

# Statens arbeideres tjenestepensjoner (1814–1917)

## Occupational pensions for state workers (1814–1917)

Harald Espeli

Dr.agric, Forsker 1

Institutt for rettsvitenskap og styring, Handelshøyskolen BI

E-post: [Harald.Espeli@bi.no](mailto:Harald.Espeli@bi.no)

### SAMMENDRAG

Tjenestepensjonsordningene for statens arbeidere mellom 1814 og 1917 er lite undersøkt. Her behandles alders-, uføre- og enkepensjoner. Det var fire hovedgrupper arbeidere i staten; for det første arbeiderne på Sølvverket på Kongsberg, der pensjonsordningen fra eneveldet ble videreutviklet til en rettighetsbasert pensjonsordning. For det andre arbeiderne ved statlige militærbedrifter som i hovedsak kopierte pensjonsordningen fra Sølvverket. På Kongsberg Våpenfabrikk gikk arbeiderne sammen om å kreve en slik pensjonsordning omkring 1860 – en tidlig form for kollektiv handling. For det tredje arbeiderne ved statens bygge- og anleggsvirksomhet som ofte var sesongarbeidere. Da disse organiserte seg på 1890-tallet, stod krav om en rettighetsbasert pensjon sentralt. For det fjerde statsbanenes fast ansatte og fastlønnede tjenestemenn, som også inkluderte noen grupper arbeidere, som fyrbøtere og verkstedarbeidere. Denne gruppen fikk rettighetsbaserte pensjoner fra 1870-årene. Sammenlignet med private arbeidsgivere var staten en tjenestepensjonspolitisk pioner ved at mange av statens arbeidere fikk rettighetsbaserte ordninger som ikke kunne endres til arbeidernes ugunst med tilbakevirkende kraft. Statens anleggsarbeidere oppnådde derimot ingen rettigheter og forble henvist til ydmykt å søke sin arbeidsgiver om pensjon på samme måte som i private bedrifter. Slike søknader ble behandlet av vedkommende departement og i siste instans avgjort av Stortinget. Listen for å innvilge slike søknader lå høyt. Først fra 1890-årene innledet Stortinget en praksis med å innvilge slike understøttelser, som reelt sett var pensjonsytelser for arbeidere og enker som ellers var henvist til fattigkassen.

### Nøkkelord

Arbeidere, staten, tjenestepensjon, pensjonsrettigheter, Norge 1814–1917

## ABSTRACT

Occupational pensions for state workers between 1814 and 1917 have not been much examined. Age, disability and widow' pensions are considered in this paper. There were four main groups of state workers; firstly, the workers at the Sølvverket (Silverworks) at Kongsberg, where the pension scheme from the previous period of absolute monarchy was developed further into rights-based pensions. Secondly, the workers of state military companies which mainly copied the pension scheme from the Sølvverket. At the Kongsberg Weapons Factory, the workers agreed to demand such a pension scheme around 1860 – an early form of collective action. Thirdly, the often seasonal, state workers on building and construction sites. When these workers established unions in the 1890s, pension entitlements were an important demand. Fourth, permanent employees in the state railways and paid-up officials, who also included some groups of workers, as stokers and workshop workers, with fixed salaries. These group received rights-based pensions from the 1870s. In comparison with private employers, the state was a pioneer in occupational pension. Many government workers got occupational pension entitlements that could not be changed to the workers' disadvantage with retroactive effect. However, state workers on building and construction sites did not receive any pension entitlements. They had to apply in humble way for a retirement pension in the same way as workers in private companies. Such individual applications were considered by the relevant ministry and ultimately decided by Stortinget (the parliament). Many conditions had to be fulfilled before such applications were granted. Only since the 1890s did Stortinget begin to grant support, which was in fact pension benefits, to workers and widows who would otherwise be left to the contributions from the local poor relief funds.

## Keywords

State workers, occupational pensions, pension entitlements, Norway 1814–1917

Denne artikkelen behandler utviklingen av pensjonspolitikken, herunder løpende pensjonspraksis, overfor statens arbeidere fra 1814 og frem til etableringen av Statens pensjonskasse i 1917. Arbeiderne var en heterogen gruppe pensjonsmessig sett der ordningene varierte fra lave, men rettighetsbaserte ordninger, herunder enke/etterlattepensjon, til å måtte søke arbeidsgiver om en minimums pensjonsytelse på individuelt grunnlag. Utfallet av arbeiderens eller enkens søknad var da avhengig av arbeidsgiverens velvilje, som i siste instans ble avgjort av Stortinget. Jeg vil her konsentrere meg om alders- og uførepensjon, som for de grupper arbeidere som ikke hadde eller fikk rettighetsbaserte ordninger, for en stor del gikk ut på ett så sant de ikke hadde vært utsatt for alvorlige arbeidsulykker som gjorde dem varig arbeidsuføre.

Etableringen av Statens pensjonskasse i 1917 innebar et avgjørende skille i utviklingen av statlige tjenestepensjoner, men i liten grad for statens arbeidere. I 1917 fikk alle statsansatte med fast ansettelse og regulativlønn, det var i praksis normalt funksjonærer eller statlige tjeneste- og embetsmenn utfra tjenstemannsloven av 1918, en rettighetsbasert pensjon opp til 66 prosent av sluttlønnen med 30 års opptjeningstid. Den rettighetsbaserte tjeneste-

pensjonen bygde på enkle opptjeningsprinsipper og spesifiserte aldersgrenser som ga den enkelte rett til opptjent pensjon ved oppnådd aldersgrense da tjenestemannen hadde plikt til å gå av. Tjenstepensjonen bygde på et modifisert egenpensjoneringsprinsipp der de ansatte i prinsippet skulle finansiere sin fremtidige pensjon gjennom en tvungen pensjonspremie, som skulle gi en nærmere definert alders-, uføre- eller etterlattepensjon. Konkret innebar dette at medlemmene av Statens pensjonskasse ble trukket ti prosent pensjonspremie av sin (brutto) regulativlønn.<sup>1</sup> Den kollektive tjenstepensjonsordningen av 1917 bygde i praksis på den moderne forståelsen av pensjon som en rettighetsbasert etterlønn<sup>2</sup> fra den/de tidligere arbeidsgiveren(ne) og ikke pensjon som et gode regulert av arbeidsgivers velvilje ut fra lang og tro tjeneste, eller fordi den ansatte ikke lenger var arbeidsdyktig, noe som ofte var tilfelle for arbeiderne. Statens arbeidere var i 1917 normalt dags-, time- eller akkordlønne og ble derfor ikke medlemmer av Statens pensjonskasse.

Det var fire hovedgrupper arbeidere i staten; for det første arbeiderne på Sølvverket på Kongsberg, der pensjonsordningen fra eneveldet ble videreutviklet til rettighetsbaserte pensjoner. For det andre arbeiderne ved de statlige militærbedriftene som i hovedsak kopierte pensjonsordningen fra Sølvverket. På Kongsberg Våpenfabrikk gikk arbeiderne sammen om å kreve en slik pensjonsordning omkring 1860 – en tidlig form for kollektiv handling. For det tredje arbeiderne ved statens bygge- og anleggsvirksomhet som ofte var sesongarbeidere. Da disse organiserte seg på 1890-tallet, stod krav om en rettighetsbasert pensjon sentralt. For det fjerde statsbanenes fast ansatte tjenestemenn, som inkluderte en rekke grupper som i andre sammenhenger ville blitt karakterisert som arbeidere, som fyrbøtere og verkstedarbeidere, men som var fastlønne. Denne gruppen, som fikk rettighetsbaserte pensjoner fra 1870-årene, blir ikke behandlet fordi det ville sprengt plassrammene for artikkelen.<sup>3</sup> Med delvis unntak av sistnevnte gruppe ble pensjoner til arbeiderne eller deres etterlatte finansiert løpende over statsbudsjettet, uten reell fondsfinansiering og forsikringsbaserte premier.<sup>4</sup>

## FORSKNINGSSTATUS

Pensjonsordningene for statens arbeidere er lite undersøkt. Spørsmålet er streift i bedriftshistoriene til Sølvverket og militærbedriftene.<sup>5</sup> Kravene om å etablere en pensjonsordning for statens anleggsarbeidere er imidlertid behandlet i historien om etableringen av arbeidsmannsforbundet der pensjonsspørsmålet skapte konflikter.<sup>6</sup>

1. Siden 1967 har pensjonspremien vært ti prosent for medlemmer av Statens pensjonskasse.
2. Egenpensjoneringsprinsippet var i sin kjerne i konflikt med etterlønnsprinsippet fordi arbeidsgiver påla arbeidstakeren å forsikre sin egen alderdom gjennom lønnstrekk. Den kollektive tjenstepensjonsordningen av 1917-ordningen innebar imidlertid at man forlot det individuelle forsikringsprinsippet der det skulle være et beregnet forsikringsbasert samsvar mellom de individuelle innbetalinger og de rettighetsbaserte pensjonsutbetalinger.
3. Jf. Espeli 2017: 63 ff, 142 ff.
4. Det vil si på samme måte som de universelle pensjonsordningene som alderstrygden fra 1959 og folketrygden fra 1967 som ga alle over den generelle pensjonsalderen rett til alderstrygd/pensjon.
5. F.eks. i Popperud 1976: 50; Schwartz 1914: 39–40, 46, 83, men ikke i Wang 1996.
6. Odlaug 1955.

Den politiske debatten om utformingen av statlige tjenestepensjoner fra 1814 til 1917 var dominert av striden om embetsmennenes pensjoner som ble fastsatt av Stortinget på individuell basis etter forslag fra regjeringen. Stortinget mente pensjon til embetsmenn ikke var en rettighet, men noe den enkelte hadde gjort seg fortjent til gjennom lang og god embetsførelse der pensjonens størrelse i økende grad ble avhengig av vedkommendes forsørgelsesbyrde og formue. Etableringen av rettighetsbaserte pensjoner for underordnede funksjonærer, lenge benevnt som bestillingsmenn, fra 1873 basert på egenpensjoneringsprinsippet, vakte langt mindre politisk strid. Det gjaldt også pensjonsordningene til tjenestemennene i de statlige jernbaneselskapene etablert på samme tid.<sup>7</sup>

Ideelt sett burde statens pensjonsordninger vært sammenlignet med privat sektor, men dette er et nærmest utforsket område frem til mellomkrigstiden.<sup>8</sup> Jeg har derfor vært henvist til et fåtall bedriftshistorier der pensjonsordninger før 1914 er nevnt, men de aller fleste slike ordninger var begrenset til funksjonærer i bank og forsikring.<sup>9</sup> Det er få indikasjoner på at private arbeidsgivere utviklet rettighetsbaserte pensjonsordninger for sine arbeidere før første verdenskrig slik som i statsbedriftene. De private bedriftenes pensjonsordninger var normalt fullstendig kontrollert av bedriften og pensjonssøknader synes i hovedsak å ha blitt vurdert utfra lang og lojal tjeneste og søkerens økonomiske situasjon.<sup>10</sup>

Pensjonsordningene som ble utviklet for statens fast ansatte arbeidere var mer forutsigbare og rettighetsbaserte enn i privat sektor. Det skyldtes flere forhold. På Sølvverket ble pensjonsordningene utviklet fra eneveldets paternalisme som så ble kopiert av våpenfabrikkene som også hadde interesse av stabil og kompetent arbeidskraft. I statsbanene skyldtes pensjonsordningene virksomhetens behov for stabil arbeidskraft og nødvendigheten av å kunne pensjonere tilårskomne ansatte som ikke lenger fungerte godt. Statlige sesongarbeidere hadde neppe bedre pensjonsrettigheter enn tilsvarende i privat sektor, men i praksis påtok staten seg fra 1890-årene etter hvert større ansvar for at dens arbeidere ikke bare skulle være henvist til fattigkassen i alderdommen slik som i privat sektor.

I tallrike bedrifter og distrikter utviklet arbeidere og håndverkere sine egne forsikringslignende ordninger på andre halvdel av 1800-tallet, primært syke- og begravelsekasser, men også enkelte pensjonslignende kasser.<sup>11</sup> Slike ordninger er et viktig forskningsfelt i andre europeiske land, blant annet som en del av grunnlaget for velferdsstaten.<sup>12</sup> I Norge er dette et understudert aspekt også av arbeiderbevegelsens historie frem til første verdenskrig. Temaet er langt på vei blitt glemt i kjølvannet av fagopposisjonens gjennomslag. Fagopposisjonen var en sterk motstander av fagorganisertes forsikringslignende trygghets tiltak mot inntektsbortfall fordi det kunne svekke aksjonsviljen.<sup>13</sup>

7. Seip 1971: 155 ff; Espeli 2017: del I.

8. Ibsen 1996: 44, 111, 160–161.

9. F.eks. Engebretsen 1948: 186–190.

10. Bull 1985: 413–415; Petersen & Arnholm 1959: 191–194; Nasjonalbibliotekets småskriftssamling, 331.25: «Love for Christiania Seildugsfabriks Arbeideres Pensionskasse». Arbeidsgiver sørget også normalt for å sikre seg kontrollen over private bedrifters sykekasser.

11. Utfra Hermannsen 1886: 54 fremgår det at Karl-Johansværns mek.Værkstedes arbeideres syke- og understøttelsesforening hadde 158 medlemmer i 1886. Se også Taranger 1900; Bull 1985: 276 ff.

12. van der Linden 1996; van Leeuwen 2012; Companje, Hendriks, Veraghtert & Widdershoven 2009; Andersson & Eriksson 2017; Guinnane & Streb 2011; Hennock 2007.

13. Madsen 1916: 32 ff.

Hovedkilden for artikkelen vil være Stortingsforhandlingene (St.forh.) som har et svært omfattende materiale om behandling av (individuelle) pensjonssaker så vel som pensjonsreglementene i de virksomheter som fikk slike rettighetsbaserte ordninger.

## STATLIG NÆRINGSVIRKSOMHET OG ARVEN FRA ENEVELDET

I 1814 drev staten en rekke bergverk og mer industrilignende virksomheter, som glassverk. Frem til begynnelsen av 1820-årene skjedde det et omfattende salg av disse virksomhetene. Blaafarveværket på Modum ble solgt i 1821–22, mens glassverkene først ble solgt i 1824. Disse virksomhetene hadde ordninger for pensjon og sykkelønn fra eneveldets tid. Hadeland Glassverk hadde en regnskapsmessig adskilt pensjonskasse, etablert i 1784, der arbeidsgiver var forpliktet til å betale 2/3 og de ansatte 1/3, basert på en normal pensjonsalder på 60 år.<sup>14</sup>

Sølvverket på Kongsberg var statens klart største næringsvirksomhet i Norge da driften ble nedlagt i 1805. Den dansk-norske staten påtok seg da et betydelig ansvar for de oppsagte arbeiderne.<sup>15</sup> Dette statlige ansvaret skjedde blant annet med basis i et pensjonsreglement fra 1721 som ga pensjonsrettigheter til embetsmennenes og arbeidernes enker etter bestemte kriterier. Ytelsene til sistnevnte var små og utilstrekkelig til alene å dekke et akseptabelt livsopphold.<sup>16</sup> Utover på 1700-tallet utviklet det seg en praksis for at også arbeidere skulle få en pensjon som utgjorde halvparten av fast lønn etter nærmere fastsatte regler.<sup>17</sup> Da Sølvverket ble nedlagt i 1805, fikk derfor tallrike oppsagte arbeidere med lang ansiennitet enten en pensjon tilsvarende deres «fulde Løn» på livstid, eller en full lønn begrenset til 5 år. Også bøndene som hadde levert ved til Sølvverket «skulde Nyde 3/4 Parter af Lønnen i Pension». Ytelsene var etter forholdene gode for de som nøt godt av sluttpakkene.<sup>18</sup>

Utgiftene til denne ordningen var ikke ubetydelige, og noe den norske staten arvet fra eneveldet. I 1818 var for eksempel 19 000 av de totalt 24 000 spesidaler som var bevilget til Sølvverket, der driften var gjenopptatt i mindre skala i 1816, tiltenkt pensjoner. I tillegg kom en særskilt bevilgning til fattigvesenet på Kongsberg på 8 000 spesidaler per år. Til sammenligning utgjorde statens bevilgninger til pensjoner og vartpenger til embedsmenn og deres etterlatte totalt 176 600 spesidaler samme år.<sup>19</sup>

Stortinget aksepterte denne pensjonsmessige arven fra eneveldet og hadde i 1833 ingen innvendinger mot det reglementsbaserte pensjonssystemet.<sup>20</sup> Da gasje- og pensjonskomiteen gikk gjennom pensjonslisten i 1836, mente imidlertid Stortinget at det ikke burde

14. Christiansen 1939: 76–79, 140; Moen 1984: 84 ff; Hagen 2014: 60, 150–151.

15. Hervig 1991.

16. Moen 1967: 118.

17. St.forh. 1833 juli: 402.

18. St.forh. 1833 juli: 400–419, sitat 405–406.

19. Storthings-Efterretninger (SE) 1818: 686–88. Vartpenger ble opprinnelig bare utbetalt til embetsmenn som mistet stillingen på grunn av uforutsette omstendigheter som de ikke var skyld i, som at stillingen ble inndratt, i påvente av en ny stilling eller pensjon.

20. St.forh. 1833 juli: 400–419.

bruke tid på pensjoner til arbeiderne, underordnede betjenter og deres enker: «Disse Pensjoner kan nemlig ikke betraktes annerledes end almindelig Fattigforsørgelse» som «Staten som Værkseier maa ansees pliktig» til. Den burde derfor også organiseres som en «Fattigforsørgelse». Komiteen medga likevel at Bergcassen som institusjon var basert på medlemsinnskudd (Bøssepenge) og ga dermed arbeiderne pensjonsrettigheter. Regjeringen ble bedt om å utrede saken.<sup>21</sup>

Stortinget behandlet i 1842 regjeringens forslag til et nytt reglement for bøssepenge og retten til enkepensjon for avdøde ansatte, dette ble løpende finansiert av Sølvverkets drift. Regjeringen foreslo en delvis inflasjonsjustering av denne enkepensjonen. Næringskomite nr. 1 foreslo at arbeiderne skulle få rett til frivillig å øke sine innskudd i Bergcassen for slik å øke enkepensjonen og var uenig med gasje- og pensjonskomiteens uttalelse i 1836 om at enkepensjonen kunne sammenlignes med fattigforsørgelse. Begrunnelsen for denne frivillige ordningen var å oppmuntre arbeidernes «moralske Trang til at sikre sin Enke et tarveligt og uavhengig Udkomme». Det ville ha gunstige samfunnsmessige konsekvenser ved å «virke velgjørende baade paa det Ægteskabelige Samliv, paa den huuslige Oeconomie og til Ædruelighed og Orden».<sup>22</sup>

Stortingets flertallet lot seg ikke overbevise av denne type argumenter, og var bekymret for at Sølvverkets pensjonsutgifter ville stige. Næringskomiteens forslag ble derfor avvist mot 17 stemmer. Den tidligere pensjonsordningen og dens detaljerte parlamentariske behandling ble videreført. Sølvverkets svært gode økonomiske resultater på denne tid innebar at pensjonsutgiftene til dets arbeidere og embetsmenn betydde svært lite for driftsresultatet.<sup>23</sup>

Først i 1857 kom regjeringen tilbake med et forslag til en rettighetsbasert og reglementsfastet, men ikke lovregulert, tjenstepensjon for arbeidere og underordnede funksjonærer (betjenter) på Sølvverket. Pensjonsordningen var uten innskuddsplikt og skulle finansieres i sin helhet av Sølvverket som en løpende utgift. Dette var den første reglementsfastede tjenstepensjonsordning vedtatt av Stortinget, som forøvrig skjerpet regjeringens forslag til opptjeningstid noe.<sup>24</sup> Reglementet pekte fremover, også gjennom sine regler for gradvis opptjening av pensjon. Det forutsatte 12 års sammenhengende ansettelse. Da hadde de ansatte krav på 1/6 av sin fastlønn. Pensjonen økte til 1/2 etter 28 års tjeneste og til 2/3 av fastlønnen etter minst 36 år. I og med at de fleste arbeidere startet på Sølvverket i 15-årsalderen, ville full pensjon dermed være opptjent når man var 50–51 år. De opptjente pensjonsrettigheter var imidlertid ikke først og fremst knyttet til alder, men til arbeidsevne. Inntektsreduksjonen som pensjonering innebar, tilsa derfor at arbeideren ville fortsette i arbeidet dersom arbeidsevnen var tilstrekkelig.<sup>25</sup>

Det andre sentrale elementet i pensjonsreglementet var en modernisering og utvidelse av ordningen med bøssepenge, der alle arbeidere og betjenter ble pålagt et trekk på

21. St.forh. 1836 juni: 202–222 sitat 218 og 220.

22. St.forh. 1842 mai: 30–40, sitat 36 og 34.

23. SE 1842: 51–53. Driftsoverskuddet 1839–41 utgjorde tilsammen 545 723 spesidaler, mens pensjonsutgiftene utgjorde for 1842 utgjorde drøyt 6000 spesidaler.

24. Regjeringen foreslo for en pensjon 1/6 av gasjen etter 8 års tjeneste og pensjon på 1/2 av årslønnen ble oppnådd etter 24 års tjeneste, mens maksimalpensjonen, 2/3 av årslønnen, ble oppnådd etter 36 års tjeneste.

25. St.prp.nr.53 1857; Indst. S.no.70 1857; ST 1857 juli: 58.



0,83 prosent av lønnen. Det skulle sikre enkene en økt minimumspensjon (13 prosent av mannens årslønn) og et begravellesbidrag på to måneders lønn eller pensjon ved ansattes og pensjonisters død. Bøsspengene, som var en del av Sølvverkets regnskap og drift, var langt fra tilstrekkelig til å dekke de økte forpliktelsene som Sølvverket påtok seg. Økningen av enkepensjonene synes begrunnet med at statens særskilte fattigunderstøttelse til Kongsberg siden 1805 var i ferd med å bli avvirket. Den måtte da i sin helhet finansieres av kommunen. Det ville kunne gi byens skattytere en urimelig høy belastning. I 1856 hadde mer enn halvparten av Sølvverkets 92 enker og deres barn vært avhengig av fattigunderstøttelse for å overleve. Sett på bakgrunn av Sølvverkets gode resultater var det bare rett og rimelig at Sølvverket, som var en ikke-skattepliktig forvaltningsbedrift, påtok seg en større del av disse utgiftene synes stortingskomiteen å ha ment.<sup>26</sup>

### SØLVVERKETS ORDNINGER KOPIERES AV MILITÆRBEDRIFTENE

I 1860 ble Sølvverkets pensjonsordning kopiert i en tilnærmet identisk pensjonsordning for betjenter, arbeidere og deres enker ved Kongsberg Våpenfabrikk. Ordningen ble til etter et initiativ fra Våpenfabrikkens arbeidere til Armédepartementet – et eksempel på kollektiv handling før fagforeningenes tid. Arbeiderne ved Våpenfabrikken krevde å bli pensjonsmessig likebehandlet med Sølvverkets arbeidere og enker, som også hadde staten som arbeidsgiver. Våpenfabrikkens arbeidere viste til at Sølvverkets ansatte hadde fri legehjelp og gratis medisiner ved sykdom, samt halv daglønn, dersom de ble varig arbeidsudyktig. De viste også til at alle bergverkseiere siden 1842 hadde hatt underholdsplikt i form av fattigunderstøttelse for sine arbeidere og deres enker og barn knyttet til høy alder og langvarig sykdom.<sup>27</sup> Ifølge våpenfabrikkens arbeidere begynte slike ordninger nå å bli vanlig ved «enhver fabrikk» – mens Våpenfabrikkens arbeidere og deres enker og barn i slike tilfeller var henvist til den kommunale fattigkassen. Arbeidsmiljøet ved fabrikkene var dessuten preget av helseskadelig jernstøv på grunn av filing av våpendeler, noe som bidro til lungesykdommer blant de ansatte. Gjennomsnittlig levealder for arbeiderne ved Kongsberg Våpenfabrikk var nede i 45 år. De mange dødsfallene blant arbeidere opp til omkring 40 år knyttet til lungesykdommer ble bekreftet av distriktslegen som hadde fungert som en slags bedriftslege der siden 1846.

Våpenfabrikkens direktør hevdet at ingen arbeidere så langt var blitt «afskjediget fra Fabrikkene paa Grund af, at han ikke formaaede at arbeide længere. Det er saaledes endnu ikke forekommet det Tilfælde, at der kunde være Spørgsmaal om at bevilge Pension for nogen Saadan». De avdøde arbeiderne hadde åpenbart vært arbeidsføre inntil kort tid før de døde.<sup>28</sup> Direktøren støttet arbeidernes krav om lokal likebehandling og hevdet at det nærmest var en inkurie at våpenfabrikkens arbeidere ikke hadde de samme pensjonsrettigheter som andre statsansatte arbeidere på Kongsberg.

26. Se særlig Indst.S.no.70 1857: 314–315.

27. Om denne se Odelstingstidende (OT) april 1842: 365, 394–395, 421–422.

28. St.prp.nr.55 1859-60: sitat 1 og 2; Innst.S.no.133 1859-60; ST 1859-60: 87. Etableringen av pensjonsordningen er omtalt i Popperud 1976: 50, men ikke i Myrvang 2014.

Direktøren ønsket like pensjonsvilkår for å beholde dyktige arbeidere. Fordelene det innebar ville langt overstige pensjonskostnadene. Pensjonsordningen av 1860 innførte bøssepenger som skulle bidra til finansieringen av enkepensjonen. Som ved Sølvverket presiserte reglementet at pensjonsrettighetene vil gå tapt ved tyveri og bedrageri hos arbeidsgiver. Det samme ville skje dersom man etter kriminalloven av 1842 ble funnet skyldig i en så alvorlig forbrytelse at det resulterte i straffarbeid. Pensjonsrettighetene var ikke bare avhengig av oppførselen på arbeidsplassen, men også at man ikke begikk andre alvorlige straffbare handlinger. I praksis kunne derfor Våpenfabrikkens direktør fungere som en portvokter av pensjonsrettighetene.<sup>29</sup>

Pensjonsordningene for arbeidere, betjenter og deres enker i de statlige virksomhetene på Kongsberg som ble vedtatt på Stortinget i 1857 og 1860, bygde på og moderniserte Sølvverkets pensjonsregler og -praksis fra eneveldets tid. Det innebar blant annet at pensjoner til arbeiderne var statskassens ansvar, gjennom den enkelte forvaltningsbedrift. Enkepensjonene forutsatte en innskuddsplikt (bøssepenger) fra alle arbeidere og betjenter – selv om store deler av disse utgiftene ble finansiert over virksomhetenes driftsbudsjett. Innskuddsplikten gjaldt også de ugifte, som bare ville kunne nyte godt av ordningen dersom de giftet seg, slik som i en kollektiv pensjonsordning.<sup>30</sup>

I 1879 fikk Sølvverket et nytt lønnsregulativ, som innebar at lønningene ble økt med omkring 30 prosent i forhold til regulativet fra 1867. Samtidig ble arbeidstiden i gruvene endret til ti timer daglig i fem dager. Dermed måtte pensjonsordningen justeres. Næringskomiteen og parlamentarikerne var på enkelte punkter mer arbeider- eller pensjonsvennlige enn Sølvverkets ledelse og Finansdepartementet. To prinsipielle endringer ble vedtatt av et enstemmig Storting i 1880. For det første ble ikke sluttlønnen uten videre lagt til grunn for pensjonen. Dersom vedkommende tidligere hadde hatt høyere lønn, men måtte gå over i mindre fysisk krevende og dårligere avlønnet arbeid på slutten av yrkeskarrieren, skulle førstnevnte stilling utgjøre pensjonsgrunnlaget dersom høyt lønnsperioden hadde utgjort minst 1/4 av yrkeskarrieren. Dernest åpnet Stortinget for at pensjonen kunne utgjøre maksimalt 70 prosent av tidligere lønn, mot tidligere 2/3. Det forutsatte imidlertid at tjenestetiden økte fra 36 til 38 år. I og med at de fleste begynte som gruvearbeidere mellom 16 og 18 års alder, innebar dette at maksimal pensjon ville oppnås omkring 55 års alder.<sup>31</sup>

Sett på bakgrunn av etableringen av Pensjonskassen for statens bestillingsmenn i 1873 kunne man ha tenkt seg at det ble vurdert om ikke også Sølvverkets arbeidere og betjenter skulle inngå i et tvungent egenpensjoneringsystem slik som bestillingsmennene. Det skjedde ikke. Det pålagte pensjonstrekket på én prosent av lønnen skulle, som tidligere, begrenses til å delfinansiere enke- og barnepensjon. Sølvverkets arbeidere og betjenter hadde både før og etter 1873 en relativt klart bedre pensjonsordning enn de sivile bestillingsmenn som ble omfattet av deres nye nevnte ordning. De måtte ofte betale en pensjonspremie på fire prosent av regulativlønnen, men dersom de døde før eller etter pensjonering

29. Myrvang 2014: 275–276.

30. Dersom arbeidere og betjenter ble enkemenn, noe som ikke var uvanlig, hadde de ikke rett til ytelser selv om de hadde små barn.

31. Sth.prp.no.44 1880; Inst.S.no.66 1880; ST 1880: 389–391. Næringskomiteen åpnet også for en minimumspensjon knyttet til sykdom og uførhet etter 8 års tjenestetid mot tidligere 12 år.



hadde de etterlatte ikke rett til noen ytelser. Opptjeningstiden var minst like lang som på Sølvverket. I tillegg måtte medlemmene av pensjonskassen ta risikoen knyttet til økende levealder i form av reduserte pensjonsytelser.<sup>32</sup>

Etter at Stortinget hadde vedtatt Sølvverkets pensjonsordning i 1880 ba Kongsberg Våpenfabrikks direktør, støttet av sine arbeidere, om den samme, og på enkelte punkter, en bedre ordning. Armédepartementet avviste særskilte forbedringer.<sup>33</sup>



Eldre og andre arbeidere ved pipeverkstedet, Kongsberg Våpenfabrikk, ca. 1890. Foto: Norsk Bergverksmuseum

Før Stortinget fikk behandlet våpenfabrikkens pensjonsforslag, krevde 267 fast ansatte arbeidere på Sølvverket fordoblede enkepensjoner for å unngå at arbeidernes enker i stor grad ble avhengig av fattigkassen eller måtte leve «under Savn for dagligt Brød». Enkepensionene skulle delvis finansieres med økte lønnstrekke (bøssepenger) fra én til to prosent, men primært med økte tilskudd fra arbeidsgiver. Flertallet i Sølvverkets direksjon hadde betydelig sympati for arbeidernes krav, men ville ikke strekke seg til mer enn en økning på 50 prosent i enkepensionene, som i noen grad skulle finansieres med en økning av bøssepengene til 1,5 prosent. Sølvverkets andre direktør, Harald Hansteen, fant en så stor økning bedriftsøkonomisk uforvarselig. Det ville øke de årlige netto pensjonsutgiftene med 5 000 kroner til 47 000 kroner. Det uforvarselige lå i at de økte pensjonsforpliktelsene ikke

32. Espeli 2017: 70–79, 93.

33. Sth.prp.no.35 1882.

var fondert, noe som ville skape store økonomiske utfordringer dersom driften ble redusert eller innstilt i lengre tid, slik som på begynnelsen av 1800-tallet. Hansteen foreslo imidlertid ikke fondering gjennom etablering av en uavhengig pensjonskasse. Sølvverkets høye lønnsomhet på denne tiden kunne isolert sett gjort dette mulig.<sup>34</sup> Hansteen foreslo i stedet at de ansattes pensjoner skulle reduseres fra 70 til 60 prosent av lønnen. Denne innsparingen skulle finansiere en økning av enkepensjonen med 50 prosent.

Finansdepartementet sluttet seg i hovedsak til direksjonens forslag. Departementet fant Hansteens forslag uakseptabelt av to grunner. For det første var pensjonsreglementet av 1880 så ferskt at det i seg selv var problematisk å endre det i mottakerens ugunst. Dernest og viktigere var det at «den foreslaede Nedsættelse af de mandlige Pensioner iintet (sic) Tilfælde kan bringes i Anvendelse paa de nulevende Pensionister». Gitte pensjonsrettigheter kunne med andre ord vanskelig reduseres med tilbakevirkende kraft ved en senere innstramning av pensjonsbetingelsene. Løpende pensjoner hadde et tilnærmet absolutt rettsvern.<sup>35</sup> Dette er trolig den første departementale uttalelse om at de statsansattes pensjonsrettigheter hadde en særskilt rettsbeskyttelse. Selv om Sølvverkets pensjonsreglementet ikke hadde en lovs formelle status, og pensjonsordningen ikke innebar noen innskuddsplikt for de ansatte, var den rettslige realitet den samme mente Finansdepartementet. Denne vurderingen bygde i siste instans på Grunnlovens § 97: Forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft.

Etter regimeskiftet i 1884 vedtok Stortinget nye enkepensjoner på Sølvverket. Det innebar likebehandling av alle enker – ikke bare arbeidernes – som var omfattet av Sølvverkets pensjonsordning. Staten finansierte omkring 3/4 av de økte enkepensjonene som endringen innebar.<sup>36</sup> Mer interessant var det at Stortinget i 1885 anstrengte seg for å utforme pensjonsreglementet for Sølvverket så likt som mulig med de statlige militærbedriftene.<sup>37</sup> I 1883 hadde nemlig Selmer-regjeringen på eget initiativ foreslått en pensjonsordning for arbeiderne på marineverftet i Horten (Carljohansverns Værft) som var mest mulig lik den på Kongsberg Våpenfabrikk. Pensjonsforslaget sprang ut av «Erkjendelsen af en Driftsherres Forpligtelse til at forsørge sine faste Arbeidere paa deres gamle Dage» også gjaldt for marineverftet. Pensjonsordningen gikk utover en paternalistisk eller moralsk forpliktelse fordi den ga arbeiderne rettigheter. En hovedutfordring ved utformingen av pensjonsordningen sammenlignet med den på Våpenfabrikken, var at arbeidsstokken varierte mye mer. Sjauere og andre korttidsansatte ble ikke omfattet av ordningen.<sup>38</sup>

Det var likevel viktige forskjeller mellom pensjonsordningen ved Kongsberg Våpenfabrikk og marineverftet. Førstnevnte omfattet også «saakaldte Løsarbeidere», som ved marineverftet utgjorde minst 1/4 av arbeiderne. Dernest var tilslutningen til pensjonsordningen ved marineverftet frivillig i den forstand at allerede fast ansatte arbeidere kunne nekte å bli

34. Ved budsjettbehandlingen i 1884 utgjorde de totale driftsutgiftene 526 400 kroner og driftsoverskuddet 279 800 kroner, Indst. S.no.59 1884: 222.

35. Sth.prp.no.60 1884: sitat 21. Saken ble utsatt av næringskomiteen i 1884 med begrunnelser som ikke ble tillagt nevneverdig vekt i 1885, se Indst.S.no.59 1884: 221–222.

36. Sth.prp.no. 33 1885; Indst.S.no.81 1884; ST 1885: 380–382.

37. Jf. Indst.S.no. 84, 85 1885.

38. Sth.prp.no. 42 1883: 2.

trukket 1,5 prosent av lønnen i bøssepenger til enke- og barnpensjoner. Da mistet man imidlertid også fremtidige pensjonsrettigheter, inklusive 20 års gratis opptjening. De forventede årlige nettoutgiftene til pensjonsordningen ble anslått til omkring 20 000 kroner, en relativt betydelig driftsutgift. De ble oppført under en ny budsjettpost, «Adskillige Udgifter», en slags ymsepost ved marineverftet.<sup>39</sup> Allerede i 1896 utgjorde verftets pensjonsutgifter omkring 60 000 kroner i henhold til forsvarsministeren.<sup>40</sup>

Pensjonsordningen ved marineverftet omfattet bare arbeidere og håndverkere, mens de to pensjonsordningene på Kongsberg også omfattet funksjonærer som ikke var embetsmenn. Årsaken til at funksjonærgruppene på marineverftet, herunder underoffiserene, ikke var med, synes å ha vært at de allerede var medlem av den før nevnte Pensjonskassen for statens bestillingsmenn, som var en tvungen egenpensjoneringsordning. Pensjonsordningen for de tre forvaltningsbedriftene var en ren budsjettfinansiert ordning uten pensjonspremie. Hvorfor marineverftets arbeidere slik sett skulle ha en mer gunstig pensjonsordning enn dets funksjonærer og underoffiserer, ble ikke tematisert i beslutningsprosessen.

Kontrasten mellom pensjonsordningen på Sølvverket og de statlige militærbedriftene på den ene side og de tvungne egenpensjonsordningene for andre statsansatte ble forsterket etter 1884. Kontrasten var enda større til andre arbeidere og deres enker som var henvist til å søke om pensjon på individuelt grunnlag. Dette dreide seg etterhvert i stor grad om søknader fra bygg- og anleggsarbeidere og deres etterlatte.

## PARLAMENTARISK BEHANDLING AV INDIVIDUELLE PENSJONSSØKNADER

Stortinget behandlet individuelle pensjonssøknader fra embetsmenn eller deres enker fra 1815 og fortsatte med det frem til 1917. I 1830 vurderte Stortinget for første gang et forslag fra regjeringen om at to undertollbetjenter skulle få en større pensjon enn 48 spesidaler, som så langt hadde vært det maksimale beløpet regjeringen hadde bevilget til slike pensjoner uten parlamentets godkjenning. Stortinget avviste forslagene. I 1833 avviste Stortinget også enhver pensjon til rorskarle, som rodde loser og tollbetjenter ut til fartøy, og som må betraktes som arbeidere.<sup>41</sup>

I 1840–1841 foretok regjeringen en pensjonspolitisk kursendring som Stortinget sluttet seg til i 1842. Stortinget vedtok individuelle pensjoner til enkelte underordnede tjenestemenn, i første omgang enkelte undertollbetjenter. Begrunnelsen var at disse betjentene var av vital betydning for statens inntektsinnkreving, som var dominert av tollinntekter. Det var derfor nødvendig å kunne fjerne eldre, tjenesteudyktige betjenter som ikke ville slutte dersom de mistet all inntekt: Tollvesenets interesser «fordrer, at gamle og uduelige Undertollbetjente erholde Avsked, da de, dersom de længere ble stående i Tjenesten, vilde kunde paaføre Statscassen et ikke ubetydelige Tab». Gasje- og pensjonskomiteen erkjente prin-

39. Indst.S.no. 85 1885.

40. Storthingstidende/forhandlinger på Storthinget (ST) 1896: 424.

41. ST august 1830: 331, 359; ibid april 1833: 275; mai 1833: 15.

sippendringen, men understreket at det måtte utvises den «yderste Vaersomhed» i tildeling av slike ytelser.<sup>42</sup>

Fyrvesenet var i 1851 den neste etaten der bestillingsmenn fikk pensjon på individuelt grunnlag, fulgt av liknende individuelle ordninger i en rekke andre etater de neste årene. Disse pensjonene ble finansiert av statskassen. Selv om utgiftene knyttet til disse pensjonene var små, ønsket Stortinget etter hvert å få vurdert en tvungen egenpensjoneringsordning. Dette resulterte i etableringen av pensjonskassen for bestillingsmenn i 1873 som etter hvert omfattet en rekke underordnede tjenestemenn, men ikke flertallet av disse.<sup>43</sup>

Endringen i 1842 førte til at Stortinget behandlet et fåtall pensjonssøknader fra arbeideres enker og etter hvert arbeiderne selv. Praksisen var lenge svært restriktiv, også ved pensjonssøknader knyttet til arbeidsulykker. Det holdt antallet søknader nede. I 1851 avviste Stortinget enstemmig regjeringens forslag om en slags uførepensjon på 10 spesidaler til husmann Odden, som under statlig veiarbeid hadde fått knust sitt høyre ben. Regjeringen hadde vært splittet. Dens mindretall mente saken ikke kunne defineres som en del av «det almindelige pensionsvæsen» og fryktet en innvilgelse ville resultere i betydelige kostnader på lengre sikt. Stortingets spareorientering og bekymring for presedensvirkningen av å vedta en slik pensjon var trolig avgjørende for avslaget.<sup>44</sup>

Dette endret seg i noen grad i 1874 da det ble etablert en kompensasjonsordning – ikke pensjon – til arbeidere alvorlig skadet under bygging av jernbaneanlegg og etterlatte til slike forulykkede arbeidere. Dette betraktes som en forløper for den lovregulerte ulykkesforsikringen fra 1895 for arbeidere i industri og bygg og anlegg. I 1882 mottok 43 personer omkring 100 kroner hver i gjennomsnittlig kompensasjon fra denne ordningen. På samme tid avviste Stortinget enstemmig, på prinsipielt grunnlag, å yte pensjon til Peder Simensen som hadde arbeidet på statlige anlegg siden 1846, men ikke lenger var i stand til å skaffe inntektsgivende arbeid.<sup>45</sup>

Først i 1890-årene synes Stortinget å ha begynt å bevilge årlig «understøttelse», det vil si reelt sett pensjon, til anleggsarbeidere «begrundet alene i hensynet til deres lange tjeneste ... og deres uformuenhed til i en fremskreden alder at forsørge sig selv», deres nærmeste eller etterlatte. Understøttelsen til disse i 1890-årene var vanligvis mellom 100 og 200 kroner per år.<sup>46</sup>

Jeg vil gi et par eksempler på søknader som ble (delvis) innfridd eller avslått på begynnelsen av 1900-tallet. Flere søknader ble avslått fordi vedkommende hadde arbeidet relativt kort tid på statens anlegg. Det ble vanligvis stilt krav om langvarige arbeidsforhold. Departementet foreslo i 1903 at tidligere arbeidsformann i havnevesenet, Bernt Kjølleberg (omkring 60 år) fra Vanse, ble innvilget en pensjon på 300 kroner blant annet på grunn av svært dårlig helse og stor forsørgelsesbyrde – åtte barn, hvorav fire ikke var konfirmert, det vil si under 14 år, og en datter på 19 år som var «krøbling». Gasje- og pensjonskomi-

42. ST 1842 mars: 70. Se også Lund 1977: 156–157.

43. Espeli 2017: 70 ff.

44. St.forh. 1851 bind 7: 59; bind 9: 33.

45. Indst.S.nr. 46, 47 1883; ST 1883: 242.

46. St.prp.nr.1. Hovedpost VIIIA 1900-1901 kap.10, særlig 1–2. Frem til 1899 var årslønnen til de lavest lønnede funksjonærene i sentraladministrasjonen, ekstraskriverne, 1248 kroner, Steffens 1914: 276.

teen av slo dette fordi han bare hadde dokumentert 13 års arbeid i statens tjeneste og kunne livnære seg på sitt småbruk og ved fiske. Kjølleberg kunne etter avslaget dokumentere 23 års arbeid for staten, hvorav seks år for en kontraktør med statlig kontrakt. Departementet mente sistnevnte ikke kunne tillegges vekt ved behandlingen, men det var pensjonskomiteen uenig i. Det var likegyldig om arbeideren fikk sin lønn direkte fra staten «eller indirekte gjennom en kontraktør». Komiteens flertall avviste likevel søknaden blant annet på grunn av «hans noget korte arbeidstid i det offentlige tjeneste», men hovedsakelig fordi det ikke var godt nok dokumentert at Kjølleberg var uten «existensmidler for sig og sin familie». Det var likevel klart at han var sterkt forgjeldet. Det var bare «kreditorernes langmodighed, som gjør, at han ikke forlængst er kommen paa bar bakke».<sup>47</sup>

Da Stortinget skulle behandle innstillingen, opplyste saksordføreren at varaordføreren i Vanse hadde tilskrevet komiteen med nærmere opplysninger om Kjøllebergs private økonomi. Der ble det også understreket at Kjølleberg er «ærekjær fattig, som har seet bedre dager». Dette overbeviste komiteen og Stortinget. Kjølleberg fikk en pensjon på 250 kroner.<sup>48</sup> Få søkere kunne imidlertid forvente at (vara-)ordføreren opptrådte som lobbyist på en innbyggers vegne mellom komiteinnstillingen og stortingsbehandlingen.

Vearbeider Knud J. Moen, født i 1829, er et eksempel på arbeidere som fikk pensjon uten slike vidervedigheter. Han søkte i 1900 om pensjon, etter å ha arbeidet i 46 år, mesteparten av tiden som akkordformann. Han fikk de aller beste skussmål fra sine overordnede som «en ordentlig og stræbsom mand, som helt op i sin høie alder har slidt hardt for at skaffe sig og sine nødtørfigt underhold», som også inkluderte to uforsørgede barn på fem og syv år. Det var han nå ikke lenger var i stand til. Han ble innvilget en pensjon på 300 kroner per år i lys av hans «formues- og forsørgelsesforhold».<sup>49</sup>

Blant de mange tragiske skjebner som fremkom i disse pensjonssakene kan nevnes Svend Aanonsen som søkte om pensjon 70 år gammel i 1900 etter å ha vært vei- og jernbanearbeider i 47 år, avbrutt av en «sindssykdom» i en periode. I 1894 hadde han måttet slutte i statens tjeneste på grunn av dårlig syn. Siden 1895 hadde han vært blind, noe han mente skyldtes en steinsplint under arbeid i 1850. Han hadde hatt ti barn, men bare ett levde i 1900. Hun livnærte seg som tjenestepike. Hans kone var «sykelig». I og med at det ikke kunne utelukkes at blindheten var arbeidsrelatert, og på grunn av hans gode skussmål, mente pensjonskomiteen han burde få en understøttelse på 300 kroner.<sup>50</sup>

Det trange nåløyet for å få pensjon for anleggsarbeiderne bidro til at rettighetsbaserte pensjonsordninger ble et viktig krav blant dem.

47. Indst.S.nr. 49 1904-05: 73–74.

48. ST 1904-05: 520–522.

49. St.prp.nr. 1. Hovedpost VIII A 1900-1901 kap.10: 3–4. Han fikk også etterbetalt 300 kroner fra 1.4.1900, Indst. S.nr. 132 1900/1901: 363.

50. Indst.S.nr. 132 1900/01; ST 1900/01: 1770.



## KRAV FRA STATENS ANLEGGSSARBEIDERE OM EN RETTIGHETSBASERT PENSJONSORDNING

Omkring 1890 begynte statens vei- og anleggsarbeidere å organisere seg. Et av deres sentrale krav var etableringen av en pensjonskasse for arbeiderne ved statens anleggsdrift. Bakgrunnen for kravet var at anleggsarbeiderne var spesielt dårlig stilt når de ble arbeidsudyktige på grunn av alder eller invaliditet etter å ha flyttet rundt på en rekke anlegg over lang tid uten fast bosted. Når arbeiderne ble arbeidsudyktige, ble de «henvist til haarde skjæbne at søge Fattigvæsenets Understøttelse, og da udsættes man for Ubehageligheder af den ene Kommune efter den anden, ettersom alle nødig vil indrømme de offentlige Arbeidere Hjemstavnret» som var en forutsetning for fattigunderstøttelse. Initiativtakerne i Meldal i Sør-Trøndelag, som ble støttet av 1414 arbeidere vinteren 1892–93, ba om Stortingets støtte til å etablere en pensjonskasse for «alle offentlige arbeidere» der arbeiderne og staten finansierte hver sin halvpart av kostnadene, eksempelvis to prosent pensjonspremie hver. Dersom arbeideren døde før pensjonering skulle pensjonsrettighetene tilfalle vedkommendes etterlatte. Pensjonsrettigheter skulle først være effektive etter fem til ti års medlemskap i pensjonskassen. Veidirektør Hans Krag ga etableringen av en slik pensjonskasse sin «varmeste» anbefaling.<sup>51</sup>



Anleggsarbeidere på Hamar-Selbanen, ca. 1895. Ukjent fotograf

51. SF, Dok.nr. 142 1893: 1–3, sitat 1 og 2. Kravet fra arbeiderne fikk i løpet av våren 1893 støtte fra arbeidere ved 11 vei- og havneanlegg fra Vardø og Alta i nord til Lista og Flekkefjord i syd, Dok.nr. 57 1894: 8.



Pensjonskravet splittet imidlertid også arbeiderne, som, i alle fall for en del, ble organisert i Norges offentlige arbeideres forening etablert sommeren 1893. De krevde at en slik pensjonskasse skulle være forbeholdt organiserte arbeidere og at disse skulle styre dens virksomhet. Pensjonskravet skulle med andre ord være en brekkstang for at anleggsarbeiderne skulle organisere seg.<sup>52</sup> I 1894 hadde Norges offentlige arbeideres forening moderert seg på dette punkt og la til grunn at fagforeningen og staten skulle oppnevne halvparten av styremedlemmene hver i den foreslåtte lovbaserte pensjonsforeningen. Lovregulering var påkrevet for å sikre obligatorisk medlemskap og pensjonspremietrekk i lønnen. Ytterligere 1357 arbeidere støttet kravene fra Norges offentlige arbeideres forening.<sup>53</sup>

Sosialkomiteen avviste ikke at staten hadde et særlig ansvar overfor sine anleggsarbeidere.<sup>54</sup> Pensjonskravet druknet imidlertid i en prinsipiell debatt om universelle pensjonsordninger, som også De norske (lands-)arbeidermøtene hadde stilt seg bak innføringen av på sine tre første møter fra 1880.<sup>55</sup> I 1894 vedtok Stortinget, med Venstres Gunnar Knudsen som en sentral pådriver, å oppnevne en parlamentarisk arbeiderkommisjon, som skulle utrede en universelt orientert invalide- og aldersdomsforsikring.<sup>56</sup> Denne kommisjonen, som ofte ble benevnt som folkeforsikringskommisjonen av 1894, ble ledet av en av Venstres fremtredende parlamentarikere, Wollert Konow (Hedmark). Den avga sin delte innstilling i 1899, noe som bidro til at etableringen av universelle ordninger ble utsatt i flere tiår på grunn av faglig og politisk uenighet.<sup>57</sup> Kommisjonsnedsettelsen i 1894 innebar at behandlingen av de statlige anleggsarbeidernes pensjonskrav ble utsatt på ubestemt tid.

Avvisningen av anleggsarbeidernes krav om en rettighetsbasert pensjonsordning ødela fremtiden til Norges offentlige arbeideres forening og langt mer radikale krefter ble ledende i den faglige organiseringen av statlige anleggsarbeidere. De stod sentralt i etableringen av det vi kjenner som Norsk Arbeidsmandsforbund i 1895 med Olav Strøm som sin første dynamiske formann. For Strøm og hans støttespillere fremstod de nevnte pensjonskassoplanene, med medlemspremie, som «foreldede synspunkter». Staten som arbeidsgiver hadde eneansvaret for uføre- og alderspensjon til sine arbeidere. For Arbeidsmandsforbundet ble bedre lønns- og arbeidsforhold de sentrale kravene. Pensjonsspørsmål kom langt ned på prioriteringslisten for et forbund som raskt primært ble en fagforening for arbeidere i privat sektor.<sup>58</sup>

52. Dok.nr. 142 1893: 2. Om etableringen av Norges offentlige arbeideres forening, Odlaug 1955: 126.

53. Dok.nr. 57 1894: sitat 7. Arbeidernes krav er ikke omtalt i Bull 1985, Ousland 1949 eller Hansen 1920, men gis bred plass i Odlaug 1955: 126 ff.

54. Indst.S. XXIX 1894: 4.

55. Dok.nr. 142 1893: 4. Om landsarbeidermøtene se Bull 1985: 362 ff.

56. Innst.S. XXIX 1894; ST 1894: 2139–2155.

57. Konow 1899; Berner & Bonnevie 1899; Espeli 2017: 94, 119.

58. Odlaug 1955: 125 ff., sitat 127; Hansen 1920.

## MODERNISERING AV PENSJONSREGLEMENTENE PÅ SØLVVERKET OG I MILITÆRBEDRIFTENE

Etableringen av den obligatoriske ulykkesforsikringen for industriarbeidere i private bedrifter i 1895 innebar at staten måtte ta stilling til om lignende og oftest bedre ordninger i de statlige forvaltningsbedriftene skulle videreføres eller ei og om bedriftene skulle bli med i Rigsforsikringsanstalten. Dette gjaldt Sølvverkets regler for ulykkekompensasjon. Regjeringen og Stortinget var enige om at Sølvverket skulle fortsette som selvassurandør og ikke inngå i Rigsforsikringsanstalten. Den betalte ikke sykepengene de første fire ukene etter en ulykke slik som Sølvverket, en ordning som skulle videreføres. Stortinget avviste imidlertid regjeringens forslag om at Sølvverkets arbeidere skulle ha bedre ulykkekompensasjon enn i Rigsforsikringsanstalten utover de fire første ukene. Det var angivelig i strid med ulykkesforsikringslovens likebehandlingsprinsipp. Landbrukskomiteen presiserte imidlertid at innstramningen bare skulle gjelde nye arbeidere. Det ville være urimelig kontraktsrettslig å gjøre endringen gjeldende for allerede ansatte arbeidere. Samtidig med innstramningen ble opptjeningsreglene for uføre- og alderspensjon myket opp slik at maksimal alderspensjon på 70 prosent av «den reglementerede lønn» ble opptjent etter 36 år mot tidligere 38 år.<sup>59</sup>

I 1913 ble det vedtatt nytt pensjonsreglement for Sølvverket og Kongsberg Våpenfabrikk som var tilnærmet identiske selv om forvaltningsbedriftene var underlagt hvert sitt departement. Det gamle reglementet bygde på et lønnsregulativ som for lengst var forlatt på grunn av lønnsøkninger. Det hadde ført til en underregulering av pensjonene som etter hvert ble delvis kompensert av individuelle tilleggspensjoner av Stortinget. Arbeiderne på våpenfabrikken hadde allerede i 1892, fire år før de etablerte sin fagforening, krevd at pensjonsordningen ble tilpasset det nye lønnsregulativet. Samtidig krevde de at når den maksimale pensjonsopptjeningsstid på 38 år var oppnådd skulle arbeiderne ha rett til å gå av med pensjon eller senest ved 60 år.<sup>60</sup>

Pensjonsreglementene av 1913 innebar at maksimumspensjonen ble redusert fra 70 til 60 prosent – etter 40 opptjeningsår – av en gjennomsnittlig årslønn blant arbeiderne. Sistnevnte stod fagforeningene ved de to bedriftene bak for å ivareta arbeidernes solidariteten, men også for å begrense interne konflikter i pensjonsspørsmål.<sup>61</sup> Pensjonene til funksjonærene, som også var en del av pensjonsordningen, skulle derimot beregnes ut fra sluttlønnsprinsippet. Det ble innført en aldersgrense på 68 år da man hadde plikt til å fratrukke seg rett på den opptjente pensjonen. Bøssepengene, som ble økt til to prosent, skulle finansiere en fast enkepensjon på 250 kroner eller 25 prosent av beregnet gjennomsnittslønn, samt tillegg for barn under 18 år. Enkepensjonen etter funksjonærene skulle være 25 prosent av mannens faktiske årslønn. Reglementet videreførte den gamle bestemmelsen om at pensjonsrettighetene gikk tapt dersom vedkommende ble dømt til fengsel i seks måneder eller mer i en

59. Indst.S. XXV 1896: 1–2; ST 1896: 1376–1379.

60. Indst.S.no. 209 1892; Daling 2004: særlig 29 ff. er lite opptatt av pensjon, men langt mer av arbeidernes sykeforsikring. Om individuelle tilleggspensjoner, St.prp.nr. 105 1912: 4–5.

61. Våpenarbeidernes fagforening skal ha hevdet at det var «uheldig for ikke å si uretfærdig, at de arbeidere, som har de høyeste lønninger skal ha den høyeste pensjon», St.prp.nr. 130 1912: 3.

straffesak.<sup>62</sup> Loven om Statens pensjonskasse fra 1917 inneholdt ingen slik bestemmelse om tap av pensjonsrettigheter.<sup>63</sup>

Et interessant aspekt ved den parlamentariske behandlingen av reglementene var at Stortinget drev igjennom at det gjennomsnittlige pensjonsgrunnlaget ved full opptjening skulle være det samme ved de to bedriftene, 1000 kroner, og ikke 900 kroner ved Sølvverket. Gjennomsnittlønningene på Kongsberg Våpenfabrikk lå 10 til 15 prosent høyere enn på Sølvverket. Parlamentarikerne mente at disse lønnsforskjellene ikke skulle manifestere seg i en lignende pensjonsmessig ulikhet. Hensynet til enkepensjonene var her viktig, fordi flertallet mente at enkepensjonen ikke burde ligge under 250 kroner og være uavhengig av hvilken av de to statsbedriftene mannen hadde arbeidet på. Stortingsflertallet gikk dermed lengre enn arbeidernes to fagforeninger i å skape *like pensjoner lokalt*.<sup>64</sup>

Arbeidsordningskomiteen, som hadde utredet det nye lønnsregulativet for arbeiderne i forsvaret, mente at den fremtidige pensjonsordningen skulle gi arbeiderne omkring 50 prosent pensjon av årslønnen med en aldersgrense på 70 år. Arbeidernes totale premie til egen- og etterlattepensjon, samt sykepenger, skulle begrenses til 5 prosent av årslønnen.<sup>65</sup> Pensjonsreglementene av 1913 for de to statsbedriftene var tenkt å være rent midlertidige i påvente av at arbeiderne skulle bli medlemmer av den nye påtenkte statlige tjenestepensjonsordningen og den universelle folkeforsikringen som var under utredning. Flere forhold, som jeg ikke kan gå inn på her, bidro til at de og andre statsarbeiderne ikke ble medlem av Statens pensjonskasse hverken i 1917 eller i mellomkrigstiden.

## KONKLUSJON: STATEN SOM TJENESTEPENSJONSPOLITISK PIONER

Pensjonsordningene for arbeidere og underordnede funksjonærer viser at staten var en tjenestepensjonspolitisk pioner, som gikk flere skritt foran private arbeidsgivere, som synes å ha etablert få pensjonslignende ordninger før 1880-årene og ingen rettighetsbaserte. I privat sektor synes et fåtall rettighetsbaserte ordninger å ha begynt å vokse frem omkring første verdenskrig, men disse var med noen få unntak begrenset til funksjonærer. Den norske embetsmannsstaten fra 1814 bygde på eneveldets patriarkalske prinsipper om at staten som arbeidsgiver hadde en moralsk plikt til å gi lojale utslitte arbeidere og deres etterlatte en reglementsfastet minimumsunderstøttelse. De reglementsfastede pensjonene utviklet seg til kontraktfastede rettigheter som ikke kunne endres med tilbakevirkende kraft til ugunst for arbeiderne.

Pensjonsspørsmål og pensjonskrav ga grunnlag for kollektiv handling blant statsarbeiderne på Kongsberg lenge før etableringen av fagforeninger, mest interessant kanskje blant våpenfabrikkens arbeidere omkring 1860, og med betydelig suksess. Dette er glemt i arbeiderbevegelsens historie. Statens anleggsarbeidere mislyktes derimot fullstendig på

62. St.prp.nr. 136 1913; Indst.S.nr. 244 1913.

63. Espeli 2017: 45.

64. Særlig Indst.S.nr. 216 1912; Tillæg til indst.S. XXV 1913: 5; ST 1913: 2423–2433.

65. St.prp.nr. 105 1912: 2.

1890-tallet med sine pensjonsforslag. Med unntak av enkepensjonene, der arbeiderne måtte bidra direkte gjennom bøssepengeordninger, ble pensjonene finansiert av staten som arbeidsgiver. Det var ingen større debatt om innføring av egenpensjoneringsprinsippet for statens arbeidere slik som for embets- og tjenestemenn på 1800-tallet, noe som lå til grunn for etableringen av Statens pensjonskasse i 1917. Staten som arbeidsgiver erkjente at arbeidernes lønnsnivå ikke ga rom for tvungen pensjonspremie uten lønnskompensasjon.

De rettighetsbaserte pensjonsordningene for statens arbeidere var imidlertid begrenset til arbeiderne i Sølverket, militærbedriftene og statsbanene, der staten kopierte utenlandske forbilder. Statens arbeidere og deres enker og etterlatte utenom Sølverket, militærbedriftene og de statlig jernbanene måtte både før og etter 1917 satse på at deres individuelle pensjonssøknader ble velvillig vurdert av vedkommende etat og departement før Stortinget som oftest strødde sand på.<sup>66</sup> Først fra 1951 ble det etablert en rettighetsbasert pensjons-trygd for statens øvrige tarifflønte arbeidere, men det er en annen historie.

## LITTERATUR

- Andersson, L. F. & Eriksson, L. (2017). Sickness absence in compulsory and voluntary health insurance: the case of Sweden at the turn of the twentieth century. *Scandinavian Economic History Review*, 65(1), 6–27.
- Berner, H. E. & Bonnevie, J. A. (1899). *Foreløbigt Udkast til Lov om Syge-, Aldersdoms-, samt Invaliditets- og Ulykkesforsikring for det norske folk fra den parlamentariske Arbeiderkommision, nedsat at Storthinget den 13de Juli 1894: Mindretallets forslag*. Kristiania: s.n.
- Bull, E. (1985). *Arbeiderbevegelsens historie i Norge: Bd. 1. Arbeiderklassen blir til (1850-1900)*. Oslo: Tiden.
- Christiansen, G. E. (1939). *De gamle privilegerte norske glassverker og Christiania Glasmagasin: Et bidrag til norsk industris historie: Bd. 3*. Oslo: Aschehoug.
- Companje, K. P., Hendriks, R. H. M., Veraghtert, K. F. E. & Widdershoven, B. E. M. (2009). *Two Centuries of Solidarity: German, Belgian, and Dutch Social Health Insurance, 1770-2008*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- Daling, U. K. (2004). *Våpenarbeidernes fagforening 1896-1996*. Kongsberg: Bedriftsklubben ved Kongsberg Protech AS.
- Engebretsen, E. (1948). *Christiania Bank- og kredittkasse: 1848-1948*. Oslo: Aschehoug.
- Espeli, H. (2017). *Pensjonsløftet: Statlige tjenestepensjoner gjennom 200 år*. Oslo: Pax.
- Guinnane, T. W. & Streb, J. (2011). Moral Hazard in a Mutual Health-Insurance System: German Knappschaften, 1876-1914. *The Journal of Economic History*, 71(1), 70–104.
- Hagen, I. (2014). *Blåfargen fra Modum: En verdenshistorie: Blåfarveværket 1776–1821*. Oslo: Spartacus.
- Hansen, R. (1920). *Norsk arbeidsmandsforbund gjennom 25 år*. Kristiania: Norsk arbeidsmandsforbund.

66. I den grad statens arbeidere ikke sa seg tilfreds med den behovsprøvde kommunale alderstrygden som ble etablert i mange kommuner fra 1914 før den behovsprøvde statlige alderstrygden ble etablert i 1937, Næss, Hovland, Grønlie, Baldersheim & Danielsen 1987: 137 ff.

- Henlock, E. P. (2007). *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914: Social Policies Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hermannsen, Z. (1886). *Oversikt over de norske Syge- og Begravelsekassers virksomhed i 1885, Bilag til Indst. II fra Arbejderkommisionen av 1885*. Kristiania: s.n.
- Hervig, W. G. (1991). *Sysselsettings-, pensjonerings- og forsorgspolitik ved nedleggelsen av sølvverket i 1805* (Hovedoppgave). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Ibsen, H. (1996). *Mellom profitt og moral: Bedriftsvelferd ved A/S Freia sjokoladefabrikk, J.L. Tiedemanns Tobaksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Konow, W. (Red.). (1899). *Indstilling til Lov om Invaliditets- og Alderdomsforsikring for det norske folk fra den parlamentariske Arbejderkommision, nedsat at Stortinget den 13de Juli 1894: Flertallets forslag*. Kristiania: s.n.
- Lund, C. (1977). *Det Norske tollvesens historie: Fra 1814 til 1940*. Oslo: Direktoratet for toll og særavgifter.
- Madsen, A. (1916). *Programskrift for den norske fagopposition*. Trondheim: s.n.
- Moen, E. (1984). *Rift om brødet?: Arbeidere ved Modum Blaafarveværk 1822-1848* (Hovedoppgave). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Moen, K. (1967). *Kongsberg sølvverk 1623-1957*. [Oslo]: Universitetsforlaget.
- Myrvang, C. (2014). *Kongsberg Våpenfabrikks historie: Bd. 1. Troskap og flid: 1814-1945*. Oslo: Pax.
- Næss, H. E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H. & Danielsen, R. (Red.). (1987). *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Odlaug, K. (1955). *Norsk arbeidsmandsforbund gjennom 60 år: Bd. I*. Oslo: Tiden.
- Ousland, G. (1949). *Fagorganisasjonen i Norge: Bd. 1. Fra avmakt til stormakt*. Oslo: Tiden.
- Petersen, E. & Arnholm, C. J. (1959). *Frydenlunds bryggeri 100 år: 1859-1959*. Oslo: Frydenlunds bryggeri.
- Popperud, E. (1976). *Streiftog gjennom Kongsberg Våpenfabrikks historie: 1814-1975*. Kongsberg: Kongsberg Våpenfabrikk.
- Schwartz, J. J. (Red.). (1914). *Kongsberg Vaabenfabrik 1814-1914*. Kristiania: Grøndahl.
- Seip, J. A. (1971). *Ole Jacob Broch og hans samtid*. Oslo: Gyldendal.
- Steffens, H. K. (1914). *Den norske centraladministrations historie 1814-1914*. Kristiania: Stenersen.
- Taranger, A. (1900). *Oversigt over Norske Forsikrings- og Forsørgelseanstalter før 1814: Bilag No. 6 til den parlamentariske Arbejderkommissions Indstilling*. Kristiania: Den parlamentariske Arbejderkommission.
- van der Linden, M. (Red.). (1996). *Social security Mutualism: The Comparative History of Mutual Benefit Societies*. Bern: Lang.
- van Leeuwen, M. H. (2012). Guilds and middle-class welfare, 1550-1800: Provisions for burial, sickness, old age, and widowhood. *Economic History Review*, 65, 61–79.
- Wang, T. (1996). *RA i skuddlinja: Industriutvikling og strategiske veivalg gjennom 100 år*. Raufoss: T. Wang.