵⁵ som også til dels ser på forholdene under krigen.

Invasjonen

Invasjonen i 1940 førte til en akutt arbeidsledighet da usikkerhet og forvirring førte til at tusenvis av mennesker ble oppsagt og permittert som resultat av innskrenkninger på arbeidsplasser. Arbeidsløshetsstrygden som etter planen skulle begynne med sine utbetalinger i mai ble stoppet på grunn av frykt for at trygden ikke hadde fått store nok reserver til å håndtere den økte mengden med arbeidsledige. Mange var derfor nødt til å søke hjelp hos fattigvesenet. Antallet førstegangsunderstøttede arbeidsledige økte fra 9.000 i 1939 til over 20.000 i 1940.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Tuveng 1946

¹⁵⁵ Luihn 1981

¹⁵⁶ Statistiske meddelelser 1940 og 1941

Tabell 4.1 Antall fattighjelpsunderstøttede 1939-1945							
År	1939	1940	1941	1942 ¹⁵⁷	1943	1944	1945
Førstegangsunderstøttede arbeidsledige	9 022	20 225	3 162	379	115	59	Rundt 70
Førstegangsunderstøttede med andre årsaker	5 839	8 538	4 940	3 536	3 351	3 247	Ukjent
Førstegangsunderstøttede til sammen	14 861	28 763	8 102	5 214	4 565	4 182	6 605
Totalt antall understøttede	137 840	151 324	91 716	63 939	54 358	49 388	49 756
Kilde: SSB Statistiske meddelelser. Antall fattigunderstøttede 1939-1945							

Den store økningen som reaksjon på invasjonen ble kortvarig som det kommer frem av tabellen nedenfor. Administrasjonsrådet, som var et organ som ledet siviladministrasjonen i den tyskokkuperte delen av Norge fra april til september 1940, iverksatte et forbud mot driftsstans allerede 4. mai samme år. Forbudet gav de nylige oppsagte jobbene tilbake på de samme betingelsene som de hadde hatt før invasjonen. Antallet fattigunderstøttede gikk derfor raskt tilbake.

I tabellen nedenfor har vi de innsendte oppgavene fra kommunene over antallet arbeidsledige under okkupasjonen. Vi ser at selv om antallet arbeidsløse gikk sterkt opp de første månedene etter invasjonen, så sank det utover året. Dette skyldes både forbudet mot driftsstans, og at andre arbeidsløse fikk seg arbeid hos de tyske styresmaktene.

¹⁵⁷ Det ble foretatt endringer i hvordan man registrerte de førstegangsunderstøttede i 1942. Mens man tidligere hadde regnet alle inn i kategoriene «arbeidsledige» og «andre årsaker», holder man nå dem uten hjemstavnsrett utenfor disse inndelingene.

Tabell 4.2 Antall helt arbeidsløse etter oppgaver fra alle kommuner 1940- 1945					
Måned	1940	1941	1942	1943	1944
Januar	43 958	40 956	13 202	1 236	391
Februar	42 835	42 227	13 761	903	359
Mars	42 748	42 514	13 879	630	308
April	50 240	33 556	5 962	359	192
Mai	60 596	16 571	2 636	331	
Juni	54 674	8 446	1 424	198	
Juli	45 980	8 882	916	183	
August	38 047	6 201	1 054	243	
September	33 493	5 650	888	240	
Oktober	32 708	6 664	1 095	337	
November	33 727	8 132	1 088	267	
Desember	33 972	10 374	1 054	321	
Gjennomsnitt	42 746	19 181	4 747	437	
Kilde: Morten Tuveng 1946: 98					

De fleste bedriftene satt inne med et forholdsvis stort råstofflager da erfaringene etter 1. verdenskrig hadde lært dem at det var viktig å hamstre i tilfelle krig. Dette gjorde at det var mulig å fortsette produksjonen uten nye tilførsler.¹⁵⁸ Dessuten hadde det i 1939 blitt opprettet et forsyningsdepartement i forbindelse med krigsutbruddet som blant annet tok seg av industriforsyning, proviantering, rasjonering.¹⁵⁹ Departementet bidro derfor til at Norge hadde gode forutsetninger i forhold til varelagre.

Allerede 14. oktober 1940 startet tvangsdirigeringen av den norske arbeidskraften, da det ble vedtatt en forordning om arbeidsformidling. Det skulle opprettes offentlige arbeidskontor

¹⁵⁸ Luihn 1986: 138

¹⁵⁹ <http://snl.no/Forsyningsdepartementet>. (06.08.2013)

rundt om i landet som skulle ha kontroll på arbeidsmarkedet og de arbeidsløse på stedet. På den måten skulle det bli lettere å koble arbeider og jobb sammen på en mer effektiv måte. Det var viktig for okkupasjonsmakten å flytte arbeidsstokken i den retningen som de så mest formålstjenlig. Arbeidskontorene var pålagt å sende inn oppgaver over de ledige noe som skulle sikre kontroll over disse. «Alle arbeidsføre arbeidstakere som er eller heretter blir arbeidsløse, skal straks melde seg til den offentlige arbeidsformidling.»¹⁶⁰ Arbeidsgivere fikk ikke lengre lov å ansette noen uten tilvisning fra arbeidskontoret. Dette ble i stor grad ignorert, til tross for bestemmelse om straff for dem som ikke overholdt reglene.

Det ble også innført en rekke andre lover og bestemmelser som skulle sørge for at den norske arbeidsstokken skulle følge tyske interesser, på den måten skulle Norge bli en bidragsyter til stortyskland. De første lovene gikk ut på praktiske ordninger, som at arbeidsføre arbeidsledige ble pålagt å melde seg til arbeidsformidlingen i kommunen. Senere lover gikk i større grad ut på å kontrollere arbeidsstokken. Okkupasjonsstyret utformet blant annet særegne regler for folk som jobbet innenfor jordbruk, skogbruk eller fiskeri. Disse hadde ikke lengre lov til å bytte yrke da jobben deres var viktig for forsyning av mat og andre nødvendige varer til Norge og Nazi-Tyskland.¹⁶¹

Får å få kontroll over arbeiderne tydde man til trusler om represalier. Allerede 23. mai gikk Fylkesmannen i Møre og Romsdal ut med en kunngjøring angående hva arbeidsledige kunne forvente seg hvis de ikke fulgte instruksjoner:

En arbeidsledig, som nekter å utføre anvist arbeide, fratras av arbeidsformidlingsnemda retten til å tildeles rasjoneringskort for kaffe og sukker for seg selv og dem vedkommende er forsørger for. Etter innstilling av nemda kan fylkesmannen også nekte disse understøttelse etter fattigloven. Overfor personer som nekter å utføre anvist arbeide blir fattiglovens paragraf 44 og løsgjengerlovens paragraf 2 straks å bringe i anvendelse, hvor dertil er anledning.¹⁶²

Folk skulle på denne måten skremmes til å gjøre det arbeidet som en hadde fått beskjed om. De som ikke fulgte pålegg om å melde seg eller ta de jobbene de ble gitt, kunne straffes med

¹⁶⁰ § 1 i forordning om arbeidsformidling av 8. oktober 1940. Gjengitt i Direktoratet for arbeidsformidling 1948: 57

¹⁶¹ Tuveng 1946: 102

¹⁶² Iversen, Jostein 1994: 210. Hentet i RB (Møre og Romsdal fylke, 23. mai 1940- Trygve Utheim)

bøter eller fengsel,¹⁶³ eller nektes rasjoneringer og understøttelse, som det ble kunngjort i ovenfor.

Det skjedde en forskyvning i arbeidslivet som var tilpasset den tyske krigsøkonomi. Tusenvis av mennesker fikk seg arbeid innenfor bygg og anlegg, som skulle gjenbygge de bombede byene og skape Festung Norwegen, som var en del av Anlantikwall, et festningsanlegg laget for å hindre alliert invasjon. I den norske delen ble det i løpet av okkupasjonen bygd mer enn 350 kystfort, 20 flyplasser og en rekke radaranlegg og sperreanlegg. I tillegg hadde tyskerne en stor satsing på utbygging av jernbanen.¹⁶⁴ I 1939 var det rundt 70.000 mennesker ansatt i bransjene, mens det i november 1940 var 120.000 ifølge Arbeidsformidlingsdirektoratets statistikk.¹⁶⁵ Den store gruppen arbeidere som ble rekruttert, kom fra forskjellige yrkesgrupper. Mange var nok arbeidsledige, andre var fiskere eller bønder som tok seg ekstrajobb for å ta del i de skyhøye lønningene som ble utbetalt av tyskerne for å sikre seg nok arbeidskraft.

Som i mange andre land i krig endret kjønns sammensetningen seg på mange arbeidsplasser. Menn ble i større grad rekruttert til hardt arbeid som i bygningsbransjen, veibygging, osv. som et resultat måtte kvinner i mange tilfeller ta over det mindre krevende fysiske arbeidet. Før invasjonen hadde det vært en lav kvinnedeltakelse i arbeidslivet, noe som hadde blitt forsterket av arbeidsledigheten i mellomkrigstiden. Det var viktigere at flere hovedforsørgere var ute i arbeid, enn at kvinner med menn skulle arbeide. Da det ble mangel på arbeidskraft ble det et oppsving i antallet arbeidende damer. Som resultat av økt kvinnesysselsetting ble det i årene 1940-1944 en vekst blant kvinner som var dekket av arbeidsløshetsstrygden, på 7,4 %.¹⁶⁶

¹⁶³ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Naeringslivet/Sysselsetting-og-arbeidsformidling>. (14.07.2013)

¹⁶⁴ <http://home.hib.no/mediesenter/krigsminne/festung-norwegen/norwegen01.htm> (04.11.13)

¹⁶⁵ Tuveng 1946: 126

¹⁶⁶ Tuveng 1946: 154

Full sysselsetting fra 1941-1942

I 1941 ble det en betraktelig forbedring i forhold til året før når det gjelder sysselsetting og antallet understøttede hos fattigvesenet. Nedgangen skyldtes i stor grad en fortsatt økning i sysselsettingen som et resultat av krigstilstanden. Hvis vi ser året i sin helhet minsket antallet registrerte arbeidsløse med 23.500 mennesker. Dette tilsvarte i overkant av en halvering fra 1940 og etterlot 19.200 registrerte arbeidsløse hos arbeidsformidlingen.¹⁶⁷ I takt med dette skjedde det også en stor nedgang i antallet fattigunderstøttede. Det var nå totalt 91.700 hovedpersoner som mottok fattighjelp, av disse var det kun 3.162 registrerte førstegangsunderstøttede arbeidsledige personer.¹⁶⁸

Allerede i november gjeninnførte Sosialdepartementet arbeidsløshetsstrygden som tidligere hadde blitt suspendert. Selv om denne i all hovedsak var basert på den gamle arbeidsløshetsstrygden som ble utsatt ved invasjonen, så var det også en utvidelse av antallet stønadsberettigede ved at inntektsgrensen ble senket til også å gjelde lønnsklasse 1 i syketrygden, de som tjente 300-600 kroner i året. Dessuten økte antallet sysselsatte. Antallet medlemmer av arbeidsløshetsstrygden økte fra rundt 449.000 i 1939, til 464.200 i 1940.¹⁶⁹ Stønadsattsene ble redusert med 25-30 % for enslige og det skjedde en økning i premieinnbetalingene på rundt 163 %. Karantenetiden ble forlenget til 12 dager og den maksimale stønadstiden ble redusert fra 15 til 12 uker. Utbetalingene av arbeidsløshetsstrygden i slutten av 1940 kan ha resultert i nedgangen i antallet førstegangsunderstøttede.¹⁷⁰

Arbeidsløshetsstrygdene fikk innvilget dagpenger ved arbeidsløshet under visse forutsetninger. Blant annet måtte den ledige ha mistet jobben og ikke sagt opp frivillig. Han måtte ha hatt trygdepliktig arbeid i minst 45 uker i løpet av de siste 4 år, måtte ha vært arbeidsledig en viss periode og være meldt opp som arbeidssøker ved et arbeidskontor. Hvis den trygdede hadde mottatt støtte i 12 uker i løpet av 12 måneder, måtte han være i arbeid i 15 uker i løpet av to år, før man kunne legge frem et nytt krav. Den arbeidsledige fikk heller ikke trygd hvis han nektet å ta imot den jobben som arbeidskontoret anviste ham.¹⁷¹

¹⁶⁷ Tuveng 1946: 98

¹⁶⁸ Statistiske meddelelser 1943

¹⁶⁹ Direktoratet for arbeidsløshetsstrygd 1948: 29

¹⁷⁰ Direktoratet for arbeidsløshetsstrygd 1948: 15

¹⁷¹ Lover og forordninger M.V 1939-1941. 1942

Tabell 4.3 Mottakere av dagpenger av arbeidsløshetsstrygden ved utgangen av hver måned 1941- 1945.					
Dato	1941	1942	1943	1944	1945
31/1	¹⁷² 5.147	4.077	438	245	371
28/2	8.312	5.902	474	240	398
31/3	9.442	7.243	294	190	472
30/4	7.090	4.373	205	159	209
31/5	4.214	1.940	168	156	395
30/6	2.107	1.127	130	106	3.051
31/7	4.840	783	119	¹⁷³	5.052
31/8	2.340	601	112	99	5.037
30/9	1.280	374	124	104	4.474
31/10	1.101	268	150	125	5.109
30/11	1.442	293	163	138	6.482
31/12	2.404	337	227	242	9.637
Kilde: Direktoratet for arbeidsledighetstrygd 1948: 51					

Vi ser i tabellen at det i de første månedene etter utbetalingsstarten var forholdsvis høye antall trygdemottakere, med en topp i mars 1941 med 9.442 trygdemottakere. Dette tilsvarte rundt 1,8 % av de samlede arbeidsledighetstrygdede.¹⁷⁴ Til tross for at det ikke var alle arbeidsledige som oppfylte kriteriene for trygdeutbetalinger, så førte nok trygden til at en rekke mennesker slapp å ty til fattigvesenet.

Det mest tydelige i denne tabellen er endringen som skjedde i 1941/42, til tross for at det var store sesongmessige svingninger, var det en rask nedgang i trygdemottakere. Dette er trolig som et resultat av økt sysselsetting kombinert med arbeidstiltakene som styresmaktene iverksatte. Etter denne juni 1942 hadde trygden nesten ingen betydning frem til frigjøringen i 1945.¹⁷⁵

¹⁷² Første utbetaling av trygden kom i desember 1940. Da var det 2.148 mottakere av arbeidsløshetsstrygd.

¹⁷³ Oppgave mangler

¹⁷⁴ Direktoratet for arbeidsledighetstrygd 1948

¹⁷⁵ Sysselsetting og arbeidsløshet for desember 1942. 1943

En annen årsak til nedgangen i antallet arbeidsledige under okkupasjonen kan skyldes at mange av de drikkfeldige og dovne var registrert som arbeidsledige i mellomkrigstiden. På grunn av den store pågangen hos fattigvesenet i hadde det vært lett for dem som tidligere ville blitt registrert som drikkfeldige eller dovne å skylde på arbeidsledighet som årsak til trang. I *Beretning om Oslo kommune* står det at store deler av de drikkfeldige ble borte fra fattigvesenet på grunn av lettere arbeidsforhold, og en frykt over muligheten for å bli tatt i forvaring. Det sto videre at mennesker som hadde vært avhengig av fattigvesenet i en årrekke plutselig klarte seg på egen hånd.¹⁷⁶

27. mars 1941 ble det innført en forordning om begrensning i retten til å bringe arbeidsforhold til opphør. Denne forordningen var med på å binde arbeiderne til arbeidsplasser som tyskerne anså som viktige næringer og bedrifter. Forordningen skulle blant annet hindre at arbeidere skiftet arbeid fra ordinært til krigsviktig arbeid, for å motta en bedre betaling.¹⁷⁷ Forordningen skulle blant annet sikre at jordbrukerne og fiskerne holdt seg i yrkene, da de var viktige for forsyningen til Norge og Tyskland.

Videre innstramminger i arbeidsmarkedet skjedde 9. juli ved forordningen om arbeidshjelp til særlig samfunnsviktige arbeidsoppgaver. Som et resultat av denne bestemmelsen kunne Direktoratet for arbeidsformidling og arbeidsløshetsstrygd utskrive vanlige sivile til å utføre virksomhet som Sosialdepartementet mente var «samfunnsmessig betydningsfull». Dette gjaldt i særlig grad jordbruk og skogbruk der det var en mangel på arbeidskraft. Denne loven gjorde det mulig å tvangsoverføre arbeidere til nærmest hvilket som helst arbeid. Hvis noen ikke møtte opp, kunne politiet bringe dem til henvist arbeidssted.¹⁷⁸

Som vi har tidligere har sett på så virket det som om det var en sammenheng mellom antallet arbeidsløse og antallet med andre årsaker til understøttelse i den andre halvdel av mellomkrigstiden. Min teori er at det hadde sammenheng med forsørgelsesplikten. På grunn av den høye arbeidsledigheten hadde ikke familiemedlemmer med forsørgelsesplikt mulighet til å ta seg av sine gamle og syke, så når arbeidslivet i mellomkrigstiden hadde sine opp og nedturer på grunn av kriser og arbeidskonflikter, økte antallet «andre». Men i 1941 var arbeidsledigheten så lav at antallet førstegangsunderstøttede med andre årsaker til nød overgikk den. Korrelasjonen var brutt, noe som holdt seg gjennom resten av

¹⁷⁶ BOK. bd II, 1952: 517

¹⁷⁷ Luihn 1986: 141

¹⁷⁸ Luihn 1986: 141

okkupasjonsårene.¹⁷⁹ Dette er ikke en falsifisering av teorien, da antallet «andre» også hadde en nedgang i perioden. Det vil alltid finnes dem som ikke har slektninger til å understøtte seg enten på grunn av inntekt eller på grunn av manglende slektninger. Det ble en mindre andel av midlertidige understøttede i okkupasjonstiden, og en høyere andel med faste understøttede som gjerne besto av eldre, foreldreløse og kronisk syke.

Nedgangen i arbeidsledigheten fortsatt i 1942. Det var et årsgjennomsnitt på 4.747 som hadde meldt seg arbeidsløse. Og mars 1942 var den siste måneden med et uforholdsmessig høyt antall arbeidsledige med 13.900, før antallet sank først til 6.000, så ned til rundt 1.000, de følgende månedene. Det høye tallet i begynnelsen av året var et resultat av sesongledighet.¹⁸⁰

Det ble foretatt noen endringer med tanke på hvordan man førte oppgavene i Statistiske meddelelser i 1942. Endringen førte til at det kun blant dem med hjemstavnsrett ble spesifisert årsak til nød. Denne nye ordningen skulle sikre at det ikke ble noen dobbelttelling, som har forekommet tidligere år. Disse endringene hindrer oss i å se årsaken til nød blant et større antall mennesker som mottok stønad i en by de ikke hadde hjemstavnsrett i.¹⁸¹

For året 1942 var det registrert cirka 1.300 førstegangsunderstøttede arbeidsledige uten hjemstavn i kommunen,¹⁸² mens det var 379 registrerte førstegangsunderstøttede arbeidsledige med hjemstavn i kommunen de ble understøttet i. Årsakene til det forholdsvis høye antallet arbeidsledige førstegangsmottakere uten hjemstavn kan skyldes flere forhold. Det er sannsynlig at disse ikke har samme sikkerhetsnett som personer som er vokst opp i samme by som de bodde i. Det var derfor færre muligheter til hjelp hvis man havnet i en situasjon der man ikke hadde inntekt, som blant annet ved arbeidsledighet. Disse ville nok ikke ha søkt om hjelp hvis de hadde noen annen mulighet. Manglende nettverk blant dem uten hjemstavn kan ha vært en medvirkende årsak til at de måtte melde seg arbeidsledige. I mange tilfeller klarte de arbeidsledige å skaffe seg jobb utenom arbeidsløshetskontorene. På den måten unngikk de å bli satt til et arbeid som de ikke ønsket, vanligvis ufaglært arbeid som veibygging og lignende.¹⁸³ Antallet mennesker som mottok fattighjelp uten hjemstavnsrett var synkende i hele krigstiden. Det kan delvis forklares med den lave arbeidsledigheten, og at folk ikke i like stor grad som før søkte til de store byene i håp om å finne arbeid.

¹⁷⁹ Statistiske meddelelser 1943

¹⁸⁰ Tuveng 1946: 98

¹⁸¹ Statistiske meddelelser 1943

¹⁸² Statistiske meddelelser 1943

¹⁸³ Tuveng 1946: 99

Hvis vi summerer tallene for førstegangsundestøttede med og uten hjemstavnsrett i kommunene, får vi et større sammenligningsgrunnlag i forhold til tidligere år. Vi kommer til cirka 1.700 førstegangsundestøttede arbeidsledige i 1942, som mottok hjelp fra fattigkassen. Det tilsvarer likevel nesten en halvering i forholdet til året før.

Arbeidskraftmangelen ble stadig økende, og førte til stadig flere forordninger for å utskrive arbeidere. Etter hvert som okkupasjonen vedvarte, begynte stadig flere norske arbeidere å rømme fra tyske arbeidsplasser. Det ble da innført bestemmelser om tildeling av arbeidskort og ukesrasjoneringskort gjennom bedrifter. Dette skulle hindre arbeiderne i å dra, ved at de ikke fikk utdelt rasjoneringskort om de ikke gjorde den jobben de var ansatt for å gjøre. I tillegg beholdt bedriften et arbeidskort med informasjon om arbeidstakeren.¹⁸⁴ Dette kortet var nødvendig hvis de skulle få seg en ny lovlig arbeidsplass.

21. desember 1942 ble det innført en midlertidig lov om arbeidsplikt. Denne loven sa at ikke-nødvendig arbeidskraft kunne settes inn i annet arbeid, som ble ansett som viktige for stats- og samfunnsinteressene. De som ble valgt ut til å gjennomføre anvist arbeid, var pålagt å møte opp til rett tid og sted, hvis de ikke dukket opp var det politi eller lensmann sin oppgave å anbringe dem til arbeidsplassen.¹⁸⁵ I 1942 er det registrert 56.000 effektive pålegg om arbeid fra de lokale formidlingsorganer. Disse tallene er ikke helt korrekte, men gir et visst innblikk i den motviljen som vokste frem mot arbeidsformidlingen og myndighetene. Det er ikke regnet med dem som ikke var effektive ved at arbeiderne fikk sykemelding eller hadde rømt til skogs.¹⁸⁶

I 1943 fortsatte nedgangen i antallet registrerte arbeidsledige, og de kommunale arbeidskontorene rapporterte et årsgjennomsnitt på bare 437 arbeidsløse mennesker.¹⁸⁷ Av disse var det 115 personer som hadde hjemstavnsrett i kommunene og mottok fattighjelp for første gang de siste 5 årene. Det fantes 1.100 som ikke hadde hjemstavn, men som mottok hjelp på grunn av arbeidsløshet.¹⁸⁸ Dette til tross skjedde det en nedgang i antallet arbeidsløshetstrygdede fra året før på rundt 6.400 mennesker, til 539.600. I de følgende årene fortsatte nedgangen i antallet arbeidsledighetstrygdede. I 1944 hadde det forsvunnet rundt

¹⁸⁴ Luihn 1986: 141

¹⁸⁵ Tuveng 1946:107

¹⁸⁶ Direktoratet for arbeidsformidling 1948: 63

¹⁸⁷ Tuveng 1946

¹⁸⁸ Statistiske meddelelser 1944

25.000 i forhold til rekordåret 1942.¹⁸⁹ Morten Tuveng begrunnet nedgangen med at det skjedde en forskyvning innenfor arbeidsmarkedet. Stadig flere søkte seg ut av bygg- og anleggsbransjen, som var trygdepliktig, og over til fiske, jordbruk og skogbruk, enten frivillig eller ved utskrivning. Denne bransjen hadde ingen forpliktelse til medlemskap i arbeidsløshetsstrygden, og dette kan dermed være en årsak til nedgangen. I tillegg var det andre grupper som forsvant ut av ervervsbefolkningen. På grunn av en stadig økende motvilje mot styresmakten og en frykt eller motvilje til å bli plassert til ethvert arbeid var det nok en rekke mennesker som holdt seg utenfor arbeidslivet, noen ble fengslet og andre igjen rømte til utlandet.¹⁹⁰

Som en reaksjon på tyskernes krigsanstrelgelser ble det innført lov om alminnelig nasjonal arbeidsinnsats 22. februar 1943. Dette kom som en reaksjon på de tyske nederlagene, og spesielt som en følge av tapet i Stalingrad. Man anså det som viktig å «sette inn alle krefter inn i den kamp på liv og død som Europa fører mot bolsjevismen».¹⁹¹ Sosialdepartementet fikk fullmakt til å utskrive «all arbeidskraft som ikke er fullt utnyttet eller brukes til arbeid som nå ikke er nødvendig».¹⁹² Denne loven skulle i forhold til tidligere lignende lover, gripe dypere inn i enkeltindividers liv, og den skulle håndheves på en strengere måte enn tidligere lover. Menn i alder 18-55 og kvinner i alderen 21- 40 år måtte melde seg til registrering hos arbeidsformidlingen, noe som skulle føre til en bedre registrering av arbeidsstokken i forhold til arbeidskraft i primærnæringene. De fleste ble derimot plassert i bygg- og anleggsvirksomhet ved Organisation Todt sine anlegg.¹⁹³ Arbeidsføre kvinner og menn, med visse unntak, var pliktig til å gi myndighetene opplysninger som kunne være av interesse for eventuell utskrivning. Dette skulle gi myndighetene en større oversikt over arbeidskraft som kunne brukes til krigsviktige formål.¹⁹⁴

Handelsdepartementet fikk i oppgave å peke ut bedrifter som ikke var av avgjørende betydning. De fikk også ansvar for å påby flere arbeidsplasser til å legge om til felles drift.¹⁹⁵ Hele det norske næringsliv og arbeidstakere skulle bidra for å bedre Tysklands krigføring. De

¹⁸⁹ Direktoratet for arbeidsledighetstrygd 1948: 29

¹⁹⁰ Tuveng 1946: 153

¹⁹¹ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Naeringslivet/Syssetting-og-arbeidsformidling> (01.10.2012)

¹⁹² <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Naeringslivet/Syssetting-og-arbeidsformidling> (01.10.2012)

¹⁹³ <http://snl.no/arbeidsinnsats> (20.02.2013)

¹⁹⁴ Aukrust og Bjerve 1945

¹⁹⁵ Luihn 1986: 152

som loven gjaldt, skulle sende inn skjemaer med personalia. Dette ble i stor grad sabotert da man lurte til seg flere skjemaer enn man trengte, slik at det ble mangel på dem. I tillegg ble det i stort omfang sendt inn falske lister for å skape merarbeid for tyskerne.¹⁹⁶ Hvis noen prøvde å forlate arbeidsstedet, ble de hentet av politiet og sendt tilbake.¹⁹⁷ Det ble registrert 84.800 effektive pålegg i 1944. De fleste av disse påleggene kom de første månedene etter utskrivningen. Loven fikk altså ikke den innvirkningen som myndighetene hadde håpet.¹⁹⁸

Hvis vi sammenligner året 1944 med 1938, kan man se en økning i sysselsetting innenfor industri og håndverk på 10 %. Denne økningen var i all hovedsak innenfor krigsviktige områder. Soldatenes store innvirkning kan lett ses når den største økningen var innenfor vaskerier og renserier som forsynte de tyske troppene med rent tøy.

Den relative økingen i industrien har blitt sett på som et resultat av forbud mot å si opp arbeidere uten godkjenning, fremstilling av erstatningsvarer for varer man ikke klarte å produsere eller importere, og som et resultat av en redusert arbeidseffektivitet. Dette kunne ha mange årsaker, blant annet mangel på reservedeler for reparasjoner, vedfyring istedenfor kullfyring og lavere arbeidseffektivitet på grunn av motvilje mot okkupasjonsmakten. Spesielt gjaldt det «gå sakte aksjoner» i bedrifter som var av viktighet for tyske interesser.¹⁹⁹

I mai 1944 begynte en arbeidsmobilisering av norsk ungdom. Alle menn født i 1921, 1922 og 1923 skulle utskrives til nasjonal arbeidsinnsats, med noen unntak. Ved å utelate å møte opp fikk mennene ikke utlevert rasjoneringskort. Frykten var stor for at årskullene skulle sendes til fronttjeneste på tysk side.²⁰⁰ Med bakgrunn i frykt for fronttjenesten ble mobiliseringen sabotert på flere plan.²⁰¹ Hundrevis av ungdommer stakk til skogs, og kontorene med dokumenter angående mobiliseringen ble bombet.²⁰²

I slutten av 1944 begynte industriproblemene å vise seg for alvor. Manglende forsyninger, dårlige erstatningsvarer og mangel på slidedeler førte til at næringslivet måtte si opp folk da produksjonen begynte å synke. Arbeidskraftmangelen som hadde gjort seg gjeldende de

¹⁹⁶ Luihn 1986: 154

¹⁹⁷ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Naeringslivet/Sysselsetting-og-arbeidsformidling> (01.10.2012)

¹⁹⁸ Direktoratet for arbeidsformidling 1948: 65

¹⁹⁹ Luihn 1986

²⁰⁰ Direktoratet for arbeidsformidling 1947. 1948: 65

²⁰¹ Luihn 1986: 154

²⁰² <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Naeringslivet/Sysselsetting-og-arbeidsformidling> (24.9.2013)

tidligere okkupasjonsårene, begynte i slutten av 1944 å endre seg. I stedet for begynte man å registrere en økende arbeidsledighet.²⁰³

Det ble utskrevet 55.700 effektive pålegg om arbeid, dette året.²⁰⁴ Nedgangen fra året før kan skyldes enten at det var færre som uteble fra arbeidet de var satt til, eller at det var flere ineffektive pålegg. Det siste er mest trolig da arbeidsmobiliseringen av norsk ungdom skapte stor frykt, spesielt blant de utskrevne, men også blant andre for å bli satt til fronttjeneste. Frykten vil nok i større grad enn motvilje føre til at folk holdt seg unna og ikke kom tilbake når de først unnlot å møte opp til arbeidet.

I «Meldingsblad for arbeidsformidling og arbeidsledighetstrygd» kom det i første nummer i 1945 frem en pessimisme i forhold til den fremtidige arbeidsledigheten.

*Svikten i kulltilførselen, vareknapphet for øvrig og transportvanskene i sin alminnelighet fører til at atskillig arbeidskraft blir ledig, og det ser ut til at det ikke vil vare lenge før vi igjen kan begynne å tale om virkelig arbeidsløshet.*²⁰⁵

I 1945 ble sabotasjen av de nazistiske lover og forordninger mer synlig. Man visste at tyskerne holdt på å tape krigen. Det ble likevel gitt 18.000 effektive pålegg om arbeid de fem månedene før tyskerne overgav seg.²⁰⁶

Mørketallene

I en beretning omkring sysselsettingen under okkupasjonen fortelles det en historie om en nazistisk minister som holdt et foredrag og skrøt over at NS hadde avskaffet arbeidsløsheten. En av de tvangsinnkalte tilhørerne reiste seg og uttalte: «Ein høyrer aldri om arbeidsløyse millom trølar».²⁰⁷ Denne historien er nok et illustrerende bilde på hvordan mange følte det utover okkupasjonstiden. I begynnelsen var motstanden mindre, folk fikk seg arbeid, og mye av mellomkrigstidens elendighet forsvant. Arbeidsledigheten var på et så og si utryddet og 100.00 mennesker hadde forsvunnet fra fattigvesenet. Men som vi har sett ble det en stadig økende motvilje mot å hjelpe okkupasjonsmakten. Samtidig førte frykten for tvangsutskrivninger til at færre møtte opp til utskrevet arbeid.

²⁰³ Tuveng 1946: 156

²⁰⁴ Direktoratet for arbeidsformidling 1948: 68

²⁰⁵ Meldingsbladet nr. 1 1945 gjengitt i Luihn 1986: 167

²⁰⁶ Direktoratet for arbeidsformidling 1948: 69

²⁰⁷ Direktoratet for arbeidsformidling 1948: 15

Som vi har sett tok okkupasjonsmakten i bruk stadig kraftigere tiltak for å sikre arbeidskraft til de bedriftene og de yrkene som de mente hadde behov for arbeidskraft. Spesielt Lov om nasjonal arbeidsinnsats i 1942 førte til økt mulighet for bruk av tvangstiltak.

Det er i dag vanskelig å forestille seg den frykt som fantes i den norske befolkningen. En okkupasjonsmakt kom til landet og tok for seg av de ressursene som fantes, både i form av ting, og i form av arbeidskraft. Selv om tyskerne hadde et forholdsvis vennligsinnet syn på nordmenn og gjerne ville ha ariske allierte, ble det stadig mer tydelig at det ikke kom til å stoppe dem fra å utnytte det landet hadde å by på, med alle mulige midler. Etter hvert som okkupantene ble stadig mer desperate førte de en stadig tøffere holdning mot Norges innbyggere. Tiltakene for å få norsk arbeidskraft i deres tjeneste ble stadig mer intens, noe som blir tydelig etter hvert som midlene de utnyttet seg av ble stadig mer påtrengende.

En må imidlertid ikke glemme at mange ledige av forskjellig grunner har unnlatt å melde seg til arbeidskontorene. Årsaken er vel som oftest at de ikke har ønsket å bli satt til et hvilket som helst arbeid. De makthavendes dirigering av arbeidskraften ut fra egne krigsbetonte behov og uten hensyn til arbeidssøkerens ønske eller krav har fått folk til mest mulig å unngå den offentlige arbeidsformidling²⁰⁸

Frykten for å pådra seg en uønsket oppmerksomhet førte til at mange mennesker unnlot å dra til både til arbeidskontorene og til fattigvesenet ved arbeidsløshet, for der ble de sannsynligvis registrert, rapportert²⁰⁹ og sendt til arbeidskontorene. Som vi skal se på senere i oppgaven kunne spesielt arbeidsføre menn bli registrert i egne lister eller vist vekk fra fattigvesenet og henvist til arbeidskontorene. Muligheten for å bli tvunget til å gjøre krigsnyttig arbeid for den tyske styresmakten var absolutt til stede. For andre var frykten for å kunne bli utplassert på fronten så stor at de unnlot å melde seg som arbeidsledige, selv om det betydde å gi fra seg trygderettigheter²¹⁰ og mulighet for fattigstøtte.

Ønsket om fullstendig kontroll fra myndighetenes side kan ses ved de 250 lovene og forordningene som ble iverksatt under okkupasjonsårene. De som ikke fulgte pålegg kunne i verste fall straffes med fengselsstraff. I og rundt Bodø kommune var det en rekke fengsler og arbeidsleirer. I en oversikt over frigitte fanger fra Straumøya, utenfor byen, var det et høyt

²⁰⁸ Tuveng 1946: 99

²⁰⁹ Oslo byarkiv, Granskningskommisjonen fra Oslo kommune 1945, Forsorgsvesenet, Resume over året 1942 over Innførelse av bedre sosiale forhold for fattigunderstøttede og endring i tidligere regler.

²¹⁰ Tuveng 1946: 99

prosentvis antall av menn som hadde blitt fengslet som resultat av arbeidsfravikelse. Jeg har bare tallene for høsten 1943, men her kommer det fram at det av 13 løslatte fanger var åtte som ble arrestert som resultat av arbeidsfravikelse.²¹¹ Dette gir en indikasjon på at det må ha vært et forholdsvis stort antall mennesker som prøvde å holde seg utenfor arbeidsstyrken eller å nekte å gjøre tildelt arbeid. I Bodø kommune var det et press på fattigvesenet for å dekke hjemreise til de frigitte fangene, da de ble løslatt uten midler til å betale for hjemreise.²¹²

Arbeidsledighet som årsak til nedgangen i fattigvesenet

Tusenvis av mennesker kom seg i arbeid og bort fra fattigvesenet ved å ta seg godt betalte jobber, blant annet i anleggsarbeid for tyske og norske entreprenører. Akkurat hvor mange som fikk seg jobb, vet vi ikke, men ifølge beregninger gjort av Morten Tuveng var det rundt 50.000 nye sysselsatte, hvis vi regner med tilgangen av ny arbeidskraft og antallet arbeidsledige fra mellomkrigstiden, og trekker fra de som reiste fra landet eller på annen måte forsvant fra arbeidslivet.²¹³ Den registrerte arbeidsledigheten forsvant, sammen med mye av nyrekrutteringen til fattigvesenet. Men hvis Morten Tuvengs beregninger på 50.000 nye sysselsatte er korrekte, kan ikke arbeidsledigheten alene forklare hele nedgangen i fattigvesenet under okkupasjonen.

La oss gjøre et lite regnestykke. Ser vi bort fra det særegne med invasjonsåret og setter 1939 som utgangspunkt for beregningene, var det 138.000 fattigunderstøttede. Hvis vi tenker oss at alle de 50.000 nye sysselsatte var fattigunderstøttet og kom seg bort fra fattigvesenet, er det fremdeles 88.000 understøttede å gjøre rede for. Vi bruker 1920s 50.000 understøttede som et utgangspunkt på et normalt antall fattighjelpsmottakere, siden dette var antallet det siste året før mellomkrigskrisene, og da det dessuten var cirka 50.000 mennesker igjen hos fattigvesenet etter krigen. Gitt de 50.000 nye sysselsatte har vi da en manko på 38.000 mennesker i forhold til antallet fattighjelpsunderstøttede i 1939 som forsvant fra fattigvesenet, av andre årsaker enn økt sysselsetting. Hvis vi fortsetter med Tuvengs beregninger var det rundt 50.000 som forlot landet, ble fengslet eller drept under krigen. Dette var oftest unge mennesker som hadde forutsetninger for å klare seg andre steder. Det er lite trolig at noen uten penger, slik som de fattigunderstøttede arbeidsledige, ville ha flyktet til en høyst usikker

²¹¹ AiN Bodø kommune, fattigstyret. Behandlet i fattigstyrets møte 1944-1945

²¹² AiN Bodø kommune, fattigstyret. Behandlet i fattigstyrets møte 1944-1945

²¹³ Tuveng 1946: 150

tilværelse uten noen garanti for overlevelse, og derfor tror jeg ikke at de 50.000 som forsvant fra arbeidsstyrken ikke har hatt noen særlig innvirkning på nedgangen i fattigvesenet.

Antallet fattigunderstøttede i 1939	138.000
Antallet nye sysselsatte	50.000
Normalledighet	50.000

Antallet fattigunderstøttede som ikke er gjort rede for 38.000

De 38.000 som ikke er gjort rede for, kan ha blitt borte fra listene av forskjellige grunner. De kan ha kommet seg vekk fra fattigvesenet enten som resultat av de sosiale trygdene som hadde blitt innført, på grunn av en bedre familieøkonomi der hovedpersonen hadde god nok økonomi til å forsørge sin familie uten å måtte sende de syke eller eldre til fattigvesenet, eller som et resultat av en endring i postering i kommunene. På den måten kan flere grupper ha kommet seg vekk fra fattigvesenet ved at de fikk økonomisk hjelp gjennom familien, kommunale eller statlige budsjett. Kommunen kan ha nyttet sin gode økonomi til å yte hjelp i andre former. Det kan også se ut til at noe av selve pågangen på fattigvesenet forsvant. Vi skal se nærmere på disse forklaringene senere i oppgaven.

Oppsummering

I løpet av dette kapittelet har vi sett at den registrerte arbeidsløsheten sank voldsomt i okkupasjonsårene. Fra en tilstand med synkende, men med forholdsvis høy ledighet, økte arbeidsledigheten under invasjonen. Kun måneder senere sank antallet til det laveste på mange år. En årsak til at så mange kom seg ut i arbeid var at mange av jobbene som ble skapt ikke krevde noen utdanning, og det ble derfor arbeid til mennesker fra alle grupper i samfunnet. Det førte også til en forskyvning på arbeidsmarkedet, der mange arbeidet i bygg- og anleggsbransjen som trengte folk og var godt betalt. Flere kvinner kom seg også ut i arbeid på grunn av manglende arbeidskraft.

Det ble en stadig økende kontroll av arbeidere, gjennom nye lover og forordninger. Dette må tyde på at styresmaktene mente det var nordmenn som ikke arbeidet nok og på de områdene som de mente det var behov for. Ved å føre en registrering av arbeidere arbeidskontorene kunne man utøve en større kontroll over dem og deres arbeidsinnsats. Ettersom okkupasjonen vedvarte og motstanden mot tyskerne økte, ble det en større motvilje mot å bidra med arbeidskraft som kunne gagne tyskerne. Dette vil nok ha resultert i at flere unnlot å melde seg

arbeidsledig. I tillegg ble det en større frykt for å bli utskrevet til fronttjeneste eller annet krigsviktig arbeid. Hvor mange mennesker som var skjult arbeidsledige under okkupasjonen, vet vi ikke. Men det er rimelig å anta at antallet utgjorde en del, men jeg har ikke tro for at den skjulte arbeidsledigheten bidro til en betydelig nedgangen i antallet fattighjelpsmottakere under okkupasjonen.

Hensikten med dette kapittelet var å finne ut om det kun var den kraftige nedgangen i arbeidsledige som førte til nedgangen i fattigunderstøttede. Til tross for at vi ikke har eksakte tall over hvor mange som var fattigunderstøttet på bakgrunn av ledigheten, så vi i kapittel 2 og 3 at det var over dobbelt så mange førstegangsunderstøttede på grunn av arbeidsledighet, som det var førstegangsunderstøttede av andre årsaker. Det må dermed ha vært et betydelig antall arbeidsløse fattigunderstøttede.

Vi har sett at antallet sysselsatte økte til nye høyder under okkupasjonsårene, ifølge Morten Tuveng var det 50.000 nye sysselsatte under okkupasjonen. Det var 50.000 understøttede både når krisene startet og når krigen var avsluttet, og jeg bruker dermed tallene som normaltall, til tross for at det hadde skjedd en befolkningsøkning i perioden. Hvis alle de nye sysselsatte var fattigunderstøttet i mellomkrigstiden, mangler det fremdeles 38.000 fattigunderstøttede som vi ikke vet årsaken til bortgangen for, selv om den forbedrede familieøkonomien som resultat av den økte sysselsettingen nok i en vesentlig grad hadde påvirkning på antallet fattigunderstøttede. Men ingen av disse årsakene kan nok forklare hele det resterende antallet. Så selv om den økte sysselsettinga hadde en sterk innvirkning på antallet fattigunderstøttede under okkupasjonen, så mener jeg at sysselsettingen ikke forklarer hele nedgangen på 100.000 mennesker.

Kapittel 5. Ny velferd under krigen?

Hensikten med dette kapittelet er å se på hvordan samfunnet utviklet seg under okkupasjonen med tanke på nye sosiale tiltak og helsetilstand, for å se om en eventuell forbedring kunne ha minsket antallet forsorgsstønadsmottakere.

I store deler av litteraturen som finnes om velferdspolitikken, blir de siste årene frem til 2. verdenskrig fremhevet som en tid preget av reformer og økt vilje til utbygging og vedlikehold av velferdsgoder. Men når man kommer til krigen, presenteres et tomrom før man går videre til hva som skjedde etter krigen. Dette kan illustreres ved et sitat fra et kapittel i boka «Sosialhjelp før og nå» som tar for seg tidsrommet 1900-1945. Velferdspolitikken under okkupasjonstiden ble dekt på følgende måte:

De fem okkupasjonsårene 1940-1945 ble et tomrom sosialpolitisk sett.²¹⁴

I de senere årene har man fått et litt mer nyansert blikk på sosialpolitikken under okkupasjonen. Øystein Sørensen forfatter av *Solkors og Solidaritet: Høyreautoritær samfunnstenkning i Norge ca. 1930-1945*²¹⁵, undersøker i boken i hvilken grad NS hadde en videreføring av sosialpolitikken fra mellomkrigstiden under okkupasjonen.

Uansett blir det realhistoriske resultat at Nasjonal Samlings faktiske sosialpolitikk fremviser sterke trekk av kontinuitet med 1930-årene, sterkere enn det partiet selv ønsket.²¹⁶

Som vi skal se i det følgende, var det ikke slik at velferden bare forsvant under okkupasjonsårene. I likhet med den norske stat hadde også Nasjonal Samling, og siden dets sosialdepartement, velferdspolitiske mål som de arbeidet for å gjennomføre. Selv om bare et fåtall av disse målene ble gjennomført, var det klart at det ikke var snakk om noen nedbygging av de sosiale tjenestene vi hadde før krigen, men heller en videreføring av disse.

NS som sosialpolitiske pådrivere?

Tyskland kan på mange måter sies å være den norske velferdsstatens inspirator, da Bismarcks velferdspolitiske reformer på 1880-tallet ble stående som et forbilde for mange sosiale reformer her til lands. Under Hitlers regime fortsatte Tyskland utbygging av velferdsstaten. I hvilken grad denne utbyggingen var brudd eller kontinuitet med landets sosialpolitiske

²¹⁴ Kluge 1979: 71

²¹⁵ Sørensen 1991

²¹⁶ Sørensen 1991: 171

historie, skal jeg ikke gå inn på i denne sammenheng, jeg vil bare poengtere at det finnes ulike synspunkter på det.

Sosialdepartementet ble i mindre grad enn mange andre departementer nazifisert under okkupasjonen. Selv om det var en nazistisk ledelse, så var storparten av de underordnede ansatte vanlige nordmenn. Dette kan illustreres ved at ingen av daværende kommissarisk statsråd Lippestads to ekspedisjonssjefer var medlemmer, kun en av fem byråsjefer, og ingen av de 30 andre ansatte i departementet var medlemmer av NS i 1944.²¹⁷ Likevel ble sosialpolitikken påvirket av den tyske sosialpolitikken, mens man samtidig videreførte den norske linjen.²¹⁸

I all hovedsak var det Sosialdepartementet i samarbeid med Nasjonal Samling som på papiret stod for den sosialpolitikken som ble utformet under okkupasjonen. Men siden partiet i realiteten satt med lite makt, var det kun deler av det sosialpolitiske programmet som kunne gjennomføres. Da Vidkun Quisling hadde liten interesse for sosialpolitiske tiltak, ble det enkelt for den kommissariske statsråd for Sosialdepartementet, Birger Meidell, å få gjennomslag for sine ideer innenfor partiet. Han var svært opptatt av sosialpolitikk og definerte den som:

*alle de forholdsregler som gjennom statens eller andre offentlige institusjoners formidling søkes gjennomført for, i hele samfunnets interesse, å bedre en befolkningsklasse eller hele folkets levevilkår, fortrinnsvis økonomisk, men også med hensyn til opplysning, moral eller alment velvære.*²¹⁹

Meidell var opptatt av at Nasjonal Samling skulle være et parti for arbeideren. Dette skulle praktiseres ved å føre en arbeidervennlig sosialpolitikk, som blant annet innebar økte lønninger, bedre arbeidsforhold og en sterkere innflytelse i samfunnet. Meidell ville også fortsette linjen med trygdealternativer til fattigvesenet.

NS var i all hovedsak positiv til de sosiale reformene som hadde blitt gjennomført på 30-tallet og hadde som mål å videreføre disse når krigen var over, når Rikskommisariatet var avviklet og Nasjonal Samling satt med makten.

²¹⁷ Sørensen 1991: 159

²¹⁸ Seip 1994b

²¹⁹ Sørensen 1991: 103

Som vi har sett på tidligere, gjeninnførte Sosialdepartementet arbeidsløshetsstrygden som hadde blitt avvirket ved invasjonen. Den nye trygden ble utvidet ved at de som hadde vært under inntektsgrensen for deltakelse i arbeidsløshetsstrygden ble innlemmet. Innføringen av loven ble starten på en storstilt plan mot arbeidsløsheten. NS mente det var viktig å ha en god arbeidsløshetsstrygd for arbeidere som ble uforskyldt arbeidsløse. Konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet var utenfor arbeiderens kontroll, og man skulle ha en trygdeordning som sikret at den arbeidsløse slapp «å tigge» fra fattigkassen.²²⁰

I tillegg til trygden, ble også andre arbeidstiltak iverksatt, slik som meldeplikt for de arbeidsledige og lover om arbeidsformidling som skulle sørge for at man beholdt arbeidere i stillinger som var viktige for okkupasjonsmakten. Meidell ville også bruke 40 millioner kroner til ekstra arbeidstiltak som skulle bygge opp infrastruktur og skape arbeidsplasser. Eventuelt overskudd av arbeidsløshetsstrygden skulle også brukes til å skape nye arbeidsplasser. Selv om dette var en tanke som tidligere hadde blitt fremmet av Venstre før krigen, var det NS som fikk «æren» av å innføre loven.

For å få i stand alle disse tiltakene økte man premiene som skulle betales av arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette ble av Meidell fremhevet som noe positivt, da man skapte en større solidaritet ved at de som hadde jobber, fikk lov å hjelpe de arbeidsledige.²²¹

Da Meidell ville gå videre med sine tiltak for en bedre hverdag for arbeidere, ble han stoppet av Rikskommissariatet, som ikke ville ha ekstra utgifter til blant annet høyere lønninger. Okkupasjonen hadde i mange tilfeller redusert lønningene til mange arbeidere, mens utgiftsnivået hadde økt, og det var derfor viktig for Meidell å kompensere for det tapte. Dette førte til en kamp mot okkupasjonsmakten, som brydde seg lite om bedre vilkår for ordinære arbeidere. Frustrasjon over tingenes tilstand gjorde at Meidell trakk seg som kommissarisk statsråd for Sosialdepartementet i september 1941. Han ble erstattet med Johan A. Lippestad, som på langt nær hadde det samme engasjementet som sin forgjenger.²²²

Nasjonal Samlings overordnede plan for sosialpolitikken var av en «positiv karakter».²²³ Man skulle gå aktivt inn for å forhindre blant annet arbeidsledighet og streik. På den måten kunne man skape et bedre samfunn som var bygd opp av rettigheter og plikter. Samfunnet skulle

²²⁰ Sørensen 1991: 107

²²¹ Sørensen 1991: 107

²²² Sørensen 1991

²²³ Sørensen 1991: 113

være preget av en sosial trygghet som skulle sikre arbeid til de arbeidsføre, garantere trygghet ved sykdom, invaliditet, graviditet og for enker og foreldreløse.²²⁴

Krigspensjonen som hadde blitt diskutert før krigen brøt ut i Norge, men det var NS som innførte den 9. desember 1941. Dette var en pensjon for dem som ble skadet under krigshandlinger, eller en trygd til etterlatte etter mennesker som var drept i krig. Blant de militære var det en grunntrygd som ble supplert etter den militære graden til den skadde eller drepte. Blant sivile var satsene lavere. Rikskommissariatet hadde innvendinger, blant annet mot en universell trygd, da de ville at den skulle være sterkt behovsprøvd. Til slutt vant Sosialdepartementet og fikk gjennomslag for forslaget sitt.²²⁵ Det eneste unntaket ble visse grupper av «kongetro emigranter og sjøfolk i handelsflåten» som ikke fikk utbetalinger.²²⁶ Sosialdepartementet klarte å få gjennomslag for at loven skulle ha tilbakevirkende effekt slik at de som ble såret og etterlatte etter drepte under krigshandlingene fra 9. april og utover, også fikk motta krigspensjon.

På slutten av okkupasjonen var det innad i NS stor misnøye med arbeidernes kår. Det var en stadig forverring av arbeidsforhold, og lønningene blant arbeidere, spesielt i byene, sakk akterut for den generelle prisstigningen. NS gjorde stadige fremstøt for å få gjennomslag for en forbedring for denne gruppen, men Rikskommissariatet strittet imot. På et tidspunkt lanserte NS barnetrygden som et middel til å lette forsørgelsesbyrden for arbeiderklassen. I Tyskland hadde det blitt innført en barnetrygd fra og med det tredje barnet for å stimulere til flere barnefødsler. Her til lands var man enige om at barnetrygden skulle innføres, men det var stadig uenighet om hvem som skulle motta den, og om man skulle bruke arbeidernes forsørgelsesforpliktelser eller befolkningsøkning som ideologisk begrunnelse. Hvordan trygden skulle utdeles, ble også en diskusjon. Til slutt endte det med at alle som hadde rett til syketrygd, skulle ha rett til å søke om barnetrygd fra og med andre barn. Den ble vedtatt i desember 1944 og gjaldt fra årsskiftet, trygden var behovsprøvd slik at det kun var de med lav inntekt som mottok den. NS hadde som langsiktig mål å utbygge barnetrygden slik at den ble universell, slik at alle barnefamilier kunne nyte godt av den, uten at det ble gjennomført.²²⁷

²²⁴ Sørensen 1991: 113

²²⁵ Sørensen 1991: 131

²²⁶ Sørensen 1991: 132

²²⁷ Sørensen 1991

Helsetilstand under okkupasjonen

Vanligvis blir krigstid forbundet med en demografisk krise der man forventer seg store dødstall som et resultat av krigshandlinger. I Norge ble ikke dette tilfelle. Antallet døde som direkte resultat av krigen i Norge, var 10.262 mennesker, eller omtrent tre promille av befolkningen. Sammenlignet med andre land som ble okkupert under andre verdenskrig, var dette svært lave tall. Av de døde teller vi 883 kvinner og resten menn. Storparten av de døde forliste ved handelsflåten, nemlig 3.670 nordmenn. Det var 877 militære som døde i Norge, mens 1.123 døde utenlands. Det ble henrettet 363 menn og 3 kvinner, mens 38 menn og en kvinne ble pint til døde. 43 nordmenn tok sitt eget liv. Blant norske jøder kom cirka 735 aldri tilbake etter at de ble deportert til Tyskland. I alt ble 2091 motstandsfolk og politiske fanger tatt livet av.²²⁸

I tillegg til dødelighet som direkte resultat av krigshandlinger var okkupasjonen en tilleggsbelastning på befolkningens helsetilstand. Selv om delen av befolkningen i stor grad var omfattet av syketrygden, så har vi sett at det var mange som trengte hjelp i tillegg til trygden og det var enda yrkesgrupper som ikke var inkludert, disse kunne fort havne hos fattigvesenet ved sykdom. For å vurdere sykes belastning på fattighjelpen (og trygdesystemet) kan det være nyttig å se på den generelle helsetilstanden i landet og noen av de helsetiltakene som ble innført under okkupasjonen.

Innenfor helsesektoren innførte tyskerne mange nye bestemmelser som virket helsefremmende på den norske befolkningen. Dette gjaldt blant annet økt antall kontroller for mor og barn, skjerping av lover for å bekjempe tuberkulose, innføring av vaksinasjonslover, det ble påbudt med alkoholtester etter ulykker, tiltak mot yrkessykdommer og innføring av yrkeshygieneiske tiltak.²²⁹

På grunn av manglende folketellinger mellom 1930 og 1946 er det ikke mulig å komme frem til et eksakt tall over levende og døde. I tillegg var det stor folkebevegelse inn og ut av landet med flyktninger som dro utenlands og krigsfanger som ble sendt til fangeleirer i andre land. Innad i Norge var det folkeforflytning på grunn av evakuering etter krigshandlinger. I samme periode ble det innført endringer i måten statistikken ble utført av Statistisk Sentralbyrå, slik

²²⁸ [http://snl.no/Norge_under_den_andre_verdenskrig_\(1939-1945\)](http://snl.no/Norge_under_den_andre_verdenskrig_(1939-1945)) (23.10.12)

²²⁹ Gogstad 1991: 60

at det blir vanskelig med en direkte sammenligning, blant annet av antall sykdomstilfeller, med perioden forut.²³⁰ Tallene vil derfor i hovedsak være basert på beregninger.

Krigen avbrøt en synkende dødelighet blant menn i mellomkrigstiden. Man kan finne en økning på hele 10 % i okkupasjonsårene, før dødstallene igjen fortsatte å være synkende fra 1945 av. Blant kvinner var det mindre dramatiske tall, da det kun var en moderat stigning i dødstallene de første årene av krigen. Blant barn kan Gogstad konstatere at det kun var en minimal vekst i spedbarnsdødeligheten det første krigsåret, før det sank de andre årene under krigen, utenom 1944, da det var en svak økning grunnet infeksjonssykdommer.²³¹ Det er sannsynlig at den synkende dødeligheten blant småbarn var et resultat av kunnskap fra helsestasjonene og utvidete mor- og barnundersøkelsene som ble innført.

Det var til dels store variasjoner i dødeligheten fylker imellom. Dette kan i stor grad skyldes den ulike påkjenningen av okkupasjonen som var til stede på de forskjellige plassene. Det var blant annet store forskjeller i mengden mat man hadde tilgjengelig, hvor mange som bodde sammen, mulighet til hygieniske tiltak og lignende.²³²

Tuberkulose var den store folkesykdommen her til lands. Nye behandlingsmåter og forebyggende arbeid hadde ført til en nedgang i dødeligheten til rundt 2.600 i året. Under okkupasjonen ble det en videreføring og videreutvikling av tuberkulosearbeidet. Lovgivningen ble utvidet, og alle typer tuberkulose skulle rapporteres, ikke bare den smittefarlige typen. Det skulle også utføres miljøundersøkelser der nærmiljøet til smittsomme syke skulle undersøkes for undersøke om flere var smittet. Det sterkeste tvangstiltaket som ble innsatt var at befolkningen var lovpålagt å la seg skjermbildefotografere for å undersøke omfanget av lungetuberkulose. For å gjennomføre dette var det fire busser som reiste rundt om i landet for å skjermbildefotografere landets innbyggere. Det var en egenandel på 1 krone, men arbeidsløse og fattigunderstøttede fikk undersøkelsen gratis. På slutten av 1944 var det 150.000 mennesker som hadde blitt fotografert. I Bergen ble det gjennomført 67.054 undersøkelser fra 1941- 1947. Av disse ble 384 ukjente tilfeller av smittsom tuberkulose oppdaget. «Betydningen av å få oppdaget disse aktive smittebærerne kan ikke verdsettes høyt nok».²³³ Tiltakene hadde altså en sterk påvirkning, til tross for at resultatene ikke vises i

²³⁰ Gogstad 1991: 291

²³¹ Gogstad 1991: 292

²³² Gogstad 1991: 293

²³³ Gogstad 1991: 247

statistikken. Blant menn ble det ikke registrert noen endring, mens det blant kvinner og eldre menn ble en nedgang i antall kjente tilfeller.

Blant de eldre ble det registrert en lavere dødelighet som resultat av lungebetennelse og andre luftveissykdommer, sannsynligvis som resultat av de nye kjemoterapeutiske medisinene som var kommet i bruk.²³⁴ Disse medisinene var syntetisk framstilte kjemiske stoffer som ble tatt i bruk for å kurere infeksjonssykdommer og kreftsvulster.²³⁵

Også når det gjaldt dødsfall som resultat av kreft og diabetes, var det en nedgang i antall dødsfall. Alderdomssvakhet, som er en generell betegnelse på en svekkelse av organenes funksjoner som resultat av alder, var også synkende.²³⁶ Dette sannsynligvis på grunn av bedre måter å diagnostisere, slik at man kunne konstatere mer spesifikke sykdoms- og dødsårsaker enn tidligere.

Det var en økning i antallet voldsomme dødsfall som resultat av krig og selvmord, i tillegg til økende dødsfall på grunn av magesår og kronisk magekatarr. Her er mulige forklaringer dårligere kosthold og stress. Man så en nedgang av hjertesykdommer og hjerneslag. Leger har spekulert i at det skyldes det fettfrie og kolesterolfattige kostholdet som ble vanlig under krigen.²³⁷ Selv om det er registrert redusert dødelighet av en rekke sykdommer i okkupasjonstiden, var det også økt antall dødsfall uten registrert årsak. Det er derfor usikre tall man jobber med.

Når det gjelder kostholdet for befolkningen, er det nærmest umulig å generalisere. Det var store variasjoner avhengig av bosted, økonomi, mulige relasjoner med bønder, tilgang på svartebørsvarer osv. Det var også stor variasjon fra år til år selv om det var en stadig nedgang i tilgangen på mat. På grunn av mange tilfeller av ernæringsfeil og matmangel var det større mulighet for å pådra seg ulike sykdommer.²³⁸ Alt i alt blir det vanskelig å si noe konkret om i hvilken utslag dette gav for individuell fattighjelp.

²³⁴ Gogstad 1991: 294

²³⁵ <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=kjemoterapi&bokmaal=+&ordbok= begge> (08.10.13)

²³⁶ <http://sml.snl.no/alderdomssvakhet> (08.08.2013)

²³⁷ Gogstad 1991: 295

²³⁸ Gogstad 1991:299

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at sosialpolitikken under andre verdenskrig var preget av en videreføring av den politikken som var blitt gjennomført i mellomkrigstiden. Som da var også tiltakene preget av dårlig økonomi siden Rikskommissariatet var lite villig til å påføre det norske samfunnet dyre velferdspolitiske tiltak. Dette til tross ble arbeidsløshetsstrygden utvidet, man fikk innført krigsskadepensjon og barnetrygd. Innenfor helsevesenet ble også en del tiltak igangsatt for å bedre folkehelsen. Tyskerne var særlig opptatte av befolknings spørsmålet, noe som kom til syne med tilrettelegging av mor og barn klinikker som forbedret den generelle helsen blant spedbarn og minsket dødeligheten i denne gruppen. Andre tiltak var rettet mot smittsomme sykdommer, og det ble innført regelmessige vaksinasjoner. I tillegg ble det innført tiltak for barn av tyske fedre med norsk mor som skulle holde dem borte fra fattigvesenet.

Under okkupasjonen kan vi se en nedgang i antall dødsfall grunnet enkelte sykdommer, mens andre sykdommer fikk et oppsving. Grunnet endrete statistiske metoder er det vanskelig å sammenligne med perioden forut, dette også fordi man fikk et oppsving i dødsfall med ukjent årsak. Selv om man forsøkte å forbedre folkehelsen, ble den også verre da mange ble plaget med helsemessige reaksjoner på okkupasjonstiden. Dette kunne inkludere dårlig og ensidig kosthold, lite brensel som førte til kulde, stress også videre.

Hvis vi bruker denne informasjonen til å si noe om okkupasjonsmaktens tiltak førte til en reduksjon av hovedunderstøttede på fattighjelp, kan vi konkludere med at utvidelsen av arbeidsløshetsstrygden sannsynligvis holdt noen tusen utenfor fattigvesenet i en periode, men på grunn av den økte sysselsettingen ville de nok ikke blitt langvarig understøttet. De arbeidsføre ble også henvist til arbeidskontorene av fattigvesenet. Når det gjelder tiltakene med arbeidskontorer og tvungen meldeplikt for de arbeidsledige, så har jeg tro på at dette hadde en innvirkning da man på en mer effektiv måte klarte å koble ledig jobb med arbeidsledig person. Til tross for at tyskerne startet utbetalingene av arbeidstrygden, så var trygden allerede vedtatt og begynt ved invasjonen. Okkupasjonsmakten kan dermed ikke få hele æren for nedgangen, selv om utvidelsen av den til også å gjelde den laveste inntektsgruppen gav flere med størst behov, rettigheter.

Krigsskadepensjonen var uten tvil til hjelp både for etterlatte og for personer som hadde blitt handikappet under krigføringen. I hvor stor grad den var til hjelp, er avhengig av hvor mye

man fikk i pensjon, noe som var basert på om man var av militær bakgrunn og av hvilken rang man hadde.

Siden barnetrygden kom i et så sent stadium av okkupasjonsårene, er det vanskelig å se hvilken innvirkning den fikk, men siden den var behovsprøvd og kun ble utdelt fra og med andre barn til av visse grupper av arbeidstakere, så er det sannsynlig at den hadde en viss effekt.

Jeg har liten tro på at helsetiltakene som tyskerne igangsatte, hadde noe særlig innvirkning på antallet mennesker på fattigkassen. Selv om det ble en reduksjon av noen sykdommer og årsaker til dødsfall, så ble andre mer vanlige. Alt i alt tror jeg at selve okkupasjonen førte til mer elendighet enn godt. Det er liten grunn til å tro at velferds- og helsetiltakene som okkupasjonsmakten innførte, fikk noen særlig virkning på antallet forsorgsunderstøttede.

Kapittel 6. Fattigvesenet under okkupasjonen

Det finnes lite informasjon om fattigvesenet under okkupasjonstiden, delvis fordi mye av arkivmaterialet har gått tapt, og delvis fordi det er gjort få historiske undersøkelser om emnet.

I dette kapittelet skal vi se på de endringene som ble gjort i fattigvesenet under okkupasjonen. Hensikten med dette er å se om det var andre årsaker til nedgangen i antallet fattigunderstøttede enn en faktisk reduksjon i antall trengende. Vi skal se at arbeidsføre mennesker kunne bli nektet fattigunderstøttelse, og at endring av posteringer kunne holde mennesker borte fra fattigvesenet i situasjoner der de tidligere ville ha blitt innlemmet.

Det følgende kapittelet baserer seg i størst grad på arkivmateriale fra Bergen, Oslo og Bodø kommune, i tillegg til artikler fra *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. Dette et tidsskrift som var skrevet for og av representanter for forsorgsvesenet. Det tok for seg aktuelle problemstillinger og skulle fungere rettleidende for ansatte ved forsorgskontor rundt om i landet.

Strengere kontroll over de arbeidsføre fattigunderstøttede

Som vi så i tidligere kapittel ble kontrollen over norske arbeidere strammet inn utover okkupasjonsårene. Lovene ble strengere, og man gikk stadig lenger for å bruke norsk arbeidskraft til krigsviktige formål. Mennesker ble tvunget til å ta jobber de ikke ønsket ved blant annet trusler om arrestasjon. Okkupasjonsmakten igangsatte også tiltak for å kontrollere dem som prøvde å holde seg utenfor arbeidslivet. Vi skal i det følgende se på fattigvesenet i tre bykommuner og se hvilke tiltak som ble innført der.

I Bergen skjedde det store endringer i gruppen av fattigunderstøttede i sommerhalvåret 1941. I et brev datert 30. april 1941 skrev 5. rådmann for forsorgsvesenet Trygve Mohr at det var 5.516 hovedpersoner som mottok fattighjelp i Bergen. Av disse var det 2.376 menn. Herav 2.047 arbeidsdyktige og kun 329 arbeidsudyktige. Av kvinner var det 3.140 som mottok fattighjelp, 2.213 arbeidsføre og 927 arbeidsudyktige. De samlede tallene lød altså som følger: Det var 4.260 arbeidsføre, mens det var 1.246 arbeidsudyktige fattigunderstøttede.²³⁹ I et brev postet kun måneder senere, 6. september, skrev Mohr at praktisk talt ingen arbeidsføre menn eller kvinner lengre mottok fattighjelp. De som var igjen hos fattigvesenet var enten

²³⁹ Bergen byarkiv: 5. rådmann, kopibok 1939- 1941. 30.04.1941

arbeidsdyktige eller enker med mange barn.²⁴⁰ Fattigvesenet i Bergen hadde altså kun «verdige» fattigunderstøttede igjen. Hva som har skjedd i perioden er usikkert, men det er flere mulige årsaker til nedgangen.

Arbeidsledigheten var på sterk tilbakegang og styresmaktene hadde behov for arbeidskraft, det er dermed trolig at en hel del av de arbeidsføre klarte å skaffe seg jobber. Etterspørselen etter arbeidskraft kan også ha stimulert fattigvesenet til å gjøre tiltak for å få andre arbeidsføre fattigunderstøttede bort fra fattigvesenet. Rådmann Mohr hadde tidligere klaget på at fattigvesenet hadde problemer med at arbeidsføre ikke tok arbeid der det var ledige jobber.²⁴¹ Fattigvesenet skulle kun være et instrument for å hjelpe trengende. Ved innføringen av alle tre fattiglovene hadde det vært diskutert i hvilken grad de arbeidsføre burde få fattighjelp. De arbeidsføre hadde evne, og nå også mulighet til å forsørge seg selv.

I § 1 i fattigloven av 1900 sto det at fattighjelp kun skulle gis hvis nøden ikke kunne hjelpes på annen måte. På grunn av forbedringene i arbeidslivet under okkupasjonen hadde de arbeidsføre større mulighet til å skaffe seg arbeid, så nøden til de arbeidsføre kunne lindres ved eget arbeid. Videre sto det i § 44 at fattigvesenet, eller noen på dets vegne kunne igangsette arbeidstiltak slik at nøden på den måte kunne avhjelpes, hvis det ikke var arbeid å få. Hvis de fattigunderstøttede ikke ville arbeide kunne fattigvesenet gi advarsler eller få vedkommende plassert på arbeidshus.²⁴² Ved innføringen av statlige arbeidskontor var det enklere enn tidligere å koble arbeid og arbeidstaker. Fattigvesenet kunne dermed bare henvise den understøttede til arbeidskontoret som var ansvarlig for organiseringen av arbeidslivet.

For å motta understøttelse krevde fattigvesenene bevis på registrering av de arbeidsføre hos arbeidskontoret.²⁴³ Det var allerede lovpålagt at de arbeidsledige skulle melde seg hos arbeidskontorene etter forordning om arbeidsformidling. Etter innføringen av forordningen av 9. juli 1941 om arbeidshjelp til særlige samfunnsviktige arbeidsoppgaver hadde myndighetene rett til å gripe sterkere inn i folks liv, ved å tvinge dem til å ta nærmest hvilket som helst arbeide. De hadde dermed liten mulighet til å nekte å utføre det arbeidet de ble satt til å gjøre. Dette skapte en frykt som førte til at de motvillige arbeidsføre nok i mindre grad oppsøkte fattigvesenet, da de sannsynligvis ville blitt rapportert til myndighetene. Uansett årsak så er det sannsynlig at det med tiltakene både ble en større andel av de arbeidsdyktige som tok seg

²⁴⁰ Bergen byarkiv 5. rådmann, kopibok 1939- 1941. 06.09.1941

²⁴¹ Mohr desember 1940

²⁴² Mohr september 1941

²⁴³ Mohr desember 1940

jobb, og at de som ikke ville arbeide i større grad holdt seg skjult for myndighetene, blant annet ved å ikke registrere seg hos fattigvesenet.

Etter innføringen av den kommunale nyordningen i 1942 skulle kommunene styres etter førerprinsippet med en sterk lederfigur. NS-medlemmer skulle settes inn i ledende stillinger for å sikre at kommunene ble styrt etter de «rette» verdier. Innenfor fattigvesenet ble det også en slik nyordning.²⁴⁴ I Bergen ble rådmannen skiftet ut. I ettertid ble det utført endringer i forhold til de arbeidsledige fattigunderstøttede. Det er mulig at disse endringene skjedde som følge av nyordningen. I 1942 ble alle i utgangspunktet arbeidsføre menn og ungdom nektet støtte hvis de ikke kunne dokumentere at de var delvis eller fullstendig arbeidsuføre. De delvis arbeidsuføre skulle gjennom arbeidskontoret få tildelt en jobb, til tross for deres handicap. Også grupper av kvinner ble ført bort fra fattigvesenet ved at enslige, friske damer ble gitt pålegg om å ta arbeid og deretter nektet fattighjelp. Dette gjaldt imidlertid ikke alenemødre med ansvar for små barn.²⁴⁵

Under krisene på 30- tallet hadde antallet hovedunderstøttede i Bergen utgjort 9- 10.000. Det hadde vært stor gjennomtrekk. Mange av de understøttede hadde mottatt midlertidig hjelp. Under krisen gikk antallet sterkt ned, samtidig som det ble flere varige understøttede «vesentlig gamle og arbeidsuføre samt mødre med barn», het det seg i en innstilling i 1945.²⁴⁶

I 1941 ble sittende rådmann for sosiale saker i Oslo fjernet fra sin stilling av de nazistiske myndighetene. Året etter ble rådmann M. Kjeldsås innsatt som ny fattigforstander for Oslo fattigvesen.²⁴⁷ I perioden 1941-1945 var det borgermesterutpekte fattigstyret nesten ikke i funksjon, og fattigvesenets kontor ble i hovedsak styrt som før.²⁴⁸ Men det skjedde også her noen forandringer etter innsettingen av ny rådmann. I 1942 ble det innført en registrering av såkalte asosiale individer i et «B-register». Dette gjaldt personer som ble understøttet grunnet delvis arbeidsuførhet, mennesker som ble understøttet mellom kortvarige jobber, og arbeidsløse som bodde hjemme hos foreldrene sine. «Dette registeret føres ajour til enhver tid

²⁴⁴ Kringlebotten mars 1942

²⁴⁵ Bergen byarkiv: Kopibok 1940-46 for brev fra forsorgsrådmannen/rådmannen for 5. avdeling til finansrådmannen:

²⁴⁶ BKF 1945 I s.248

²⁴⁷ BOK. bd II, 1952: 497

²⁴⁸ BOK. bd II, 1952: 503

og er selvsagt til stor nytte ved bedømmelsen av trangen for hver enkelt, likesom en ved hjelp av registeret kan få disse ustadige personer, som i stor utstrekning fører en ukontrollert tilværelse med kortvarige jobber, over i varig arbeid.»²⁴⁹

Bruken av termen «asosial» var et tegn på et nazistisk tankesett, der de arbeidsføre fattige ble stemplet som samfunnsskadelige og truende.²⁵⁰ Det er ikke funnet arkivmateriale som gir innsyn i hva registreringen i et slikt B- register betydde i praksis, men det viser i hvert fall til en sterkere kontroll av de arbeidsføre fattigunderstøttede.

I min gjennomgang av fattigvesenets arkiv i Bodø har jeg ikke klart å finne noe tilsvarende arkivmateriale som gir tegn på at de arbeidsledige ble ført ut av fattigvesenet. I oversikten over fattigforsorgens utgifter 1943/44 er det oppført 0 kroner i midlertidig understøttelse på grunn av arbeidsledighet.²⁵¹ Det er underlig at det i en kommune som Bodø ikke skulle ha vært noen tilfeller av arbeidsledighet, men det kan hende at eventuelle arbeidsløse fikk stønad fra arbeidsløshetsstrygden. Grunnet et generelt mangelfullt arkiv er det vanskelig å si med sikkerhet i hvilken grad arbeidsføre ble flyttet ut av fattigvesenet. På de stedene med nok arbeid er det sannsynlig at det var en vanlig praksis.

Det ble ikke innført noen lovendring i forhold til behandlingen av arbeidsledige fattigunderstøttede. Den store nedgangen i antallet fattigunderstøttede fra 1941 og utover, som følge av økt sysselsetting, nye arbeidsforordningene, og utbyggingen av arbeidskontorene, førte nok til at fattigvesenet i stor grad ekskluderte de arbeidsføre. Fattigunderstøttelse skulle ikke gis hvis hjelpen kunne avhjelpes på annen måte.

Trygdene under okkupasjonen

Forsorgssjef Trygve Bang beskrev forholdet mellom fattigvesenet og de sosiale trygdene i TNF i september 1941 slik:

For den ærede Sosialkomite har det sikkert vært maktpåliggende ved de nye trygder å få trukket et skille mellom dem som får hjelp etter trang (fattighjelp) og dem som får sin stønad etter faste regler fastsatt i lov (trygd). Dessverre har det ikke vært gjennomførlig. De

²⁴⁹Oslo byarkiv, A-20068 Granskningskommisjonen fra Oslo kommune 1945, Forsorgsvesenet

²⁵⁰Bergkvist og Vigardt 2012

²⁵¹AiN: Bodø kommune, fattigstyret, budsjettforslag. Oversikt over fattigforsorgens utgifter 1943/44

*økonomiske forhold i vårt land har ikke tillat å sette trygdebidragene så store at de som fikk trygd, for manges vedkommende i alle fall, ikke har klart seg uten å få hjelp fra fattigvesenet.*²⁵²

I samme utgave skrev forsorgssjef Trygve Mohr om samme tema:

*Forutsetning om at de med trygd ikke skal trenge fattighjelp holder ikke stikk, særlig i kommuner hvor leveforholdene er dyre. Den stønad som kan oppnås, er i mange tilfeller forholdsvis liten og vil ikke holde lenge. Mange vil nok søke fattigvesen om tillegg eller hjelp når stønaden er slutt.*²⁵³

Til tross for at trygdene ikke fikk alle mottakerne bort fra fattigvesenet, har vi sett at det ble en nedgang i antallet. Som det står beskrevet, var nok behovet for ekstra hjelp i størst grad i landkommuner eller bykommuner med tilleggsytelser. Trygdene betydde en utgiftsfordeling mellom mottakere, stat og kommune, og på den måten ble ikke alle utgiftene overlatt til kommunene.

De ansatte hos fattigvesenet fikk ingen beskrivelse av hvordan det burde forholde seg til mottakere av de forskjellige trygdene, til tross for at trygdede i stort antall mottok hjelp fra fattigvesenet. Dette førte til et dilemma som Mohr beskrev om dobbel ytelse til trygdemottakerne, og om hvordan fattigvesenet skulle forholde seg til dem som forskyldt eller uforskyldt mistet rettighetene til arbeidsløshetsstrygden. I desember 1940 klaget han på at «Fattigstyrene har nå mange vanskeligheter med den slags personer som dels selvforskyldt og dels uten egen skyld ikke får jobb der det er ledige stillinger.»²⁵⁴ Men «Mens en trygdet som er i den største nød, kan bli nektet enhver stønad av arbeidsløshetsnemda, kan fattigstyret ikke uten videre vise fra seg en sådan person. Fattigvesenet må på en eller annen måte ta seg av personer som er i nød, hva enn grunnen må være for at nøden har oppstått.»²⁵⁵ Mohr var urolig for at hvis fattigvesenet nektet en arbeidsledig understøttelse kunne det gå utover hans kone og barn, for «I praksis hjelper det ikke å skille mellom en mann og hans familie.»²⁵⁶

Uttalelser om at fattigvesenet ikke kunne nekte en trengende understøttelse uansett årsak, kom i sterk kontrast med at fattigvesenet i Bergen det følgende året nektet fattighjelp til arbeidsføre

²⁵² Bang september 1941: 113

²⁵³ Mohr september 1941: 106

²⁵⁴ Mohr desember 1940

²⁵⁵ Mohr september 1941: 110

²⁵⁶ Mohr september 1941

menn og kvinner uten barn. Disse endringen kan ha sammenheng med den kommunale nyordningen med utskiftning av rådmann Mohr, i tillegg til en fortsatt nedgang i arbeidsløsheten.

Under okkupasjonen fortsatte kommunenes initiativ for å flytte stadig nye grupper ut av fattigvesenet, og nå hadde de i større grad råd til det. Selv om utgiftene til de første fanesakene: alderstrygd, blinde- og vanføretrygd og arbeidsledighetstrygd hadde blitt overtatt av staten, fortsatte en del kommuner sitt velferdsarbeid. Den forbedrede kommuneøkonomien under okkupasjonen førte til at mulighetene for velferdstiltak ble større enn de hadde vært i mellomkrigstiden, da flere kommuner hadde måtte redusere eller avslutte tilbudene.

Finansmannen i Bergen klaget under okkupasjonen over «Alderstrygdens særytelser», og han mente at «Alderstrygden var ment som en folkepensjonsinnretning. Den har mer og mer fått karakteren av et kamuflert forsorgsvesen».²⁵⁷ Misnøyen var et resultat av at alderstrygden fikk mange likhetstrekk med fattighjelpen til tross for at den i utgangspunktet skulle gi en standardisert ytelse til grupper av eldre som innfridde visse kriterier. Etter at den statlige alderstrygden ble innført, var Bergen en av kommunene som innførte en kommunal tilleggspensjon, der de eldre kunne motta særytelser. Det statlige grunnbeløpet for enslige i bykommuner var på 800 kroner, ektepar fikk 1200. I Bergen gav kommunen et tilleggs bidrag slik at den samlede pensjonen utbetalte enslige 1000 kroner, mens ektepar fikk 1700 kroner. Kommunen gav ekstraytelser da de mente at satsene for utbetaling var for lave til å understøtte eldre i deres kommune.

Alderstrygden ble administrert av rådmannen for forsorgen og en egen alderstrygdnemd, men den kunne nok minne om fattigvesenet ved at trygden var behovsprøvd, og den gav på samme måte som fattigvesenet særytelser og varebasert hjelp. I tillegg fikk de eldre en del av syketrygdens fordeler. Til sist dekket til og med alderstrygden begravellesutgifter, på samme måte som fattigvesenet hadde gjort, men uten stempelet om å bli begravet på fattigvesenets regning.²⁵⁸ I Oslo dekket alderstrygden forskjellen mellom den utbetalte pensjonen og kostnadene for aldershjem. Dessuten fikk de eldre på aldershjem i Oslo også lomme penger.²⁵⁹

²⁵⁷Bergen byarkiv. 5. Rådmann, kopibok 1942-1946 til finansrådmann i Bergen

²⁵⁸ Bergen byarkiv. 5. rådmann, kopibok 1942-1946 til finansrådmann i Bergen

²⁵⁹ BOK. bd II, 1952: 536

I Bodø var det fattigvesenet som dekket resterende beløp for opphold på gamlehjem hvis trygden ikke strakk til.²⁶⁰

I mars 1942 sto det i *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen* at selv om de fleste eldre på dette tidspunkt klarte seg med den alderstrygden de mottok, var det fremdeles en stor del enkelttilfeller der de eldre må søke hjelp fra fattigvesenet.²⁶¹ Ikke alle kommuner hadde innført kommunale tilleggstrygder, det er trolig disse kommunene hadde flere eldre som så seg nødt til å be om fattigunderstøttelse.

De eldre kom fortsatt til å utgjøre en fast gruppe hos fattigvesenet til tross for innføringen av alderstrygden. En rekke kommuner prøvde å bøte på problemet ved å gi tilleggspensjoner, men det var langt fra alle kommunene som hadde en slik støtteordning. På grunn av den forbedrede familieøkonomien som resultat av økt sysselsetting var det trolig at eventuelle forsørgelsespliktige slektninger i større grad hadde mulighet til å bidra. Dette kan ha vært med på å senke antallet fattigunderstøttede eldre fattigunderstøttede.

Sykestrygden under okkupasjonen

I Bergen sank antallet sykehuspasienter understøttet av fattigvesenet fra 1.146 pasienter i 1939/40 til 276 i første halvår av 1941/1942. I de følgende årene sank tallene i første halvdel av året til 260 i 1942/43, altså høsten 1942,²⁶² til 203 i 1943/44 og 160 i første halvår av 1944/45.²⁶³

Under krigen gikk antallet fattigunderstøttede som resultat av sykdom sterkt ned, i alle fall i Bergen. Den var økte sysselsettingen førte til at stadig flere hovedpersoner og bipersoner ble dekket av sykestrygden.²⁶⁴ I tillegg hadde privatpersoner bedre økonomi, slik at de i større grad hadde mulighet til å betale egenandeler for legebekostning. Men sykehusopphold var fremdeles svært kostbart, og blant dem som ikke var forsikret eller gikk utover sykestrygdens tidsbegrensninger for opphold på sykehus, var det mange som måtte be om hjelp. Det var også problematisk å overleve på sykepengene, da de kun utgjorde en liten del av arbeidsinntekten. I tidsskriftet *Sosial Trygd* sto det at «selv før kunne en ikke utrede de daglige omkostninger

²⁶⁰ AiN Bodø kommune, fattigvesen, budsjettforslag 1937/38

²⁶¹ Mohr juni 1942

²⁶² BKF 1943 II Kapittel VI. Fattigforsorg. Budsjett for 1943/44. s. 65f.

²⁶³ BKF 1945 II. VI. Fattigforsorg. Utgift. Budsjett under 5. rådmann s. 40

²⁶⁴ BKF 1943 II. Kapittel VI, fattigforsorg. Budsjett for 1943/44: s. 65f.

med sykepengene, og enda mindre nå når 4 kroner svarer til bare 2.64 tidligere».²⁶⁵ Til tross for den lave kroneverdien var det en nedgang i antall fattigunderstøttede.

Ved krigsutbruddet i 1940 var det en nedgang i antallet nye medlemmer av syketrygden i forhold til slutten av mellomkrigstiden. Likevel var det rundt 5.000 nye medlemmer i forhold til året før. I 1941 skjedde det i overkant av en fordobling av antallet nye innmeldte syketrygdede til 80.000 i forhold til et normalår i mellomkrigstiden med cirka 40.000. Denne økningen kom som et resultat av at mange ledige kom i arbeid og dermed automatisk ble medlemmer i syketrygden. Hele 71 % av den samlede ertvervsbefolkningen var da medlemmer.²⁶⁶

I årene som gikk fikk stadig flere betalt arbeid, og en del fikk bedre inntekt som resultat av okkupasjonen. Dette førte til at de hadde økonomi til å betale for den frivillige trygden. I 1943 var 75 % av de sysselsatte dekket av syketrygden. Antallet syketrygdede var da på 1.291.500. Hvis vi teller med bipersoner var rundt 73 % av den samlede befolkningen dekket.²⁶⁷

I både Oslo og Bergen fantes det fra mellomkrigstiden friplasser på sykehus hvis funksjon var å holde mennesker borte fra fattigvesenet hvis det kun var behov for hjelp ved sykdom. I Bergen var kriteriene for en friplass at personen hadde hjemstavn i kommunen, ikke var understøttet av fattigvesenet samme år eller året forut, og at personen ikke var dekket av sykekassen. Friplassene bar preg av å være behovsprøvde, og man måtte ha legeattest for sykdommen, i tillegg til at det kunne kreves refusjon av den syke eller dens slektninger. Før krigen var utgiftene til ordningen knapt 150.000. Til tross for at antallet fattigunderstøttede sank betraktelig, eller kanskje nettopp på grunn av det, økte utgiftene til ordningen under okkupasjonen.²⁶⁸

Det var også en nedgang i utgifter til tannbehandling, medisin og sykerekvisita i Bergen under okkupasjonen, sannsynligvis på bakgrunn av personlig økonomi og kommunale tiltak for å holde folk borte fra fattigvesenet.²⁶⁹

²⁶⁵ Ormestad 1941

²⁶⁶ NOS syketrygden 1941

²⁶⁷ NOS syketrygden 1942

²⁶⁸ 5. rådmann, kopibok for brev til finansrådmannen 1942-46: 29.11.45

²⁶⁹ BKF 1945 II. VI. Fattigforsorg. Utgift. Budsjett under 5. rådmann s.41

Veksten i sysselsettingen og dermed antallet medlemmer av trygden startet allerede i mellomkrigstiden, så trygden hadde sannsynligvis en økende innvirkning allerede da, men denne ble antakeligvis ikke fanget opp. Enten fordi den ikke skapte en umiddelbar virkning på mengden fattigunderstøttede, eller fordi det fremdeles var en hel del mennesker som mottok fattigunderstøttelse for seg eller familien, samtidig som de mottok trygd. På grunn av det store antallet fattighjelpsunderstøttede, og en forholdsvis dårlig registrering av årsak til nød ble lettelsen som resultat av sykestrygden antakeligvis underkommunisert i mellomkrigstiden. Når nedgangen i antallet fattigunderstøttede under okkupasjonen ble så stor, og antallet sysselsatte økte ble det lettere å fange opp årsaker til reduksjon i fattigvesenet. Det er vanskelig å gi noen konkret opplysning om i hvilken grad sykestrygden førte til en nedgang av antallet understøttede i fattigvesenet i mellomkrigstiden, men en viss betydning har trygden i hvert fall hatt. Det skjedde i hvert fall en utgiftsfordeling i de tilfellene der sykehusplasser ble betalt av sykestrygden, mens fattigvesenet gav økonomisk støtte for å dekke utgifter til husholdningen, på den måten ble fattigvesenet mindre belastet enn hva tilfellet ellers hadde vært.

I Bodø kommune var det i 1943/44 budsjettet med 12.000 kroner til sykes kur og pleie. Dette budsjettet var i stor grad basert på tidligere utbetalinger. I oversikten over de faktiske utgifter ble det kun brukt rundt 4.500 kroner til dette formålet.²⁷⁰ Kun en tredjedel av de budsjetterte utgiftene ble brukt. Siden antallet registrerte sykdomstilfeller hadde steget fra begynnelsen av okkupasjonen var ikke en minskning i sykdomstilfeller årsak til denne nedgangen.

Det kan virke som om sykestrygden hadde en større påvirkning under okkupasjonen, muligens som resultat av en bedre personlig økonomi der sykestrygdede hadde større muligheter til å betale egenandeler selv.

²⁷⁰ AiN: Bodø kommune, fattigstyret, budsjettforslag. Oversikt over fattigforsorgens utgifter 1943/44

Andre endringen

Også antallet fattigunderstøttede som resultat av sinnssykdom gikk ned under okkupasjonsårene. I hvert fall hvis vi legger statistikk fra Oslo kommune til grunn.

Tabell 6.1 Understøttelsesformer for sinnssyke i Oslo 1938- 1946				
År	1938	1941	1944	1946
S.S med statsbidrag	1.604	1.764	1.722	1.747
S.S understøttet av fattigvesenet	700	533	396	365

Kilde: Beretning om Oslo kommune 1912-1947. 1952: 519

Som vi har sett sank antallet førstegangsunderstøttede som resultat av sinnssykdom sterkt etter innføringen av tilleggsloven til sinnssykeloven i 1925. Som vi ser i tabellen ovenfor holdt antallet sinnssyke med statsbidrag, altså sinnssyke med særlig behov for pleie seg relativt stabilt i perioden. Antallet fattigunderstøttede sinnssyke sank derimot relativt betydelig. Som i mellomkrigstiden kan vi se at endringene i konjunktorene hadde innvirkning på antallet understøttede. Nedgangen som vi kan se i tabellen var sannsynligvis et resultat av den bedre økonomien og den lave arbeidsløsheten. Familiene så seg i færre tilfeller nødt til å vise familiemedlemmer til fattigvesenet.

Tabell 6.2 Fattigvesenets utsatte barn og vokse i Oslo kommune 1935- 1945			
Gruppe	1935	1940	1945
Foreldreløse barn	69	58	31
Ikke foreldreløse barn	640	598	420
Utsatte voksne (gamle, syke, vanføre, åndssvake og dovne og drikkfeldige)	808	628	338

Kilde: Beretning om Oslo kommune for årene 1912-1947. 1952: 517

Fra tabellen ovenfor kan vi se at antallet utsatte voksne i Oslo sank under okkupasjonen. Hovedgrunnen til dette var arbeidsledighet. Ved den økte sysselsettingen økte også antallet arbeidsløshetsstrygdede og sykestrygdede. Dette førte igjen til en nedgang i antallet syke fattigunderstøttede, mens de eldre i større grad kom vekk fra fattigvesenet ved en kombinasjon av den statlig alderstrygden og kommunale tilleggssytelser, dessuten spilte også forsørgelsesplikten her inn. Såkalte dovne og drikkfeldige datt for det meste ut av fattigvesenets lister under okkupasjonen. Mange av disse hadde under mellomkrigstiden skyldt behovet for hjelp på arbeidsledighet. Denne muligheten ble borte når det ble full sysselsetting. Vi kan peke på to årsaker til at de «dovne» og drikkfeldige forsvant fra listene: enten fikk de seg arbeid, eller så sluttet de å melde seg av frykt for å bli tatt i forvaring. Mange som før har søkt fattigvesenet i årrekker, har gjennom denne periode vist å kunne klare seg uten hjelp, heter det fra Oslo.²⁷¹

Det skjedde også en nedgang i antallet barn som ble forsørget av fattigvesenet under okkupasjonen. Som vi har sett så kunne den dårlige økonomien føre til at foreldre ikke hadde mulighet til å forsørge sine egne barn og dermed så seg nødt til å sette dem vekk igjennom fattigvesenet. Bedringer av familieøkonomien førte nok til at foreldre i større grad hadde mulighet til å understøtte barna sine selv. En nedgang i fødselstallene i perioden kan også ha vært en medvirkende årsak. Hvis folk fikk færre barn hadde de i større grad mulighet til å ta vare på dem. Antallet barn som ble understøttet av fattigvesenet, men som ikke var foreldreløse, sank i Oslo fra 640- 420 i perioden 1935- 1945. I beretning fra Oslo kommune står det at «I årene 1940-1945 ble det bare formidlet 159 adopsjoner, da man under de daværende forhold mente det var best å holde seg passiv.²⁷² En høyere andel av adopsjoner var altså ikke årsaken til nedgangen, i hvert fall ikke i Oslo. I Bergen ble det en reduksjon fra 617 barn i 1941 til 351 barn i 1945. Nesten hele nedgangen skyldes en avgang av fosterhjemsbarn, mens antallet barnehjemsbarn holdt seg stabil hele okkupasjonstiden.²⁷³

Til tross for at enslige mødre var en klassisk fattighjelpsgruppe, fikk ikke gruppen med norske enslige mødre med barn av en tysker noen særlig innvirkning på fattigvesenet i perioden. Det er beregnet at det ble født rundt 10-12.000 norsk- tyske krigsbarn under okkupasjonen. Cirka 8.000 av disse ble registrert av myndighetene som tyske. Det ble utformet spesielle regler som skulle holde disse utenfor fattigvesenet, da myndighetene var positiv til en slik

²⁷¹ BOK. bd II, 1952: 517

²⁷² BOK. bd II, 1952: 548

²⁷³ Bergen kommunale forsorg 1945. Budsjett under 5. rådmann. VI. Fattigforsorg s. 39

befolkningsøkning. Fra 1935 ble det i Tyskland opprettet Lebensborn e.V. Denne organisasjonen skulle bidra til å opprettholde den nordiske rases andel i den tyske befolkningen. I 1941 ble Lebensborn også innført her i Norge. Organisasjonen skulle ta ansvar for norsk- tyske barn og yte mødre og barn praktisk og økonomisk hjelp. Disse kvinnene ble på den måten holdt utenfor fattigvesenet.²⁷⁴

I 1942/43 skjedde det en endring i postering i Norges kommunale finanser for post V sosiale formål. Denne ble slettet og erstattet med post VI –Fattigvesenet og post VII- Sosialtrygdene og barnevern m.m. Barnevernet som i all hovedsak hadde blitt registret under fattigvesenet ble flyttet over i til sosiale trygder.²⁷⁵ Jeg har ikke klart å finne ut hva denne endringen betydde i praksis, men det viser at det skjedde endringer i posteringen i perioden.

Hvem ble igjen

Den forskyvningen som skjedde innenfor fattigvesenet i mellomkrigstiden med unge arbeidsføre familiemenn som hovedmottakere av fattighjelp gikk tilbake i løpet av okkupasjonsårene. Økningen i sysselsettingen førte de arbeidsføre ut av fattigvesenet, og man ble sittende igjen med de klassiske gruppene. Blant annet i Bergen, der det hadde vært opp mot 9-10.000 hovedpersoner hos fattigvesenet under krisen på 30-tallet endret understøttelsesmønstre seg fra en relativ stor gruppe med midlertidig understøttede til «vesentlig gamle og arbeidsføre samt mødre med barn», som det ble det sagt i en innstilling i 1945.²⁷⁶ Fattigvesenet ble under okkupasjonen mer stabil ved at stadig flere ble varig understøttet.

Den endringen som vi så i Bergen var ikke unik for byen. Den skjedde over hele landet. Alle grupper med understøttede minket, men det var gruppen arbeidsledige som var kommet til i mellomkrigstiden som i størst grad forsvant. Vi har som sagt ikke årsaken til nød blant alle fattigunderstøttede på nasjonal basis, men antallet førstegangsunderstøttede arbeidsledige sank fra rundt 9.000 i 1939, opp til 20.000 i okkupasjonsåret 1940, før antallet raskt sank til 3.100 i 1941, og helt ned til rundt 70 personer i 1945.²⁷⁷

Det virker som om det Anne-Lise Seip kaller «det nye forsørgelsesbilde» i mellomkrigstiden, endret seg. De såkalte friske og arbeidsføre, inkludert mange arbeidsledige og deres familier,

²⁷⁴ <http://www.aktive-fredsreiser.no/biblioteket/1940-45/krigsbarn.htm>

²⁷⁵ NOS. Norges kommunale finanser regnskapsåret 1942/43

²⁷⁶ BKF 1945 I s. 248

²⁷⁷ Statistiske meddelelser 1941-1946.

forsvant ut. Klassiske grupper som enslige forsørgere, oftest kvinner, og bortsatte barn, ble igjen.²⁷⁸ Det samme ble en gruppe med eldre, syke og sinnssyke. Til tross for at det var blitt foretatt endringer for å holde disse utenfor fattigvesenet var det fremdeles en rest som ble værende igjen. Som vi har sett var ytelsene for lav til at alle eldre hadde mulighet til å overleve på de. Det var for få som fikk blinde- og vanføre trygd. Dessuten var ikke stønaden heller her stor nok til å overleve på, i mange tilfeller. Innføringen av tilleggsloven til sinnssykeloven førte de sykeste vekk fra fattigvesenet, men det var fremdeles en del som ikke ble dekket av denne loven og dermed fortsatt måtte søke hjelp fra fattigvesenet. Den tidligere største gruppen av fattigunderstøttede, de syke, ble redusert som et resultat av flere syketrygdede, men på grunn av trygdens begrensninger forsvant ikke gruppen ut av fattigvesenet. Men så underlig som det kan høres ut, førte krigen til en slags normalisering for fattigforsorgens del.

Antallet mennesker med andre årsaker til fattighjelp sank, om ikke like mye som hos de arbeidsledige. Begge gruppene var på tilbakegang ved inngangen til 2. verdenskrig, men i 1940 økte antallet «andre» med nesten 3.000 mennesker til rundt 8.000, før det i 1941 sank til et førinvasjonsnivå med nesten 5.000 førstegangsunderstøttede. I 1942 sank antallet førstegangsunderstøttede med andre årsaker til rundt 3.500. Et nivå som holdt seg ut okkupasjonstiden.

Til tross for at antallet førstegangsunderstøttede arbeidsledige så å si var ikke eksisterende i 1942, og antallet førstegangsunderstøttede med andre årsaker til nød hadde stabilisert seg, så kan vi merke oss en fortsatt nedgang i totalt antall fattigunderstøttede mennesker med nesten 10.000 fra 1942/1943, og rundt 5.000 i 1943/1944. Årsaken til nedgangen skyldes trolig ikke at flere fikk seg jobb, for på det tidspunktet var de fleste arbeidsføre ført ut i arbeidslivet. Det var altså sannsynligvis en fortsatt nedgang i fattigunderstøttede med andre årsaker til nød. Dette kan være et resultat av forhold som endret seg i krigsårene: Bedre økonomi gjorde det mulig for enkelte kommuner å gi tilleggstrygder. Mennesker kan ha blitt flyttet ut av fattigvesenet ved posteringsendringer, den økte arbeidsledigheten gav en bedre familieøkonomi som i større grad gav rom for å forsørge slektninger. Sysselsettingen gav flere syketrygd hele 80.000 flere i 1941, i tillegg til at det skjedde en ytterligere økning i medlemstallene etter den tid.

²⁷⁸ Seip 1994b: 26

Oppsummering

Som vi har sett på ble det en tilbakegang i antallet fattighjelpsunderstøttede under okkupasjonen, ikke bare som resultat av økt sysselsettingen, men også som resultat av de bivirkningene som arbeidslivet førte med seg. Antallet medlemmer av syketrygden økte voldsomt, det samme gjorde andelen mennesker som hadde rett til arbeidsløshetsstrygd. Som vi har sett var det flere tusen som fikk ytelser fra arbeidsløshetsstrygden i 1941 og halve 1942, før antallet ledige var så lavt at antallet utbetalinger ble nærmest ubetydelige. På grunn av arbeidsinntekter hadde folk også i større grad mulighet til å forsørge sine nærmeste.

Det stadig økende behovet for arbeidskraft gav fattigvesenene mulighet til å vise arbeidsføre mennesker bort ved å henvise dem til arbeidskontorene. I Oslo ble det en registrering av de «asosiale» arbeidsføre. Oversikten skulle på sikt føre til at man kunne få disse ut fra fattigvesenet. Etter en sterk nedgang i arbeidsføre i Bergen nektet man denne gruppen fattighjelp, slik at det eneste alternativet deres ble å arbeide. Målet for fattigvesenet var å hjelpe de uten mulighet til å understøtte seg selv. Utover okkupasjonsårene var ikke lengre arbeidsledighet en gyldig grunn da det var gode muligheter til å skaffe seg lønnsarbeid.

Vi har sett at det fortsatt var en kommunal vilje til å føre folk bort fra fattigvesenet ved å gi flere ytelser som ble holdt separat fra fattigvesenet. Som i Bergen der alderstrygden kunne virke som et eget fattigvesen, med alle de særytelser som ble gitt. Det ble også en økning i utgiftene til friplasser som skulle brukes for å holde folk unna fattigvesenet. Det var ikke kun i Bergen det skjedde slike endringer. Mange av landets kommuner hadde egne trygdeytelser, blant annet til uføre og enslige mødre. Selv om en rekke hadde måtte suspendere trygdene under de harde tredveårene, var det fremdeles en del kommuner som gjorde mer enn pålagt for å holde befolkningen deres unna fattigvesenet.

Tallene før og etter okkupasjonen var ikke direkte sammenlignbare i årene før og etter 1940/1941 på grunn av ulik gruppering. Det var i tillegg flere områder som kom inn under helsevern, som tidligere ville blitt klassifisert som fattighjelp.²⁷⁹ Det er mulig at det finnes flere slike ompostinger enn de jeg har funnet. Målet var å redde verdige grupper med fattige bort fra fattigvesenet. Alt er dette vel en indikasjon på at det var blitt stadig mer som var ført ut av fattigvesen og over i andre hjelpeformer - sosiale og helsemessige. Dette hadde til dels

²⁷⁹ NOS. Norges kommunale finanser i regnskapsåret 1945/46: 2

begynt lenge før krigen. Men at noe av tilbakegangen for fattighjelpen under krigen er mindre reell, er rimelig å anta.

Under okkupasjonen forsvant de arbeidsføre ut av fattigvesenet. De som ble værende igjen var restgrupper som enten ikke hadde blitt inkludert i de nye trygdene, eller som ikke klarte seg på de stønadene som ble gikk. Dette gjaldt hovedsakelig syke, eldre, enslige forsørgere og foreldreløse barn.

Kapittel 7. Konklusjon

Fattigvesenet opplevde i mellomkrigstiden en plutselig og voldsom pågang etter kriser på 1920- og begynnelsen av 1930- tallet. 1935 var toppåret med 158.000 understøttede, før trenden snudde og man så en begynnende nedgang i antallet fattigunderstøttede. Ved invasjonen av Norge så vi igjen en oppsving, men den ble midlertidig, og i årene etter sank antallet avhengige av fattigvesenet ned til et normalnivå på rundt 50.000.

Målet med denne undersøkelsen har vært å se på årsaker til økningen i antallet fattighjelpsmottakere fra 1920 til 1935 og hva som var årsakene til nedgangen i 1935- 1945, med hovedvekt på perioden 1935- 1945. Dette har jeg gjort med bakgrunn i en hypotese om at de sosiale reformene fra mellomkrigstiden spilte en rolle i nedgangen i antallet fattighjelpsmottakere under okkupasjonen. Jeg skal i det følgende summere opp funnene fra undersøkelsen og besvare spørsmålet om det var andre supplerende årsaker til nedgangen i okkupasjonstiden, enn nedgangen i arbeidsløsheten.

For å gjøre dette skal jeg lage en tredeling av konklusjonen. Oppdelingen blir som følger: «Fattigvesenets oppblomstring 1920- 1935», «En begynnende nedgang i fattigvesenet 1935- 1939/40» og «En normalisering av fattigvesenets 1940- 1945». Ved å analysere hver tidsperiode og undersøke vekst og fall i fattigvesenet med en kombinasjon av statistiske undersøkelser, informasjon om endringene i arbeidsmarkedet, utviklingen av trygdene og fattigvesenets praksis, skal vi nå gå igjennom funnene. Til sist vil jeg komme med noen oppsummerende ord omkring oppgaven.

Fattigvesenets oppblomstring 1920- 1935

Hva var årsakene til økningen i antallet fattighjelpsmottakere fra 1920 til 1935?

Som vi har sett var det en stor økning i antallet fattigunderstøttede fra 1920 frem til 1935. Denne økningen skyldes en rekke strukturelle og konjunkturrelle årsaker. Kombinasjonen av disse skapte en krise innenfor fattigvesenet.

De strukturelle årsakene til økningen i fattigvesenet finner vi i stor grad i endringen i befolkningssammensetningen. Det var en økende arbeiderbefolkning som var avhengig lønnsinntekt. Hvis denne uteble var veien kort til fattigvesenet. Byene fikk en økende aldrende arbeiderklasse. De første arbeiderne etter industrialiseringen begynte å bli eldre, med de helseplagene det innebar. Dette førte til at flere eldre og syke måtte søke hjelp hos fattigvesenet. Dessuten ble det også en generelt større befolkning. Spesielt på 30- tallet kom det tusenvis av ungdommer i arbeidsfør alder. Det ble en økende arbeidsledighet da

arbeidsmarkedet ikke klarte å sysselsette disse. Tidligere hadde svaret på arbeidsledighet i stor grad vært å emigrere til Amerika. Denne utveien ble stadig mindre aktuell, da myndighetene i USA førte en mer ekskluderende innvandringspolitikk. Norge ble dermed brennende inne med en økende befolkning.

Den andre typen arbeidsledighet som slo sterk ut i mellomkrigstiden var den konjunkturrelle.

Konjunkturrell arbeidsledighet kan forstås som den delen av arbeidsledigheten som skyldes at den generelle etterspørselen i økonomien er for lav. Konjunkturrell ledighet kan derfor i utgangspunktet reduseres gjennom å stimulere aktiviteten i økonomien.²⁸⁰

På grunn av de stadige krisene, både norske og verdensomspennende, ble det en stadig nedgang i etterspørselen etter norske og utenlandske varer. Kronekursen endret seg til stadighet, og det var urolighet i arbeidslivet.

I de første mellomkrigsårene så vi at det var de klassiske mottaksgruppene: syke, eldre, enslige forsørgere osv. som hadde tallmessig flest førstegangsunderstøttede, selv om de arbeidsløse hadde en størst prosentvis tilvekst. Dette var grupper med liten eller ingen inntekt. Prisstigningene som resultat av dyrtid førte dermed mange av disse over på fattigvesenet.

Fra parikrisen i 1926/27 økte antallet arbeidsledige slik at den gruppen også ble tallmessig størst. I tabell 2.2 så vi en synlig skiftning i hovedmottakergruppen for fattighjelp. I 1920 var det kun 1.800 arbeidsledige, mens de syke og eldre dominerte med henholdsvis 14.000 og 13.000 fattighjelpsmottakere. I 1925 hadde antallene økt slik at det var nesten 20.000 arbeidsledige. Antallet syke fattigunderstøttede hadde vokst med nesten 5000 mennesker, mens antallet eldre holdt seg stabilt, sannsynligvis som et resultat av innføringen av kommunale alderstrygder.

Antallet fattigunderstøttede som resultat av sykdom økte med nesten 25 % på 5 år. Dette skjedde til tross for sykeforsikringen som ble innført fra 1909. På grunn av den dårlige økonomien så forsikringen seg nødt til å kutte i ytelsene og legge flere utgifter over på den syke. Samtidig ble det en økende sykkelighet på grunn av dårlige boforhold og et dårligere kosthold. Innenfor den medisinske vitenskap ble det også anbefalt flere sykehusinnleggelse enn tidligere. Dette var kostbart for dem som ikke hadde forsikring, og det ble dermed flere pasienter som måtte innlegges for fattigvesenets regning. I eksempelet Oslo kan vi se at den forverrede personlige økonomien kombinert med reduksjonen av syketrygdens ytelser førte til

²⁸⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2000/nou-2000-21/13/2/3.html?id=360297>

at det også ble et oppsving i mennesker som trengte hjelp fra fattigvesenet, i tillegg til sykeforsikringen. Hvis en person ble innlagt på sykehus fikk han ikke sykepenger. Dette førte til at en rekke mennesker også måtte be om fattighjelp for å forsørge familien hjemme. Den økende arbeidsledigheten hadde også en negativ effekt på antallet syke hos fattigvesenet, siden forsikringen var knyttet til arbeidsdeltakelse. Det ble dermed flere mennesker uten sykeforsikring i mellomkrigstiden.

tidligere. Dette var kostbart for dem som ikke hadde forsikring, og det ble dermed flere pasienter som måtte innlegges for fattigvesenets regning. Den forverrede personlige økonomien kombinert med reduksjonen av syketrygdens ytelser førte til at det også ble et oppsving i mennesker som trengte hjelp fra fattigvesenet i tillegg til sykeforsikringen, i alle fall i Oslo. Hvis en person ble innlagt på sykehus fikk han ikke sykepenger. Dette førte til at en rekke mennesker også måtte be om fattighjelp for å forsørge familien hjemme. Den økende arbeidsledigheten hadde også en negativ effekt på antallet syke hos fattigvesenet, siden forsikringen var knyttet til arbeidsdeltakelse. Det ble dermed flere mennesker uten sykeforsikring i mellomkrigstiden.

Ved den økende urbaniseringen var det flere som fikk hjelp på grunn av sinnssykdom. Det kan virke som om byene var problemskapere ved at mennesker som kunne ha levd forholdsvis normale liv på landsbygda ikke klarte livet i byene. Det var nok også en større kunnskap om mentale problemer i byene, noe som førte til at de lettere ble plukket opp. I 1925 ble det innført en tilleggslov til Sinnssykeloven som skulle føre de sykeste ut av fattigvesenet. Ved å se på tall over årsaker til førstegangsunderstøttelse i 1927 så vi at denne innføringen hadde stor virkning. Dette til tross var det i Oslo en fortsatt økning i de sinnssyke som måtte understøttes av fattigvesenet i perioden frem til okkupasjonen. Det kan se ut som om antallet sinnssyke hos fattigvesenet var avhengig av konjunktursvingningene i mellomkrigstiden, på samme måte som hos andre understøttede. Dette henger sannsynligvis sammen med forsørgelsesplikten. Så når det ble forbedringer på grunn av økt sysselsetting i okkupasjonsårene, var dette med på å føre til færre fattigunderstøttede sinnssyke.

En rekke kommuner innførte på 1920- tallet kommunale pensjoner for å føre enkelte grupper vekk fra fattigvesenet, og da spesielt de eldre. Ifølge kommunene selv var dette en besparelse, da de mente at selv om ytelsene i mange tilfeller var mindre enn fattighjelpen, gjorde de trygdene mer for å overleve på den. Rundt 40 % av befolkningen levde i kommuner med en

slik kommunal ytelse. Den nedgangen som vi så i antallet fattigunderstøttede med andre årsaker enn arbeidsledighet utover på 1920- tallet kan være resultat av innføringen av de kommunale trygdene. I midten av 1930- tallet ble det utbetalt omtrent tre ganger så mye i pensjon til gamle og vanføre som det ble utbetalt til eldre over 70 i pensjon. Dette tyder på at trygdene må ha hatt en innvirkning på antallet fattigunderstøttede.

Til tross for at det ble en forbedring i den økonomiske utviklingen fra 1933, fortsatte antallet fattigunderstøttede å øke helt frem til 1935- året med flest fattigunderstøttede i hele mellomkrigstiden.

[En begynnende nedgang i fattigvesenet 1935- 1940](#)
...og hva var årsakene til reduksjonen 1935-45.

Etter 1935 skjedde det en gradvis reduksjon av antallet fattighjelpsmottakere. Økonomien var forbedret, og den nye regjeringen igangsatte tiltak som hadde som mål å skape flere arbeidsplasser. Det skjedde en økning i sysselsettingen, og det ble endelig økonomi til å iverksette de sosiale reformene som hadde blitt planlagt i en årrekke. Ved å gjøre trygdene obligatoriske, skulle det bli mindre forskjeller kommunene imellom ved at stønadene i større grad skulle være like, og at alle landets innbyggere skulle få trygderettigheter. De eldre, de blinde og vanføre skulle ikke lengre være prisgitt kommunen de levde i for å få en rettighetsbasert trygd, og de skulle slippe å be fattigvesenet om hjelp til overlevelse. I den obligatoriske alderstrygdens første virkeår var det en nedgang på rundt 8.000 fattigunderstøttede. Det var langt fra alle som ble ført bort fra fattigvesenet ved innføringen av trygdene, da ytelsene i hovedsak var lave. Flere av kommunene som før innføringen hadde hatt kommunal alderstrygd fortsatte med en tilleggssøknad, da trygden spesielt i bykommuner kunne bli for lave til å dekke høye boutgifter. Men mens mange måtte be om fattighjelp fra kommunen for å få dekket for eksempel overskytende utgifter til eldrehjem, var dette i andre kommuner dekket av tilleggssytelser.

Blinde- og vanføretrygden hadde såpass strenge kriterier for sykdom at det var få som kunne motta trygden. Dessuten var behovsprøvingen for egen og familiens inntekt så streng at hvis man hadde noe, fikk man ingenting. Til tross for at det var omtrent dobbelt så mange som mottok trygden som det var stipulert til, var ytelsene for lave. Dermed klarte ikke trygden å føre alle mottakere vekk fra fattigvesenet.

I 1935 skjedde det en utvidelse av sykeforsikringen slik at den også skulle omfatte fiskere. Disse var blant de gruppene selvstendige næringsdrivende som var dårligst stilt, og det ble derfor ikke stilt krav til at de skulle betale like mye som lønnsinntakerne. For å dekke det resterende beløpet ble det innført en skatt på fiskeprodukter, i tillegg til innskudd fra staten. Men virkningen av utvidelsen ble lite synlig, sannsynligvis fordi mange måtte ha hjelp fra fattigvesenet i tillegg til trygden. Det skjedde også en utvidelse i syketrygden ved at aldersgrensen for hjemmeboende barn ble hevet, og at foreldre som var bosatt hos den syketrygdede også ble dekket som bipersoner. Dette må ha lettet forsørgelsesbyrden til familien.

Det ble også innført en arbeidsløshetsstrygd på slutten av 1930- tallet, men denne hadde enda ikke startet sine utbetalinger ved tyskernes invasjon i Norge.

Fra 1934- 1939 var det en vedvarende økonomisk oppgang her til lands. Det ble skapt flere arbeidsplasser, og selv om arbeidsledigheten ikke forsvant, var det stadig flere som ble tatt opp i arbeidslivet.

[En normalisering av fattigvesenet 1940-1945](#)

Ved invasjonen i april 1940 ble det en voldsom økning i antallet fattigunderstøttede på grunn av de ødeleggelsene og det kaoset som oppsto. Den rådende usikkerheten førte til at tusenvis av mennesker mistet jobbene da arbeidsgiverne reduserte arbeidsstokken. Det ble i overkant av en fordobling av førstegangsunderstøtte arbeidsledige, noe som utgjorde rundt 20.000 mennesker. Da Administrasjonsrådet iverksatte en lov om forbud mot driftsstans, der arbeidstakere skulle få jobbene tilbake på samme betingelser som før okkupasjonen, gikk arbeidsløsheten tilbake. Arbeidsløshetsstrygden som skulle starte med sine første utbetalinger i mai 1940, ble stanset av Administrasjonsrådet av frykt for at en stor pågang kunne overbelaste kassen. Antall understøttede med andre årsaker til nød økte med rundt 60 %. Dette kan nok i stor grad tilskrives de ekstraordinære forholdene i tiden, dette antallet gikk også raskt tilbake.

Det er umulig å skal gi en fullgod beskrivelse av hva okkupasjonsårene var preget av. For noen var det elendighet, for andre var det muligheter. Innenfor fattigvesenet var det det sistnevnte. Det ble endelig muligheter til å få store deler av de fattigunderstøttede vekk fra fattiggassen. Arbeidsledigheten som hadde preget fattigvesenet i mellomkrigstiden forsvant, og med den tusenvis av fattighjelpsunderstøttede. Til tross for at den økte sysselsettingen førte til størstedelen av nedgangen i fattigvesenet, var det som vi har sett også andre supplerende årsaker til nedgangen.

Mye av den resterende nedgangen kan nok tilskrives bivirkninger av sysselsettingen. En bedre familieøkonomi vil nok ha bidratt til en nedgang da stadig flere vil ha hatt muligheten til å understøtte sine nærmeste. På grunn av innføringen av trygdene var dessuten forsørgelsesplikten lettere å bære for slektninger av trygdemottakere.

Tallene for kommunenes utgifter til forsorgsvesenet kan ikke sammenlignes for årene før og etter 1940/41 på grunn av ulik gruppering. Etter hvert som flere områder kommer inn under offentlig trygd, vil behovet for forsorgsvesen avta. Dessuten er flere utgiftsposter som tidligere ble regnet som forsorgsvesen, nå plassert under helseloven.²⁸¹

De endringene som skjedde i fattigvesenet i perioden før og under okkupasjonen gjør en fullverdig sammenligning over tid av antallet fattigunderstøttede vanskelig. De ulike trygdene førte til at det skjedde en differensiering av gruppene, der stadig flere fikk hjelp utfra årsaken til nød. Disse gruppene ble dermed flyttet ut av fattigvesenet.

Som vi har sett, var et av de tidligste tiltakene som ble igangsatt for å lindre nød hos arbeiderne innføringen av en obligatorisk sykeforsikring. Samtidig som krisene i mellomkrigstiden hadde ført til en reduksjon av ytelsene, ble det blant store lag av befolkningen også krise. Tusenvis av mennesker var arbeidsløse og hadde dermed mistet rettighetene til trygden. Av de som fremdeles hadde jobb var det mange som ikke hadde økonomi til å betale egenavgiften ved legebehandling, eller dekke utgiftene til husholdningen da de var innlagt på sykehus. Effekten av trygden fikk dermed en begrenset virkning. Under okkupasjonen var det en motsatt trend. Etter hvert som stadig flere ble sysselsatt var det en stor økning i antall medlemmer av trygden. Bare i 1941 ble det en økning med hele 80.000 nye medlemmer, og i 1943 var 73 % av befolkningen dekket av syketrygden. Samtidig førte en bedre familieøkonomi til at stadig flere hadde mulighet til å dekke egenandelene ved sykdom. Som vi har sett i Oslo var det stadig færre som behøvde hjelp av fattigvesenet ved sykdom, og det var enda færre som trengte dobbel hjelp fra både trygdekasse og fattigvesen.

En annen trygd som førte befolkningen vekk fra fattigvesenet var arbeidsløshetsstrygden. Til tross for at Administrasjonsrådet utsatte trygden som hadde blitt innført i mellomkrigstiden før utbetalingene startet, gikk det få måneder før man fikk en ny trygd, basert på den gamle, men med utvidelser av gruppen med stønadsberettigede. Også den laveste inntektsklassen ble nå innlemmet. Allerede i desember 1940 startet utbetalingene av trygden. Det var et ganske

²⁸¹ NOS. Norges kommunale finanser i regnskapsåret 1945/46: 2

varierende antall som fikk utbetalinger av trygden. I 1941 var det et gjennomsnittlig 4.100 mennesker i måneden som mottok den, med stor variasjon månedene imellom. Det første halvåret av 1942 holdt seg omtrent likt, før antallet utbetalinger sank til det ubetydelige på grunn av den økte sysselsettingen. Til tross for at det ikke var snakk om veldig høye antall arbeidstrygdmottakere, var det nok noen tusen som holdt seg borte fra fattigvesenet som resultat av trygden, frem til arbeidsledigheten forsvant.

I 1940 skrev rådmann Mohr at det var problematisk at arbeidsføre mennesker ikke tok arbeid når det fantes ledige stillinger. Dette ville styresmaktene gjøre noe med, og innførte 250 lover og forordninger som skulle regulere og kontrollere arbeidsmarkedet og arbeidsføre individer.

Også innenfor fattigvesenet gjorde man mer for å få arbeidsføre mennesker ut i arbeid. I Oslo begynte man å registrere arbeidsføre fattigunderstøttede, og i Bergen gikk man så langt at man nektet dem fattigunderstøttelse. Fattigvesenet var ikke interessert i å understøtte arbeidsføre mennesker som hadde mulighet til å forsørge seg selv.

I sitatet ovenfor står det at grupper var ført vekk fra fattigvesen og ompostert til helsevesen. Et eksempel på dette er innføringen av friplasser ved sykehus i enkelte byer. Dette ble gjort for å hindre at befolkningen skulle havne hos fattigvesenet ved sykdom. Et av kriteriene for en slik friplasse var at vedkommende ikke hadde mottatt fattighjelp samme år eller foregående. I Bergen ble det en økning i utgiftene til denne ordningen under krigen. Stadig flere var dekket av syketrygden, men de som oversteg behandlingstiden på 39 uker, kunne raskt havne hos fattigvesenet på grunn av høye kostnader forbundet med sykehusinnleggelse.

De kommunale trygdene skulle også holde grupper av «verdige» trengende borte fra fattigvesenet. Til tross for at en del kommuner så seg nødt til å avvikle trygdene på 1930-tallet, og det ble en utbygging av statlig trygder, var det fremdeles en rekke som beholdt ytelsene som tilleggsytelser til alderstrygden eller kommunal trygd til de uføre. Som vi har sett, ble disse trygdene en rekke steder utbygget og ompostert for å hjelpe stadig flere.

I Bergen gikk dette så langt at man klaget på alderstrygden, med sine ulike ytelser, var det som et nytt fattigvesen å regne. I Bodø måtte derimot de eldre alderstrygdede ty til fattigvesenet for å få dekket mellomlegget til gamlehjem, da stønaden ikke var nok. Dette illustrer forskjellen som fantes i de forskjellige kommunene, og årsaken til at det er vanskelig å sammenligne eller generalisere den kommunale utviklingen.

En forbedret økonomi vil også ha betydd at de syke i større grad hadde mulighet til å betale egenandeler ved sykdom. Men som vi har sett var det fremdeles en del av disse som måtte få hjelp fra fattigvesenet, da trygdenes ytelser i mange tilfeller var for lave.

Det jeg har gjort i denne undersøkelsen er å peke mulige på tilleggsforklaringer til nedgangen i fattigvesenet under okkupasjonen. Mange av disse forklaringene hadde sine røtter i førkrigs-Norge, syketrygden, arbeidsløshetsstrygden, alderstrygden og blinde- og uførhetstrygden. På grunn av den økte sysselsettingen fikk disse trygdene økt betydning, siden trygdene var basert på hjelp til selvhjelp. Det var ikke lagt opp til at trygdene skulle kunne dekke alle leveomkostningene. Familiene hadde nok i større grad mulighet til å hjelpe sine nærmeste hvis de hadde inntekt. Det er også vanskelig gi noen oversikt over i hvilken grad forbedringer i familieøkonomien skapte et synkende behov for fattigunderstøttelse. Jeg kan bare peke på at det sannsynligvis har ført til at færre måtte ty til fattigvesenet, da forsørgelsesplikten fremdeles var gjeldende.

Det vi har sett er at den nedgangen som skjedde under okkupasjonen ikke bare var et resultat av det særegne med tiden, men også en fortsettelse av utviklingen fra mellomkrigstiden. På grunn av krigsøkonomien ble det en akselerasjon i nedgangen av arbeidsløsheten. Det er ikke vanskelig å forestille seg at hvis ikke tyskerne hadde invadert, og utviklingen fra slutten av mellomkrigstiden hadde fortsatt, så hadde vi fått en lignende utvikling, selv om det sannsynligvis hadde tatt lengre tid.

Uansett så kan det virke som om okkupasjonen førte til en normalisering av fattigvesenet, og man kom tilbake til normaltilstanden. Den store gruppen med arbeidsføre mennesker forsvant og man ble igjen sittende med en restgruppe av folk som havnet utenfor trygdesystemet, eller som ikke klarte å overleve på den stønaden som ble gitt.

Avslutning

Helt til sist ønsker jeg bare å si noen avsluttende ord angående oppgaven. Arbeidet med denne undersøkelsen har vært enormt. Å påta seg en til dels kvantitativ oppgave på nasjonalt nivå har skapt en stor del frustrasjoner. I all hovedsak har denne frustrasjonen kommet av en mangel på konkrete resultater. Naiv som jeg var hadde jeg en tro på at jeg ved slutten av denne oppgaven skulle kunne si: «Dette var årsaken til en så og så stor prosentvis nedgang». Utover prosessen innså jeg i stadig større grad at det ikke kom til å være mulig.

Etter min mening er det faktum at det ikke har blitt foretatt en videre, mer systematisk gjennomgang av flere arkiv oppgavens største svakhet. Ved et slikt arbeid kunne det være

mulig å få et mer representativt utvalg av kommuner å bygge konklusjoner på. Innenfor rammene av denne oppgaven har det ikke vært mulig for meg å gjøre dette. Det ville ha krevd en systematisk gjennomgang av arkivmateriale av flere forskjellige kommuner, der man i større grad burde ha fulgt utviklingen innenfor fattigvesenet og forsorgen i et tidsspenn fra 1920- 1945. På grunn av mye manglende arkivmateriale kan også dette også ha vist seg å være problematisk.

Kilder og litteratur

- Aukrust, Odd og Bjerve, Petter Jakob**, (1945) *Hva krigen kostet Norge*. Oslo: Dreyers forlag.
- Bang, Leif**, (1941) «Forholdet mellom fattigstyret, arbeidsløshetsnemnda, sykestrygden og arbeidsformidlingen», I *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. 11. årgang. Nr. 3, september 1941: 113-115
- Bergkvist, Johanne og Vigardt, Kai-Samuel**, (2012) «en endelig løsning på taterplagen: Oslos fattigvesen og rasehygiene under 2. verdenskrig». I *Tidsskrift for oslohistorie: tobias*. 2012: 88-96.
- Bjørnson, Øyvind og Haavet, Inger Elisabeth**, (1994) *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894-1994*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS
- Bratrein, Håvard Dahl** (1994) *Karlsøy og Helgøy bygdebok: folkeliv, næringsliv og samfunnsliv. Bind IV Fra år 1925 til 1985: registerbind*. Hansnes: Karlsøy kommune
- Brox, Ottar**, (1969) *Hva skjer i Nord- Norge?: en studie i Norsk ukantpolitikk*. 3. opplag. Oslo: Pax.
- Dahl, Hans Fredrik**, (1971) «Norsk politikk 1940-45: Kontinuitet eller brudd?», *Kontrast Tidsskrift for politikk kultur kritikk - Krigen i Norge 1940-45*. Nr. 25, 1971: 5-23
- Danielsen, Grønlie og Hovland**, (1987) s. 155- 197 «Trengselstider 1920-1945», Næss, Hovland, Grønlie, Baldersheim, Danielsen. I *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Direktoratet for Arbeidsformidling og Arbeidsløshetsstrygd** (1943) *Sysselsetting og arbeidsløshet ved utgangen av desember måned 1942*. Oslo: O. Fredr. Arnesen bok og akeidenstrykkeri
- Direktoratet for Arbeidsløshetsstrygd**, (1948) *Beretning: Arbeidsformidling og arbeidsløshetsstrygd i Norge inntil 7. mai 1945, Arbeidsløshetsstrygd fra 7. mai 1945 til 1. juli 1947*. Oslo: AS O. Fredr. Arnesen bok- og akcidenstrykkeri.
- Ericsson, Kjersti**, (1974) *Den tvetydige omsorgen: Sinnssykevesenets utvikling – et sosialpolitisk eksempel*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Furre, Berge**, (1992) *Norsk historie 1905-1990*. Gjøvik: Det norske samlaget.
- Furre, Berge**, (1999) *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet- frå vokstervisse til framtidstvil*. Gjøvik: Det Norske Samlaget.
- Fygle, Svein**, (1980) *Steigen bygdebok*. Leinesfjord: Steigen kommune
- Gogstad, Anders Chr.**, (1991) *Helse og hakekors. Helsetjeneste og helse under okkupasjonsstyret i Norge 1940-1945*. Bergen: Alma Mater Forlag AS.

- Grønlie Tore**, (1991) «Velferdskommunen» s.27-45, I Anne- Hilde Nagel (red.) *Velferdskommunen: Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag AS
- Grytten, Ola Honningdal**, (1994) *En empirisk analyse av norsk arbeidsmarked 1918-1939: arbeidsledigheten i Norge i internasjonalt perspektiv*. Bergen: Norges handelshøyskole
- Hanisch, Tore Jørgen**, (1996) Om valget av det gode samfunn: artikler om økonomi og historie. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hatland, Aksel**, (2005) «Historiske utviklingslinjer» s. 27-45 I Ann- Helen Bay (red.) 1. utgave (2005) *De norske trygdene: Framvekst, forvaltning og fordeling. 1. utgave*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Hodne, Fritz og Grytten, Ola Honningdal**, (1992) *Norsk økonomi 1900-1990* Oslo: Tano forlag
- Hovland, Edgar** (1987) «Grotid og glanstid», Næss, Hovland, Grønlie, Baldersheim, Danielsen. I *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Iversen, Klaus** (1989) *Krise, utsettelse og nytt liv: Hammerfest etter 1914*. Hammerfest: Hammerfest kommune.
- Justisdepartementet**, (1942) *Lover og forordninger m.v. 1939- 1941*. Oslo: Grøndal Forordning om trygd mot arbeidsløshet.
- Kirkhusmo, Anders** (2005) «Krisetider i bygd og by», Ida Bull (hovedred. I *Trøndelags historie bind 3. Grenda blir global 1850- 2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag
- Kjeldstadli, Knut**, (1999) *Fortida er ikke hva den engang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klunge, Liv**, Sosialdepartementets sosiale opplysningskrifter hovedserier. (1979) *Sosialhjelp før og nå*. Oslo: Fabritius forlagshus
- Kringlebotten, A** (1942) «Forordning av 27. januar 1942 om endring i lov om fattigvesenet av 19. mai 1900». I *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. 12. årgang. Nr. 1 mars 1942: 35-39
- Kuhnle, Stein og Solheim, Liv Johanne Solheim**, (1991) *Vekst og omstilling*. Oslo: Tano
- Luihn, Hans**, (1986) *Arbeid og samfunn. Arbeidsmarkedspolitik i Norge gjennom 100 år*. Oslo: NKS-Forlaget.
- Lund, Ottar**, (1952) «Alderstrygd» 471-479 *Sosial håndbok for Norge Bind 1*. 2. utgave. Einar Storsteen (red.). Oslo: Norsk forening for sosialt arbeide

Midre, Georges, (1995) *Bot, bedring eller brød?: om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo: rådet for samfunnsvitenskapelig forskning. NAVF.

Mohr, Engh, Frydenberg, Larssen, Hvidsten og Hygen, (1936) *Sosial forsorg og trygd*. Oslo: J. M. Stenersens forlag

Mohr, T (1942) «Fattigvesenets rett til å legge beslag på en trygdets pensjon av alderstrygden» I *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. 12. årgang. Nr. 2 juni 1942: 58- 61

Mohr, T, (1940) «Arbeid for de arbeidsløse», *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. 10. årgang. Nr. 4, Desember 1940: 131- 137.

Mohr, T. (1939) «Forskjellige forhold vedrørende alderstrygden», *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. 9. årgang, Nr. 2, Juni 1939: 39-51

Mohr, T., (1941) «Forholdet mellom fattigstyret, arbeidsløshetsnemda, syketrygden og arbeidsformidlingen», I *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. 11.årgang. Nr. 3, september 1941: 104-112.

Ormestad, M, (1941) «Om visse krisetiltak i syketrygden». I *Sosial trygd: Organ for den offentlige syke- og ulykkestrygd*. 5. årgang. Nr. 7-8 Juli- August 1941: 189-195

Oslo (1952) *Beretning om Oslo kommune for årene 1912-1947*. Bind II, Oslo: Ukjent.

Pettersen, Per Arnt, (1982) *Linjer i norsk sosialpolitikk: Konflikt og politisk strategi fra århundreskiftet og frem til andre verdenskrig*. Oslo: Universitetsforlaget

Pettersen, Per Arnt, (1987) *Pensjoner, penger, politikk: Fra billig forsorg til dyre trygder*. Drammen: Universitetsforlaget AS.

Seip, Anne- Lise (1994a) *Sosialhjelpstaten blir til: norsk sosialpolitikk 1740- 1920*. Oslo: Gyldendal forlag A/S

Seip, Anne- Lise, (1994b) *Veiene til velferdsstaten: norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Sørensen, Øystein, (1991) *Solkors og solidaritet. Høyreautoritær samfunnstenkning i Norge ca. 1930-1945*. Lillehammer: J.W. Cappelens Forlag A/S

Sørensen, Øystein, (1993) *Verdenskrig og velferd*. Lillehammer: J.W. Cappelens Forlag as.

Tidsskrift for Norges forsorgsvesen, (1940) «Utgifter under sosialdepartementets almindelige avdeling og trygdeavdeling» *Tidsskrift for Norges forsorgsvesen*. 10. årgang, Nr. 2, Juli 1940: 81-86

Tuveng, Morten, (1946) *Arbeidsløshet og beskjeftigelse i Norge før og under krigen: En statistisk analyse med henblikk på beskjeftigelsesspørsmålet etter krigen*. Bergen: John Griegs forlag.

Urdal, Nils, (1961) *Syketrygden i femti år: historien om en grunnleggende sosial reform*. Oslo: Norges trygdekasselag

Hovedoppgaver:

Iversen, Jostein, (1994) *Offentlig fattigdom, arbeidsløshet, forsorg- og veien ut av krisa: Kristiansund i perioden 1920- 1945*. Hovedoppgave. Trondheim: J. Iversen

Johannessen, Lars H, (1985) *Mellom fattigforsorg og sosialpolitikk: Forsorgsvesenet i Bergen 1920-1940*. Hovedoppgave. Bergen: Universitetet i Bergen.

Olaussen, Hilde Ibsen, (1988) *Fattigvesenet i Oslo gjennom krise og reform 1920-1940*. Hovedoppgave. Oslo: H.I Olaussen

Nettsider

Aktive fredsreiser. Travel for Peace [Online] URL: <http://www.aktive-fredsreiser.no/biblioteket/1940-45/krigsbarn.htm>

Arkivverket: Riksarkivet og statsarkivene. Sysselsetting og arbeidsformidling. [Online] URL: [http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Naeringslivet/Sysselsetting-og-arbeidsformidling.\(14.07.2013\)](http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Naeringslivet/Sysselsetting-og-arbeidsformidling.(14.07.2013))

Bokmålsordboka. Språkrådet. Universitetet i Oslo. [Online] URL: [http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=kjemoterapi&bokmaal=+&ordbok= begge \(08.10.13\)](http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=kjemoterapi&bokmaal=+&ordbok= begge (08.10.13))

Finansdepartementet NOU 1998: 10. Fondering av folketrygden? [Online]. URL: [http://www.regjeringen.no/nm/dep/fin/Dokument/NOU-ar/1998/NOU-1998-10/5.html?id=116409 \(16.10.12\)](http://www.regjeringen.no/nm/dep/fin/Dokument/NOU-ar/1998/NOU-1998-10/5.html?id=116409 (16.10.12))

<http://home.hib.no/mediesenter/krigsminne/festung-norwegen/norwegen01.htm> (04.11.11)

<http://institusjon.bymuseet.no/?periode=1&vis=35&do=visKilde> (20.10.13)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/nou-er/1996/nou-1996-23/5/3/1.html?id=342431> (15.11.2013)

Jansen, Jan (2009, 13. februar). Alderdomssvakhet. I Store medisinske leksikon. [Online] URL: [http://sml.snl.no/alderdomssvakhet. \(08.08.2013\)](http://sml.snl.no/alderdomssvakhet. (08.08.2013))

Magne Skodvin (13.08.2012) Norge under den andre verdenskrig (1939-1945). I Store norske leksikon. [Online] URL: [http://snl.no/Norge_under_den_andre_verdenskrig_\(1939-1945\) \(23.10.12\)](http://snl.no/Norge_under_den_andre_verdenskrig_(1939-1945) (23.10.12))

NAV. Trygdeetatens historie. [Online] URL:
<http://www.nav.no/om+nav/nav/etablering+av+nav/historie/trygdeetatens+historie.1073751271.cms>. (22.07.2013)

Store norske leksikon (2009, 14. februar) Føderåd [Online] URL:
<http://snl.no/f%C3%B8der%C3%A5d>. (06.08.2013)

Store norske leksikon (2009, 30. desember). Forsyningsdepartementet. [Online] URL:
<http://snl.no/Forsyningsdepartementet> (06.08.2013)

Store norske leksikon (2012, 13. desember). Arbeidsinnsats. [Online] URL:
<http://snl.no/arbeidsinnsats>. (20.02.2013)

Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1930. Nr. 5. (1930) Fattigvesenet 1928-1929. [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193005.html. Oslo: Aschehaug & co. (13.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1931. NR.9-10. (1931) Fattigvesenet i 1929 og 1930. [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193109-10.html. Oslo: Aschehaug & co. (13.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1932. Nr. 6-7. (1932) Fattigvesenet i 1931. [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193206-07.html. Oslo: Aschehaug & co. (13.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1933. Nr. 7-8. (1933) Fattigvesenet i 1932 [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193307-08.html. Oslo: Aschehaug & co. (13.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1934. Nr. 6. (1934) Fattigvesenet 1933. [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193406.html. Oslo: Aschehaug & co. (13.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1935. Nr. 6. (1935) Fattigvesenet i 1934. [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193506.html. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1936. Nr. 7-8. (1936) Fattigvesenet i 1935. [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193607-08.html. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1936. Nr. 3. (1936) Den kommunale alders-, uførhets-, og morstrygd 1935. [Online] URL:
http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193603.html. Oslo: Aschehaug & co. (06.11.2013)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1937. Nr. 6. (1937) Fattigvesenet i 1936.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193706.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1938. Nr. 9. (1938) Fattigvesenet i 1937.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193809.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1939. Nr.6. (1939) Fattigvesenet i 1938.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_193906.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1940. Nr. 6,7,8 og 9.(1941) Fattigvesenet i 1939
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_194006-09.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1941. NR 8, 9 og 10. (1941) Fattigvesenet i
1940. [Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_194108-10.html. Oslo: Aschehaug
& co. (06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1942. Nr.7,8 og 9. (1942) Fattigvesenet i 1941.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_194207-09.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1943. Nr.1-12. (1944) Fattigvesenet i 1942.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_194301-12.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1944. Nr. 1-12. (1945) Fattigvesenet i 1943.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_194401-12.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1945. Nr. 7, 8 og 9. (1945) Fattigvesenet i 1944.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_194507-09.html. Oslo: Aschehaug & co.
(06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske meddelelser 1946. Nr. 4, 5 og 6. (1946) Fattigvesenet i 1945.
[Online] URL: http://www.ssb.no/a/histstat/sm/sm_194604-06.html. Oslo: Aschehaug & co.
(29.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Fattigvesen, forsorgstønad og sosialhjelp. 1866-1998. Antall personer
som mottar støtte. [Online] URL: <http://ssb.no/a/histstat/aarbok/hf-0304-118.html>
(06.10.2013)

Statistisk sentralbyrå. Norges offisielle statistikk. VIII. 113. (1930) s. 5. Fattigvesenet 1926 og 1927. Tabell e. Førstegangsunderstøttede hovedpersoner fordelt etter årsaken til trangen. [Online] URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_viii_113.pdf. Oslo: Aschehaug & Co. (06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Norges offisielle statistikk. VIII. 67. Fattigvesenet 1925. [Online] URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_viii_067.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Norges offisielle statistikk. XI. 33. (1950) Norges kommunale finanser i regnskapsåret 1945/46. [Online] URL: http://www.ssb.no/histstat/nos/nos_xi_033.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (22.10.2013)

Statistisk sentralbyrå. Sosiale forhold. Tabell 7.3 oversikt over pensjonstrygdene 1896-1969. [Online] URL: <http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/7-7-1t.txt> (06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistisk årbok for kongeriket Norge 1925. (1926) Befolkning, tabell 9 Den hjemmehørende folkemengde 1. desember 1920. s. 10. [Online] URL: www.ssb.no/histstat/aarbok/1925.pdf. Oslo: Steens boktrykkeri Johannes Bjørnstad. (08.11.2013)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske oversikter 1948. (1949) Side 348, Tabell 205. Fattigvesenet. [Online] URL: www.ssb.no/histstat/hs1948.pdf . Oslo: Aschehaug og co. (06.10.13)

Statistisk sentralbyrå. Statistiske oversikter 1948. (1949) Side 410, Tabell 222. Statens utgifter og inntekter etter regnskapene, 1913/14- 1946/47. [Online] URL: www.ssb.no/histstat/hs1948.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Rikstrygdeverket

Rikstrygdeverket. Norges offisielle statistikk. IX. 127. Syketrygden 1936. (1938) [Online] URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_ix_127.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Rikstrygdeverket. Norges offisielle statistikk. X.32. Syketrygden 1940. (1942) [Online] URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_x_032.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Rikstrygdeverket. Norges offisielle statistikk. X.65. Syketrygden 1941. (1943) [Online] URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_x_065.pdf Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Rikstrygdeverket. Norges offisielle statistikk. X.76. Syketrygden 1942. (1944) [Online]URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_x_076.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Rikstrygdeverket. Norges offisielle statistikk. X.121. Syketrygden 1943. (1947) [Online] URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_x_121.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Rikstrygdeverket. Norges offisielle statistikk. X. 155. Syketrygden 1944. (1948) [Online] URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_x_155.pdf Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Rikstrygdeverket. Norges offisielle statistikk. X. 163. Fattigvesenet 1945. (1948) [Online]
URL: www.ssb.no/histstat/nos/nos_x_163.pdf. Oslo: Aschehaug & co. (06.10.13)

Lovtekster:

Sociallovkomiteens innstilling nr. III 1935: 9

Ot. Prp. 59 (1936) Lov om alderstrygd.

Forordning om trygd mot arbeidsløshet. Lover og forordninger M.V 1939-1941

Arkivmateriale:

Arkiv i Nordland: Bodø kommune, fattigstyret, Re Budsjett, RE- 0001, Budsjettforslag 1936-1946. Budsjett for 1937/38

Arkiv i Nordland: Bodø kommune, fattigstyret 1941. Re Budsjett 1941/42 L0001 1936-1946. Budsjett for 1941/42

Arkiv i Nordland: Bodø kommune, fattigstyret, Re Budsjett, L0001, Budsjettforslag 1936-1946. Oversikt over fattigforsorgens utgifter 1943/44 pr. 13. juni 1944.

Arkiv i Nordland: Bodø kommune, fattigstyret. Behandlet i fattigstyrets møte 1944-1945. D-0001

Oslo byarkiv: Katalog A-20068 Granskningskommisjonen fra Oslo kommune 1945, Fa L0003, Forsorgsvesenet, mappe Nr. 1025 Resume over året 1942

Bergen byarkiv: Katalog A – 0275. 5. rådmann, kopibok brev til Finansrådmannen 1939-1941. 30.04.1941

Bergen byarkiv Katalog A – 0275. 5 rådmann, kopibok brev til Finansrådmannen 1939- 1941. 06.09.1941

Bergen byarkiv: Katalog A – 0275 5. rådmann, kopibok brev til Finansrådmannen 1942-46 for brev fra forsorgsrådmannen/rådmannen for 5. avdeling til finansrådmannen.

Bergen byarkiv: Katalog A- 0275. 5. rådmann, kopibok for brev til finansrådmannen 1942-46: 29.11.45

Bergen byarkiv: A-0275 A1 151 1/1. 5. rådmann, kopibok 1942-1946. Til finansrådmann i Bergen

Bergen byarkiv: Bergen kommunes forhandlinger 1945 I innstillinger s.248

Bergen byarkiv: Bergen kommunes forhandlinger 1943 II Budsjett og regnskap, hovedpost VI, fattigforsorg. Budsjett for 1943/44 s. 65f.

Bergen byarkiv: Bergen kommunes forhandlinger 1945 II Budsjett og regnskap, hovedpost VI, fattigforsorg. Budsjett under 5. rådmann. Utgift.

Bergen byarkiv: Bergen kommunes forhandlinger 1945. II Budsjett og regnskap, hovedpost VI, fattigforsorg s. 39