

Denne fil er hentet fra Handelshøyskolen BIs åpne institusjonelle arkiv BI Open Archive <http://brage.bibsys.no/bi>

Den inneholder akseptert og fagfellevurdert versjon av artikkelen sitert under. Den kan inneholde små forskjeller fra den originale pdf-versjonen publisert i tidsskriftet.

Espeli, H. (2019). En tvungen kasko- og krigsforsikringsforening for skip? Det store forsikringspolitiske stridsspørsmålet i mellomkrigstiden. *Sjøfartshistorisk årbok, 2017, 7-80.*

Tidsskriftets forlag, Foreningen Bergens Sjøfartsmuseum, tillater at siste forfatterversjon legges i åpent publiseringsarkiv ved den institusjon forfatteren tilhører.

## HARALD ESPELI

### En tvungen kasko- og krigsforsikringsforening for skip? Det store forsikringspolitiske stridsspørsmålet i mellomkrigstiden<sup>1</sup>

Den 16. mars 1922 foreslo Otto Blehrs mindretallsregjering fra Venstre å etablere en lovbasert «gjensidig forsikringsinnretning for norske skibe». «Den norske Skibsforsikring – gjensidig forening med sete i Kristiania», som skulle omfatte «alle registreringspliktige norske fartøyer», unntatt fiske- og fangstfartøy, skulle sørge for krigsforsikring, og halvparten av kaskoforsikringen av disse skipene.<sup>2</sup> Handelsminister Johan Ludwig Mowinckel, som også var en betydelig skipsreder i Bergen, stod bak forslaget. Det innebar en omdannelse av Krigsforsikringen av skib fra 1914, som også bygde på obligatorisk eller tvungent medlemskap. Forslagets motstandere, som etter hvert omfattet en nesten samlet redernæring og den norske sjøforsikringsbransjen, kalte forslaget «tvangsforsikring» eller «tvangsforsikringen».

Tvangsforsikringsforslaget skapte den mest opphetede forsikringspolitiske striden i mellomkrigstiden. Striden varte frem til sommeren 1924 da justiskomiteen og Odelstinget, i likhet med de to foregående år, enstemmig vedtok at forslaget ikke skulle (realitets-)behandles, det vil si forkastes.

Den formelle gravleggingen av forslaget skjedde i Odelstinget 8. august 1924. Da holdt Mowinckel, som fersk statsminister, talen ved «begravelsesfesten». Han erkjente at det var «et stort nederlag». Mowinckel understreket at forslaget skyldtes hans «kjærlighet til skibsfarten», men mente at forslaget aldri var blitt vurdert på saklig grunnlag av hans motstandere. De hadde også brukt «midler som vi heldigvis sjelden ser eksempler paa i offentlig diskussion. Folk ble truet på pungen fordi de her hadde gjort oppfatninger gjældende som ikke faldt sammen med de der kanskje førte de største ord.» «Og man husker kanskje hvorledes de folk som av uegennyttige og av saklige interesser hadde stillet seg til disposition for at forberede denne sak, hvorledes de blev truet i sit virke. Resultatet av denne kampmaate er blit det at man nu kan si at der staar en samstemmig rederopinion mot det.» De mange

---

<sup>1</sup> Takk for kritikk og innspill i to fagfellevurderinger.

<sup>2</sup> Ot.prp.nr.22 1922. Kaskoforsikring skal forsikre skipets verdi mot totaltap og haveriskader på lignende måte kaskoforsikring av biler/motorkjøretøy, <https://snl.no/kaskoforsikring> per 7.8.2018. Krigsforsikring innebar en forsikring mot krigsrelaterte skader eller ulykker på fartøyet og omfattet ikke personskader eller død blant skipsmannskapet på grunn av krigsrelaterte forhold.

«disponerende redere» som i kontakt med Mowinckel hadde vist sympati for forslaget, hadde blitt brakt til taushet. Mowinckel erkjente at «stillingen er ... haapløs.» Han måtte erkjenne «et stort nederlag» og var «overvundet».<sup>3</sup>

Haakon Wrangell, visepresident i Rederforbundet 1921-1927 og stortingsrepresentant for Frisinnede Venstre (Fr.V) 1922–1927, var den eneste som kommenterte Mowinckels utblåsing – som var høyst uvanlig for en (fersk) statsminister. Wrangell mente få redere betvilte Mowinckels gode intensjoner, men «[h]va der har budt rederne mest imot, det er selvfølgelig tvangen, at man skulde være tvungen til at forsikre sine skibe i den eller de foreinger som der her var snakk om. Rederne har gaat ut fra at hvad det gjælder om for dem, der at kunne forsikre sine skibe paa den billigste maade.» Wrangell understrekte at han satte pris på den forståelse rederstanden hadde møtt på Stortinget i denne saken.<sup>4</sup> Det hadde gjort det mulig for rederne å avgjøre saken mer eller mindre alene.

Denne artikkelen handler om bakgrunnen for tvangsforsikringsforslaget, dets forberedelse, kampanjen mot det og Mowinckels forsvar. Avslutningsvis vil forslagets skjebne bli satt inn i et lengre (sjø)forsikringshistorisk og næringspolitisk perspektiv, knyttet til redernes vilje og evne til å påvirke sine nasjonale rammevilkår.

## Historiografi og hovedperspektiver

Atle Thowsen har behandlet lovforslagets skjebne i forhistorien til «Den norske Krigsforsikring for skib», som ble etablert i 1935 på frivillig basis. Tidligere statsminister (1905-1907) og Norges Rederforbunds første president (1909-1912), Christian Michelsen, var blant lovforslagets «fremste motstandere». Thowsen siterer deler av hans tale på møtet i Bergens Rederiforening 29. mars 1922, som *Norges Handels- og sjøfartstidende* (NHST) karakteriserte som et «oratorisk mesterverk». Thowsen slutter seg til avisens vurdering om at lovforslaget var «politisk dødt lenge før» 1924 på grunn av motstanden blant rederne – og assurandørene. Thowsen er primært opptatt av tvangsforsikringsforslaget og dets skjebne fordi det bidro til oppløsningen av den lovregulerte og obligatoriske Krigsforsikringen for fartøyer fra 1914.<sup>5</sup>

John O. Egeland, som arbeidet i Rederforbundet fra 1916 og som assisterende direktør fra 1946, behandler saken relativt fylldig i *Kongeveien II*. Egeland var sannsynligvis til stede

---

<sup>3</sup> Odelstingstidende (OT) 1924: 1312-1314. Begrepet «disponerende redere» henspilte på skipsaksjeselskapsloven av 1916 § 44 som brukte begrepet «disponent» om et slikt selskaps daglige leder, som også kunne være eneste styremedlem dersom aksjonærene vedtektsfestet det.

<sup>4</sup> OT 1924: 1314.

<sup>5</sup> Thowsen 1988: 59-65, sitat 61.

under det han kaller «hovedslaget om tvangsforsikringen» på forbundets årsmøte i juni 1923. Debatten mellom Michelsen og Mowinckel utviklet seg til en «glinsende kårdeveksling» mellom de to der høydepunktet var følgende «eksplosjon» av Mowinckel: «Man kan være sikker på at jeg ikke lar meg skremme overende. Saken vil bli fremmet saklig, men den vil bli fremmet.» Michelsen spratt opp som stukket av en nål og repliserte: «Diktatoren har talt.» ... Egeland konkluderte med at Mowinckels forslag eller «skremmeskudd ikke gjorde skade. Tvert imot brakte hans riktignok hårdhendte appell om bedre utnyttelse av den gjensidige forsikringsform positive resultater ... for norsk skipsfart.»<sup>6</sup> Denne konklusjonen kan gi inntrykk av at kaskoforsikringsforeningene styrket sin markedsposisjon i kjølvannet av striden om tvangsforsikringen. Tvert imot ble deres relative stilling ytterligere svekket etter 1924, til tross for Rederforbundets betydelige støtte.<sup>7</sup> Egeland gir også en overdrevet harmoniserende, faktisk på flere måter en feilaktig, fremstilling av de dype interne konfliktene i Rederforbundet. Dette reflekterte nok hans mangeårige virke i og lojalitet til forbundet.

Saken er også streift i enkelte andre arbeider, men uten at på sakens realiteter eller dramatik blir nærmere diskutert. I enkelte biografier over sentrale aktører i striden er saken nevnt, mens den i andre forbigås i taushet.<sup>8</sup>

Denne artikkelen, basert på et bredt kildemateriale, er et uttrykk for at forslaget, og striden den skapte, fortjener en grundigere analyse. De forsikringsmessige sider av nyere norsk sjøfartshistorisk forskning er begrenset, med Thowsens nevnte bok som et av de viktigste unntakene.<sup>9</sup> Det finnes imidlertid en rekke jubileumshistorier om sjøforsikringsforeninger<sup>10</sup> og enkelte bransjeorganisasjoner.<sup>11</sup> De fleste er av eldre årgang og er ofte skrevet av interne aktører. Noen har stor informasjonsverdi og gode analyser.<sup>12</sup> Forsikringsspørsmål er imidlertid ikke behandlet i noen større monografier med andre hovedproblemstillinger i de siste tiårs sjøfartshistoriske forskning.<sup>13</sup> Selv om forsikring er spesielt viktig i krigstid, var og er en slik risikohåndtering viktig for en kapitalkrevende

---

<sup>6</sup> Egeland 1973: 121-125, sitat 124 og 125, [https://nbl.sn1.no/John\\_O\\_Egeland](https://nbl.sn1.no/John_O_Egeland). Se også Egeland 1984: 149-151.

<sup>7</sup> Det fremgår også av Egeland 1973: 356 ff.

<sup>8</sup> Ameln 1929: 85-86, Wyller 1975:187, Vislie 1936: 75-76, Pettersen 1986: 69, Hovdenakk 2014, Garvik 1992: 132 ff. se dog 138. Øksnevad 1963: 36-39 omtaler saken på basis av en artikkel av Rederforbundets direktør John O. Egeland i Morgenbladet 15.9.1959 uten å vurdere saken nærmere, [https://nbl.sn1.no/Johan\\_Ludwig\\_Mowinckel](https://nbl.sn1.no/Johan_Ludwig_Mowinckel), A.W. Brøggers biografi av Mowinckel i NBL IX: 377-396.

<sup>9</sup> Det samme gjelder Thowsen og Nilsen 1998. Se ellers Nordvik 1991 og Hansen og Thowsen 1991 for mer generelle forskningsgjennomganger.

<sup>10</sup> Blant de få nyere arbeider er Pettersen 1986.

<sup>11</sup> Særlig Vislie 1936, Bugge 1961, og Bakka et.al. 2011

<sup>12</sup> Som Jensen 1887.

<sup>13</sup> Blant annet Pettersen 1992: 63-874, 287-294, 310-324, Basberg 1993: 148-153, 296-334, Ekberg og Myrvang 2017: 369 ff. Hanisch og Ramskjær 1987 er eksempel på rederihistorier der forsikring ikke er behandlet.

skipsfartsnæring og dens kreditorer. Midt på 1920-tallet utgjorde forsikringskostnadene 8-12 prosent av driftsutgiftene i mange rederier, eller noe mindre enn mannskapshyrene.<sup>14</sup>

Forsikring var med andre ord en betydelig utgiftspost også i fredstid. Under 1. verdenskrig kunne krigskaskoforsikringen ikke bare utgjøre flere ganger den normale kaskoforsikringen, men den var også en helt nødvendig forutsetning for at skip fra nøytrale land som Norge i det hele tatt kunne operere i internasjonalt farvann.<sup>15</sup>

Tvangsforsikringsforslaget innebar at organisering og utforming av kaskoforsikring av skip i noen få år ble et tema på den politiske dagsordenen. Det har ellers bare skjedd i årene 1837–1839. Da ble de første norske skipskaskoforsikringsforeningene med langvarig suksess etablert av norske redere. De var gjensidige selskap basert på et potensielt svært omfattende *solidarisk ansvar* blant medlemmene. Deres forretningsmodell var basert på lavest mulig premier innenfor kostnadsdekningsprinsippet og ofte med etterutligning av premie først etter at erstatningsvolumet var på det rene. Sjøforsikringsforeningene gjennombrudd og suksess var én viktig forklaring på den norske handelsflåtens raske og lønnsomme vekst midt på 1800-tallet frem til dampskipene gradvis overtok fra seilskipene.<sup>16</sup> Fra 1840-tallet ble det etablert flere profittorienterte sjøforsikringsaksjeselskap, ofte eid av skipsredere, og med *begrenset ansvar* som i moderne aksjeselskap. Disse selskapene, som opererte med faste forsikringspremier der aksjeeierne var ansvarlig for selskapets erstatningsforpliktelser, konsentrerte seg lenge om fraktassurans, men frem mot 1. verdenskrig engasjerte de seg i økende grad i kaskoforsikring.<sup>17</sup> Kaskoforsikringsforeningene opplevde med andre ord en vesentlig skjerpet konkurranse, ikke minst fra London-markedet, som rederne stod fritt til å benytte seg av, og foreningene tapte markedsandeler frem mot 1914.

Tvangsforsikringsforslaget er også interessant fordi det dokumenterte store motsetninger i Rederforbundet om fremtiden til Krigsforsikringen fra 1914, noe som reflekterte viktige næringspolitiske konflikter. Frem til 1915 hadde Rederforbundet avvist kollektive lønnsforhandlinger, men ble da tvunget til å etablere en arbeidsgiverforening. Det førte blant annet til at presidenten (1912-1915), statsminister Gunnar Knudsen, i en periode meldte seg ut. I 1922 ønsket betydelige deler av Rederforbundet at arbeidsgiverforeningen skulle avvikles, men tapte.<sup>18</sup> Fra 1923 gikk Wilh. Wilhelmsen, som var landets klart største

---

<sup>14</sup> Pettersen 1986: 70.

<sup>15</sup> Jf. Monrad Møller, Dethlefsen, og Johansen 1993; 226, Avviklingsstyret 1936: 88 ff.

<sup>16</sup> Espeli 2011a: 63 ff.

<sup>17</sup> Færden 1967: 165 ff., Vislie 1936.

<sup>18</sup> Brækhus 1934: 93-97, Olstad 2006: 118-122. Etter at Gunnar Knudsen ble statsminister i 1913, fungerte visepresident G.M. Bryde som president.

rederi, med omkring ti prosent av Rederforbundets tonnasje, ut av forbundet med langvarig virkning. Utmeldingen hadde sannsynligvis også sammenheng med misnøye med forbundsledelsen bidrag til tvangsforsikringsforslaget.<sup>19</sup> Bistanden fra Rederforbundets ledelse, med administrerende direktør og presidenten i spissen, og et fåtall andre aktører som hadde mer eller mindre sentrale tillitsverv i Høyre, til å utrede lovforslaget, var svært viktige forutsetninger for Mowinckels lovforslag.

Mowinckel utnyttet konfliktene i Rederforbundet til å fremme sitt forslag, som han hevdet ville gi rederne klart lavere kaskopremier – uten at det ble sannsynliggjort på noen overbevisende måte. Mowinckel gamblet trolig med at splittelsen blant rederne, som gikk helt til topps i Rederforbundet, ville bli forsterket av hans forslag og at de svake konjunktorene ville gjøre mange redere mer politisk pragmatiske. Mowinckel håpte at hemmelighold, overraskelse og politisk tempo ville tjene hans sak. Hemmeligholdet virket imidlertid provoserende og mobiliserende på mange redere og skapte en instinktiv ideologisk forankret motstand. De mente at tvangsforsikringsforslaget på en utilbørlig måte undergravde redernes operative handlefrihet i fredstid og derfor var et alvorlig angrep på næringsfriheten som rederne satte så høyt. Den norske sjøforsikringsbransjen, både kaskoforsikringsforeningene og sjøforsikringsaksjeselskapene, mente forslaget savnet en forsikringsfaglig forankring og begrunnelse, og betraktet loven som en eksistensiell trussel slik at også de mobiliserte mot forslaget.

Mowinckel tok ikke høyde for at store deler av 1920-årenes rederstand fortsatt levde i de politiske høvdingenes tid,<sup>20</sup> der Christian Michelsen ble ansett som standens fremste – ikke Gunnar Knudsen og absolutt ikke Mowinckel. Michelsen manifesterte den ideologiske ryggmargsfølelsen for næringsfriheten. Hans engasjement og flammende prinsipielle retorikk mot tvangsforsikringsforslaget var viktig for den videre beslutningsprosessen ved å bidra til å gjøre det umulig å finne kompromissløsninger. Den opphetede debatten blant rederne bidro til at Stortingets aktører definerte saken som en intern sak for rederne og sjøforsikringsbransjen, som de ikke ville engasjere seg i. Det var ikke gitt. Arbeiderpartiet hadde for eksempel programfestet sosialisering av forsikringsnæringen og kunne vurdert forslaget som et skritt mot et slikt mål. Sammenbruddet i et av landets største skadeforsikringsaksjeselskap, Norske

---

<sup>19</sup> Norges Rederiforbunds (NR) arkiv, (i 1920-årene het organisasjonen Norges Rederforbund) - NRs beretning 1921-22: 9 og 18, NRs sentralstyreprot. 9.1.1923 sak 20. Ut fra Brækhus 1934: 162-164 stod Wilh. Wilhelmsen fortsatt utenfor i 1934. Olsen 1961 behandler verken rederiets forhold til arbeidsgiverforeningen eller forsikringsspørsmål.

<sup>20</sup> I 1920-årene ble også «fører» brukt om slike lederskikkelser - uten de negative konnotasjoner førerbegrepet senere fikk, Garvik 1992: 139.

Lloyd som hovedsakelig drev med sjøforsikring, i 1921-1922, og krisen blant tallrike andre sjøforsikringselskap kunne tilsagt en langt strengere regulering av skadeforsikringselskapene slik Sjøassurandørenes Centralforening (Cefor), som bestod av de fleste sjøforsikringsaksjeselskapene i Norge, ønsket. Heller ikke det skjedde – kanskje ikke minst fordi tvangsforsikringsforslaget ble en het politisk potet. I det hele tatt forble sjøforsikring en nesten uregulert bransje.

## Benyttet kildemateriale

Artikkelen bygger på grundige undersøkelser i Rederiforbundets og Stortingets arkiv, i tillegg til de mest relevante tidsskrifter som *Forsikringstidende* og *Farmand*.<sup>21</sup> Rederiforbundets arkiv er spesielt verdifullt fordi det foreligger stenografiske referat fra flere av de viktigste interne debattene.<sup>22</sup> Noen av disse møtene var åpne og referatene kjent for mediene i samtiden.<sup>23</sup> Sentrale avisartikler om saken er funnet, men det er ikke foretatt noen omfattende gjennomgang av avisenes omtale av saken.<sup>24</sup> Enkelte potensielt interessante person- og bedriftsarkiver er ikke undersøkt<sup>25</sup> eller har ikke vært tilgjengelige.<sup>26</sup> Det synes ikke bevart noe arkivmateriale om saken i Handelsdepartementets arkiver.<sup>27</sup>

Det fraværende arkivmaterialet fra Handelsdepartementet representerer neppe noe vesentlig tap fordi Mowinckel i stor grad synes å ha håndtert saken selv uten å involvere departementets administrasjon nevneverdig i saksbehandlingen forut for lovforslaget. Det skyldtes ikke minst at Handelsdepartementet manglet forsikringsfaglig kompetanse.<sup>28</sup> Den lå i Sosialdepartementet, som hadde ansvaret for forsikringselskapsloven av 1911, og

---

<sup>21</sup> *Farmand* var lite opptatt av saken noe som reflekterte at forsikring generelt var et perifert tema i bladet.

<sup>22</sup> Mesteparten av kildeinnsamlingen ble gjort i 2012.

<sup>23</sup> Jf. NRs forhandlingsprot. 3.5.1922: 9, *Forsikringstidende* 1922: 122, NHST 4.6.1923.

<sup>24</sup> En systematisk gjennomgang av *Norges Handels- og sjøfartstidende*, der Knut Domaas var redaktør og skipsreder Olaf Ditlef-Simonsen var styreformann, hadde vært ønskelig, men ville sprengt tidsrammene for arbeidet; Møst 2015: 80 ff.

<sup>25</sup> Det gjelder f.eks. Chr. Michelsens arkiv, Chr. Michelsens Institutt, Bergen, Chr. Michelsen & Co., forretningsarkiv, Bergens Sjøfartsmuseum.

<sup>26</sup> Henrik Ameln utarbeidet en ikke fullført og upublisert selvbiografi som Amelns biograf Olav Garvik har sett og tidvis siterer fra. Amelns barnebarn Henrik Bjelland Ameln, opplyste i telefonsamtale med forfatteren 24.2.2012 at familien hadde bestemt at ingen utenfor familien skulle få innsyn i Amelns manuskript inntil videre.

<sup>27</sup> Riksarkivet kan ikke oppspore noe kildemateriale om lovforslaget eller en rekke andre skipsfartspolitiske saker fra mellomkrigstiden. ”Vi har derfor en mistanke om at Riksarkivet ikke har mottatt alle arkiver fra Handelsdepartementets sjøfartsavdeling for det aktuelle tidsrommet.” skrev Riksarkivets Leif Thingsrud i en E-post til forfatteren 26.3.2012, jf. også Riksarkivets brev til forfatteren 20.3.2012. Jeg har ikke undersøkt Justisdepartementets lovavdelings arkiv med hensyn til eventuelle kommentarer til lovforslaget i 1922.

<sup>28</sup> Mellom 1913 og 1926 ble sjøfartsavdelingen ledet av ekspedisjonssjef Christian Fredrik Scheel, Kolsrud 2001: 394.

tilsynsorganet Forsikringsrådet.<sup>29</sup> Ingenting tyder på at Sosialdepartementet ble konsultert før lovforslaget ble fremmet i 1922.

### Den obligatoriske krigsforsikringen for skip av 1914: Et kort riss

Da krigen mellom Storbritannia og Tyskland var et faktum 4.–5. august 1914, stanset virksomheten i mesteparten av den norske handelsflåtens opp i påvente av at det ble funnet en akseptabel forsikringsløsning for krigsrisiko som i meget liten grad var dekket av vanlig kaskoforsikring. Rederforbundet forsøkte å etablere en gjensidig krigsforsikringsordning basert på frivillig medlemskap, men mislyktes på grunn av tidspresset og gratispassasjerproblemet, det vil si at redere bare ville benytte seg av tilbudet når den antatte risikoen de utsatte seg for var betydelig.<sup>30</sup>

Gunnar Knudsens Venstre-regjering overtok derfor initiativet og nedsatte en hurtigarbeidende komite. Den ble ledet av odelstingspresident Johan Ludwig Mowinckel (V) og blant medlemmene var Rederforbundets visepresident G.M. Bryde og direktør Anton Poulsson i Skibsassuranceforeningen i Christiania. Bare Poulsson dissenterte fra forslaget om å etablere en lovbasert gjensidig krigsforsikringsforening basert på obligatorisk medlemskap for alle norske skip i utenriksfart. Regjeringen sluttet seg til forslaget som ble revidert av Stortinget og dets spesialkomite, også ledet av Mowinckel. 21. august 1914 ble den tvungne gjensidige krigsforsikringen for skip etablert og norsk skipsfart kunne gjenoppta sin virksomhet.<sup>31</sup>

Krigsforsikringen ble ledet av et styre oppnevnt av regjeringen med Poulsson som formann og Mowinckel som et av styremedlemmene. Styret hadde stor handlefrihet, og denne økte etter hvert som loven som regulerte Krigsforsikringens virksomhet ble endret slik at grenser for maksimumspremie og maksimal forsikringsverdi per skip ble avvirket. Frem til de store skipstapene høsten 1916, valgte Krigsforsikringen ikke å reassurere sin store og økende risiko eller bygge opp betydelige finansielle reserver. Den manglende reassuransen<sup>32</sup> skyldtes iallfall for en del at Mowinckel som parlamentariker og styremedlem motarbeidet bruk av reassuranse. Han mente at fordi Krigsforsikringens bygde på gjensidig solidarisk ansvar med

---

<sup>29</sup> Forsikringsrådet hadde intet tilsynsansvar for Krigsforsikringen for skip av 1914, som var regulert av særlov på samme måte som Norges Brannkasse.

<sup>30</sup> Schreiner 1963: 55-56.

<sup>31</sup> Om lovprosessen i 1914, Ot.prp.nr.54 1914, Indst.O.XI 1914, OT 1914: 683-693, LT 1914: 24-26, Avviklingsstyret 1936.

<sup>32</sup> Reassuranse eller gjenforsikring er en avtale mellom forsikringselskapeer om overføring av risiko knyttet til hver enkelt forsikring eller en viss del av en samlet forsikringsportefølje mot en tilsvarende andel av premien, <https://snl.no/reassuranse> 8.8.2018.



dens mulighet for etterutligning av premie ville det være både den beste og billigste løsningen.<sup>33</sup>

De store skipstapene fra oktober 1916 skapte en krise for Krigsforsikringen. Løsningen ble at det vesentligste av risikoen – for mange skip opptil 90 prosent eller mer av forsikringsverdien på de de meste tapsutsatte transportrutene –ble reassurert hos britiske reassurandører resten av krigen. Reassurandørene bestemte også i praksis hvilke premier som skulle betales på de skipsruter de reassurerte. Krigsforsikringen ble de siste to årene av krigen på mange måter et administrasjonsskontor for de britiske reassurandørene. Av Krigsforsikringens totale premieinntekter på 935 millioner kroner, ble mer enn halvparten – 500 millioner kroner – brukt til reassuranse. Reassurandørene betalte i praksis 374 millioner kroner i erstatninger av Krigsforsikringens totale kaskoutbetalinger på 723 millioner kroner. Reassurandørenes avtaler med Krigsforsikringen ga dem etter alt å dømme svært høy lønnsomhet.<sup>34</sup>

Krigsforsikringen store tap og underskudd både høsten 1916 og utover i 1917 var naturligvis offentlig kjent – selv om Krigsforsikringen aldri offentliggjorde noe årsregnskap – men ikke detaljene og logikken i de britiske reassuransekontraktene eller hvor lønnsomme de ble for reassurandørene. Dette var trolig bare kjent i Krigsforsikringen, deriblant Mowinckel, og i en liten krets av redere og sjøforsikringsledere – og blant enda færre politikere. Da Wilhelm Keilhau skrev standardverket om *Norge og verdenskrigen* i 1927, ble disse forhold ikke behandlet.<sup>35</sup> Realitetene ble først offentlig kjent i den innforståtte avviklingsberetningen fra Krigsforsikringen, som ble publisert i 1936. Den første historiefaglige analysen av Krigsforsikringens rolle, og særlig krisen og endringene høsten 1916, kom i 1963 med Johan Schreiners oppdragsarbeid for Rederiforbundet *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920*.<sup>36</sup>

Den manglende offentlighet og selektive kunnskap om helt sentrale forhold ved Krigsforsikringens virksomhet er viktig for å forstå debatten om Mowinckels tvangsforsikringsforslag fra 1922. Som jeg kommer tilbake vek Mowinckel heller ikke tilbake for å bedrive svært selektiv historieskriving om Krigsforsikringens virksomhet.

## En ny fremtid for Krigsforsikringen?

---

<sup>33</sup> Se særlig Indst.O.XVII 1915: 4-6, Indst.O.nr.56 1916: 83. Mowinckel var både formann og saksordfører for disse innstillingene, Avviklingsstyret 1936: 61-62.

<sup>34</sup> Avviklingsstyret 1936: særlig 155-159.

<sup>35</sup> Keilhau 1927: 178-208.

<sup>36</sup> Schreiner 1963: særlig kapittel IV og V.

Etter at 1.verdenskrig var slutt, ble Krigsforsikringen videreført. Bakgrunnen var først og fremst den fortsatte minefaren, men det ble ikke innkrevd premie etter 31. mars 1919. Krigsforsikringens styre, der Poulsson fortsatt var formann og Mowinckel et av styremedlemmene, avventet hva Rederforbundet mente om krigsforsikringens fremtid. Rederforbundet ønsket hvert år fra 1919 til 1921 å forlenge krigsforsikringens virksomhet det påfølgende året. Først etter at Mowinckels lovforslag forelå, ba Rederforbundet høsten 1922 om en avvikling. Blehr-regjeringens vedtok da at krigsforsikringen skulle avvikles så raskt det var praktisk mulig, med virkning fra 1923.<sup>37</sup> I prinsippet kunne handelsminister Mowinckel ha ventet med dette og forsøkt å bruke Krigsforsikringens eksistens som en brekkstang for å få gjennom enkelte deler av departementets forslag.

Krigsforsikringen hadde relativt betydelige midler til overs. Samtidig var det en utbredt oppfatning i Krigsforsikringens administrasjon og styre og i Rederforbundet at den obligatoriske gjensidige ordningen hadde vært vellykket. De søkte etter muligheter for å videreføre den i nye rammer. Rederforbundets sentrale aktører var administrasjonen anført av direktøren siden 1916, Wilhelm Klaveness, som hadde vært Krigsforsikringens første daglige leder fra 1914 frem til han skiftet arbeidsgiver.<sup>38</sup> Dernest var presidenten (1921-24) Gustav Henriksen, som ledet Den norske Amerikalinje, og assuranssutvalget, ledet av Hjelm Waage, en mindre skipsreder i Oslo, sentralstyremedlem i Rederforbundet, bystyremedlem for Høyre og styreformann i Dampskibsassuranceforeningen Nora. Assuranssutvalgets nestformann Henrik Ameln, dispasjør, overrettssakfører og stortingsrepresentant for Høyre fra Bergen 1913–1915 og 1922–1933, og med en rekke andre verv i norsk skipsfart og forsikring, må også nevnes.<sup>39</sup> Særlig etter det dramatiske fraktratefallet fra høsten 1920 ønsket mange redere at overskuddet skulle utbetales dem slik som var vanlig i mange gjensidige sjøforsikringsforeninger, som inntil da ofte hadde blitt drevet på basis av etterskuddsutligning av premie.

Skipsreder og skipsmegler Johannes Sundfør i Haugesund var en av de første som ved årsskiftet 1918-19 offentlig tok til orde for å omdanne Krigsforsikringen til en tvungen kaskoforsikringsforening.<sup>40</sup> På samme tid slo Rederforbundets kontorsjef Theis Salvesen fast at det «gjensidige forsikringsprinsipp» gjennom krigsforsikringen hadde «bestaat en

---

<sup>37</sup> Avviklingsstyret 1936: 115-118, se også 27.

<sup>38</sup> Avviklingsstyret 1936:27.

<sup>39</sup> Jf. Den detaljerte omtalene i [https://no.wikipedia.org/wiki/Henrik\\_Ameln](https://no.wikipedia.org/wiki/Henrik_Ameln) per 13.2.2018 og Sommerfeldt 1949.

<sup>40</sup> I en artikkel i *Stavanger Aftenblad* referert i blant annet *Forsikringstidende* 1921: 45, se ellers bla. <http://www.sundfor.no/contact/about/>. Sundfør er omtalt om andre forhold i Hammerborg 2003: 95, 104. Sundfør var i 1921-22 ikke var medlem av Rederforbundet, ut fra medlemsfortegnelsen i beretningen 1921-22.

glimrende prøve» og tok til orde for at dette prinsippet «maa slaa helt igjennom og ta hele risikoen» gjennom «et stort gjensidige assuranceinstitutt».<sup>41</sup> Handelsminister Friis Petersen (V) mente Sundførs idé burde diskuteres.<sup>42</sup> Sundførs forslag utløste en kortvarig polemikk i *Norges Handels- og sjøfartstidende* der avisen ble oppfattet som at den mente ideen var god, men at dersom den skulle gjennomføres på «bekostning av næringslivets frihet», ville løsningen være uakseptabel.<sup>43</sup>

Bransjetidsskriftet *Forsikringstidende*, som fra 1922 var svært kritisk til Mowinckels forslag, avviste derimot ikke Sundførs utspill blant annet fordi det hadde utviklet seg et «misbruk» knyttet til mindre kaskoskader som «ved alle midler bør motarbeides». *Forsikringstidende* mente imidlertid ideen ville vekke stor motstand, ikke minst fra de mange sjøforsikringsforeningene som ville bli «overflødige» og mange av deres ansatte måtte pensjoneres med tilhørende kostnader. I praksis krevde slike løsninger statlige inngrep som ikke ble avvist på prinsipielt grunnlag.<sup>44</sup>

*Forsikringstidendes* redaktør var Harald Lone, som fra 1917 også var daglig leder av Cefor, etablert i 1911. Cefor, som organiserte de fleste norske sjøforsikringsaksjeselskaper, forsøkte med varierende hell å etablere et kaskoforsikringskartell i det norske markedet. Kartellet brøt sammen i 1919. Først i 1927 ble en ny avtale om minstepremietariff inngått. I den perioden tvangsforsikringsforslaget ble debattert fantes det derfor ikke noe effektivt konkurransebegrensende samarbeid blant de norske sjøforsikringsaksjeselskapene som i hovedsak drev med kaskoforsikring.<sup>45</sup> *Forsikringstidendes* vurderinger var selvsagt preget av Lones ståsted og de interesser han skulle ivareta. Han var likevel blant de mest forsikringskyndige aktører i den offentlige debatten. Det er derfor god grunn til å tillegge hans forsikringsfaglige vurderinger stor troverdighet.

I 1920, da det fortsatt var bekymring for revolusjon i borgerlige kretser, for eksempel blant skipsredere, ble det klart at forsikringsforeningenes kaskoforsikringer omfattet konsekvensene av «borgerlige uroligheter». Norske og utenlandske sjøforsikringsaksjeselskap ekskluderte eksplisitt dekning av slike forhold. Dette skapte særskilte utfordringer fordi mange kontrakter ble inngått med en sjøforsikringsforening som hovedassurandør, mens deler

---

<sup>41</sup> *Verdens Gang* 28.12.1918 her sitert etter *Forsikringstidende* 1921: 45.

<sup>42</sup> *Forsikringstidende* 1919: 9.

<sup>43</sup> *Forsikringstidende* 1920: 45.

<sup>44</sup> *Forsikringstidende* 1919: 9-10.

<sup>45</sup> Espeli 1995a: 9-13, Vislie 1936: særlig 89.

av forsikringssummen ble dekket av sjøforsikringsaksjeselskap.<sup>46</sup> Denne bedre dekningen av slike risikoer i sjøforsikringsforeningene tilsa høyere premier.

I begynnelsen av 1921 tok Norges Handels- og sjøfartstidende på lederplass på ny til orde for en omdannelse av Krigsforsikringen. Siktemålet var at rederne måtte få tilgang til billigere kaskoforsikring. Lederen hadde karakter av en prøveballong:

*«Vi har hittil ikke berørt spørsmålet, bl.a. fordi emnet er til en viss grad farlig. Som alle vet, var Krigsforsikringen en indretning som bygget paa tvungen deltagelse. Der er fare for at noget av tvangssystemet kunde komme til å følge med ogsaa i den forvandlede skikkelse.» En mulig løsning var å omdanne Krigsforsikringen til «en art reassuransecentral»<sup>47</sup>*

Sundfør oppfattet avisens leder som en endring i sentrale rederes vurderinger. Dersom «landets rederstand samlet» krevde at Krigsforsikringen ble omdannet til en tvungen kaskoforsikringsforening, ville regjering og storting straks sørge for at det skjedde. Sundfør mente dette ville være første skritt i å gjøre handelsflåten «konkurransedygtig» igjen under den internasjonale etterkrigs-krisen.<sup>48</sup>

*Norges Handels- og sjøfartstidendes* leder reflekterte at Rederforbundets assuranseutvalg arbeidet videre med å «utforme forslaget om Krigsforsikringens overgang til en gjensidig assuranseforening» som utvalget ba forbundets avdelinger vurdere.<sup>49</sup> Assuranseutvalgets nestformann, Ameln, uttalte på forbundets generalmøte at det ville være snakk om en «frivilling gjensidig forsikring» som skulle konsentrere seg om reassuranse, der han hevdet at 20 til 30 prosent av premien gikk til rabatter og provisjoner som ellers kunne ha redusert kaskopremien. Ameln brukte begrepet «reassuransesentral» som hadde en uklar organisasjonsmessig status i forhold til eksisterende foreninger og forbundet. Flere stilte seg positive på generalmøtet, mens enkelte tvilte på realismen.<sup>50</sup>

På denne bakgrunn henvendte *Forsikringstidende* seg til en rekke aktører for å høre deres syn på en omdannelse av Krigsforsikringen. Rederforbundets daglige leder Wilhelm

---

<sup>46</sup> *Forsikringstidende* 1920: 297, 309.

<sup>47</sup> NHSJ 11.1.1921 her etter *Forsikringstidende* 1921: 46.

<sup>48</sup> *Stavanger Aftenblad* 3.2.1921 her etter *Forsikringstidende* 1921: 46 signert av O.W.

<sup>49</sup> Assuranseutvalgets beretning sept.1920 - juni 1921 er gjengitt i sin helhet i *Forsikringstidende* 1921: 197.

<sup>50</sup> *Forsikringstidende* 1921: 198-199. Assuranseutvalget hadde også bidratt aktivt til etableringen av Nordisk motorskibsassuranseforening Gjensidig. Dette reflekterte de eldre sjøforsikringsforeningenes manglende evne til å tilpasse seg endringene i kaskomarkedet og Rederforbundets vilje til å støtte dem. Lite tyder imidlertid på at denne nye forsikringsforeningen noen gang ble operativ, jf. SSB: NOS VII 128: 8\*-12\*, tabell 8-10.

Klaveness understreket at skissen til en omdannelse fortsatt var uklar, men at intensjonen var å gi sjøforsikringsforeningene mulighet til å tilby høyere kaskodekning slik at en større del av handelsflåten kunne forsikre seg der med lavere premier. Han viste her til erfaringen med Krigsforsikringen, som han hevdet hadde spart rederne for minst 100 millioner kroner.<sup>51</sup>

Tre representanter for sjøforsikringsaksjeselskapene ville uttale seg. De mente at den beste muligheten til å oppnå besparelser og reduserte premier lå i skape én stor gjensidig forening. Det ble vist til Sverige der det i praksis bare fantes én gjensidig forening for utenriksflåten, Sveriges Ängfartygs Assurans Förening, som da fortsatt dominerte kaskoforsikringen av svenske skip.<sup>52</sup> Denne foreningens fullstendige dominans blant de svenske sjøforsikringsforeningene gikk tilbake til 1800-tallet. Dens fortsatt sterke stilling gjennom første verdenskrig skyldtes flere forhold, ikke minst at den fra 1910 også inkluderte ansvarsforsikring. Ansvarsforsikring til sjøs for rederier og befraktere benevnes ofte som P&I-forsikring (protection and indemnity). Slik forsikring dekker blant annet kollisjonsansvar og skader på tredjeperson.<sup>53</sup> I Norge ble ansvarsforsikringen organisert i egne foreninger, Gard og Skuld. En annen viktig forskjell hva angår de norske kaskoforsikringsforeningene og den norske debatten, var at den svenske foreningen reassurerte mesteparten av sine risikoer.<sup>54</sup>

*Forsikringstidende* fulgte opp med en lengre redaksjonell kommentar. Den avviste tanken om en reassuransesentral for de eksisterende foreningene fordi dette ville redusere konkurransen mellom dem og «lamme» evnen og viljen til å forbedre seg. Også en løsning der reassuransesentralen ble brukt som middel til å slå foreningene sammen til én ble avvist fordi det ville ta for lang tid. I stedet burde man intensivere arbeidet med å skape én forening, men redaksjonen så få tegn til nevneverdig interesse for sammenslåinger i rederkretser og viste til situasjonen i Bergen der det ikke ble vurdert sammenslåing av de to foreningene. Det må også bemerkes at sjøforsikringsaksjeselskapene ikke vurderte én forening som noen ulempe.<sup>55</sup>

Rederforbundet arrangerte et større diskusjonsmøte 28. september 1921, der lederne for sjøforsikringsforeningene ble invitert. Presidenten Gustav Henriksen la innledningsvis vekt på å finne en løsning som gjorde det mulig å videreføre Krigsforsikringen som «en gjensidig kaskoforsikringsinstitusjon i en eller annen form». Dermed kunne også krigsforsikringen straks «kaldes tillive» igjen, om det skulle bli behov for den. Hjelm Waage

---

<sup>51</sup> *Forsikringstidende* 1921: 243.

<sup>52</sup> *Forsikringstidende* 1921: 243-245,

<sup>53</sup> [https://snl.no/Protection\\_and\\_Indemnity-forsikring](https://snl.no/Protection_and_Indemnity-forsikring), 8.8.2018.

<sup>54</sup> Kuuse og Olsson 1997: særlig 142 ff.

<sup>55</sup> *Forsikringstidende* 1921: 257-258.

gjentok ideen om en «reassuransforening» som skulle gjøre det mulig å holde all reassuranse innenlands og «masse kommissioner undgaaes»<sup>56</sup> Styreformann i Krigsforsikringen og direktør i Skibsassuranceforeningen i Christiania, Anton Poulssen, mente derimot at enhver videreføring av Krigsforsikringen var utelukket fordi den var «ganske uskikket for fredelige forhold».<sup>57</sup>

Waage ble flere ganger spurt om han tenkte seg en *tvungen* lovbasert kasko- eller reassuranseordning, men han avviste det. Løsningen var tenkt gjennomført ved frivillighet. Alle talere som berørte tvangsspørsmålet avviste tvang instinktivt eller prinsipielt. Kristofer Lehmkuhl, administrerende direktør i Det Bergenske Dampskibsselskab og svoger av Christian Michelsen, slo fast at «tvang» brukt i fredstid «bringer oss alle til at steile.» Han uttalte videre at «[v]i synes vi har ikke andet end tvang fra statsmagternes side, saaledes at hvis dette ord tvang nevnes, saa steiler vi alle.» Han hadde ingen tro på at Waages ideer kunne gjennomføres uten tvang, men det «tror jeg alle vil motsette sig». Fredrik Odfjell, også fra Bergen, slo fast at dersom «regjeringen og vore myndigheter skulde ha hat fingerne med i spillet», ville han ha hatt prinsipielle innvendinger.<sup>58</sup>

Verken Waage, Henriksen eller Klaveness fikk klar støtte for sine ideer fra de mange som hadde ordet. Waage mente derfor at assuranceutvalget ikke ville bruke mer tid på saken. Konklusjonen på møtet ble likevel at assuranceutvalget og lederne av sjøforsikringsforeningene skulle arbeide videre med forbedringer av foreningenes arbeid, herunder redusere deres antall, men tanken om å omdanne Krigsforsikringen vant ingen støtte.<sup>59</sup>

## Norske Lloyds sammenbrudd gir ny dynamikk

24. november 1921 måtte et av landets største skadeforsikringsselskap, Norske Lloyd, som i stor grad hadde drevet med sjøforsikring og internasjonal reassuranse, innstille sine betalinger på grunn av spekulative forretninger i utlandet. Det ble først forsøkt en frivillig likvidasjon, men i slutten av 1922 ble selskapet tatt under konkursbehandling sammen med søsterselskapet

---

<sup>56</sup> NRs arkiv, jnr.93/1922: stenografisk referat fra assuranceutvalgets møte 28.9.1921: sitat 1 og 4.

<sup>57</sup> Ibid. 6.

<sup>58</sup> Ibid. Sitat 41 og 34.

<sup>59</sup> Thowsen 1988: 60 gir feilaktig inntrykk av at Assuranceutvalget «vant tilslutning for sitt syn» med henvisning til Ot.prp.nr.22 1922: 3-4, men omtalen der gir ikke grunnlag for en slik tolkning.

Norske Globus. Norske Lloyds sammenbrudd skapte stor uro og usikkerhet blant norske sjøforsikringsaktører.<sup>60</sup>

Sammenbruddet påvirket imidlertid ikke Rederforbundets instinktive og prinsipielle aversjon mot økt statlig kontroll. Den manifesterte seg på ny i desember 1921 da forbundet avviste å støtte Cefors brev til Sosialdepartementet om å endre forsikringsselskapsloven av 1911 slik at Forsikringsrådets tilsyn ble utvidet til også å omfatte skade- og sjøforsikring. Begrunnelsen var at forbundet «av prinsipielle grunde ikke fandt det heldig at tilraade en sterkere indgripen end nødvendig fra det offentliges side i den private forsikringsvirksomhet». Rederforbundet fant det oppsiktsvekkende at en næringslivsorganisasjon som Cefor fant det «nødvendig at henvende sig til det offentlige med anmodning om at deres virksomhet maa bli kontrollert».<sup>61</sup> Sjøforsikringsselskapskrisen forårsaket av tallrike spekulative sjøforsikringsaksjeselskaper, som Norske Lloyd, var med andre ord ikke en tilstrekkelig begrunnelse. *Farmand* støttet derimot Cefors forslag fordi forsikringsselskapsloven av 1911 ikke ga forsikringskundene noen garanti for at skadeforsikringsselskaper ville oppfylle sine kontraktsforpliktelser.<sup>62</sup>

I vår sammenheng er den viktigste betydning av Norske Lloyds sammenbrudd at det forsterket Rederforbundets støtte til sjøforsikringsforeningene og ønsket om å styrke dem gjennom sammenslåinger. Rederforbundet og samarbeidsorganet for kaskoforsikringsforeningene, Gjensidige Dampskibsassuranceforeningers Komité fra 1918, innledet et nærmere samarbeid for å bedre foreningenes konkurranseevne.

I desember 1921 hevdet *Norges Handels- og sjøfartstidende* at norske redere kaskoforsikring i økende grad ble plassert i London på grunn av lave priser. Avisen var bekymret for at dersom den norske sjøassuranssebransjen ble slått ut, ville rederne på lengre sikre måtte betale høyere premier. Den argumenterte derfor:

*«[det var] national interesse av høi rang at opretholde det som er sundt og levedygtig i vore assuranceorganisationer. Derfor bør der hurtigst mulig skaffes klarhet over, hvad der er levedygtig og det som er maa støttes bevisst av redere... selv om man kunde opnaa en øieblikkelig fordel ved at gaa dem forbi».*<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Sommerschild 1925, Knutsen og Ecklund 2000: 138 ff., Ekberg og Myrvang 2017: 314-316, Vislie 1936: 75, 81, NRs beretning 1921-22: 70.

<sup>61</sup> NRs beretning 1921-1922: 71, NR Meddelelsesblad 1922: 8.

<sup>62</sup> *Farmand* 1922: 8-9.

<sup>63</sup> NHST 1.12.1921 uthevinger i kilden sitert etter *Forsikringstidende* 1921; 360.

*Forsikringstidende* mente kaskopremiene som ble tilbudt av assurandørene i London var tapsbringende dumpingpriser. Dessuten hevdet tidsskriftet at sjøforsikringsforeningene bidro til å flytte reassurans til London. *Forsikringstidende* mente *Norges Handels- og sjøfartstidende* burde se det som sin oppgave å dempe problemene innen norsk sjøforsikring som Norske Lloyd hadde skapt, ikke forsterke dem.<sup>64</sup>

Dampskibsassuranceforeningers komité svarte raskt på Rederforbundets brev som blant annet tok opp reassuransprovisjon, for liberale erstatningsregler og en overgang til nettopremier uten agentprovisjoner/rabatter. Komiteen understreket at sjøforsikringsforeningenes svekkede stilling sammenlignet med før 1. verdenskrig, i stor grad skyldtes at rederne under krigen hadde valgt å kaskoforsikre seg i de mange nye og mer eller mindre spekulative sjøforsikringsaksjeselskapene og at rederne i liten grad hadde vendt tilbake til kaskoforsikringsforeningene etter krigen. Det burde de gjøre fordi rederne da «muligens» ville unngå å «stifte nærmere bekjendtskap med det truende spøkelse sosialisering av kaskoassuransen eller andre statsforanstaltninger».

Foreningene reassurerte i stor grad hos hverandre. Provisjon var bare aktuelt ved ekstern reassurans. De tok avstand fra påstandene om at erstatningspraksisen hadde glidd ut. Erstatningene var i samsvar med sjøforsikringsplanen av 1907 som rederne hadde akseptert. Sjøforsikringsforeningene ville imidlertid gjerne diskutere innstramminger i reglene og en mer ensartet havariordning. Med hensyn til overgang til nettopremier uten returprovisjoner til rederne var det mest hensiktsmessig at rederne selv gikk i spissen for dette, fordi de var de fremst pådriverne bak denne praksisen. Foreningene var innstilt på konstruktiv diskusjon om å bli færre og å etablere bedre reassuransordninger.<sup>65</sup>

16. februar 1922 oppnevnte Rederforbundet Ameln, Olav Ørvig og direktør Wilhelm Klaveness som sine medlemmer av komiteen med forsikringsforeningene for å sette fart i arbeidet.<sup>66</sup> Arbeidet til denne komiteen, som ble ledet av Thorolf Wikborg, behandles senere.

## Rederforbundets forsikringseksperter står bak Mowinckels lovutredning

---

<sup>64</sup> *Forsikringstidende* 1921: 360-362.

<sup>65</sup> Dampskibsassuranceforeningers komité til Rederforbundet 13.12.1921, her i *Forsikringstidende* 1922: 28-31, sitat 30. Med hensyn til returprovisjoner ble det på samme tid dokumentert svært vanlig, men kritikkverdig praksis. I utgangspunktet var premierabatten eller returprovisjonen, som ofte utgjorde 5 prosent av kaskopremien, tenkt å gå til rederiet. I stedet puttet rederiets disponent i stor grad rabatten i egen lomme. En del tilfeller kunne dette utgjøre 100 000 kroner per år. Dette var i strid med skipaksjeselskapslovens § 56 som i praksis var en sovende bestemmelse når kontrollen manglet, *ibid.* 31-33.

<sup>66</sup> NRs beretning 1921-22: sitat 70.



Mowinckel, som hadde overtatt som handelsminister 22. juni 1921, overvar også Rederforbundets diskusjonsmøte 28. september 1921, men tok ikke ordet. Diskusjonen forsterket Mowinckels «tro paa at rederne ønsker en sterk og god gjensidig forsikring, men at de ikke kan naa frem til dette, uten at loven, staten, sætter hjulet i gang». Han var fullt klar over at «alle rent i teorien hadde uttalt sig mot tvang.» Det var imidlertid umulig å oppnå de ønskede løsninger uten tvang. Han bestemte seg derfor å foreslå at «staten saa at si satte tingen i gang» mens rederne hadde den operative styringen.<sup>67</sup>

Mowinckel hadde som handelsminister, allerede før møtet, kontaktet Rederforbundets president og direktør for å be om sakkyndig bistand til å utforme et lovforslag om tvungen kaskoforsikring.<sup>68</sup> Det var Rederforbundet i utgangspunktet negativ til. Mowinckel spurte da forbundet om de kunne navngi personer som kunne bistå ham. Direktør Wilhelm Klaveness fraba seg å delta i et slikt utredningsarbeid. Rederforbundet presiserte også at selv om representanter fra forbundet deltok i lovforberedelsesarbeidet måtte Rederforbundet som organisasjon stå fritt til regjeringens lovforslag. Det ble raskt klart hvem som skulle gjøre jobben og de tok ingen ytterligere forbehold om sitt bundne mandat.<sup>69</sup>

Det mest spesielle ved Rederforbundets behandling av Mowinckels forespørsel var at dets sentralstyre ikke ble orientert. Det skyldtes at Klaveness og president Henriksen fant det åpenbart at iallfall tre sentralstyremedlemmer ville avvist den valgte løsningen. Det var visepresident Wrangell, Kristian Lehmkuhl og Kaare Schøning som representerte Wilh. Wilhemsens rederi. De tre reagerte sterkt på at Klaveness og Henriksen hadde gått «bak Centralstyrets ryg». Lehmkuhl var «forfærdet» over at to sentralstyremedlemmer hadde bistått Mowinckel på en måte som måtte oppfattes som en «en delvis godkjennelse» av hans forslag. Dette ble imidlertid først gjort kjent for forbundets øvrige medlemmer i juni 1923.<sup>70</sup>

Henrik Ameln ble utredningskomiteens formann, mens skipsrederne Hjelm Waage og Wilhelm Dahl-Hansen var medlemmer. Hjelm Waage var, etter broren Hagbart Waages død i 1909, eeneier av Waage-rederiet. Waage var bystyremedlem i Kristiania 1920-1922 og 2.

---

<sup>67</sup> OT 1922: 169.

<sup>68</sup> Under Rederforbundets diskusjonsmøte 28.9.1921 ble Waage spurt om han kjente til om andre aktører hadde planer om tvangsforsikring, NRs arkiv, jnr.93/1922: stenografisk referat fra assuranceutvalgets møte 28.9.1921: 33-34. Waage besvarte ikke spørsmålet fra Jacob Kjøde, Bergen. Det skyldtes sannsynligvis at Waage allerede var kjent med Mowinckels henvendelse, NRs arkiv, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 14-15.

<sup>69</sup> Mowinckel i OT 1922: 168, NRs arkiv, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 14. Se også Ot.prpr.nr.22 1922: 4-5.

<sup>70</sup> Heller ikke da presidenten og administrerende direktør i centralstyret ble konfrontert med at en svensk avis omtalte at noe hemmelig av denne karakter foregikk, innrømmet de sin deltakelse, NRA, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 14-15, sitat 15. Om Lehmkuhl, se også Jørstad 1996: 114.

vararepresentant til Stortinget (1922–24) for Høyre.<sup>71</sup> Dahl-Hansen var reder i Kristiansand, og som Waage medlem av Rederforbundets sentralstyre (fra 1921) og byens ordfører fra Høyre 1927–1928.<sup>72</sup> Komiteens sekretær var høyesterettsadvokat Herman H. B. Gram. Han hadde vært juridisk sekretær i Rederforbundet siden 1917 og ble forbundets juridiske konsulent fra 1922. Gram var sekretær for Rederforbundets assuranseutvalg der Waage var formann og Ameln nestformann.<sup>73</sup> I tillegg bistod Amelns disspasjörkompanjong, Erik Farup i Norsk Havaribureau, komiteen med sin forsikringstekniske kompetanse.<sup>74</sup>

Utredningskomiteen bestod med andre ord av Rederforbundets fremste forsikringskompetanse, der de fleste var kjente Høyre-folk, deriblant stortingsrepresentant Ameln. Mowinckel hadde slikt sett skaffet seg sentrale medspillere fra partiet mange redere tilhørte eller støttet. Ingen av de tre synes senere å ha tatt offentlig eller intern selvkritikk på sin opptreden eller bidrag til lovforslaget.<sup>75</sup> Det reflekterte at de hadde påtatt oppdraget etter ønske fra og i forståelse med forbundets «ledende mænd» som Ameln så presist formulerte det.<sup>76</sup>

Utredningskomiteen avga sin innstilling til departementet 22. januar 1922. Den bestod av en kortfattet innstilling med et kommentert lovforslag. Komiteen tok forbehold om at en lovtvungen ordning var mest hensiktsmessig, men så det ellers ikke som sin oppgave å uttale seg om mulige betenkeligheter ved et slikt lovforslag. At komiteen ikke tok sterkere forbehold, ble senere gjenstand for omfattende og sarkastisk kritikk.<sup>77</sup> Ameln-komiteen så det som sin oppgave å utrede hvordan departementets mål best kunne gjennomføres, og man vek ikke tilbake for å peke på fordelene ved etablering av en tvungen kaskoforsikringsforening som også omfattet krigsforsikring. Reassuranse utenfor foreningen ville med få unntak bortfalle og man ville få tilgang til langt bedre statistikk som ville gi grunnlag for både «bedre og billigere bidragsregler», det vil si premier for ulike typer risiko. Komiteen hadde vurdert

---

<sup>71</sup> Steenstrup 1934: 506-507, Bjørnstad 1949: 92-93. Waage møtte etter alt å dømme aldri som stortingsrepresentant selv om han ble første vara etter Otto B. Halvorsens død 6.2.1923.

<sup>72</sup> Steenstrup 1934: 109. Dahl-Hansens partitilknytning, e-post fra Pål Thonstad Sandvik 29.11.2017.

<sup>73</sup> Om Gram se, Halbo 1933, 161-162. Om sammensetningen av Rederforbundets sentralstyre og assuranseutvalg, se forbundets beretning mai 1921-juni 1922.

<sup>74</sup> Forsikringstidende 1922: 114 gikk til et personangrep på Farup, som i like stor grad var rettet mot Ameln, for å ha stått bak et lovforslag som ville bli særdeles lønnsomt for deres disspasjörfirma fordi den nye foreningens monopolstilling og rolle som hovedassurandør vil gi de disspasjörer de valgte i de ulike distrikter en lokal monopolstilling. Det ville gjøre «disspasjörgjeringen til en av de mest lønnsomme virksomheter i dette land». For å unngå monopolprofitten mente Harald Lone at disspasjörerne måtte bli statstjenestemenn på fastlønn slik som sorenskriverne.

<sup>75</sup> Ameln synes å ha uttalt seg en gang på Stortinget om saken, OT 1922: 274-275. Der var han ikke i tvil om at en senere objektiv vurdering ville «gaa i favør av dem som har tilrettelagt saken»

<sup>76</sup> NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 26.

<sup>77</sup> F.eks. Dok.nr.14 1923: 5.

en overgangstid på tre år før kaskoforsikringen kom opp i 50 prosent for å gi eksisterende foreninger og aksjeselskapet bedre tid til å tilpasse eller avvikle sin virksomhet. Dette ble forkastet fordi det ville gi høyere relative administrasjonskostnader i den nye kaskoforeningen.<sup>78</sup>

Mowinckel og Handelsdepartementet gjorde ingen vesentlige endringer i Ameln-komiteens lovforslag, men tilføyde et utkast til vedtekter for den påtenkte kaskoforeningen. Dessuten ble det gitt en noe fyldigere begrunnelse da lovforslaget ble presentert syv uker senere. Med unntak av enkelte detaljer var Mowinckels og Ameln-komiteens lovforslag identiske.

### Mowinckels lovforslag

Lovforslaget tok utgangspunkt i at handelsflåtens utgifter måtte reduseres for at den skulle bli konkurransedyktig. Blant disse var forsikringskostnadene der reassuransepremiene, som de norske sjøforsikringsforeningene måtte betale, lå vesentlig høyere enn i England. Utenlandsk reassuranse innebar også betydelige «kommisjonsutgifter til mellommenn». Reassuranse i utlandet var mest i «vårt lands interesse». I «rederkretse» var det derfor arbeidet for å dekke alle reassuranse innenlands. Sjøforsikringsforeningene kaskoforsikret 2/3 av handelsflåtens skip, men bare 25 prosent av tonnasjen. En viktig inspirasjonskilde til å bedre situasjonen var «de utmerkede erfaringene» fra den tvungne gjensidige Krigsforsikringen og debatten om å videreføre den til også å omfatte vanlig kaskoforsikring. Proposisjonen omtalte ikke at Krigsforsikringen hadde klart seg uten reassuranse helt til slutten av oktober 1916 da hele virksomheten var i ferd med å bryte sammen på grunn av store tap. Løsningen ble britisk reassuranse som – slik før nevnt – ble svært lønnsom for reassurandørene.<sup>79</sup> Kritikerne av lovforslaget gjorde senere et viktig poeng av denne selektive historieskrivningen. Krigsforsikringens historie var *ikke* noe eksempel på at det var mulig – eller fornuftig – å unngå utenlandsk reassuranse. Proposisjonen la mest vekt på at reassuransen hadde vært svært lønnsom for reassurandøren. Videre trakk den frem at Krigsforsikringens egenforsikringsvirksomhet hadde blitt drevet uten agent- og inkassoprovisjoner og med svært lave administrasjonskostnader.<sup>80</sup>

Proposisjonen refererte også til Rederforbundets arbeide med saken og konklusjonen fra møtet 28. september 1921, herunder den samstemte motstanden mot «*tvungen gjensidig*

---

<sup>78</sup> Ot.prp.nr.22 1922: 6-7.

<sup>79</sup> Avviklingsstyret 193636: 70 ff og Bilag 5 og 6.

<sup>80</sup> Ot.prp.nr.22 1922: sitat 1, 2, og 3.

*assurance*». Handelsdepartementet mente imidlertid at etableringen av «én stor gjensidig forsikringsinnretning for hele handelsflåten» ville gi en så stor «besparelse» at tvang var nødvendig fordi frivillighet ikke ville gi de ønskede resultater. Det skyldtes «konservatisme» i de eksisterende foreninger og «rent lokalpatriotiske hensyn». Statens rolle ville begrense seg til å få etablert foreningen, med forretningsadresse i Kristiania, som skulle få stor handlefrihet. Staten skulle ikke legge seg opp i regional organisering, ledelse og drift. Det ville bli redernes ansvar.<sup>81</sup>

Proposisjonen unnlot ikke å nevne at Handelsdepartementet i januar 1922 hadde mottatt et brev fra Norsk Skibsaktionærforening som understreket behovet for den foreslåtte ordningen på grunn av den manglende tilliten til norske sjøforsikringsselskap. Dette skyldtes «de mange indtrufne fallitter herhjemme», med Norske Lloyd i spissen.<sup>82</sup> Det ble imidlertid ikke nevnt at skipsaksjonærforeningen på samme tid ble oppløst på grunn av manglende opplutning. Foreningens formann og hoveddrivkraft, overrettssakfører Sverre Helliksen, ble senere en av lovforslagets få offentlige støttespillere.<sup>83</sup>

Lovforslaget omfattet i utgangspunktet alle registreringspliktige norske fartøyer med unntak av fiskefartøy, men foreningen fikk fullmakt til også å unnta fartøyer som gikk i norsk kystfart og fangstfartøy. Det siste var viktig fordi det åpnet for at den store hvalfangstflåten kunne unntas. Hvalfangstflåten, som ikke var organisert i Rederforbundet, synes derfor ikke å ha engasjert seg i debatten.<sup>84</sup> I tillegg åpnet loven for unntak for fartøy som ikke ble kaskoforsikret, det vil si seilte på rederens egen risiko og ansvar. Alle andre fartøy skulle kaskoforsikres for 50 prosent av verdien og 100 prosent mot krigsfare i den «gjensidige forsikringsinnretning for norske skibe» som også skulle fungere som hovedassurandør. Det innebar at foreningen var ansvarlig for havarioppgjøret som oftest i regi av en dispassør.

Loven (§ 10) åpnet for særskilte regnskap og etterutligning av premie («bidrag») for «spesielle risikoklasser», for å unngå kryssubsidiering mellom risikoklasser som hadde gjort det vanskelig for sjøforsikringsforeningene, – utviklet for trampfart – å tilpasse seg nye skips-

---

<sup>81</sup> Ot.prp.nr.22 1922: sitat 4, 6 og 7.

<sup>82</sup> Ot.prp.nr.22 1922: 8.

<sup>83</sup> Stortingets arkiv om Ot.prp.nr.22 1922, brev fra o.r.sakfører Helliksen 9.5.1922. Sverre Helliksen var sekretær/daglig leder for foreningen som ble etablert i jobbetiden i 1916 med Helliksen som en av initiativtakerne. Foreningen utga bladet Skibsaktionæren med sekretæren som redaktør. Hvor stor opplutning foreningen hadde er ikke kjent, men den ble oppløst i 1922. Helliksen hadde tillitsverv i en rekke skipsaksjeselskap. Halbo 1933: 204-205, Hoffstad 1935: 317. Skibsaktionæren Norsk Skibsaktionærforenings maanedsskrift kom med i 1916 med 4 numre, 1918 med 8, 1919 med 3 og i 1920 med ett nummer. MORILD Fælles fagblad for Norges skibsfart utgitt av Marius Stamnes, Kristiania, synes bare utgitt i 1922, men da med 24 numre. Foreningen hadde kort tid etter sin etablering kommet med viktige innspill til skipsaksjeselskapsloven av 1916, jf. Dokument nr.5 1916 tillegg til.

<sup>84</sup> Det finnes eksempelvis ingen brev fra slike interesser i Stortingets arkiv.

og transportformer. Loven åpnet også for fondsavsetninger som enkelte, også i Amelnkomiteen, mente var i strid med prinsippene for gjensidige skadeforsikring,<sup>85</sup> en organisasjonsform som i svært liten grad var lovregulert. I likhet med Krigsforsikringen skulle den nye foreningens premier eller etterutligning få samme panterett som offentlig skatter og avgifter, det vil si foran alle andre panthavere.<sup>86</sup> På samme måte som Krigsforsikringen skulle foreningens poliser være fritatt for stempelavgift, noe andre sjøforsikringer ikke var. Kritikerne påpekte senere at dette forslaget var svakt begrunnet.<sup>87</sup> Statsstøtten dette innebar må betraktes som et forsøk på å «selge inn» det Mowinckel visste var et kontroversielt forslag.

Lovforslaget diskuterte i liten grad hvordan overgangen til én nasjonal kaskoforsikringsforening skulle skje. Selv om forslaget ikke formelt sett innebar at eksisterende foreninger måtte avvikle, var forslagets logikk basert på det. Samtidig skulle forsikringsplikten inntre fra 1923. Det skyldtes at departementet regnet med at Krigsforsikringen ville opphøre i løpet av 1922. Dette innebar at den nye foreningens organisasjon måtte være operativ fra tidlig høsten 1922, få måneder etter det påtenkte lovvedtaket. Samtidig var forslagsstillerne klar over at de eksisterende kaskoforeningen bare forsikret – helt eller hovedsakelig – drøyt halvparten av fartøyene som skulle være underlagt forsikringsplikten og bare omkring ¼ av tonnasje. Det var en stor jobb å risikovurdere og fastsette premier for de resterende og mest verdifulle fartøyene som for en del ville ha gyldige forsikringer inn i 1923.<sup>88</sup>

## Christian Michelsen korstog mot lovforslaget

Mowinckel ble av sine hjelpere i Rederforbundet rådet til å luften forslaget for forbundet før lovforslaget ble fremmet. Han avviste dette fordi han mente forslaget var godt gjennomarbeidet samtidig som han ville være åpen for alle gode forslag til forbedringer.<sup>89</sup> Dette bidro til at Mowinckels dyktige politiske alliansebygging i saksforberedelsen forsvant som dugg for solen. Forslaget skapte en voldsom motstand ikke bare blant rederne, men også

---

<sup>85</sup> Ot.prp.nr.22 1922: 11.

<sup>86</sup> Stortingets arkiv, Den norske Bankforening til Stortinget 9.5.1922, påpekte at dette var et drastisk forslag som i praksis fortrenget ordinære panthavere for mer enn to års forfalte premier. I og med dette i verste fall kunne utgjøre mer enn 40 prosent av forsikringsverdien, ville dette virke urimelig overfor eksisterende panthavere og undergrave pantegrunnelaget for fremtidige långivere, det vil si svekke finansieringsmulighetene for redernes fremtidige investeringer.

<sup>87</sup> F.eks. *Forsikringstidende* 1922: 109.

<sup>88</sup> Slike forsikringer kunne gjelde ett år fremover før forsikringsplikten i foreningen ble operativ.

<sup>89</sup> OT 1922: 170.

blant sjøforsikringsforeningene som ville ha seg frabedt en slik støtte til sin organisasjonsform.

Lovforslaget av 16. mars ble raskt kjent gjennom avisene. Blant de få som støttet det var Johs. Sundfør.<sup>90</sup> Rederforbundet ba om uttalelse fra sine kretser. Kristiansand, der Wilhelm Dahl-Hansen fra Ameln-komiteen var medlem, var blant de første som vedtok en skarp protest mot tvangsforsikringsforslaget: «Blandt den flom av lover som vort land i de senere aar har været oversvømmet av, er der dog endnu ikke forekommet et lovforslag som i sit princip er saa uheldig og usmakelig» som tvangsforsikringsforslaget.<sup>91</sup>

Få dager senere ble saken behandlet i Bergens Rederiforening der Christian Michelsen holdt et innlegg som *Norges Handels- og sjøfartstidende* karakteriserte som «et oratorisk mesterverk».<sup>92</sup> En bearbeidet versjon av talen med overskriften «Tvangsforsikringen. Dens betydning og rækkevidde» fikk 10. og 11. april beste spalteplass i flere ledende borgerlige aviser, men ingen med tilknytning til Venstre.<sup>93</sup> Michelsen uttalte seg som medlem av og forhenværende president i Rederforbundet og som styreformann i Bergenske Dampskibsassuranceforening siden 1892, men primært i kraft av den politiske autoritet og status han hadde hatt siden unionsoppløsningen i 1905 som en av nasjonens fremste helter og høvdinger. Etter at han gikk av som statsminister i 1907, og i 1908–1909 hadde vært medstifter av Frisinnede Venstre, hadde han bare unntaksvis engasjert seg på den nasjonale politiske scene. I 1919 hadde han gjort et halvhjertet forsøk på å danne en samlingsregjering. Under valgkampen i 1921 hadde Michelsen støttet Høyre for å bekjempe Venstre-regjeringen.<sup>94</sup> Hans engasjement ved to anledninger mot tvangsforsikringen ble også relativt kortvarig, men virkningsfullt. Michelsen oppfattet Mowinckels forslag til ?? som «et frontalangrep på næringsfriheten», konkluderer Michelsens biograf, Thomas Chr. Wyller.<sup>95</sup>

Kraftig retorikk og drepende personkarakteristikker var ikke uvanlig i de skarpe politiske motsetningene som preget 1920-årene. Dette var heller ikke begrenset til konflikten mellom den fortsatt verbalt radikale arbeiderbevegelsen og det borgerlige samfunn, inklusive dets redaktører og journalister.<sup>96</sup> Michelsens retorikk var likevel uvanlig hardtslående og personorientert overfor Ameln og Mowinckel. Ameln påpekte senere at Mowinckel hadde vært volontør på Michelsens rederikontor: «Resultatet skal ikke ha vært gjensidig

---

<sup>90</sup> *Stavanger Aftenblad* 27.3.1922.

<sup>91</sup> Sitert fra Farmand 21.4.1922. Uttalelsen ble vedtatt 27.3. 1922 jf. *Aftenposten* 28.3.1922.

<sup>92</sup> NHST 30.3.1922.

<sup>93</sup> Bla. NHST 10.4. *Aftenposten* og *Morgenavisen* (Bergen) 11.4.1922. Sitatene nedenfor er fra NHST.

<sup>94</sup> Wyller 1975: særlig 180-186.

<sup>95</sup> Wyller 1975:187.

<sup>96</sup> Espeli og Nilsen 2016: 177 ff.

beundring.». Amelns biograf Olav Garvik slår fast at «Michelsen likte aldri Henrik Ameln, og antipatien var gjensidig».<sup>97</sup> Ameln, som var kjent for sin kjappe replikk og giftige tunge, forsvarte seg knapt offentlig mot de drepene personkarakteristikken fra Michelsen og enkelte andre i rederkretser.<sup>98</sup> Ameln forholdt seg også, så langt kildene rekker, nesten taus i de interne debattene i Rederforbundet etter møtet i Bergens Rederiforening.<sup>99</sup>

Michelsen tok utgangspunkt i sin rolle i Bergenske Dampskibsassuranceforening. Han karakteriserte proposisjonen som:

*«et brutalt attentat paa vor sjøforsikrings og vore gjensidige assuranceforeningers frie og selvstendige utvikling. Den maskerer sig med, at den er undfanget i redernes egen interesse. Vi redere forstaar ikke vort eget beste; derfor skal staten tvinge os til at forstaa det. Men der findes vel ikke en eneste reder i dette landet, som lar seg dupere av disse talemaater. Hvad er det virkelig motiv?» ... «... hovedspørsmålet er selve tvangsprinsippet, den **tvangsordning** (uthevet i kilden), som man mot vor vilje i utrængsmaal vil paatvinge os. Dernæst den maate, man har gaat frem paa. Og endelig de mænd av vore egne rækker, som har staat bak. Hvad hr.Ameln idag har forsøkt at bortforklare, vil sikkerlig ingen i denne forsamling finde tilfredsstillende og kan ikke paa nogen maate avsvække vor kritik. Baade propositionen og den saakaldte sakkyndige utredning, .... , er undfanget og født i dølgmaal og hemmelige konferanser.»*

Videre beklaget Michelsen at Mowinckel ikke var til stede:

*«Det er nemlig altid en behagelighet, naar man er nødt til si sine medmennesker tvilsomme komplimenter, at ha dem ansikt til ansikt. Det skjærper appetiten...» ... «Men hr.Ameln har vi heldigvis iblant os. Ingen har hyppigere end han indført den personlige replik i den saklige diskussion, selv hvor personen var ganske anderledes uvedkommende og likegyldig, end hr.Amelns person er os i denne sak.... For hans*

---

<sup>97</sup> Garvik 1992: 134. Volontør var en vanlig stillingstittel for unge personer i opplæringsstillinger på kontorer med lav lønn for eksempel bud, særlig før 1.verdenskrig. Egeland 1973: 134 og Egeland 1984: 151 hevder – som tidsvitne - at etter den opphetede debatten mellom Mowinckel og Michelsen kunne man «se de to kamphaner vandre sammen frem og tilbake på dekket i åpenbart full fordragelighet og hyggelig samtale». Også sett på bakgrunn av Mowinckels uttalelser i Odelstinget i 1922 og 1924 har jeg større tillit til Garviks og Amelns vurderinger.

<sup>98</sup> Unntaket er OT 1922: 174-175. Se ellers Sommerfeldt 1949: 15-26.

<sup>99</sup> Se dog NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 26-27.

*vedkommende forebeholder jeg mig derfor fuldt frit slag; og jeg haaber, han vil forstaa, at dette i dag er nødvendig.» «... og naar er hr.Ameln egentlig blit assuranseteknisk ekspert? Jeg har iallfald ikke vis[s]t, at han repræsenterer nogen autoritet paa dette specielle omraade, og jeg skulde meget betvile, at selv det skarpeste øie kan opdage nogen speciel sakkynndighed i det arbeide, som han her har levert.»*

Michelsen var enig i det var for mange små sjøforsikringsforeninger, men ikke i at tvangsforsikring i én forening i Kristiania med et stort byråkrati og en omfattende organisasjon ville innebære en effektivisering. Michelsens hovedanliggende var at rederne ikke måtte inngå kompromisser med eller bidra til forbedringer i handelsministerens forslag. Michelsen påpekte videre at Mowinckel:

*«med hjelp av sine allierte i stortinget har makten og kan bruke det. Saa la ham det. Han ... kan ikke tvinge os til noget kompromis. La os holde vor linje klar og ren. Det er ingen skam at lide nederlag ..... Men det er skam at strække vaaben uten kamp. Vi vil ikke gjøre os medansvarlige i halve eller hele kompromisser. Vil handelsministeren og hans hjælpere lægge en død haand over vort frie næringsliv og vort initiativ, la saa denne lov bli oss paatunget mot vor bestemte vilje og protest. Vi svarer med at arbeide paa at gjøre ham og hans hjælpere til døde mænd baade i politikken og forretningslivet. De skal ikke længre faa benytte vore stemmer og vor tillit som et springbræt.» Han oppmante de unge: «Vær ikke slap og undfallende. Vær ikke bange for at opta kampen» for et fritt næringsliv. Han avsluttet slik: «I dag gjælder det til en begyndelse tvangsforsikringen. La os straks gjøre vort til at avlive den.»*

Michelsens flammende retorikk førte til at Bergens Rederiforening vedtok en resolusjon der den ba om at proposisjonen skulle trekkes tilbake. Rederiforeningens senere uttalelse til Rederforbundet viste imidlertid at det var uenighet blant sentrale redere. Olaf Ørvig, som var medlem av Rederforbundets assuranseutvalg og et av medlemmene i samarbeidskomiteen med forsikringsforeningene, ønsket at dette arbeidet skulle vektlegges. Einar Engelsen, som var den daglige lederen i Mowinckels rederi, gikk derimot langt i å akseptere målsettingen bak lovforslaget. Han mente Rederforbundet burde oppfordre «landets redere om frivillig at forplikte sig til at assurere gjensidig 50 prosent av hvert skib for et tidsrom av 3 aar». Dette ville være en effektiv brekkstand i forhandlinger med foreningene slik at deres antall kunne



redusere med virkning fra 1923. For å sikre dette arbeidet arbeidsro skulle Rederforbundet be Stortinget utsette behandlingen av saken til 1923. Heller ikke rederiforeningen i Haugesund gikk lenger enn å kreve at Stortinget utsatte saken. Christiania Rederiforening, den klart største, lå på linje med Michelsen: Lovforslaget representerte «et uberettiget og unødig indgrep i redernes frie utøvelse av sin næring» som ville «skade skibsnæringen» samtidig som forslaget ville «dræbe alle bestående gjensidige foreninger». De øvrige kretsene protesterte i varierende grad mot forslaget.<sup>100</sup>

Michelsen nøyde seg ikke med skarp retorikk mot Mowinckel. Han satte også i gang en aksjon mot at Mowinckel ble gjenvalgt som styremedlem i Bergens Privatbank våren 1922 – og ble støttet av bankens aksjonærer. Michelsens ene argument mot Mowinckels styremedlemskap var riktignok at regjeringsmedlemmer ikke burde være styremedlem i en bank, det vil si unngå kritikkverdige dobbeltroller. For Mowinckel var det imidlertid uansett uaktuelt å møte i bankens styre mens hans var regjeringsmedlem.<sup>101</sup>

I tillegg begrunnet Michelsen sin «aksjon» med at Mowinckels politiske handlinger, det vil si lovforslaget, «i stor utrekning stred mot næringslivets interesser». Norges Handelsstand Forbunds administrerende direktør Paul Frank, som generelt var uhyre kritisk til alle politikere som motarbeidet det han så på som næringslivets interesser. Frank var likevel forskrekket over Michelsens hovedargument mot Mowinckel og tok sterkt avstand fra det. Man mente det ville redusere rekrutteringen av dyktige næringslivsledere til partipolitikken.<sup>102</sup> Michelsens aksjon lignet for mye på en personlig og politisk vendetta mot Mowinckel.

## Protestene fra kaskoforeningene og aksjeforsikringsselskapene

Selv om de fleste av Rederforbundets lokalforeninger protesterte relativt raskt, tok det nærmere to måneder før forbundets knappe, men kritiske uttalelse forelå. På den tid var både forsikringsforeningenes og sjøforsikringsselskapenes omfattende uttalelser til justiskomiteen for lengst sendt. Først ute var kaskoforsikringsforeningene, anført av krigsforsikringens formann og administrerende direktør i Skibsassuranceforeningen i Christiania, Anton Poulsson,<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 21-22. Om Engelsen, se Øksnevad 1963: 61.

<sup>101</sup> OT 1922: 1313. Denne type spørsmål er ikke behandlet av Grytten, Bjørsvik, og Nilsen 2013 selv om Mowinckel portretteres i en bildetekst s.133. Michelsen var på dette tidspunkt også styreformann i Vesta, et annet nøkkelselskap i kapitalismen i Bergen, noe han var fra 1916 til sin død 1925, Ødegaard og et.al. 1930: 126

<sup>102</sup> Handelsstandens Maanedskrift 1922: 106-108.

<sup>103</sup> Gjensidige Dampskibsassuranceforeningers Komité til justiskomiteen 31.3.1922. Uttalelsen er trykt i Dok.14 1923: 1-9 som det henvises i det følgende til denne.

Foreningenes prinsipielle utgangspunkt var at «enhver indblanding» fra statens side i næringslivets «ret til at stelle med sit eget er forkastelig – undtagne i nødstilfælde» eller dersom «aabenbare almene samfundsinteresser» tilsa det. Det var ikke tilfelle her. De ba derfor Stortinget på «det indestændigste» om ikke støtte forslaget. Uttalelsens fremste uttalte siktemål var imidlertid å påvise at proposisjonens forsikringsfaglige argumentasjon, herunder statistiske dokumentasjon – som det med rette ble påpekt var påfallende tynn – for en tvangsforsikringsforening var uholdbar. Man dokumenterte at proposisjonens argumentasjon om de gode erfaringene med krigsforsikringen som en tvungen gjensidig forening, var i strid med faktiske forhold og ikke minst med hensyn til behovet for reassuranse. Også i fredstid var det ytterst tvilsomt om det ville være klokt å etablere én nasjonal kaskoforening uten reassuranse. Den nærmeste historiske parallellen til regjeringens tvangsforsikringsforslag mente man var et vedtak av Portugals kong Ferdinand i det trettende århundre.<sup>104</sup>

Foreningene erkjente at gjensidig forsikring på grunn av sin organisasjonsform – gjensidig solidarisk ansvar med etterutligning av premie – hadde enkelte konkurranseulemper sammenlignet med aksjeselskapene i å prise ulike typer skip forskjellig ut fra en konkret risikovurdering. Kaskoforeningene begrenset seg da i all hovedsak til forsikring av trampskip der risikoen var relativt enkel å beregne. I kaskoaksjeselskap var aksjonærene i siste instans ansvarlige for feiltariffering. Det var derfor ikke så enkelt som Ameln-komiteen hevdet at foreningene kunne tilpasse premien til «den virkelige risiko». Det krevde at et gjensidig selskap måtte «være ganske sikker i sin sak før man indlater sig paa at specialtarifere». Statistikk ville her ofte være til begrenset hjelp. Hvis særskilte tariffer i praksis innebar krysssubsidiering, ville dette kunne skape store interne konflikter og medlemsflukt. Det ville også gjelde den foreslåtte kaskoforeningen. Foreningene mente derfor at de to organisasjonsformene utfylte hverandre på en måte som rederne var tjent med. De var derfor imot Handelsdepartementets form for støtte til den gjensidige organisasjonsformen.<sup>105</sup>

Kaskoforeningene, som var spredt utover Sør-Norge, kritiserte overraskende nok ikke lovforslagets sentraliserende virkning som innebar at de fleste av dem, om ikke alle, måtte avvikle sin virksomhet. Det var Cefor som understreket og beklaget virkningene av dette.<sup>106</sup> Kaskoforeningene hevdet også at departementets påtenkte forening ikke ville gi et bedre statistikkgrunnlag enn foreningene allerede hadde. Her argumenterte man mot bedre vitende.

---

<sup>104</sup> Det ble her vist til professor Brandts bok *Om sjøforsikring*. Sitat fra Dok.nr.14 1922: 1.

<sup>105</sup> Dok.nr.14 1922: sitat 6 og 7.

<sup>106</sup> Stortingets arkiv, Sjøassurandørenes Centralforening og Norske Sjøforsikringsselskapers Forening 10.4.1922: 5-6.

Som vi skal se, førte samarbeidet med Rederforbundet allerede få måneder senere til at det ble tatt flere initiativ til å forbedre relevant statistikk betydelig. Kaskoforeningenes uttalelse konkluderte med at de hadde en rekke forbedringspunkter, blant annet å bli færre, men at dette best kunne gjøres i samarbeid med Rederforbundet.

Cefor og sjøforsikringsaksjeselskapene ba Stortinget forkaste forslaget, alternativt utsette saken i påvente av den grundige utredning av saken som dens betydning tilsa. Man var enig i departementets påpekning av at de norske kaskopremiene i 1922 var betydelige høyere enn de som kunne oppnås i London. Det var imidlertid langt fra noe problem fra et redersynspunkt – hvis interesser det var proposisjonens uttalte mål å fremme – i og med at de fleste regnet med at de britiske (re-)assurandørenes kontrakter ville bli klart tapsbringende. Kjernen i Cefors uttalelse var å sannsynliggjøre at tvangsforsikringsforeningen ikke ville oppnå departementets mål om billigere forsikring. Det skyldtes primært at den i praksis ville bli et norsk kaskoforsikringsmonopol med sine innebygde svakheter knyttet til kostnadseffektivitet, manglende fornyelse og fravær av reassurans for store enkelt- eller systemrisikoer.

Det samme gjaldt utfordringene knyttet til adferdsrisiko.<sup>107</sup> Dersom rederier med historisk lave skadetall ikke lenger kunne forhandle seg frem til lavere kaskopremier, som i aksjeselskapene, men neppe i samme grad i en slik forening, ville skadeomfanget og premienivået sannsynligvis øke. Den enkelte reder ville i praksis oppleve mindre kontroll fra monopoliet og derfor kunne fremme «høiere og dristigere erstatningskrav» som det ville være vanskeligere å gjennomskue. Cefors siste hovedargument knyttet seg til sjøforsikringsaksjeselskapenes rolle i bidra til å finansiere skipsbyggingskontrakter. Den rollen ville ikke kunne overtas av monopolforeningen.<sup>108</sup>

Som *Forsikringstidendes* redaktør var Cefors administrerende direktør Harald Lones kritikk langt skarpere og mer polemisk. Han var den debattant som først og med tyngde la vekt på at tvangsforsikringen i praksis ville innebære et *privat monopol* og ikke en «statssocialistisk idé» slik *Farmand* hevdet.<sup>109</sup> At en Venstre-regjering foreslo et privat monopol for å «fremme privatkapitalistiske interesser, de norske rederes» fant han merkelig sett på bakgrunn av at Venstre «ellers indtar en fiendtlig holdning overfor karteller, truster og

---

<sup>107</sup> Jf. Sandmo og Hagen 1992, s. 44 ff.; Ligon og Thistle 2005, Hansmann 1985, s. 145 ff., Smith og Stutzer 1995, Gottlieb 2007

<sup>108</sup> Stortingets arkiv, Sjøassurandørenes Centralforening og Norske Sjøforsikringsselskapers Forening 10.4.1922: 1-7, sitat 6. Om forsikringsselskapsrolle som finansør, Ekberg og Myrvang 2017: 371 ff.

<sup>109</sup> Dette ble klarest påpekt på av T.G. i samme nr. av *Forsikringstidende* 1922: 112. Se også *Farmand* 1922: 373.

private monopoler». Påpekningen var svært treffende selv om Johan Castberg, fra Venstres alliansepartner Arbeiderdemokratene, var den fremste pådriveren for det som ble trustloven av 1926, sammen med prisdirektør Vilhelm Thagaard.<sup>110</sup> Tvangsforsikringsforslaget var «født i politisk tankeløshet» og var et godt eksempel på «at et embede ikke alltid gir saa megen forstand som dets indehaver er tilbøielig til at anta». Det private monopolet ville ødelegge konkurransen og undergrave alle stordriftsfordeler som monopolet «teoretisk» kunne tenkes å ha.<sup>111</sup>

Den norske Forsikringsforening, som da fungerte som forsikringsbransjens felles interesse- og lobbyorganisasjon, ba også tidlig om at saken måtte utsettes til alle berørte interesser hadde fått tid til å vurdere forslaget. Det var kommet helt overraskende og innebar et brudd med normale saksbehandlingsrutiner ved at «de aktive assurandører, altså de virkelige sakkyndige, er holdt aldeles utenfor propositionens utarbeidelse». Lovforarbeidet var ensidig og på «flere kardinalpunkter ... direkte misvisende».<sup>112</sup>

### Rederforbundets ekstraordinære generalmøte

For Rederforbundet var lovforslaget så viktig og organisatorisk vanskelig at det ble hovedtema på et ekstraordinært generalmøte 3. mai 1922. Det måtte også ta stilling til krav fra syv rederier, inklusive landets største Wilh. Wilhelmsen, om hvorfor medlemmer av assuranceutvalget og administrasjonen hadde utarbeidet et lovforslag som stod «i avgjort strid med rederstandens klart uttalte opfatning».<sup>113</sup>

President Henriksen forsøkte å unngå den interne oppvasken dette kravet la opp til, men lyktes bare et stykke på vei. Sentralstyremedlem Hjelm Waage ble tvunget til å lese opp erklæringen som de tre medlemmene av Ameln-komiteen hadde fått aksept for i sentralstyret. Der begrunnet de sin bistand til departementet med at et nei ville ha skadet rederienes interesser fordi det ville ha skapt økt konflikt med regjeringen. De hevdet de hadde tatt «fornødent forbehold» overfor tvang og at de hadde lyktes å «begrænse tvangen til det minst mulige» og også bedt «indtrængende» om at Rederforbundet måtte få uttale seg om saken før lovforslaget ble fremmet. På denne bakgrunn fant de tre kritikken de var blitt utsatt for «kortsynt, illojal og uberettiget» – her skinner Amelns penn gjennom. Hjelm Waage hevdet

---

<sup>110</sup> Espeli 2016 med henvisninger.

<sup>111</sup> *Forsikringstidende* 1922: 107-109, sitat 107.

<sup>112</sup> Stortingets arkiv, Den Norske Forsikringsforening ved formannen Joh.Wesmann, til Stortinget 31.3.1922, se også *Nordisk Forsikringstidsskrift* 1922: 446.

<sup>113</sup> NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 22. En av disse rederne kritiserte s.24 også at Mowinckel som medlem ikke var invitert for å redegjøre for forslaget og lytte til innvendingene.

også at dersom de tre ikke hadde deltatt kunne resultatet blitt en mer statlig styrt institusjon med departementsoppnevnte tillitsvalgte.<sup>114</sup> De tre gikk med andre ord ut fra et regjeringens forslag ville få Stortingets støtte.

Henriksen ble også utfordret med hensyn til sitt bidrag til nedsettelsen av Ameln-komiteen, men avviste kategorisk at det kunne rettes noen «bebreidelse» mot ham eller direktør Klaveness for «uforsiktighet eller illojalitet». Utfordreren medga på denne bakgrunn at de offentlige «overfald» på Ameln-komiteen blant redere bygde på den sviktende forutsetning at Rederforbundets «ledende mænd» var ukjent med dens nedsettelse.<sup>115</sup>

Ledelsens viktigste bidrag til å dempe de interne konfliktene var dets forslag til uttalelse som ble vedtatt enstemmig etter en debatt som dokumenterte betydelige interne spenninger om taktikk og realiteter. Uttalelsen slo fast at staten gjennom forslaget hadde forlatt sin rolle som regulator i fredstid og påtatt seg «ansvaret» for «det mest tjenlige forretningsmessige» valg gjennom sitt påbud. Den viste til at Norges Brannkasse, som opprinnelig var basert på forsikringstvang, lenge hadde vært basert på «frivillig tilslutning».<sup>116</sup> Forbundet slo fast at forslaget ikke bare var «overflødig» da den gjensidige kaskoforsikringen ikke var «nødlidende», men også «skadelig» for kaskoforsikringsforeningene. Forslaget var «urettfærdig og uheldig idet den fuldstændig kværker de gamle gjensidige foreninger», herunder deres lokale erfaring og kompetanse som ville bli erstattet av en «uheldig ... *centralisation* i Kristiania». Samtidig innså forbundet at kaskoforeningen ikke hadde modernisert seg, men at forbundet og foreningene nå ville samarbeide om å «utvikle og forbedre» disse i samsvar med «de nye tider krav» slik at lovforslaget ble «overflødig» selv om det uansett burde avvises.<sup>117</sup>

De store interne motsetningene preget forbundets kompromisspregede uttalelse til Stortinget. Selv om kritikken av lovforslaget var skarp, munnet dette ikke primært ut i en bastant avvisning, men at Stortinget burde utsette behandlingen av saken til resultatene av forbundets samarbeid med kaskoforeningene forelå.<sup>118</sup> Sentralstyremedlemmet Kristofer Lehmkuhl, leder av Det Bergenske Dampskibsselskab 1908–1936 og Christian Michelsens svoger, var den som klarest formulerte forbundsledelsens taktiske vurderinger, som trolig også var basert på underhåndssonderinger med Mowinckel. Man ba ikke om at lovforslaget

---

<sup>114</sup> NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 24-25. Uttalelsen var datert 31.3.1922.

<sup>115</sup> NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 31. Utfordreren var Eie, fornavn ikke oppgitt.

<sup>116</sup> Fra etableringen i 1767 til 1847 var alle bygninger i byer og kjøpsteder underlagt forsikringstvang i statlige Norges Brannkasse, Johnsen 1942.

<sup>117</sup> NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 22-23 kursivering i kilden.

<sup>118</sup> Stortingets arkiv, Rederforbundet til justiskomiteen 10.5.1922.

skulle trekkes tilbake, slik enkelte tok til orde for, men å «faa handelsministeren interessert» i å «meddele justiskomiteen at han ikke har noget imot at behandlingen udsættes indtil» de nevnte resultatene forelå. Lehmkuhl var overbevist om disse resultatene ville være så gode at Mowinckel ville bli «tilfreds» og droppe forslaget.<sup>119</sup>

### Stortinget utsetter saken – med støtte fra et uinteressert arbeiderparti

Rederforbundets uttalelse fikk det ønskede resultat. Allerede to dager etter foreslo den forsterkede justiskomiteen, ved formannen og sorenskriver Henrik Sprangelo (Frisinnede. Venstre), som også var saksordfører, å utsette saken i forståelse med Handelsdepartementet.<sup>120</sup> Til tross for den enstemmige innstillingen førte dette til en mindre odelstingsdebatt om saken. Handelsminister Mowinckel beklaget seg over de usaklige og urimelige angrepene han var blitt utsatt for fra rederkretser: «Det eneste jeg ikke har set på tryk, er at jeg har villet lage loven, fordi jeg selv vilde bli administrerende direktør i den nye forening.» Særlig reagerte han på at de som mente forslaget burde vurderes på saklig grunnlag angivelig hadde blitt stemplet som «socialister, bolsjeviker og kommunister og alt, som er fryktelig i de mænds mund og de mænds tanker» det vil si forslagets sterkeste offentlige kritikere.<sup>121</sup> Hakon Wrangell, stortingsrepresentant (Frisinnede. Venstre) 1922–1927, visepresident i Rederforbundet 1921–1927 (president 1927–1930), og medlem av næringskomiteen, understreket at rederne ikke hadde tillagt Mowinckel «slette motiver», men lovforslaget hadde skapt «forbitrelse» blant dem.<sup>122</sup>

Bare ved denne anledningen synes Arbeiderpartiet, gjennom to parlamentarikere, å ha uttalt seg om lovforslaget. Partiets sentrale parlamentariker og tidligere leder av dets og LOs sosialiseringskomite, Alfred Madsen, understreket hvor viktig det var at hele forsikringsbransjen ble sosialisert og varslet at blant «fornuftige folk» ville flertallet «følge den linje» som Mowinckel «nu er kommet ind paa». Det kan tolkes som en støtte til lovforslaget ved neste korsvei. Slik gikk det ikke til tross for Mowinckels lovforslag

---

<sup>119</sup> NRs arkiv, Ekstraordinært generalmøte 3.5.1922: 29. Se også Wrangell i OT 1922: 172.

<sup>120</sup> Innst.O.nr.51 1922 av 12.mai. Se også Sprangelos innlegg i OT 1922: 171-172.

<sup>121</sup> OT 1922: 169-171.

<sup>122</sup> OT 1922: 172. Om Wrangell Haffner 1949: 774-775 der fremgår at han var en av eierne i Haugesunds Sjøforsikringsselskap som ikke synes å ha blitt nevneverdig rammet av sjøforsikringskrisen fra 1920, Bjørnson 2004: 116, 166, 180, 476. Wrangell var medlem av arbeiderkommisjonen som avga en særskilt innstilling om sjømenns medvirkning i driftsledelsen (på det enkelte fartøy) høsten 1922. Arbeidsgivernes representanter, som foruten Wrangell var stortingsrepresentant Ivar Lykke(H) valgte i motsetning til i tidligere utredninger fra kommisjonen, ikke en prinsipiell dissens, men å delta i den løpende behandling av innstillingen. Det reflekterte en klart pragmatisk innstilling fra Rederforbundet og Wrangells side, men også at det var helt usannsynlig at innstillingens forslag ville kunne oppnå parlamentarisk flertall, Debes 1923: 36-37.

tilfredsstilte et annet av Madsens mål; å holde forsikringspremiene innenlands. Å forsikre seg direkte eller indirekte (reassuranse) i utlandet ville innebære «et tap for landet i nationaløkonomisk henseende». Madsen diskuterte ikke om gjensidig forsikring kunne være et steg på veien mot sosialisering som han åpenbart anså som den korrekte for gjensidighet.<sup>123</sup>

Arbeiderpartiets og LOs sosialiseringskomite, nedsatt i 1919, hadde i 1920 gått inn for at bank og forsikring burde sosialiseres først. Samtidig som arbeidsbevegelsen arbeidet med dette spørsmålet, åpnet sosialminister Paal Berg (V) for å vurdere statsmonopol. Arbeiderpartiet fulgte opp ideen ved å be regjeringen utrede et statlig forsikringsmonopol noe også Stortinget vedtok uten debatt våren 1920. Da Knudsen-regjeringen gikk av få dager etter vedtaket, valgte den nye regjeringen ledet av Otto B. Halvorsen (H og Frisinnede. Venstre) og de etterfølgende regjeringer å se bort fra utredningsvedtaket, uten at Arbeiderpartiet reagerte.<sup>124</sup>

Selv om Arbeiderpartiet hadde foreslått en sosialisering av bransjen, var saken ikke så viktig at kravet var en del av partiets program i 1921.<sup>125</sup> De klareste programformuleringer om forsikring hadde Norges sosialdemokratiske Arbeiderparti som brøt ut fra Arbeiderpartiet på grunn av striden om forholdet til den kommunistiske internasjonale i Moskva, Komintern, våren 1921. Det sosialdemokratiske arbeiderpartiet ønsket i sitt program i 1921 en «effektiv kontroll med .... forsikringsselskapers hele virksomhet»,<sup>126</sup> men ingen av partiets parlamentarikere tok ordet i 1922. Arbeiderpartiets oppmerksomhet var i 1922 i betydelig grad rettet mot dets kriseprogram og en ny mer pragmatisk parlamentarisk linje. Samtidig var store deler av den politiske energien rettet mot interne konflikter knyttet til striden om Moskva-tesene og medlemskapet i Komintern, som først ble avklart i november 1923 med utmeldingen av Komintern. Det førte til at kommunistene brøt ut og dannet NKP.<sup>127</sup> I et slikt perspektiv var Mowinckels tvangsforsikringsforslag uinteressant for arbeiderbevegelsens ledere og parlamentarikere i årene 1922–1924. Mowinckel gikk slik sett glipp av mulige støttespillere som kunne skapt en annen politisk dynamikk. Stortingsvalget i 1921 ga Venstre,

---

<sup>123</sup> OT 1922: 173. Madsen brukte primært sitt innlegg til å kritisere at Wilh. Wilhelmsens rederi vurderte å flagge ut sine skip og at det ville presse ned sjøfolkene lønninger. Han nevnte også at rederiet sin generalforsamling 16.6.1922 også skulle ta stilling til å la sine skip seile uassurert. Begge disse to mulige tiltakene hadde muligens sammenheng med Mowinckels lovforslag, men disse spørsmål er ikke behandlet av Anker Olsen 1961.

<sup>124</sup> Trosdahl 2017: 78-84.

<sup>125</sup> Aps prinsippprogram fra 1921 hadde riktignok et mål om «statens ... successive overtagelse av produktive virksomheter», <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>

<sup>126</sup> <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>

<sup>127</sup> Maurseth 1987: 255 ff.

Det radikale folkeparti, sosialdemokratene og Arbeiderpartiet et knapt parlamentarisk flertall selv om det neppe noen gang ble brukt.<sup>128</sup>

Arbeiderpartiets medlem av justiskomiteen, Knut Sjøli, tok også ordet i odelstingsdebatten i 1922. Han uttalte at siden han ikke var skipsreder, hadde han «ikke saa meget greie paa de ting [skipsforsikring]». Sjøli konsentrerte seg om å ironisere over funksjonærene i forsikringsbransjen som hadde engasjert seg så sterkt mot lovforslaget. Han forklarte dette med ordspråket «som herren synger, saa synger og hans tjenere», det vil si at forsikringsfunksjonærene, som ikke var organisert i en fagforening, ikke visste sitt eget beste.<sup>129</sup>

### Forsikringsfunksjonærenes protest mot lovforslaget

Forsikringsfunksjonærens reaksjoner på lovforslaget er lite kjent aspekt ved saken.<sup>130</sup> Sjølis påstand om at arbeidsgiverne reelt sett stod bak protestaksjonen er lite sannsynlig selv om de utvilsomt støttet den. Sjølis ironisering reflekterte at forsikringsfunksjonærene stod fjernt fra arbeiderbevegelsens mål og arbeidsmetoder. Kontorfunksjonærenes forening, som var en del Norges Handelsfunksjonærers forening og ikke en fagforening som krevde forhandlingsrett og tariffavtale med arbeidsgiverne, viste til den allerede høye arbeidsledigheten blant forsikringsfunksjonærene og advarte mot et vedtak som ville innebære en forverring av situasjonen deres.<sup>131</sup>

Viktigere var protesten som ble overbrakt Stortingets presidentskap i april 1922 med 1106 underskrifter og som skal ha omfattet de ansatte funksjonærene i totalt 94 bedrifter. De inkluderte ansatte i alle sjøforsikringsforeninger og sjøforsikringsaksjeselskap. I tillegg kom omkring 300 funksjonærer fra sjøforsikringsselskap under likvidasjon, ikke minst fra Norske Lloyd. Mange funksjonærer fryktet å miste jobbene sine hvis forslaget ble en realitet. Det gjaldt ikke minst de ansatte i kaskoforeningene utenfor hovedstaden. Også «de solideste» aksjeselskapene måtte vurdere å stanse sin virksomhet fordi mesteparten av kaskomarkedet i praksis ville forsvinne som et resultat av at den nye foreningen ville opptre som hovedassurandør.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Bjørnstad 1949: 85.

<sup>129</sup> OT 1922: 172. Se også Trosdahl 2007: 33-35.

<sup>130</sup> Protestene ble nevnt som referatsak i ST 1922: 110 og 114, men ingen detaljer ble gitt. Protestene er ikke omtalt i Forsikringstidende 1922.

<sup>131</sup> Stortingets arkiv, Kontorfunksjonærernes forening til Stortinget 21.3.1922. Om foreningen se Hoffstad 1931, Rasmussen og Senje 1958.

<sup>132</sup> Stortingets arkiv, udatert protest fra april 1922 med navnelister.



Selv om funksjonærene overdrev enkelte konsekvenser, var deres bekymring velbegrunnet. De eksisterende kaskoforeningene ville sannsynligvis måtte avvikles raskt, mens fremtiden for de fleste sjøforsikringsaksjeselskapene ville bli svært usikker på lengre sikt. Uansett ville hovedkontoret til den lovbestemte kaskoforeningen ligge i hovedstaden noe som ville innebære en sentralisering, selv om en del distriktskontorer ville være nødvendig. En viktig logikk bak forslaget var å realisere administrative stordriftsfordeler. Disse var ikke nødvendigvis så store utover en minimumsstørrelse. Handelsflåten omfattet omkring 2000 skip. Spesialisert kunnskap og kompetanse var langt viktigere enn kontoreffektivitet for å gi kundene konkurransedyktige og kostnadseffektive løsninger.

### En numerisk sanering av kaskoforeningene

Den før nevnte komitéen nedsatt i februar 1922 bestående av representanter fra Rederforbundets og de 12 dampskibsassuranceforeningene, ble ledet av administrerende direktør Thorolf Wikborg i den klart største kaskoforeningen, Vidar i Drammen. Den skulle bidra til en strukturrasjonalisering av foreningene, skaffe bedre statistikk, vurdere en særskilt komité for havarikontroll, samt revidere foreningenes premiefastsettelse.<sup>133</sup>

Komiteen dokumenterte at det var en nær sammenheng mellom størrelse (forsikret tonnasje) som var svært lav i de minste foreningene, og premienivå. For årene 1914–1920 varierte premiene mellom 6,86 prosent og 8,8 prosent av forsikringssummen per år. Komiteen anbefalte en reduksjon fra tolv til fire eller fem foreninger. Det lyktes i noen grad å få til regionale sammenslutninger, men ikke på Sørlandet der foreningen i Arendal nektet. Den mente «den depression» som preget byens skipsfart var «forbigaaende». Komiteen mente Arendals-foreningens overlevelse krevde en betydelige økning av forsikret tonnasje – til minst 25 000 bruttotonn. De syv øvrige gjenværende foreningene ville forsikre direkte minst 50 000 bruttotonn – et fortsatt relativt lavt forsikringsvolum. Komiteens begrensede ambisjoner ble reflektert i at man verken foreslo sammenslåing til én kaskoforening i Bergen eller i Kristiania. I 1922 var en slik løsning urealistisk å få oppslutning om. Det å få nedlagt fire av de minste foreningene, som ikke var økonomisk levedyktige, var krevende nok. Det innebar pensjonering av en håndfull ledere og ansatte i de nedlagte foreningene med årlige kostnader på 25 000-30 000 kroner per år. Disse kostnadene skulle deles likt mellom Rederforbundet og de gjenværende foreningene.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Stortingets arkiv, Thorolf Wikborg til stortingsmand Sprangelo 17.10.1922.

<sup>134</sup> RFA, Rederforbundets 13. Ordinære generalmøte 20-21.september 1922: 21-28, sitat 24. I tillegg til fire medlemsforeningene av Gjensidige dampskibsassuranceforeningers komite, ble også fire andre svært små

Komiteen erkjente at kaskoforeningen måtte begynne å spesialtariffere enkelte skipstyper, som tankskip, dersom de skulle opprettholde sin konkurranseevne. Det ville imidlertid ikke være mulig før man fikk bedre statistikk og komiteen foreslo derfor å etablere et kontor som skulle utarbeide havaristatistikk som skulle finansieres på samme måte som de nevnte pensjonene. De gjenværende kaskoforeningene måtte strømlinjeforme sine regnskaper slik at de ga rederne bedre informasjon. I tillegg måtte forskuddspremien fastsettes slik at etterutligning normalt ble overflødig. Komiteen anbefalte dessuten at det ble innført egenandeler, som foreningene ennå ikke brukte, men som var vanlig i sjøforsikringsaksjeselskapene, for å redusere premiene. Rederirabatten på 2,5 prosent burde avvikles, men agentprovisjonen på 2,5 prosent videreføres. Komiteen anbefalte imidlertid at kaskoforeningene ikke brukte forsikringsmeglere. Da ville provisjonen automatisk bortfalle.

I og med at Rederforbundet skulle medfinansiere flere av tiltakene var det nødvendig å forankre dette i forbundets generalmøte (årsmøte) i september 1922. Der fikk komiteens konklusjoner bred støtte. Olaf Ditlef-Simonsen, også styreformann i *Norges Handels- og sjøfartstidende*, mente at Rederforbundets arbeid ville overbevise «statsmaktene» om å «holde fingeren fra fatet». Forhenværende forbundsresident og statsminister Gunnar Knudsen (V) var den fremste dissidenten, blant annet fordi han mente – med rette – at rasjonaliseringen av foreningsstrukturen var svært begrenset. Han syntes regjeringens ambisjon om én kaskoforening hadde mye for seg fordi denne måtte utarbeide spesialtariffer. Flere etterlyste en rask overgang til mer risikobasert prising eller individuelle tariffing dersom kaskoforeningene skulle overleve.<sup>135</sup>

Etter at Wikborg-komiteens kortsiktige tiltak var gjennomført, konkluderte den med at de gjenværende kaskoforeningene var konkurransedyktige og anbefalte dem for rederne som den «i lengden mest økonomiske» løsning – under forutsetning av at rederne sluttet opp om dem.<sup>136</sup> I mars 1923 sendte Rederforbundet en uttalelse til justiskomiteen om Wikborg-komiteens resultater og en nærmere utredning om hvorfor kaskoforeningene over lang tid hadde tapt markedsandeler på grunn av manglende spesialtariffing. Det hadde medført at fartøy knyttet til linjefart og annen spesialisert frakt hadde oppnådd vesentlig lavere kaskopremier hos aksjeselskaper i utlandet. Disse grunnleggende forhold var totalt fraværende i regjeringens lovproposisjon som heller ikke hadde gått inn på hvordan den tvungne

---

dampskipsassuransforeninger også avviklet mer eller mindre uavhengig av komiteens arbeid. Det samme gjaldtåtte kaskoforeninger for seilskip. Av disse var det bare to igjen av ved utgangen av 1922.

<sup>135</sup> RFA, Rederforbundets 13. Ordinære generalmøte 20-21. september 1922: 28-40, sitat 30. Nissen 1957 behandler ikke Knudsens syn på tvangsforsikringsforslaget, men nevner hans rolle i Norge Lloyd s.319.

<sup>136</sup> Stortingets arkiv, Rederforbundet til justiskomiteen 14.3.1923, Bilag 2 sitat s.12.

kaskoforeningen skulle løse disse store utfordringene. Rederforbundet mente derfor lovforslaget måtte forkastes, men innrømmet at det hadde satt fart i arbeidet med å modernisere kaskoforeningene. Dersom lovforslaget ble gjennomført, hevdet forbundet at den tvungne kaskoforeningen etter alt å dømme ville bryte sammen på grunn av «kronisk misnøie og mistillid» blant rederne.<sup>137</sup>

## Ny årsmøtediskusjon i Rederforbundet

6. mars 1923 gikk Blehr-regjeringen (V) av på grunn av avtalene med vinlandene og hetvinsforbudet. Allerede 20. oktober 1922 hadde Mowinckel gått av som handelsminister fordi han fra 31. mai 1922 også var utenriksminister. Lars Oftedal (V) etterfulgte ham som handelsminister. Da Mowinckel forlot handelsdepartementet, understrekte han ønsket om at Stortinget realitetsbehandlet lovforslaget så raskt som mulig.<sup>138</sup> Stortinget møttes i mellomkrigstiden normalt bare fra januar og frem til en gang på sommeren og hadde ingen høstsessjon.

Otto B. Halvorsens regjering av Høyre og Frisinnede Venstre tilbakekalte Mowinckels lovforslag fordi man var imot en slik lov samtidig som den viste til reformarbeidet blant kaskoforeningene.<sup>139</sup> Lars Oftedal, med støtte fra Venstres stortingsgruppe, svarte med å fremme Ot.prp. nr. 22 1922 som privat lovforslag.<sup>140</sup> Det innebar at lovforslaget fortsatt lå på bordet til den forsterkede justiskomiteen der Mowinckel ble en av Venstres representanter.<sup>141</sup> Det var et klart uttrykk for at han ville kjempe for sin sak.

Dette var situasjonen da Rederforbundet holdt ordinært general- eller årsmøte på Det Bergenske Dampskibsselskabs *Meteor* med omkring 200 medlemmer i juni 1923. Denne gang var Mowinckel invitert til det som ble en omfattende og frisk debatt om hans lovforslag.

---

<sup>137</sup> Stortingets arkiv, Rederforbundet til justiskomiteen 14.3.1923. Også trykt uten bilag i Forsikringstidende 1923: 95-98, sitat 97.

<sup>138</sup> Dette ble «mottat med bestyrtelse og harme» av Forsikringstidende 1923: 71.

<sup>139</sup> Ot.meld.nr.2 1923 av 7.4.1923

<sup>140</sup> Danielsen 1975: 296, OT 13.4.1923: 419.

<sup>141</sup> Justiskomiteen bestod av formannen Henrik Spangelo (Fr.V), sorenskriver i Arendal, nestformann, lensmann Helge Thune (BP), sekretær Fredrik Monsen (AP), skipsreder i Porsgrunn Finn Knudsen (H), bonde Johannes Grue (V), telegrafist Christen E. Berg (V), daglig leder/forlegger Karen Platou (H), Knut Sjøli (AP). I 1922 ble komiteen ved behandlingen av denne saken forsterket med høyesterettsadvokat Johan Henrik Christiansen (H), skipsreder Lars O. Meling (V), og Henrik Ameln. J. H. Christiansen var iallfall fra 1915 styremedlem av de fleste av Wilh. Wilhelsen-rederiene, Olsen 1961: 306-307. I 1923 ble Meling erstattet av Johan L.Mowinckel, Bjørnstad 1949: 108, se også Danielsen 1975: 293. Utskiftingen av Meling løste et annet potensielt problem. Meling var medeier i rederiet H.M.Wrangell i Haugesund fra 1914. Hans kompanjong var før nevnte Haakon Wrangell, visepresident i Rederforbundet 1921-1927 og stortingsrepresentant (Fr.V) 1922-1927. Meling synes å ha vært helt taus om saken noe som kan indikere både sympati for og motstand mot Mowinckels forslag. Uansett ønsket sikkert Meling og Wrangell å unngå offentlig uenighet om saken. Om organiseringen og driften av rederiet, se Hammerborg 2003: 202 ff, 280-281, Bjørnson 2004: 161-166, Wrangell 2002

Mowinckel viste innledningsvis til den bistand han hadde fått fra Rederforbundet til lovforarbeidet og stilte seg uforstående til at rederne mente at den foreslåtte kaskoforeningen ville bli statsstyrt. Gunnar Knudsen mente saken måtte utsettes og beklaget at Mowinckel i praksis hadde presentert den som Venstres forslag. I forsikrings spørsmål måtte «partipolitikken banlyses», noe som ble møtt av «livlig bifald».<sup>142</sup>

Temperaturen i debatten økte da Christian Michelsen tok ordet. Han ba først om en nærmere avklaring av hvilken rolle Rederforbundet reelt sett hadde spilt i lovforarbeidet. Hadde initiativet kommet fra Mowinckel eller Rederforbundets ledelse? Direktør Wilhelm Klaveness holdt fast ved sin tidligere versjon om at Mowinckel først hadde tatt kontakt med forbundets ledelse. I motsetning til første gang dette spørsmålet ble tatt opp internt, i mai 1922, ble det nå klarlagt at Klaveness, president Henriksen og to andre sentralstyremedlemmer hadde holdt Ameln-komiteens arbeid skjult for resten av sentralstyret. Denne oppsiktsvekkende organisasjonspraksisen fikk medlemmene verken noen forklaring på eller beklagelse av. Hjelm Waage begrunnet sin deltakelse i Ameln-komiteen med at hvis det først skulle være en tvangsforsikring, måtte komiteen bidra til å få den «saa god som mulig».<sup>143</sup> En slik argumentasjon vitnet ikke om prinsipiell motstand mot statlige inngrep mot et fritt næringsliv slik mange medlemmer forventet av forbundet.

Michelsen nøyde seg med «i høi grad» å beklage Rederforbundets opptreden og rettet i stedet skytset mot Mowinckel med den samme argumentasjonen som han brukte våren 1922. Gjennom tvangsforsikringen undergravde staten et fritt næringsliv i seg selv og dette kunne få en smittevirkning for andre statsinngrep: «Den norske rederstand maa være paa sin post og avvise dette uberettigede indgrep i noget som er vor frie bedrift ..... Hvis vi ikke er paa vor post og itide avviser dette indgrep principielt og absolut uten nogetsomhelst kompromis, saa er det ingen av os som vet hvor det ender.» Rederforbundet måtte «reise en bestemt motstand mot dette maktbud. Saa faar staten gjøre hvad den vil. Men det skal ikke kunde sies, at den norske rederstand frivillig har gaat under det aak.»

Etter «langvarig bifald» fikk Mowinckel ordet. Han fastholdt at hans initiativ bygde på utbredte holdninger blant rederne og at staten ikke skulle legge seg opp i den løpende driften av den nye kaskoforeningen. Han skulle ha seg frabedt Michelsens forsøk på å «puffe mig ut der hvor der er graat og tænders gnidsel og si jeg er en fordømt politiker, som ikke har kjendskap til skibsfart» og dets assuransforhold. Med hensyn til nye statlige inngreps konsekvenser for det frie næringsliv, minnet han forsamlingen om at Michelsen ikke hadde

---

<sup>142</sup> NRs arkiv, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 11-24 sitat 14.

<sup>143</sup> NRs arkiv, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 14-15, sitat 15.

uttrykt tilsvarende bekymring for nye statlige støttetiltak og inngrep overfor bankene. På grunn av den omfattende bankkrisen som var under utvikling hadde Michelsen «i de sterkeste og kraftigste uttrykk paakaldt statens hjelp», ikke minst av hensyn til innskyterne. Mowinckel var helt enig i at bedre statlig kontroll av bankene var riktig, men han fant det påfallende hvor langt Michelsen hadde gått «i kravet om statsstøtte og statsindgrep der» uten å være bekymret for en tilsvarende glideflukt. Ut fra de «jubelbrøl» Michelsens innlegg var blitt møtt med, var Mowinckel usikker på hvor mange av rederne som faktisk hadde lest lovforslaget. Han var dypt skuffet over den lite saklige mottakelsen det hadde fått – med unntak av assurandørenes «meget indsiktsfulde og dyktige indlæg» – ved at det var blitt fremstilt som «en forbrytelse mot den norske rederstand». Mowinckel gjorde det klart at han ikke lot seg «skræmme overende. Saken skal bli fremmet saklig. Men den skal bli fremmet.»

Michelsen repliserte: «Diktatoren har talt» – med «bifald». Michelsens effektive retorikk fortsatte slik: «Jeg lar mig ikke skræmme hverken av hyl eller brøl sier hr. Mowinckel. Nei, hr. præsident, det er netop det som er det beklagelige ved hr. Joh. Ludw. Mowinckel at han ikke er overlegen nok til at forstaa at her er ingen skam at gaa tilbage, og at han er kommet ut paa en is som er saa tynd, at han risikerer at falde gjennom.» Michelsen avviste bestemt at hans støtte til en aktiv bruk av bankadministrasjonsloven hadde noen paralleller til tvangsforsikringsforslaget. I stedet konkluderte han med at Mowinckels innlegg var «en overvurdering av sig selv og en undervurdering av Norges Rederforbund, som ikke staar i noget forhold hverken til talerens eller Rederforbundets dimensioner.»<sup>144</sup>

Mowinckel svarte at Michelsens bekymring for staten i praksis var lite prinsipiell. «Staten er ingens fiende. Staten er oss alle, og vi gjør staten slik vi selv makter at gjøre den.» Michelsen kontret med å skjerpe sin retorikk. Han konkluderte med at Mowinckel var «*en farlig mand*» «paa avveie» for rederne på grunn av «hans stilling i den partipolitikk, som ... drives i Stortinget for tiden».<sup>145</sup> Den skarpe ordbruken reflekterte Michelsens sterke engasjement, men også hans mistro til det parlamentariske styringssystemet og partipolitikken på dette tidspunkt – som i 1924 resulterte i at han ble en av Fedrelandslagetets stiftere. I 1923 var Michelsen langt fra alene om slike tanker i Rederforbundet, blant andre næringslivsledere og i den borgerlige presse. Det er karakteristisk at Gunnar Knudsen, som forble Venstres formann til 1927 og i denne saken representerte et lite mindretall, fikk «livlig bifald» da han som nevnt understreket at i diskusjon av forsikrings spørsmål «maa *partipolitikken banlyses*».

---

<sup>144</sup> NRs arkiv, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 15-19.

<sup>145</sup> NRs arkiv, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 22-23.

Resten av generalmøtet dreide seg om hva slags uttalelse forbundet skulle vedta. Mot to stemmer ble det vedtatt at forbundet «henstiller så sterkt det kan til statsmaktene at frafalle tanken om tvungen kaskoforsikring». Gunnar Knudsen lanserte en lengre uttalelse som ba Stortinget utsette saken til regjeringen hadde utredet saken bedre med sikte på «en så billig assurance som mulig». Forslaget ble trukket etter anbefaling fra Mowinckel som mente det var hensiktsløst slik stemningen var på møtet.<sup>146</sup>

### Mowinckels subsidiære forslag

Den forsterkede justiskomiteen, der Mowinckel var medlem, begynte først sin behandling av saken i mai 1924. Mowinckel lanserte da et revidert lovforslag, «Lov om gjensidig forsikring av norske skibe» direkte overfor komiteen, som etter hvert sendte det på høring til berørte interesser. Det var en uvanlig parlamentarisk prosedyre på samme måte som kontakten med Rederforbundets sentralstyre. Det reviderte forslaget skilte seg fra 1922-forslaget på tre punkter. For det første ble tanken om én kaskoforening forlatt til fordel for en regional konsolidering, det vil si ingen by skulle ha mer enn én kaskoforening slik som i Bergen og Oslo. Hvordan slike lovpålagte sammenslåinger i praksis skulle skje frem til 1925, da loven skulle iverksettes, var uklart. I tillegg skulle det være forbud mot å etablere nye kaskoforeninger. For det andre skulle kravet om kaskoforsikring i en gjensidig forening være 40, ikke 50 prosent av skipets verdi, samtidig som rederen kunne velge hvilken forening eller foreninger man forsikret seg i. For det tredje skulle det opprettes et (sjø-)forsikringsråd med en representant fra hver kaskoforening og tilsvarende antall representanter fra henholdsvis Det norske Veritas og Rederforbundet. Rådet skulle konstituere seg selv. Rådets oppgave, utover å diskutere spørsmål av interesse for å fremme gjensidig skipsforsikring, var uklar, men vedtak om felles forsikrings- og erstatningsregler, som fantes allerede, ble antydnet.<sup>147</sup>

Endringene dempet tvangspreget, ikke minst gjennom å videreføre regionalt forankrede foreninger, men kjernen gjenstod sett fra redernes synsvinkel. De måtte forsikre 40 prosent av sine skips kaskoverdi i én (eller minst én) kaskoforening som også skulle være skipets hovedassurandør. I og med at tanken om én lovpålagt kaskoforening var forlatt, var det spesielt å forby etablering av nye (kasko-)forsikringsforeninger. Forsikringsselskapsloven av 1911 inneholdt ingen reelle etableringsbarrierer for skade- eller sjøforsikring. Et etableringsforbud ble nå foreslått innført i en helt annen lov. 1922-forslaget var langt mer

---

<sup>146</sup> NRs arkiv, Norsk Rederforbunds 14. ordinære Generalmøte 2.-4. juni 1923: 19-24, sitat 21 og 24.

<sup>147</sup> Stortingets arkiv, Mowinckel til justiskomiteen 25.5.1924, det henvises her til hans brev av 23.5.1924, men dette er ikke funnet i arkivet.

logisk på dette punkt og reiste langt færre grensedragningsproblemer til 1911-lovens og Forsikringsrådets tilsynsfunksjoner.

Etter at lovforslaget var presentert i justiskomiteen ba Mowinckel, justiskomiteens formann Sprangelo og saksordføreren Finn Knudsen (H), som var en liten skipsreder i Porsgrunn, om å få møte i Rederforbundets sentralstyre 3. juni. Mowinckel presenterte der sitt nye lovforslag som sentralstyre allerede var kjent med. Sprangelo gjorde det klart at justiskomiteen ikke ville realitetsbehandle forslaget før Rederforbundets uttalelse forelå. Mowinckels håp om at den modererte løsningen skulle møte større forståelse i forbundet ble gjort til skamme av sentralstyret som for øvrig understrekte at forslaget helst burde behandles på et årsmøte, subsidiært av kretsene, før forbundet ville uttale seg.<sup>148</sup>

Mowinckels lovforslag og kontakten mellom justiskomiteen og Rederforbundets sentralstyre ble raskt kjent.<sup>149</sup> Både Cefor og Wilh. Wilhelmsen ba om få lovforslaget til uttalelse, sistnevnte fordi selskapet ikke var medlem av Rederforbundet, men visstnok representerte omkring tolv prosent av handelsflåtens tonnasje. For Cefor var det nye forslaget «likesaa daarlig som det oprindelige» og derfor «forkastelig. Fra prinsipielt synspunkt har den ikke større berettigelse end et lovbud om at Kristianias befolkning skal kjøpe sine husholdningsvarer hos et bestemt firma.»<sup>150</sup>

Wilh. Wilhelmsen var opptatt av hvordan forslaget ville påvirke dem. Rederiet viste til at dets kaskoforsikring lå klart under fire prosent av forsikringsverdien noe som var langt lavere enn de fleste norske rederier. De lave premiene skyldtes at rederiet hadde arbeidet systematisk for å redusere skadeomfanget og hadde brukt dokumentasjonen om skadefrekvens i det internasjonale forsikringsanbudet på sin flåte. Her var det mer å hente. Wilhelmsen mente lovforslaget trolig ville kunne redusere den gjennomsnittlige forsikringspremien for den norske handelsflåten noe. Dette ville imidlertid innebære at «de gode rederier skal betale for de daarlige» noe som var helt forkastelig. Flere av rederiets linjer hadde gått med driftsunderskudd de siste tre årene. Dersom forsikringspremiene ble redusert med ytterligere ½ prosent, som var realistisk, ville man oppnådd et driftsoverskudd på linjedriften det siste året. Dersom Mowinckels forslag ble gjennomført, var imidlertid en kostnadsøkning på ett til to prosentpoeng realistisk. Den årlige merutgiften ble beregnet til 1,2 millioner kroner.

---

<sup>148</sup> NRs arkiv, centralstyremøte 3.6.1924, sak 16, se også centralstyremøte 27.6.1924, sak 2.

<sup>149</sup> Det tok imidlertid noe tid før det ble dokumentert at Mowinckel var opphavsmann bak det reviderte lovforslaget, jf. Farmand 26.6.1924: 547-548, Forsikringstidende 1924: 133-134.

<sup>150</sup> Stortingets arkiv, Cefor til justiskom. 21.6.1924: 8.

Wilhelmsen poengterte også at det var forkastelige i å bli underlagt et forsikringsråd der medlemmene var oppnevnt av Rederforbundet og Det norske Veritas. Rederiet var ikke medlem av noen av dem. Det hadde valgt British Lloyds som klassifikasjonsselskap fordi valg av norske Veritas ville svekket rederiets konkurranseevne i «de fjerne oversjøiske lande». Wilhelmsen understrekte at dets brev ikke var noe «bønnekrift» (bønneskrift) eller et ønske om statsstøtte. Det var imidlertid viktig for dem at justiskomiteen ble kjent med virkningene av lovforslaget for landets største rederi som ikke bare frarådet forslaget, men anså seg «berettiget til at forlange det» forkastet.<sup>151</sup>

Rederforbundet avviste i sin uttalelse fortsatt et slikt tvangstiltak. Kjernen i argumentasjonen var påvisningen av at kaskoforeningenes premier på vanlige trampskip i årene 1922 og 1923 hadde ligget 10-30 prosent høyere enn i britiske kasko(aksje)selskap eller omkring ett prosentpoeng. Forbundet understreket at heller ikke for de «ivrigste tilhængere av gjensidig forsikring» ville det ha vært til «nogensomhelst gavn for vort land eller vor skibsfart» dersom det ikke hadde vært mulig å oppnå en slik «besparelse». Slik handlefrihet måtte også være mulig i fremtiden. Lovforslaget ville kunne innebære «uforretningmessig ødselhet, som vort land ikke har raad til». Samtidig trodde forbundet at de lave utenlandske prisene var i ferd med å gli over slik at de norske kaskoforeningenes konkurranseevne ville bedre seg.<sup>152</sup>

Mowinckels lovforslag ble etter hvert også sendt til Justisdepartementets lovavdeling til lovteknisk og formell vurdering. Lovavdelingen nøyde seg ikke med det, men foreslo enkelte viktige reelle endringer, som at lederen av (sjø-)forsikringsrådet skulle utnevnes av regjeringen. Dens hovedinnvending var at forslaget ikke hadde noen avklaring hvor skillet skulle gå mellom Forsikringsrådet i forsikringsselskapsloven og det foreslåtte sjøforsikringsrådet med hensyn til kompetansemyndighet. Konklusjonen var at lovutkastet krevde «en grundig gjennomarbeidelse» fortrinnsvis av sakkyndig komite med påfølgende høringsrunde.<sup>153</sup> Lovavdelingens knusende dom hadde neppe nevneverdig betydning for justiskomiteens konklusjon, men reflekterte at Mowinckels nye forslag var et rent hastverksarbeid.

## Justiskomiteen og Odelstinget gravlegger saken

---

<sup>151</sup> Stortingets arkiv, Wilh. Wilhelmsen til justiskomiteen 24.6.1924: 1-9, sitat 4, 7 og 8.

<sup>152</sup> Stortingets arkiv, Rederforbundet til justiskomiteen 30.6.1924, se også en rekke vedlegg.

<sup>153</sup> Stortingets arkiv, justiskomiteen til Handelsdepartementet 18.6.1924, Lovavdelingens kommentarer 5.7.1924, jnr.485-1924 L



Før justiskomiteens innstilling forelå hadde det blitt et nytt regjeringsskifte. Abraham Berges regjeringen (H og Frisinnede Venstre) led nederlag på sitt forslag om å oppheve brennevinsforbudet for å øke statsinntektene.<sup>154</sup> Den 27. juli 1924 dannet Mowinckel sin første mindretallsregjering og forlot dermed justiskomiteen og muligheten til å utforme en personlig dissens og lovforslag.

5. august 1924 konkluderte den forsterkede justiskomiteen med at verken lovforslaget fra 1922 eller Mowinckels reviderte forslag skulle realitetsbehandles. I praksis avviste komiteen forslagene. Komiteflertallet, representantene fra Høyre, Frisinnede Venstre og Bondepartiet, presiserte at de mente at «tvangsforsikring for norske skibe ikke bør innføres mot rederstandens omtrent enstemmige protest». De øvrige komitemedlemmene, fra Venstre og Arbeiderpartiet, presiserte at dersom «samfundsmessige hensyn tilsier det, må disse gå foran den enkelte stands ønsker», men slike hensyn forelå altså ikke her. Justiskomiteen sukret den bitre pillen for Mowinckel ved å påpeke at forslaget fra 1922 hadde «bidratt til gjennomførelsen av nyttige reformer på sjøforsikringens område», det vil si en mindre sanering av antall kaskoforeninger og etablering av et bedre statistikkgrunnlag.<sup>155</sup>

Dette var bakgrunnen for Mowinckels innlegg på «begravelsesfesten» i Odelstinget 8. august, omtalt innledningsvis. Han presiserte at dersom regjeringsskiftet ikke hadde skjedd, ville han ha fremsatt sitt subsidiære forslag og forsøkt å «drive det gjennom». Det var imidlertid umulig fra en statsministerposisjon å kjempe for et forslag som ikke ville «vinde gehør». Han erkjente at det ville svekke hans autoritet som fersk statsminister å starte denne karrieren med et parlamentarisk nederlag. I tillegg fantes det i 1924 neppe noen bred støtte i Venstre til hans forslag. Heller ikke Venstres formann, Gunnar Knudsen, som langt fra led av statsskrekke, hadde støttet forslaget i Rederforbundets interne debatt. Det var påfallende, ja merkelig, at en fersk statsminister, med så mye politisk og parlamentarisk erfaring som Mowinckel, ville utpensle det personlige politiske nederlag sakens utfall innebar, for Stortinget og offentligheten. Det reflekterte at Mowinckel fortsatt var bitter over mottakelsen av lovforslagene og behandlingen og karakteristikken av seg selv i den anledning som han fant helt urimelig. Hos Mowinckel fantes det derfor ingen antydning til selvkritikk for hemmeligholdet i saksforberedelsen, som hadde provosert mange, eller manglende dokumentasjon og utilstrekkelig begrunnelse for forslagene.

Et av de overraskende aspektene ved Mowinckels lovforslag i 1922 var at det gikk klart på tvers av Mowinckels politiske profil mens han stod utenfor Stortinget og regjeringen

---

<sup>154</sup> Mjeldheim 2006: 574.

<sup>155</sup> Innst.O. XXXVI 1924.

(1919– 22.6.1921). Mowinckel hadde da tatt til orde for «ein næringsliberalisme med brodd mot både krisepolitikken under krigen og mot Gunnar Knudsens tru på den aktive statsmakta».<sup>156</sup> Forslaget reflekterte definitivt troen på den aktive staten, men bare som lovgiver, slik som Krigsforsikringen for skip primært også hadde vært, ikke staten som næringsdrivende. Lovforslaget fra 1922 innebar på mange måter at lovfesting av et *privat* monopol i to av de bransjene eller næringene som i størst grad hadde vært preget av åpen internasjonal konkurranse siden Napoleonskrigene – sjøforsikring og skipsfart. En slik politikk var også vanskelig å forene med den ambisjon Venstre hadde om å sørge for en langt sterkere kontroll av monopoler og storbedrifter og misbruk av markedsrett som partiet var den fremste drivkraft for og som munnet ut i Trustloven av 1926. Trustloven omfattet for øvrig ikke eksport, som handelsflåten i all hovedsak måtte defineres som, men forsikring til tross for forsikringsbransjens uttalte motstand.<sup>157</sup>

«Tvangsforsikringens begravelse» ble hilst «med glæde i norske reder- og assurancekredser», slo Rederforbundet fast i sitt medlemsblad. Disse kretsenes utvetydige motstand mot «enhver form for statsmynderi paa kaskoforsikringens omraade» kunne «intet parti og ingen politiker, hvem næringslivets vel er maktpaaliggende ... forsvare at berøve rederne adgangen til» å forsikre seg på den «til enhver tid mest hensiktsmessige maate».<sup>158</sup> At Rederforbundets ideer om å videreføre Krigsforsikringen som en gjensidig forsikringsforening i en eller annen form trolig hadde vært Mowinckels viktigste inspirasjonskilde, ble naturligvis ikke nevnt.

Få uker etter Odelstingsvedtaket skulle felleslisten mellom Høyre og Frisinnede Venstre til stortingsvalget i Bergen høsten 1924 vedtas. I utgangspunktet skulle Høyre, som hadde klart størst oppslutning, ha førsteplassen, der Henrik Ameln var innstilt, og Frisinnede Venstre ha andreplassen. Christian Michelsen, med tilhørighet i sistnevnte, ville det imidlertid annerledes. Han foreslo forhenværende stats- og finansminister (1923-24) Abraham Berge (Frisinnede Venstre) på førsteplass til tross for at 73-åringen Berge ikke hadde noen tilknytning til Bergen og hadde en uttalt sympati for målsaken i en typisk riksmålsby. Gjennom en dramatisk nominasjonsprosess drev Michelsen gjennom Berges kandidatur. Berge var populær i Høyre på grunn av sitt målbevisste arbeid i regjeringen for å sanere statsfinansene. Det skyldtes blant annet Berges berømte statsrådsuttalelse fra en tolldebatt i

---

<sup>156</sup> [https://nbl.snl.no/Johan\\_Ludwig\\_Mowinckel](https://nbl.snl.no/Johan_Ludwig_Mowinckel).

<sup>157</sup> Espeli 2016: 141.

<sup>158</sup> NRs arkiv, NR medlemsbladet 1924: 176. Se også Forsikringstidende 1924: 258.

1923; «Regningen ligger paa mit bord - den skal betaales.»<sup>159</sup> Michelsen la ikke skjul på at Ameln var «en direkte skam for den byen som sendte ham på Stortinget».<sup>160</sup>

Ameln aksepterte etter noe tvil å stå som nummer to på felleslisten. Han var knapt i tvil om at et av Michelsens viktigste motiver i kampanjen mot at Ameln var hans rolle som saksforbereder av tvangsforsikringsforslaget. Det personlige fiendskapet mellom Michelsen og Ameln var utvilsomt dypt og gjensidig. Nominasjonsstriden i Bergen 1924 ble slikt sett ikke bare et sluttpunkt i den personifiserte striden mellom de to, som nådde et klimaks under striden om tvangsforsikringsforslaget – der Michelsen ble seierherren – men også en slags avrundning av striden om tvangsforsikringen.<sup>161</sup> Ameln beholdt likevel sin sentrale rolle i Rederforbundets assuranceutvalg og senere rettsutvalg og kom til å spille en sentral rolle i etableringen av den rent private Krigsforsikringen for skib i 1935.

### Etableringen av Den norske Krigsforsikring for Skib – Gjensidig Forening<sup>162</sup>

Den mest konkrete og umiddelbare konsekvensen av Rederforbundets avvisning av tvangsforsikringsforslaget i 1922 var at den lovregulerte og obligatoriske Krigsforsikringen for norske fartøyer fra 1914 ble avvirket. Dermed forsvant imidlertid også lovgrunnlaget for en slik forsikring. Selv om det fantes enkelte bestemmelser om krigsforsikring dersom fartøyet var forsikret i en norsk kaskoforsikringsforening, var den reelle dekningen disse bestemmelsen ga usikre, samtidig som stadig mindre deler av handelsflåten var forsikret i disse foreningene. Da behovet for en krigsforsikring dukket opp igjen midt på 1930-tallet, ble det betydelig debatt i Rederforbundet om ordningen skulle være frivillig eller lovtvungen.

Initiativtakeren til en ny krigsforsikringsordning, administrerende direktør i kaskoforsikringsforeningen Vidar, Thorolf Wikborg, gikk inn for en frivillig ordning. Henrik Ameln, som da var formann i Rederforbundets assuranceutvalg og lovutvalg, gikk derimot inn for en lovbasert ordning – slik han hadde gjort i Mowinckels Ameln-komite i 1922. Amelns hovedbegrunnelse for en lovbasert obligatorisk ordning var å unngå gratispassasjerproblemet, det vil si at rederne bare meldte seg inn i krigsforsikringsforeningen når de hadde behov for slik forsikring og dermed ville undergrave foreningens økonomi. Rederforbundets ledelse og medlemmene var dypt splittet over dette spørsmålet. I Bergens Rederforening, der Ameln var sekretær, var tilhengerne av lovregulering, som sannsynligvis også inkluderte Mowinckels

---

<sup>159</sup> ST 1923: 2126, se ellers Danielsen 1984: 113-114 .

<sup>160</sup> Garvik 1992:138.

<sup>161</sup> Garvik 1992: 136-138.

<sup>162</sup> Det følgende er basert på Thowsen 1988: 63-84.

rederi, i flertall. Mindretallet i Bergen hadde i 1935 ingen retorisk kraft på linje med Christian Michelsen i 1922 og som døde i 1925. Motstanderne av lovregulering i Rederforbundet viste til at forbundets holdning til tvangsforsikringsforslaget fra 1922 burde videreføres og fant lovregulering spesielt betenkelig høsten 1935 etter at Nygaardsvold-regjeringen (AP) hadde overtatt samme vår.

Rederforbundet bestemte seg derfor for å prøve frivillighet først. Den 1. oktober 1935 vedtok et enstemmig hovedstyre å sende alle redere en forespørsel om det ville bli medlem av en krigsforsikringsforening. Dagen etter angrep Italias Mussolini Etiopia og skapte et akutt behov for en krigsforsikring i en del farvann. Den 5. oktober sendte Rederforbundet en innbydelse til medlemskap i en frivillig forening til egne medlemmer og redere utenfor forbundet med svarfrist 10. oktober. Samtidig ble det opplyst at dersom oppslutningen ikke ble tilstrekkelig ville krigsforsikringen måtte gjennomføres ved lov. Da Krigsforsikringen for Skib – Gjensidig Forening ble konstituert, var omkring 90 prosent av handelsflåten inntegnet. Kombinasjonen av Mussolinis angrep på Etiopia og trusselen om tvang gjennom lovregulering sørget for at norske redere i nesten samlet flokk etablerte en frivillig krigsforsikringsforening i november 1935.

### Tvangsforsikringsforslaget i et bredere perspektiv

Den begrensede konsolideringen av kaskoforsikringsforeningene i 1922, som ble fremskyndt av tvangsforsikringsforslaget fra mars samme år, bidro ikke til å styrke foreningenes konkurransevne på lengre sikt. Tvert imot fortsatte deres markedsandel å synke, ikke minst på grunn av fortsatt lave kaskopremier i London. Det førte til at Rederforbundet i slutten av 1925 rettet en «indstændig henstilling til rederne om at indmelde ialfall en del av sin flaaete, om ikke mere end 10-20 pct. i en gjensidig forening som hovedassurandør». Rederforbundet fryktet at de gjensidige foreningene skulle dukke under i konkurransen.<sup>163</sup> Det skjedde likevel ikke, blant annet fordi Cefor igjen klarte å reetablere en minstepremietariff blant sine medlemmer fra 1927.<sup>164</sup> Forsikringsforeningene markedsandel fortsatte å synke gjennom mellomkrigstiden. I 1932 forsikret de direkte ikke mer enn 11 prosent av tonnasje mot nærmere 25 prosent omkring 1920. Det skyldtes blant annet at foreningene fortsatt ikke hadde gått over til individuell tariffing ut fra en risikovurdering av det enkelte rederi og dets drift.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Forsikringstidende 1924: 132-133, NRA, medlemsbladet 1925: 258(sitat)-259

<sup>164</sup> Vislie 1936: 57 ff.

<sup>165</sup> Pettersen 1986: 70-72.

Et underliggende aspekt ved debatten om de norske kaskoforeningene svekkede konkurransedyktighet etter 1. verdenskrig, var valutaforholdene. De flytende valutakursene og kronens varierende kurs i forhold til britiske pund frem til gullfestingen i 1928, representerte en særskilt valutarisiko for norske redere. At det alt vesentligste av deres inntekter var i pund, gjorde det mer aktuelt å forsikre seg i London – spesielt når premiene der lå klart lavere – enn i gullstandardens fastkurssystem før 1. verdenskrig.<sup>166</sup>

Høsten 1923 etablerte tolv sentrale næringslivsledere i Oslo-området et partifinansieringskartell, Vort Land. Kartellet skulle med sine midler presse Høyre til å føre en mer aktiv kamp mot arbeidsklassen og sosialistene – som da var svekket av interne konflikter – og arbeide kraftfullt for en sanering av statsfinansene slik Abraham Berge hadde tatt til orde for som stats- og finansminister. Tre av de tolv var eller hadde vært sentrale medlemmer av Rederforbundet: presidenten Gustav Henriksen, Wilh. Wilhelmsen og Arthur H. Mathiesen, som da var formann i lokalforeningen i Kristiania. Misnøyen med Venstre og andre påståtte uansvarlige borgerlige aktører, som kunne bli karakterisert som «halvkommunister», var svært stor innenfor denne næringslivseliten. Slik sett er det interessant at Henriksen i 1920-1921 hadde samarbeidet med slike samfunnsnedbrytende krefter, personifisert i handelsminister Mowinckel. Henriksen hadde høsten 1923 åpenbart kommet på bedre tanker. I og med at så lite er kjent om Vort Land vet vi ikke hvordan andre velstående redere stilte seg til kartellet, men Henriksens rolle er uansett svært interessant.<sup>167</sup>

Et slående trekk ved behandlingen av Mowinckels lovforslag var at det ble definert som en sak for rederne og i noen grad for sjøforsikringsbransjen. Det skyldtes for en del at forslaget ble fremmet av Handelsdepartementet og ikke av Sosialdepartementet som hadde ansvaret for forsikringslovgivningen. Viktigere var det at Mowinckel definerte dette som en skipsfartspolitisk sak som skulle fremme redernes, skipsfartens og slik sett også landets interesser. Dette innebar imidlertid også at dersom rederne og Rederforbundet ikke i betydelig grad støttet forslaget ville de i praksis få et næringspolitisk veto, som de også benyttet seg av fra våren 1922.

Det var ikke første gang skipsfarts- og rederinteressene hadde stor politisk innflytelse over sjøforsikringens rammevilkår. Forsikringsselskapsloven ble først behandlet av Stortinget i 1911. Det skyldtes at loven forutsatte en vedtatt aksjelov noe som først skjedde i 1910. Da

---

<sup>166</sup> Et fåtall norske redere forsikret seg i Norge, men prisen og betalingen ble likevel avtalt i pund, det vil si at det norske forsikringsselskapet tok valutarisikoen, ikke rederen. Forsikringstidende 1924: 299.

<sup>167</sup> Danielsen 1984: 173 ff. sitat 175. Se Sogner 2012: 283-290 for Johan H. Andresens forhold til Vort Land. Se også Thue, Ekberg, og Myrvang 2016: 128-129.

hadde skipsfartsinteressene ved to anledninger stått sentralt i å stanse eller blokkere behandlingen av to forslag til aksjelov. Da aksjeloven omsider ble vedtatt i 1910, var det under forutsetning av at skipsaksjeselskaper ble unntatt og at disse skulle reguleres i en særskilt skipsaksjeselskapslov. Knudsen-regjeringens første forslag til en slik lov ble forkastet av Stortinget i 1914 etter en effektiv lobbykampanje fra Rederforbundet, mens et revidert lovforslag ble vedtatt i 1916 under krigens spesielle omstendigheter.<sup>168</sup> Da forsikringsselskapsloven ble vedtatt i 1911, var det store stridsspørsmålet om sjøforsikring i sin helhet skulle unntas fra loven slik skipsfartsinteresser krevde. Det ble forkastet med et knappest mulig flertall. Sjøforsikring fikk i stedet i praksis unntak fra lovens meglerforbud slik at rederne fortsatt kunne stå fritt om de ville tegne forsikring i norske selskap, norske generalagenter for utenlandske forsikringsselskap eller direkte i utlandet, noe som etter 1. verdenskrig ble det dominerende valget.<sup>169</sup> Dersom Mowinckel hadde kjent til lovbehandlingen i 1911 – han var ikke stortingsrepresentant i perioden 1910–12 – hadde han kanskje tenkt seg om en gang til før han fremmet tvangsforsikringsforslaget

Skipsfartsinteressene hadde før 1. verdenskrig vært vant til å få som de ville med hensyn til lovregulering av forsikrings- og selskapsform. Det var i hovedsak tilfelle også i resten av mellomkrigstiden. I 1937–1938 ble det vedtatt konsesjonsplikt for skadeforsikringsselskaper, herunder sjøforsikring, og behovsvurdering ved konsesjonsbehandlingen av både livs- og skadeforsikring. Sjøforsikring ble imidlertid fortsatt unntatt fra meglerforbudet, som fra 1938 heller ikke lenger skulle omfatte hvalfangstforsikring. Hvalfangerens Assuranceforening, som i praksis var et privat skipskaskomonopol i sin bransje, en slags parallell til det Mowinckel hadde ønsket å etablere i 1922, men uten å inkludere hvalfangst, hadde i praksis reassurert store deler av sin portefølje gjennom meglere i London uten at Forsikringsrådet hadde reagert før i 1937. Denne innstrammingen ble imidlertid aldri effektiv på grunn av det utvidede unntaket fra meglerforbudet fra 1938. Sjøforsikring forble fra 1938 derfor fortsatt en næring preget av åpen internasjonal konkurranse sett fra skipsredernes synsvinkel. Rederforbundet fant det derfor ikke nødvendig å engasjere seg i lovbehandlingen. For andre forsikringstakere og for de øvrige deler av forsikringsbransjen ble derimot forsikring en lukket næring og en næring skjernet mot utenlandsk konkurranse gjennom lovendringene i 1938.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Espeli 1999: 94, Hanssen 1917: 9-13, Hanssen 1912: 9-11.

<sup>169</sup> Espeli og Bergh 2016: 79-80 med henvisninger.

<sup>170</sup> Espeli 1995a: 33-37, Trosdahl 2017: 143-155.

I 1922 var den klareste forsikringshistoriske parallellen til tvangsforsikringsforslaget statlige Norges Brannkasses lovbaserte monopolstilling i byene frem til 1846/47. Norges Brannkasse ble drevet etter selvkostprinsippet med etterutligning av premie, slik som skipskaskoforeningene frem til midten av 1920-årene, for å finansiere erstatningene etter større bybranner.

I 1953 foreslo flertallet i livsforsikringskomiteen av 1947 at kundeeide gjensidige selskap skulle være den eneste lovlige organisasjonsform i livsforsikring på en tid da flertallet av livsforsikringsselskapene var aksjeselskap. I 1957 sluttet Gerhardsen-regjeringen (AP) seg til en slik lovregulering, men foreslo samtidig at ¼ av medlemmene i de gjensidige livsforsikringsselskapenes nye selskapsråd skulle oppnevnes av Stortinget. Etter effektiv lobbyvirksomhet fra livsforsikringsselskapene gikk regjeringen i 1958 bort fra forslaget om stortingsvalgte tillitsvalgte, men fastholdt kravet om en lovregulert gjensidig organisasjonsform for livsforsikringsselskap. Stortinget utsatte imidlertid stadig saken og behandlet ikke lovforslaget før stortingsvalget i 1961. Da hadde spørsmålet om medlemskap i fellesmarkedet/EEC, som forutsatte lik etableringsrett for utenlandske (livsforsikrings-) selskap dukket opp, og lovforslaget ble derfor begravet i all stillhet.<sup>171</sup> Det var siste gang tanken var oppe om at den gjensidige organisasjonsformen skulle lovreguleres som den eneste organisasjonsform innenfor deler av norsk forsikring.

Mowinckels forslag om å videreføre en krigstidsregulering – som Krigsforsikringen for skip – i en modifisert form i fredstid, faller inn i et bredere mønster. Matkornmonopolet fra krigstiden ble etter lang og hard politisk strid en varig ordning fra 1928 gjennom etableringen av Statens Kornforretning og videreføringen av det statlige eierskapet av Vaksdal Mølle. Vinmonopolets etablering i 1922 er et annet eksempel. De omfattende detaljprisreguleringene administrert av Prisdirektoratet, etablert i 1917, ble det institusjonelle utgangspunktet for Trustloven av 1926, selv om det politiske grunnlaget for en moderne konkurranselov ble lagt av trustlovkommisjonen ledet av Johan Castberg.<sup>172</sup> Disse tre viktige eksemplene på videreføring og videreutvikling av krigstidsreguleringene var midlertid preget av langt mer omfattende utredninger og politisk debatt enn hastverksarbeidet som lå bak Mowinckels tvangsforsikringsforslag.

#### Litteratur:

---

<sup>171</sup> Trosdahl 2017: 267-284, Espeli og Bergh 2016:380-386, Espeli 1995a: 50-51.

<sup>172</sup> Tønnesson 1979: 17-32, Espeli 2016 med henvisninger.

- Ameln, Henrik 1929: *Bergens Dampskibs-Assuranceforening 1879-1929*, Bergen: Bergens Dampskibs-Assuranceforening.
- Avviklingsstyret 1936: *Krigsforsikringen for norske skib. Oprettet ved lov av 21. august 1914.*, Oslo: Steenske.
- Bakka, Dag et.al. 2011: *100 years. Reflections. Cefor: the Nordic Association of Marine Insurers 1911-2011*, Oslo: CEFOR
- Basberg, Bjørn L. 1993: *Nortraship : alliert og konkurrent, Handelsflåten i krig 1939-1945 Bind II*, Oslo: Grøndal Dreyer.
- Bjørnson, Øyvind 2004: *Haugesund 1914-1950 : dei trødde sjøen*
- Bjørnstad, Karl 1949: *Stortinget og statsrådet 1915-1945 Bind II De enkelte Storting*, Oslo.
- Brækhus, Sigurd A. 1934: *Norges Rederforbund 1909 15 september 1934*, Oslo: Norges Rederforbund.
- Bugge, H.C. 1961: *Sjøassurandørenes Centralforening 1936-1961*, Oslo: Sjøassurandørenes Centralforening.
- Danielsen, Rolf 1984: *Borgerlig oppdemningspolitikk. Høyres historie 1884-1984 Bind II*, Oslo: Cappelen.
- red. 1975: *Protokoll for Venstres Stortingsgruppe 1883-1940 I: 1883-1924*, Oslo: Kjeldeskriftfondet.
- Debes, Inge 1923: "Arbeiderkommisjonens innstilling om sjømenns medvirkning i driftsledelsen ", *Sociale Meddelelser*, 11: 36-45.
- Egeland, John O. 1973: *Kongeveien Norsk skipsfart fra århundreskiftet til den annen verdenskrig Bind I*, Oslo: Aschehoug.
- 1984: *Eventyr og virkelighet : i skipsfartens tjeneste*, Oslo, : Stenersen.
- Ekberg, Espen og Christine Myrvang 2017: *Ulykkens frukter. Storebrand og forsikringsbransjen, bind 1: 1767-1945*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Espeli, Harald 1995a: *Private konkurransereguleringer innenfor forsikringsbransjen i Norge 1900-1985 og myndighetenes holdning til disse., Det nye pengesamfunnet Rapport nr. 70*, Oslo: Norges Forskningsråd.
- 1999: *Lobbyvirksomhet på Stortinget. Lange linjer og aktuelle perspektiver med hovedvekt på næringsinteresser og næringspolitikk*, Oslo: Tano Aschehoug.
- 2011a: "Fortropper for gjensidig skadeforsikring i Norge. Skipsforsikringsforeningene og brannkassenes gjennombrudd på 1800-tallet: Likheter og forskjeller".
- 2016: "Transparency of cartels and cartel registers: A regulatory innovation from Norway?", *Regulating Competition. Cartel registers in the twentieth-century world*, red. S. Fellman og M. P. Shanahan, London: Routledge.
- Espeli, Harald og Trond Bergh 2016: *Tiden går. Gjensidige i 200 år*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Espeli, Harald og Yngve Nilsen 2016: *Riksrevisjonens historie 1816-2016*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Færden, Karl 1967: *Forsikringsvæsenets historie i Norge 1814-1914*, Oslo: Eget forlag.
- Garvik, Olav 1992: *Henrik Ameln Mennesket bak replikkene*, Bergen: Eide Forlag.
- Gottlieb, D. 2007: "Asymmetric information in late 19th century cooperative insurance societies", *Explorations in Economic History*, 44 (2): 270-292.
- Grytten, Ola Honningdal, Elisabeth Bjørsvik og Yngve Nilsen 2013: *Banken i samfunnet. Bergens Privatbank/Bergen Bank* Bergen: Bodoni forlag.
- Haffner, Vilhelm 1949: *Stortinget og statsrådet 1915-1945 Bind I: Biografier*, Oslo.
- Halbo, Sverre M. 1933: *Norges advokater og sakførere 1932*, Oslo: Aschehoug.
- Hammerborg, Morten 2003: *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, Bergen: Eide.



- Hanisch, Tore Jørgen og Liv Jorunn Ramskjær 1987: *Firmaet Sigval Bergesen, Stavanger : under vekslende vilkår 1887-1987*, Stavanger: Dreyer bok.
- Hansen, Arild Marøy og Atle Thowsen 1991: *Sjøfartshistorie som etterkrigshistorisk forskningsfelt, LOS-senter notat ; 1991:6*, Bergen: LOS-senteret.
- Hansmann, Henry 1985: "The organization of insurance companies: mutual versus stock", *Journal of Law, Economics, and Organization*, (1): 125-152.
- Hanssen, Einar 1912: *Lov om forsikringsselskaper av 29. juli 1911 Utgit med anmerkninger og henvisninger*, Kristiania: J.W. Cappelen.
- 1917: *Lov om aktieselskaper og kommanditaktieselskaper av 19. juli 1919 med de ved Lov av 26. juli 1916 foretagne ændringer*, Kristiania: J.W. Cappelen.
- Hoffstad, E. 1931: *Kontorfunksjonærernes Forening*, Kontorfunksjonærernes Forening.
- 1935: *Merkantilt biografisk leksikon. Hvem er hvem i næringslivet?*, Oslo: Yrkesforlaget.
- Hovdenakk, Sindre 2014: *Johan Ludwig Mowinckel - Mannen i midten*, Oslo: Schibsted.
- Jensen, Andr. 1887: *Skibsassuranseforeningen i Arendal 1837-1887. Et Mindeskrift i Anledning af Femtiaarsdagen for Foreningens Stiftelse 29de December 1887*, Kristiania: P.T. Mallings boghandels Forl.
- Johnsen, Oscar Albert 1942: *Norges brannkasse 1767-1942 opprinnelse og utvikling. Første bind Den almindelige Brannforsikring for bygninger 1767-1846*, Oslo: Norges Brannkasse.
- Jørstad, Finn R. 1996: *Statsraad Kristofer Lehmkuhl : forretningsmannen, politikeren og handelshøyskolens far*, Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Keilhau, Wilhelm 1927: *Norge og verdenskrigen*, Oslo: Aschehoug.
- Knutsen, Sverre og Gunhild J. Ecklund 2000: *Vern mot kriser? - Norsk finanstilsyn gjennom 100 år*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Kolsrud, Ole 2001: *Maktens korridorer. Regjeringskontorene 1814-1940*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kuuse, Jan og Kent Olsson 1997: *Sjöfart & sjöförsäkring under 125 år Sveriges ångfartygs assurans förening*, Göteborg: Sveriges ångfartygs assurans förening.
- Ligon, J. A. og P. D. Thistle 2005: "The formation of mutual insurers in markets with adverse selection", *Journal of Business*, 78 (2): 529-555.
- Maurseth, P. 1987: *Gjennom kriser til makt. Bind 3 av Arbeiderbevegelsens Historie i Norge*, Oslo: Tiden.
- Mjeldheim, Leiv 2006: *Den gyldne mellomvegn. Tema frå Venstres historie 1905-1940*, Bergen Vigmostad & Bjørke.
- Monrad Møller, Anders , Henrik Dethlefsen og Hans Chr. Johansen 1993: *Sejl og damp : 1870-1920, Dansk søfarts historie Bind 5 1870-1920*, København: Gyldendal.
- Møst, Morten 2015: *Kroner og røre. Historien om NHST og Dagens Næringsliv*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Nissen, Bernt A. 1957: *Gunnar Knudsen*, Oslo.
- Nordvik, Helge W. 1991: "Norwegian maritime historical research during the past twenty years: A critical survey", *Sjøfartshistorisk årbok*, 16: 241-279.
- Olsen, Kristian Anker 1961: *Wilh. Wilhelmsen i hundre år* Oslo: Wilh. Wilhelmsen.
- Olstad, Finn 2006: *Vår skjebne i vår hånd. Norsk sjømannsforbunds historie Bind 1*, Oslo: Pax.
- Pettersen, Lauritz 1986: *Bergens Skibsassuranceforening*, Bergen: Bergens Skibsassuranceforening.
- 1992: *Hjemmeflåten. Mellom venn og fiende. Handelsflåten i krig 1939-1945 Bind 5*, Oslo: Grøndahl Dreyer.

- Rasmussen, Sigurd og Sigurd Senje 1958: *1958: Fra underordnet handelsstand til moderne fagforbund. NHKF 1908-1958*, Oslo: Norges Handels- og Kontorfunksjonærers Forbund
- Sandmo, Agnar og Kåre P. Hagen red. 1992: *Offentlig politikk og private incitament*, Oslo: Tano.
- Schreiner, Johan 1963: *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920*, Oslo: Norges Rederforbund/J.W.Cappelen.
- Smith, B. D. og M. Stutzer 1995: "A Theory of Mutual Formation and Moral Hazard with Evidence from the History of the Insurance Industry", *Review of Financial Studies*, 8 (2): 545-577.
- Sogner, Knut 2012: *Andresens. En familie i norsk økonomi og samfunnsliv gjennom to hundre år*, Oslo: Pax.
- Sommerfeldt, W.P. 1949: *Dispachør - overretts sakfører Henrik Ameln's forfatterskap, Sjuende-mars-bibliografiene nr.7*, Oslo: Fabritius.
- Sommerschild, Christian 1925: *Indberetning til Oslo skifteret fra bestyreren i A/S Norske Lloyds konkursbo med statusoversigt pr. 31. oktober 1924 og med revisors indberetning*, Oslo: Norske Lloyds konkursbo.
- Steenstrup, Hjalmar red. 1934: *Hvem er Hvem? 1934*, Oslo: Aschehoug.
- Thowsen, Atle 1988: *Den norske Krigsforsikring for Skib - Gjensidig Forening*, Bergen: Krigsforsikring for Skib - Gjensidig Forening.
- Thowsen, Atle og Tore L. Nilsen 1998: *Forsikringen følger flåten : fra Norwegian Underwriters' Agency, New York, til Scandinavian Marine Claims Office, Inc., Stamford, Connecticut : 1897-1997*, Bergen: Bergens sjøfartsmuseum.
- Thue, Lars, Espen Ekberg og Christine Myrvang 2016: *Mellommannen. Joh.Johannson og kampen om dagligvaremarkedet 1866-2016*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Trosdahl, Kristian 2007: *Sosialiseringsspøkelset - bare et knirk i trappen? Debatten om sosialisering og demokratisering av norsk forsikring 1915-1985. Forskningsrapport nr.4 2007*, Oslo: Handelshøyskolen BI.
- 2017: *Trygghet i skiftende tider. Trekk av norsk forsikringshistorie 1900-2000*, Oslo: Kolofon forlag.
- Tønnesson, Kåre 1979: *Sentraladministrasjonens historie, bind 4. 1914-1940*: Universitetsforlaget.
- Vislie, J. 1936: *Sjøassurandørenes Centralforening 1911-1936*, Oslo: Sjøassurandørenes Centralforening.
- Wrangell, H.M. 2002: "Biografi over H.M.Wrangell", *Årbok for Karmsund 2001-2001*.
- Wyller, Thomas Chr. 1975: *Christian Michelsen : politikeren*, Oslo: Dreyer.
- Ødegaard, John og et.al. red. 1930: *Forsikrings-Aktieselskapet Vesta gjennom femti aar 1880 - 1. mai - 1930*, Bergen: Forsikrings-Aktieselskapet Vesta.
- Øksnevad, Toralv 1963: *Joh. Ludw.Mowinckel*, Bergen: John Grieg.