



Handelslønsloven 1918–1925 – et lokalhistorisk perspektiv

The Commercial Wages Act 1918–1925: A Local Historical Perspective

Harald Espeli

historiker og forsker I, Handelshøyskolen BI

Harald.Espeli@bi.no

Sammendrag

Artikkelen beskriver og analyserer i hvilken grad og hvordan minstelønsloven for underordnede handelsfolk av 1918 ble innført og eventuelt avvirket i norske kommuner frem til loven ble avvirket i 1925. 40 kommuner innførte loven i hele eller deler av perioden loven gjaldt, hvorav de fleste var større byer. Minstelønsloven omfattet de fleste funksjonærer i privat sektor og var en radikal reguleringsform som krevde kommunestyrevedtak for å bli innført og videreført etter 1921. I og med at minstelønnsattsene var de samme for kvinner og menn, var loven et viktig lønnspolitisk likestillingstiltak i Norge. Loven krevde en aktiv kommunalpolitisk forankring som ikke er undersøkt tidligere. Artikkelen bygger på bredt kildemateriale fra blant annet byarkiver og lokalaviser.

Stikkord

minstelønsregulering, kommunepolitikk, funksjonærer, kommunalt selvstyre, lønnsnemnder

Summary

The article describes and analyzes how and to what extent the Minimum Wage Act for Subordinate Salaried Employees of 1918 was introduced in Norwegian municipalities until the law was discontinued in 1925. 40 municipalities introduced the law in all or parts of the period the law applied, including most of the larger cities. The Minimum Wage Act covered most salaried employees in the private sector and was a radical form of regulation that required a decision by the municipal council to be introduced and continued after 1921. As the minimum wage rates were the same for women and men, the law was an important wage policy equality measure in Norway before this became a political goal in 1970s. The law required active municipal political support and anchoring that has not been investigated before. The article is based on a broad source material including city archives and local newspapers.

Keywords

Minimum wage regulation, municipal policy, salaried employees, municipal self-government, wage boards

Sommeren 1918 vedtok et enstemmig storting en minstelønslov for underordnede handelsfolk, heretter handelslønsloven, med virkning fra oktober 1918. Loven skulle øke minimumslønningene ikke bare for underordnede handelsfolk, men også for de fleste underordnede funksjonærer i privat sektor gjennom å innføre en lovregulert minstelønn, slik at de ble sikret et akseptabelt eksistensminimum. Staten innførte loven som både et strukturelt og et krisebegrunnet hjelpetiltak. Første verdenskrig (1914–1918) førte til en stadig økende infla-

sjon. Fra juli 1914 til desember 1917 økte prisene med nærmere 70 prosent. Dyrtiden rammet underordnede, fastlønnede funksjonærer med lav organisasjonsgrad og en svak fagforening spesielt hardt. Prisstigningen akselererte i 1918 og økte med 40 prosent bare fra desember 1917 til juli 1918, da handelslønnsloven ble vedtatt. Prisstigningen kulminerte først høsten 1920. Da lå prisnivået tre ganger høyere enn før krigsutbruddet.¹

Handelslønnsloven var treårig, men den ble forlenget fire ganger med ett år og opphørte 30. september 1925, etter at Stortinget hadde avvist en ny forlengelse. Loven kunne likevel bare iverksettes og videreføres i den enkelte kommune etter kommunestyrevedtak. 40 kommuner innførte loven i hele eller deler av syvårsperioden loven gjaldt, hvorav de aller fleste større byer. De 40 kommunene omfattet brorparten av landets underordnede funksjonærer, som sannsynligvis utgjorde mer enn 30 000 i 1920. Et klart flertall av dem var kvinner som fikk samme fastsatte minstelønn som menn. Likelønn var den gang høyst uvanlig i privat sektor og et radikalt reguleringsiltak. Handelslønnsloven representerte derfor også et viktig, men glemt likestillingstiltak med en kommunalpolitisk forankring.

Den kommunalpolitiske dragkampen om innføring, utforming og videreføring av handelslønnsloven er hovedtemaet i denne artikkelen. Samtidig fantes det en vekselvirkning mellom de årlige stortingsdebattene om en årlig lovforlengelse fra 1921 og lokalpolitikken som ikke forfølges her. De fleste større byer som innførte handelslønnsloven, videreførte den frem til loven ble opphevet. I landkommunene som innførte loven, ble loven sjelden videreført frem til loven ble opphevet. Enkelte kommuner som avviste forslag om å innføre loven, omtales også. Innføring, videreføring og eventuell avvikling av handelslønnsloven og dens minstelønnsbestemmelser er sjelden nevnt og knapt diskutert i byhistoriske verk.

De kommunale minstelønnsatsene kan i hovedsak dokumenteres, selv om det her ikke er plass til å gå i detalj. De geografiske variasjonene i minstelønnsatsene var betydelige, om enn synkende over tid. Et interessant spørsmål er hvordan de høyeste minstelønnsatsene utviklet seg sammenlignet med lavtlønte statsfunksjonærer.

Det er bare mulig å tegne grove riss av beslutningsprosessene om innføring og eventuell avvikling av handelslønnsloven i mange av de 40 kommunene der loven ble innført. For flere kommuner kan det ikke dokumenteres tilfredsstillende hvilket år loven ble avviklet, det vil si ikke videreført etter at Stortinget hadde gitt loven ett års forlengelse. Den kommunale handlefriheten resulterte i betydelig kommunal variasjon i de maksimale minstelønnsatsenes nivå som ikke kan forklares med tilsvarende forskjeller i levekostnader. Samtidig fantes det regional tilpasning mot likeartede nivåer som til dels var koordinert. I hvilken grad de fastsatte minstelønnsatsene ble omgått eller ignorert, blir ikke analysert her.

Store deler av kildematerialet fra det nasjonale tilsynsorganet, Handelslønnsrådet, og de kommunale lønnsnemndene som stod for mesteparten av den kommunale saksbehandlingen, er tapt. Artikkelen bygger på stortingsforhandlingene, kilder fra Sosialdepartementet, arkivet til handelsfunksjonærenes fagforening og kommunale byarkiver. Dernest er by- og organisasjonshistorier fra kommuner som innførte loven, undersøkt, sammen med søk i Nasjonalbibliotekets avisdatabase.²

Handelslønnsloven, som ble initiert av Johan Castberg, leder av Arbeiderdemokratene, som et sosialpolitisk krisetiltak i januar 1918, hadde ingen samtidig europeisk parallell.³ Min-

1. Jf. <https://www.ssb.no/kalkulatorer/priskalkulator>. Prisstigningen under og etter første verdenskrig er behandlet i en rekke oversiktsverk, som Sandvik 2018: 164ff.

2. Avissøket er i hovedsak utført av Øyvind Nordbotten. En rekke steder der loven ble innført, som i Drammen, fantes det ikke digitaliserte aviser da søket ble foretatt.

3. Se Espeli 2021a om de nasjonale beslutningsprosessene bak lovens etablering og videreføring. Her finnes det også referanser til de fåtallige arbeider som har omtalt loven kort.

stelønnslovgivningen i andre land synes utelukkende å ha vært rettet mot arbeidere, men aldri funksjonærer.⁴ Handelslønnslovens norske forløper var minstelønnsreguleringene i loven om industrielt hjemmearbeid (hjemmearbeidsloven) vedtatt i begynnelsen av 1918 og iverksatt juli 1918. Handelslønnsloven bygde på viktige punkter på hjemmearbeidslovens system med et nasjonalt, partssammensatt råd og kommunale lønnsnemnder. Hjemmearbeidsloven innførte prinsippet om lovbasert minstelønnsregulering. Det ble vedtatt enstemmig som et midlertidig strukturelt hjelpetiltak for utbyttede kvinnelige hjemmearbeidere og ikke som et krisetiltak på grunn av første verdenskrig.⁵ De to minstelønnslovene innebar en slags permanent voldgift. Både LO og Norsk Arbeidsgiverforening var prinsipielle motstandere av varig voldgiftslovgivning for den delen av arbeidslivet de organiserte – som da ikke inkluderte funksjonærene – men de aksepterte det som et midlertidig krisetiltak i 1916 og på ny i 1920.⁶

Flere av de viktigste statlige krisereguleringene under og rett etter første verdenskrig var obligatoriske for alle kommuner og forutsatte at kommunene etablerte kriseorganer som provianteringsnemnder og prisreguleringsråd. En av de mest kontroversielle av de nye reguleringene, husleiereguleringsloven av 1916, forutsatte imidlertid en kommunalpolitisk beslutning som kunne reverseres, slik som handelslønnsloven. I 1925 hadde fortsatt 54 byer og 47 landkommuner husleieregulering.⁷

Artikkelen starter med en gjennomgang av handelslønnslovens viktigste bestemmelser fulgt av en samlet presentasjon (se tabell 1) av i hvilke kommuner loven ble innført, og hvor lenge, og med høyeste fastsatte minstelønn, så langt det kan dokumenteres. Dernest ser jeg nærmere på beslutningsprosesser i noen kommuner, særlig større byer, som var viktige for lovens betydning og skjebne. Herunder reises også spørsmålet om hvilke roller de lokale handelstandsforeninger – som ikke var organisert som arbeidsgiverforeninger – og lokalavdelinger av Norges Underordnede Handelsstands Landsforbund (NUHL), fra 1921 Norges Handelsfunksjonærers Forbund (NHFF), spilte med hensyn til innføring og videreføring av loven i kommunene. Deretter sammenlignes de maksimale minstelønningene med lønnsnivået til en gruppe lavtlønte statsfunksjonærer.

Handelslønnslovens hovedbestemmelser

Handelslønnsloven omfattet lønsmottakere som arbeidet på heltid i «butikk, kontor eller på lager» knyttet til butikk eller kontor. Disse funksjonærene arbeidet normalt på fastlønn, oftest på månedsbasis. Loven omfattet de fleste former for privat næringsvirksomhet organisert som aksjeselskap eller ansvarlig selskap. Det viktigste unntaket var salg av såkalte frihandelsvarer som ikke krevde handelsbrev. Det dreide seg om salg av landbruksvarer samt bake- og konditorvarer.⁸ De fleste former for liberale erverv som ikke var organisert som aksjeselskap, var også unntatt.⁹ Loven omfattet ikke kontorfunksjonærer i statlig eller kommunal forvaltning.

Minstelønnen skulle settes

... saa høit, at den efter den underordnedes stilling og de stedlige forhold er tilstrækkelig til at dække hans leveomkostninger og holde arbeidskraften vedlike. Dog kan den sættes lavere for underordnede

4. I *International Labour Review*, som ble utgitt av ILO, gis det i en rekke artikler fra 1921 til slutten av 1920-tallet en detaljert gjennomgang av ulike lands minstelønnsreguleringer.

5. Espeli 2022

6. Espeli 2021b: 52, 66–68

7. Gulbrandsen 1981: 95ff., 225ff.; Gulbrandsen 1983: 74–75

8. Se Lov om handelsnæring av 16. juli 1907 § 18

9. Ot.prp. nr. 51: 38

uten teoretisk utdanning eller fagmessig øvelse. Nævnden skal isaafald bestemme den teoretiske utdanning eller fagmessige øvelse, som skal til for at opnaa fuld mindsteløn.

Det skulle også angis «det antal arbeidstimer i maaneden, uken eller om dagen, som minstelønnen gjælder for, og herunder følge den arbeidstid, som er den vanlige paa stedet eller i virksomheten». For arbeid ut over dette skulle det fastsettes et overtidstillegg «til minstelønnen for timen. Det samme gjælder for arbeide paa søn- og helligdager». (Handelslønnslovens § 4)

Handelslønnsloven etablerte en nasjonal tilsynsmyndighet, Handelslønnsrådet, med fire partsmedlemmer og en uavhengig formann, oppnevnt av regjeringen. Rådet hadde ingen myndighet til å anmode kommuner om å innføre loven fordi det mente lønnsforholdene var utilfredsstillende. Innføringen av handelslønnsloven var en ren kommunalpolitisk beslutning (§ 2). Loven åpnet for en delvis innføring av loven, for eksempel bare for kvinner eller bare for butikker (§ 2). Ingen kommuner brukte dette handlingsrommet.¹⁰ Kommunene brukte derimot sin handlefrihet i utformingen av minstelønnsbestemmelsene, som varierte med formell kompetanse (middelskole, handelskole av varierende varighet) og relevant praksis og fastsettelse av (varierende) arbeidstid per dag/uke. Dette innebar detaljerte minstelønnsbestemmelser. Her vil jeg i hovedsak bare omtale den høyeste maksimale minstelønnen.

Dersom en kommune vedtok å innføre handelslønnsloven, skulle den opprette en lokal lønnsnemnd med minst fire partsrepresentanter med likt antall fra «underordnede handelsfolk og chefer» (§ 3). Formannen skulle oppnevnes av Handelslønnsrådet etter forslag fra kommunen. De kommunale lønnsnemndene skulle på grunnlag av innhentet dokumentasjon vedta minstelønner ved flertallsbeslutning. Slike vedtak skulle oversendes Handelslønnsrådet, som skulle kunngjøre vedtaket lokalt med sikte på en lokal høring før rådet godkjente, eventuelt med endringer, lønnsnemndens vedtak. Rådet kunne også sende vedtaket tilbake til fornyet lokal behandling. Deretter skulle Handelsrådet minstelønnsbeslutning, som var rettslig operativ en måned etter rådets vedtak, offentliggjøres i Norsk Kundgjørelsestidende, og lokalt oftest gjennom avisannonser.¹¹

Handelslønnsrådet skulle påse at lønnsnemndenes minstelønnssetninger var fastsatt i samsvar med lovens bestemmelser, og at minstelønnssetningene stod i et «rimelig forhold til hverandre» i ulike kommuner (§ 9). Handelslønnsloven hadde ingen bestemmelser om meldepikt eller stedlig tilsyn ut over den lokale lønnsnemnden. Det kunne klages til den lokale lønnsnemnden, alternativt Handelslønnsrådet. Sanksjonsmulighetene var begrenset. Dersom påtalemyndighetens påstand om bøtestraff ble tatt til følge, skulle funksjonæren ha krav på erstatning for mindrebetalingen.

Kommuner med over 30 000 innbyggere skulle finansiere alle administrasjonskostnader knyttet til lønnsnemndenes aktivitet, mens staten i mindre kommuner skulle finansiere halvparten av disse kostnadene. I praksis synes de kommunene med mindre enn 30 000 innbyggere som innførte loven, å ha finansiert administrasjonskostnadene selv.¹² Det reflekterte at kostnadene var lave fordi lønnsnemndenes aktivitetsnivå i mange kommuner var lavt.¹³

10. Se også Voss 1920: 592

11. I den grad søkemotoren til NB.no fanger opp alle Handelslønnsrådets bekjentgjøringer i Norsk Kunngjørelsestidende, noe som er tvilsomt, var det ikke tilfellet. Det fremtrer ikke noe klart mønster i kunngjøringer som mangler. Rådet var ikke pålagt å bekjentgjøre de lokale lønnsnemndenes forslag i Norsk Kunngjørelsestidende, men en rekke av dem ble det, deriblant flere av dem rådet ikke ville akseptere.

12. Ut fra Sosialdepartementets arkiv er Skoger den eneste kommunen som krevde kostnadsrefusjon fra staten, RA, S 1268, Db 198, Lønnsnemnden i Skogers møtebok 1.3. oversendt til Handelslønnsrådet 2.3.1922.

13. Forhandlingsprotokollen til lønnsnemnden i Narvik viser f.eks. ett møte per år 1921–1925, med unntak av 1923, da det ikke var noe møte, K-18050.156 – Narvik kommune. Handelslønnsråd, AIN/K-18050.156 arkiv i Nordland.

Tabell 1. Høyeste minstelønnsats, inklusive dyrtidstillegg, fastsatt av Handelslønnsrådet i årene 1919–1925 i kr, eventuelt avviklingsår.

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
Kristiania	2400	2400/3200	3200	3200/3000	3000	3000	3000/3200
Moss	2520	3200	3200		2720	2720	2720
Kristiansund	2400	2400	2400	2400	2400	opphørt 30.9.1923?	
Bergen	2800	2800	3080	3080	3120	3120	3120/3360
Ålesund	2700	2700	3000?	2565	2565	2565	2565/2700
Namsos	2400	2400	2400	2400	2400/2100	2100/2400	2400
Halden	2520	2520	2520	2400	2400	2400	2640
Lillehammer	2520	2520	2520	2520	2520	2520	2800
Horten	3000			2700	2400	2400	2400/2640
Hamar	2520	2520	2520	2520	2520/2400	2400	2400/2640
Elverum	2700	2700	2700	2700	2760	2760	2760/3000
Tønsberg	2550		3000	2800	2800	2800	2800
Kristiansand	2800	2800	2800	2800	opphørt 30.9.1922		
Skien	2800			2600		opphørt 30.9.1923	
Bodø		2400	2400	2400	2400	2400	2400
Stavanger		2800	2800	2800	2800/2400	2400	2400/2800
Vågå		3000	3000	3000	3000	opphørt 30.9.1923	
Steinkjer		2800	2800	2800	opphørt 30.9.1922?		
Sarpsborg		2520	2520	2520/2400	2400	2400	2400
Tinn (Rjukan)		3000			2700	2700	2700
Sandefjord		2550	2550	2295	2295	2295/2500	2500/2750
Trondhjem		3000	3000	3000	opphørt 30.9.1922		
Holla		2800	opphørt 30.9.1921?				
Drammen		3300	3300		3000	3000	3200
Larvik		3000	3000	3000	3000/2400	2400	2400
Harstad		2550	2550	2550	2550/2400	opphørt 1.10.1924?	
Haugesund		3300	opphørt 30.9.1921				
Røros		2700	2700	2280		opphørt 30.9.1924?	
Flekkefjord			2600	2600	2600	opphørt 30.9.1923	
Aker			3200	3200	3200/3000	3000	3000/3200
Fredrikstad			2880	2640	2640	2640	2640
Svolvær			3000	opphørt 30.9.1921?			
Skjeberg			2940	opphørt 30.9.1921			

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
Kopervik			3000	2760	opphørt 30.9.1922?		
Kongsberg			3300		3000	3000	3000
Narvik			2700	2700	2700	2700	2700
Skoger			3300	3200	3200/2300	opphørt 30.9.1923	
Kongsvinger					2640	opphørt 30.9.1923?	
Vardø					3000	opphørt 30.9.1923	
Mo i Rana				2500	2500	2500/2316	2316
Antall kommuner før lovens forlengelse			37	36	30	25	

Kilde: Ot.prp. nr.51 1921, nr. 38 1923; RA, S 1268, D 197; Norsk Kunngjørelsestidende; ulike byarkiv, NBs avisdatabase.

Hvilke kommuner innførte handelslønsloven?

Totalt 40 kommuner innførte loven, hvorav 32 (31) var byer eller ladesteder og 8 (9) var landkommuner (se tabell 1).¹⁴ Av landets 18 byer med mer enn 10 000 innbyggere i 1920 innførte de 16 største loven.¹⁵ Det gjorde også landkommunen Aker, som var landets fjerde mest folkerike kommune. Folketellingen av 1920 opererte med 65 byer (og ladesteder). De 32 byene – samt Aker – som innførte handelslønsloven, utgjorde et klart flertall av befolkningen og av landets underordnede funksjonærer. De fleste av landkommunene hadde et klart tettsted som kunne være større enn ladestedet Kopervik, som innførte loven et par år, selv om det bare fantes 60 offentlige og private funksjonærer der i 1920.¹⁶ Dette dreide seg om Tinn (Rjukan), Elverum, Røros, Holla (Ulefoss) og Vågå, med Vågamo som stedet der regionens sorenskriver hadde kontor, men der handelsvirksomheten var begrenset og antall underordnede funksjonærer svært få. Da loven ble innført i 1919, hadde kommunen derfor problemer med å finne funksjonærrepresentanter til lønnsnemnden.¹⁷ De andre landkommunene som innførte loven, grenset til en større by, slik som Skjeberg ved Sarpsborg, Aker, med mer enn 50 000 innbyggere i 1920, ved Oslo og Skoger ved Drammen. Innføringen skjedde i etterkant av at de tre byene hadde innført loven. Skjeberg innførte loven i 1921, men forlenget den ikke ut over 30. september 1922, fordi flertallet ikke lenger ønsket loven.¹⁸ I Sarpsborg forble imidlertid lovens videreføring politisk ukontroversiell.¹⁹

Kristiania (Oslo) var den første kommunen som innførte handelslønsloven. Kommuneadministrasjonen (magistraten) foreslo å innføre loven høsten 1918 etter krav fra byens funksjonærforeninger. De mente loven var nødvendig for å skape forhandlingsvilje blant arbeidsgiverne og fordi handelsstandsforeningene uansett ikke omfattet alle arbeidsgivere. Bystyret vedtok enstemmig å innføre loven i desember 1918.²⁰

14. Bakgrunnen for bruk av parentes er at landkommunen Mo i Rana innførte loven kort tid før landkommunen ble splittet i 1923. Loven opphørte der 30.9.1922, men loven ble snart innført i det nye ladestedet Mo i Rana. Jeg har kategorisert dette som samme kommune, selv om det formelt sett var to, Juvkam 1999: 75. Årstallet oppgitt i tabellen er ikke når kommunestyret vedtok å innføre loven, men når Handelslønsrådets minstelønnsbestemmelser i vedkommende kommune var rettslig gyldig.

15. SSB 1922: 15*

16. SSB 1924: 194. Hvorav 8 var fabrikkfunksjonærer og 16 funksjonærer i bank og forsikring.

17. Teigum 2007: bl.a. 38, som forøvrig ikke omtaler loven eller kommunalpolitiske forhold omkring 1920. nevneverdig. Se Gudbrandsdalens Social-Demokrat. 8.8.1919 om kommunestyrevedtaket.

18. Handelsfunksjonæren 1922: 123. At Skjeberg, med Hafslunds karbidfabrikk som hjørnesteinsbedrift, innførte loven, kan kanskje forklares med at AP fikk ordføreren etter valget i 1919, Bakke 1950: 115–116, 137ff.

19. Smaalenenes Social-Demokrat 26.9.1924

20. Kristiania kommunes forhandlinger 1918–1919, sak 119

I begynnelsen av 1919 inngikk Kristiania Handelsfunktionærers Forening en minstelønnsavtale med mange av Kristiania Handelstands medlemsforeninger til 1920.²¹ Denne avtalen ble lagt til grunn av den kommunale lønnsnemnden og iverksatt med noen presiseringer av Handelslønnsrådet. Allmengjøringen av den inngåtte minstelønnsavtalen ble valgt fordi lønnsnemnden mente at endringer av den ville «føre til en farlig og skadelig forvirring». Det var Handelslønnsrådet enig i,²² selv om det mente minstelønnsatsene var i laveste laget og lavere enn satsene vedtatt av lønnsnemnder i andre byer med lavere kostnadsnivå. Handelslønnsrådet vek tilbake for å overprøve den lokale lønnsnemndens vurdering i sitt første minstelønnsvedtak og viste med unntak av likelønns spørsmål (se senere) varsomhet med å overprøve lønnsnemndenes vurderinger.

Minstelønnsatsene i Kristiania innebar at funksjonærer med 3 måneders handelskurs trengte 3 års praksis for å oppnå den maksimale minstelønnen på 1200 kroner + 100 prosent dyrtidstillegg. De som ikke hadde noen handelsfaglig utdannelse, slik som mange butikkespeditorer, måtte ha 6 måneders praksis før de fikk laveste minstelønn, 480 (960 med dyrtidstillegg) kroner per år. Deretter måtte de arbeide i 3 år for å få nevnte maksimale minstelønn. Funksjonærer med ettårig handelsskole eller bedre måtte ha 1 års praksis for å oppnå det samme. Den allmengjorte minstelønnsavtalen la til grunn en vanlig arbeidstid på 11 timer i butikk og 10 timer for kontorarbeid, med fratrukk av 1,5 til 2 timers middagspause. Arbeid ut over dette inntil klokken 21 skulle ha krav på 50 prosent tillegg per time og 100 prosent for arbeid etter klokken 21 og på helligdager. Minstelønnsreguleringene innebar rett til 2 ukers ferie med lønn, men tidspunktet for uttak av ferie måtte avtales med sjefen. Handelslønnsloven opererte ikke med noen aldersgrense for laveste minstelønn, men 16 år ble lagt til grunn i nesten alle Handelslønnsrådets minstelønnsvedtak.²³

Minstelønnsbestemmelsene i Kristiania ble mønsterdannende i den forstand at det i andre kommuner ble fastsatt lignende ansiennitetsstiger avhengig av formell kompetanse opp til den maksimale minstelønn. Arbeidstiden som lå til grunn for de fastsatte minstelønnsatsene, ble fastsatt brutto eller netto per dag eller uke og høyere for butikk enn for kontor.

Handelslønnsrådet krever lønnsmessig likestilling

I løpet av 1919 fastsatte Handelslønnsrådet minstelønnsbestemmelser i 14 kommuner. Med unntak av Horten var minstelønnsatsene i samsvar med lønnsnemndenes vedtak. Lønnsnemnden i Horten vedtok en høyeste minstelønnsats på 2520 kroner for kvinner og 3000 kroner for menn. Handelslønnsnemnda mente at levekostnadene for kvinner og menn var omtrent de samme, og sendte saken tilbake til Horten. Funksjonærenes representanter i lønnsnemnden sluttet seg så til denne vurdering, og Handelslønnsrådet fastsatte en kjønnsnøytral høyeste minstelønn på 3000 kroner. Dette synes å være første gang Handelslønnsrådet krevde ny lokal behandling av prinsipielt viktige sider av en minstelønnsats. Arbeidsgiverne i Horten var kritiske til endringen, som de hevdet ville resultere i oppsigelser, men Handelslønnsrådet ble ikke kjent med slike. Det var ikke uvanlig at rådet etter innspill fra de ansattes organisasjoner ba om ny nemndbehandling, som tidvis resulterte i endringer. Rådet var imidlertid varsom med å overprøve fornyede nemndvedtak.²⁴ I lovens første år var hovedregelen at det ble oppnådd enighet i lønnsnemndene, det vil si flertallsvedtak var

21. Norsk Arbeidsgiverforenings meldingsblad 1919: 213, se også 537, 557 og Dagbladet 18.12.1918

22. Sociale Meddelelser 1919: 462–468; Voss 1920: 594

23. Voss 1920: 590ff.

24. Voss 1920: 594–595

uvanlige.²⁵ Det indikerer at nemndlederen var konsensussskapende, samtidig som konfliktnivået mellom ansatte og arbeidsgivere var begrenset.

Flertallet i lønnsnemnden i Tønsberg fastholdt i januar 1921, etter fornyet behandling, at minstelønnen skulle være ulik for kvinner og menn fordi «en mand trenger noget mer til livsophold end en kvinde». Handelslønnsrådet aksepterte imidlertid ikke forskjellsbehandlingen og fastsatte i mai 1921 en felles minstelønn på 3000 kroner. Det ble også resultatet i Kongsberg, selv om de lokale funksjonærforeningene der aksepterte store kjønnsbestemte lønnsforskjeller.²⁶ Ingen av Handelslønnsrådets publiserte minstelønnsavgjørelser hadde kjønnsmessig differensierte satser.

Bred parlamentarisk støtte til loven frem til 1922 – mer delte meninger i kommunene

Handelslønnsloven ble vedtatt i 1918 og forlenget i 1921 og 1922 av et enstemmig storting som mente at loven var nødvendig for å sikre de underordnede funksjonærene «et levelig utkomme». Loven var en kombinasjon av et krisetiltak og et strukturelt hjelpetiltak og slik sett «bare en nødutvei, som bør forlates når arbeiderne er blit sterke nok til selv at kunne ivareta sin tarv», uttalte Knudsen-regjeringen (V) i 1918.²⁷ Den håpte at loven skulle presse handelsstandens arbeidsgivere til å inngå tariffavtaler og føre til en bedre organisering av underordnede funksjonærer, slik at loven etter hvert ble overflødig. Dette håpet forsvant i 1920, da de lokale handelstandsforeningene avviste å forhandle om tariffavtaler. Det gjaldt også i fire byer der slike avtaler var blitt inngått i 1918 og 1919, Kristiania, Trondheim, Arendal og Gjøvik.²⁸ Først fra 1923 ble loven parlamentarisk omstridt.²⁹ Da hadde en videreføring av loven blitt avvist i Trondheim og Kristiansand høsten 1922, noe jeg kommer tilbake til. I en rekke kommuner var en innføring av loven omstridt lenge før.

I politisk delte Gjøvik ble loven aldri innført. Da AP overtok overførervervet i 1923, ble andre saker prioritert.³⁰ NUHL hadde en lokalforening i Gjøvik som kunne fungere som pådriver, slik som i Arendal. Der anbefalte formannskapsflertallet innføring av loven, mot magistratens anbefaling. Kommunestyret i Arendal vedtok 26.2.1919 med 31 mot 20 stemmer å sende saken tilbake til administrasjonen med krav om bedre opplysninger om lønnsforholdene. Det skjedde etter at deler av byens handelsstand hadde mobilisert noe som bidro til at ordføreren snudde. Dermed var saken lagt politisk død.³¹ NHFFs Arendalsavdeling gikk i oppløsning i 1923.³² Lokale handelstandsforeninger arbeidet en rekke steder aktivt for å avvise eller utsette lovens innføring.

Nasjonalbibliotekets avisdatabase viser at det ble diskutert å innføre loven i flere kommuner frem til 1921, men at dette av ulike grunner ikke skjedde. Dette dreide seg om mindre, men ikke utpreget små kommuner befolkningsmessig. NUHLs Fevik-avdeling ba

25. Voss 1920: 593

26. RA, S 1279, D 43, 6, utskrift av møtebok 11.1.1921, lønnsnemnda i Kongsberg til Handelslønnsrådet 14.1.1921; Ot.prp. nr. 51 1921: 13

27. Ot.prp. nr. 51 1918: 35

28. Ot.prp. nr. 51 1921: 7

29. Espeli 2021a: 94–97

30. Mollgard 1961: 310ff.

31. AAKS, Arendal kommune, Katalog I, 01/L0010: Forhandlingsprotokoll nr. 10 1917–1921, s. 98 og e-post til forfatteren fra Gaute Chr. Molaug, KUBEN. NUHL hevdet i begynnelsen av 1921 feilaktig at loven var innført i Arendal, Ot.prp. nr. 51 1921, s. 7. Se ellers bl.a. Vestlandske Tidende. 24.2.1919, Agderposten 27.2.1919

32. Opplysningen om NUHL/NHFFs lokalavdelinger bygger på Handel og Kontors arkiv, Beretning 1919–1920, s. 6–7; Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 6–8, Beretning 1.6.1923–1.5.1925, s. 11–13

Fjære kommune innføre loven. Det ble vedtatt å innhente lønnsopplysninger fra funksjonærer og arbeidsgivere i 1918. Da saken ble behandlet av kommunestyret, falt innføringen med 9 mot 14 stemmer, deriblant ordførerens.³³ I Lier ved Drammen falt forslaget om å innføre loven mot 9 stemmer samme år. Argumentasjon for forslaget var interessant: Ved for lave lønninger ville «de dygtigste reise væk; hvilket handelsstanden og herredet ikke er tjent med». Flertallet avviste behovet for regulering.³⁴

I Fet ved Lillestrøm vedtok kommunestyret å innføre loven med 14 mot 7 stemmer i desember 1918. Formannskapet gjorde et fornyet vedtak noen måneder senere.³⁵ Det synes imidlertid ikke å ha blitt oppnevnt noen lønnsnemnd. Dermed kunne saken gravlegges av det nye kommunestyret valgt i 1919. Noe lignende synes å ha skjedd i Kongsvinger i 1920–1921.³⁶ Der ble loven først operativ i 1923, men den synes ikke å ha blitt forlenget samme høst.

Tromsø var en av byene med en operativ forening av NUHL/NHFF under hele lovens levetid. Våren 1921 forsøkte foreningen å få til en lokal tariffavtale, men Handelsforeningen avviste dette. Foreningen ville derfor be bystyret innføre loven. Det er ikke kjent når foreningen ba om at loven ble innført i Tromsø, med en Høyre-ordfører fra 1920, men loven ble iallfall aldri en realitet i byen.³⁷

Høsten 1920 ble det etablert en handelsfunksjonærforening i Molde som skulle arbeide for å innføre loven. Det er uklart hvor lenge avdelingen overlevde i en by med få større handelsforretninger, men handelslønsloven ble aldri innført i Molde.³⁸

Kristiania/Oslo, Aker, Bergen og Stavanger

De fleste underordnede funksjonærer arbeidet i byene og særlig i de største byene. Handelslønslovens gjennomslag og betydning var derfor avhengig av hvordan disse bykommunene så på saken. Jeg ser nærmere på de fem største, Kristiania/Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen og dessuten Aker, som befolkningsmessig var på størrelse med Trondheim, og Kristiansand og Fredrikstad.

I Kristiania ble loven som nevnt enstemmig innført. Loven synes også å ha blitt forlenget i alle år uten nevneverdig debatt eller motstand fra formannskap og bystyre etter forslag fra administrasjonen (magistraten), som ofte refererte fyldig fra funksjonærorganisasjonenes begrunnelser. Vedtaket om den årlige videreføringen fikk et rituellet preg, der representantene med tilknytning til handelsstanden ikke fant det politisk opportunt å reise motstandsfanen slik som de nasjonale handelsstandsorganisasjonene gjorde overfor regjering og storting fra 1921.³⁹ Det gjaldt også fra 1920 til 1922, da Høyre og Frisinnede Venstre hadde flertall i kommunestyret.⁴⁰

I borgerlig styrte Aker vedtok kommunestyret å innføre loven med 28 mot 19 stemmer i utgangen av 1919. Funksjonærforeningen i Kristiania hadde allerede et år tidligere bedt om

33. Grimstad Adresstidende 21.11.1918 og 16.11.1919

34. Buskeruds Amtstidende 3.12.1918, <https://www.nb.no/items/e9ff7a06af580ebb88c7f282bf2a0021?page=1&searchText=%22underordnede%20handelsfolk%22>

35. Akershus 19.12.1918, Akershus Social-Demokrat 17.4.1919

36. Hedemarkens Amtstidende 14.12.1920

37. RA, S 1279, D 43, mappe 6, Tromsø UHF til Stortinget 2.5.1921; Handelsfunksjonæren 1920: 54–55; Beretning NHFL 1921–23, s. 8, 1923–25, s. 12. Se også Christensen og Pedersen 1995: 193–194 og Ytreberg 1971: 40, 541, som ikke omtaler loven.

38. Romsdals Budstikke 4.11.1920; Stensrud 1975: 31; Abrahamsen 1992: 199ff.

39. Kristiania bystyre sak 46 1921–22, sak 60 1922–1923, sak 46 1924–1925

40. Oslo kommune 1952: 12ff.

lovens innføring. Akers Kjøbmandsforening avviste bestemt at det var bruk for loven, fordi de større forretningene måtte betale høyere lønn enn i Kristiania. I 1921 var det derimot enstemmighet om å videreføre loven. Det synes også å være tilfellet de neste årene, med unntak av 1922, da videreføringen ble gjort avhengig av at flertallet forutsatte en revisjon, det vil si en reduksjon av minstelønnsatsen. Det skjedde også. Maksimalsatsen ble redusert fra 3200 til 3000 kroner per år slik som i Kristiania. Det var i 1923 landets nest høyeste minstelønn etter Bergen på 3120 kr. Akers Kjøbmandsforening protesterte med nevnte unntak hvert år forgjeves. Den kommunalpolitiske konsensusen reflekterte at det var vanskelig å avvike betydelig fra Kristiania.⁴¹

Beslutningsprosessene i Bergen hadde klare paralleller til hovedstaden. Det samme hadde sammensetningen av bystyret. Begge byer hadde ordfører fra Arbeiderpartiet frem til 1920, da Høyre overtok disse vervene. I Kristiania skjedde det i kraft av et kommunestyreflertall og i Bergen med støtte fra Huseierpartiet og deler av Avholdspartiet. Ved kommunevalget i 1922 kom Avholdspartiet på vippen i begge byer, og i Bergen vant det ordførervervet, mens Norges Kommunistiske Parti (NKP) ble byens nest største parti, bak Høyre.⁴² Administrasjonen i Bergen anbefalte å innføre handelslønnsloven og videreføre den i alle år til tross for innvendinger av varierende styrke fra handelsstandens organisasjoner. NUHLs avdeling i Bergen, angivelig med 2000 medlemmer høsten 1921, presset på med motsatt effekt.⁴³ Bare i 1923 ble loven videreført under betydelig motstand. 28 av 76 kommunestyremedlemmer stemte da mot. På denne tiden hadde Høyre, Frisinnede Venstre og Huseierpartiet 33 representanter. Dette var eneste gang handelsstandens organisasjoner lyktes i å mobilisere Høyres bystyregruppe til å avvise loven. Motstanden mot minstelønnsloven blant byens arbeidsgivere var langt fra helhjertet. Da den kommunale lønnsnemnden anbefalte å videreføre loven i 1922, stemte bare én av de tre arbeidsgiverrepresentantene mot.⁴⁴

I Stavanger ba NUHL-avdelingen kommunen innføre loven umiddelbart etter lovvedtaket, og loven ble vedtatt innført uten motstand ved årsskiftet 1918/19.⁴⁵ Minstelønnsbestemmelsene ble av ukjente grunner først operative fra 1920. Den store lokalpolitiske saken i Stavanger frem til 1920 var husleiereguleringen, som Arbeiderpartiet støttet helhjertet. Den bidro sterkt til Arbeiderpartiets tilbakegang fra 43 prosent i 1916 til 27 prosent i 1919. Huseierpartiet fikk da en oppslutning på 19 prosent mot 8 prosent i Bergen og 11 prosent i Trondheim. Husleiereguleringen ble derfor opphevet i 1920. Fra 1920 hadde Stavanger Høyre-ordfører. Det fantes tette relasjoner mellom Høyre og byens handelsforening som har blitt kalt «byens skyggeformannskap». Høyre (og Huseierpartiet) hadde imidlertid ikke flertall, slik at en eventuell avvikling av minstelønnsloven krevde støtte fra Venstre eller de sosialistiske partiene.⁴⁶

Stavanger skiller seg ut fra andre større byer der loven ble videreført, ved at loven først ble gitt fornyet gyldighet til dels lenge etter at den ettårige lovforlengelsen hadde trådt i kraft (fra 1. oktober).⁴⁷ Det reflekterte trolig en kombinasjon av treg kommunal saksbehandling og motstand fra politisk ledelse (ordfører). Samtidig synes påtrykket for en videreføring av loven fra lokalavdelingen av NUHL/NHFF, som fantes i 1921, å ha forsvunnet iallfall i 1922

41. Aker kommune sak 135/1919, sak 1263/1921, sak 1167/1922, sak 146/1923, sak 64/1924; Social-demokraten og Morgenbladet 20.12.1919

42. Fossen & Grønlie 1985: 207ff.; Oslo kommune 1952: 12ff.

43. Bergens Aftenblad 7.9.1921; Arbeidet 8.9.1921

44. Bergen kommunestyre, sak nr. 79 1918/19, nr. 17 og 65 1921/22, nr. 174 1921/22, nr. 127 1923, nr. 74 1924

45. Stavanger bystyre sak 298 1918

46. Haaland 2012: 160, 210ff., 273ff., 414. Hverken Titlestad 1988: 82–83 eller Titlestad 1987 omtaler minstelønnsloven.

47. Se detaljerte opplysninger i Stavanger Aftenblad 25.8.1926

og 1923. Den åpne motstanden mot en lovforlengelse manifesterte seg klart i 1922. Da kommunestyret behandlet saken i januar 1922, stemte 23 mot forlengelse – Høyre hadde da 22 representanter. Da en ny forlengelse ble behandlet høsten 1922, var motstanden styrket. 7 av 16 formannskapsmedlemmer gikk mot. Da kommunestyret behandlet saken, foreslo Børge Olsen-Hagen (Ap), som var redaktør i 1ste mai, at kommunestyrerepresentanter som var arbeidsgivere som hadde funksjonærer omfattet av loven, skulle fratres under avstemningen ut fra habilitetshensyn. Selv om forslaget, som primært ville ramme Høyres representanter, ble avvist mot 18 stemmer, vedtok kommunestyret, etter navneopprop, å forlenge loven, med 39 mot 25 stemmer.⁴⁸

Lovforlengelsen fra høsten 1923 ble behandlet av bystyret i Stavanger, slik at den ble gjeldende i byen fra 1. oktober 1923.⁴⁹ Det var den eneste videreføringen av loven som ble vedtatt tidnok til at minstelønnsbestemmelsene ikke trådte ut av kraft i kortere eller lengre tid, slik som ved den siste lovforlengelsen 1924–25. Den skjedde med virkning fra 7. november 1924. Da innstilte magistraten på forlengelse fordi den underordnede handelsstand i byen ønsket det, selv om han «personlig» mente loven var ugunstig for dem. Han mente imidlertid skadevirkningene var begrenset, fordi han trodde «loven i virkeligheten ikke praktiseres etter sin ordlyd, men tilpasses etter forholdene», det vil si minstelønnsbestemmelsene ble i stor grad brutt. Handelsstandsforeningen synes ikke å ha avgitt noen uttalelse, men det gjorde Det Stavangerske Dampskibsselskab, som mente loven virket uheldig for kontorfunksjonærer. De politiske konstellasjonene var noenlunde de samme som i 1922. Lovforlengelsen ble vedtatt mot 23 stemmer, 2 færre enn i 1922.⁵⁰ Selv om handelsstandsforeningen i Stavanger hadde stor innflytelse over Høyres kommunepolitikere i saken, var innflytelsen utilstrekkelig til å avvikle loven, som hadde bred støtte i resten av kommunestyret.

Trondheim, Kristiansand, Haugesund, Drammen og Fredrikstad

I Trondheim ble loven innført våren 1919 og var operativ fra 1920. Høsten 1922 vedtok bystyret, med ordførerens dobbeltstemme, at loven ikke skulle videreføres. Trondheim var den eneste av de fem største byene der loven ble avvirket. Høyre stod sterkt i Trondheim, selv om partiet først hadde ordføreren fra 1921 etter tre år med Arbeiderpartiet-ordfører. Det var tradisjon for at handelsstandsforeningen nominerte sine kandidater til Høyres – og i praksis også Frisinnede Venstres – lister ved kommune- og stortingsvalg. Ivar Lykke var slik sett handelstandsforeningens representant både i bystyret (1906–1936) og på Stortinget (1916–1940). Han spilte en viktig rolle i debatten om handelslønnsloven både i Trondheim og på Stortinget.⁵¹ Lykke var også nestformann i Handelsstandsforbundet 1919–1924 og ble i denne perioden en sterk motstander av å videreføre handelslønnsloven.

Den lokale NUHL-avdelingen ved Olaf Wist satte saken på dagsordenen i 1918 fordi lønningene var for lave, ikke minst for ekspeditriser i manufakturhandelen. Magistraten innstilte på å avvise forslaget fordi han var bekymret for å «sætte det store apparat i gang» som en lokal lønnsnemnd innebar. Handelsstandsforeningen var enig. Formannskapet gikk likevel inn for å innføre loven. Da kommunestyret behandlet saken, foreslo Ivar Lykke å

48. Stavanger bystyre sak nr. 10, 176 1922 og 51 1923. Se også Stavangeren 4.1.1923

49. Ut fra en detaljert gjennomgang av saksregisteret, <https://stavangerbyarkiv.no/bystyreforhandlinger/>, har jeg imidlertid ikke funnet noen referanse til saksdokumentene.

50. Stavanger bystyre sak nr. 132 1924

51. https://nbl.snl.no/Ivar_Lykke, Carstens 1992: 27ff. nevner ikke denne loven, men det står på s. 28, under behandlingen av loven, at byens administrative leder, borgermester Hans Jørgen Bauck, hadde bakgrunn fra Høyre.

utsette saken i påvente av en fremforhandlet lønnsavtale. Det ble vedtatt med 42 mot 22 stemmer.⁵²

Den inngåtte minstelønnsavtalen i Trondheim med virkning fra 1919 hadde dårligere betingelser enn i Kristiania. Etter fem års praksis var høyeste minstelønn 2040 kroner for butikkansatte og 2160 for kontoransatte uten handelsskole.⁵³ Det viste seg raskt at overenskomsten ikke ble retningsgivende for praksis. Mange funksjonærer fikk lavere lønn. Avtalepartene ble derfor raskt enige om å be om at minstelønnsloven ble innført, fordi man gjennom en overenskomst «ikke kan binde de utenfor organisationene staaende forretninger og funktionærer». En fremforhandlet overenskomst måtte allmenngjøres for å unngå at den ble undergravd av uorganiserte funksjonærer eller deres arbeidsgiver. Henvendelsen resulterte i et enstemmig kommunestyrevedtak i løpet av en ukes tid.⁵⁴ Handelslønnsrådets fastsatte minstelønnsatser i 1920 lå vesentlig høyere enn overenskomsten på grunn av den høye prisstigningen. Det var slik sett ikke en allmenngjøring av minstelønnsavtalen fra 1919.⁵⁵

Ved kommunevalget i 1919 vant Høyre, Frisinnede Venstre og Huseierpartiet et flertall (36 representanter), mens mindretallet (32) blant annet bestod av Avholdspartiet (4). Handelsfunksjonærene hadde én representant, Olaf Wist. Trondheim var da blant de få kommuner der NUHLs lokale forening stilte liste og ble innvalgt. Den ba om at loven ble videreført høsten 1921. Handelstandsforeningen, som våren 1919 hadde bedt om lovens innføring, hevdet nå at den hadde «alltid tidligere fraraadet» slik lovgivning. Den hevdet at en «ikke elastisk nok» praktisering av loven i byen hadde styrket denne oppfatningen. Man viste her blant annet til at minstelønnsatsene for kvinner hadde vært de samme som for menn. Dessuten var «de underordnede nu saa godt organisert at de ikke behøver støtte av noen lov». Et klart flertall av formannskapet (13–4) anbefalte, i likhet med magistraten, lovens videreføring. Kommunestyret vedtok en videreføring med et enda større flertall (57–10).⁵⁶

Da en lovforlengelse kom opp høsten 1922, gikk magistraten mot en videreføring. Hensynet til en tilbakevending til næringslivets frihet etter krisen skapt av krigen måtte veie tyngst fordi næringsfriheten var «det bedste middel» til å overvinne krisens virkninger. Handelsstandens nye motargumenter var av mindre prinsipiell karakter. Et firmas totale lønnsutgifter hadde bestemte rammer. Minstelønnsloven innebar at yngre funksjonærer representerte en uforholdsmessig andel av lønnsutgiftene på bekostning av «ældre, velfortjente funktionærer». Dette hadde skapt motsetninger mellom over- og underordnede «som ikke var tilstede før, og som hemmer forretningens fremgang og trivsel». Man hevdet også at minstelønnsatsene ikke honorerte handelsutdannelse på en tilfredsstillende måte. Forretningene var derfor nødt til å avskjedige funksjonærer som man med lavere lønn hadde kunnet beholde. Spissformulert: Minstelønnsloven førte til økt arbeidsledighet.⁵⁷

Magistratens og handelsstandens klare anbefalinger bidro til at formannskapet med knapt flertall (9–8) avviste en videreføring. Formannskapet var delt etter rene partimessige skiller, der Arbeiderpartiet, Venstre og Avholdspartiet utgjorde mindretallet. Da bystyret behandlet saken 28.9.1922, foreslo Wist at loven skulle videreføres. Forslaget om videreføring ble forkastet med knappest mulig flertall. Ordførerens dobbeltstemme, kjøpmann

52. Trondhjem kommunestyres forhandlinger sak B 174/1918, s. 838 sitat; Trondhjems Adresseavis 31.12.1918 og 5.1.1919

53. Fjellvik 2008: 38

54. Trondhjem kommunestyres forhandlinger sak B 30/1919, s. 73. Se også sak b 48/1919. Loven er ikke omtalt av Christiansen 1973.

55. Trondhjems Adresseavis 13.12.1919

56. Trondhjem kommunestyres forhandlinger sak B 73/1921, s. 300

57. Trondhjem kommunestyres forhandlinger sak B 74/1922, s. 341

Andreas Moe, som fungerte for kjøpmann Francis Kjelsberg, avgjorde saken.⁵⁸ Avisreferater fra debatten tyder på at den var dominert av handelsstandens representanter, med formannen, Birger Kvenild (H), i spissen. Redaktør Knut Olai Thornæs (Ap) i *Ny Tid*, som fra 1923 ble en del av Norges Kommunistiske Parti, luftet sin skepsis til minstelønnsloven fordi den kunne undergrave organisasjonsviljen. Handelsstandens klagemål over lovens virkninger overbeviste ham likevel om at den burde videreføres.⁵⁹ Mens handelsstanden, med støtte fra Huseierpartiet, klarte å få opphevet minstelønnsloven i 1922, ble husleiereguleringen i Trondheim ikke opphevet.⁶⁰

Etter at minstelønnsloven var avviklet i Trondheim, ble det inngått en lokal overenskomst mellom funksjonærforeningen og handelsstandsforeningen våren 1923. Den bygde på mange måter på overenskomsten fra 1919, men hadde, i motsetning til minstelønnsattsene fastsatt av Handelslønnsrådet, omkring 25 prosent lavere maksimal minstelønn for kvinner enn for menn.⁶¹ Det hadde handelsstandsforeningen som nevnt argumentert for. Ivar Lykke (H) hevdet i en stortingsdebatt få måneder senere at de underordnede funksjonærer var fornøyde med disse minstelønnsattsene. Samtidig innrømmet han at en rekke firmaer ikke respekterte disse. Dette problemet ville likevel løse seg over tid hvis minstelønnsloven ble opphevet.⁶² Dette resonnementet bygde vel på at minstelønnsstariffene ville falle tilstrekkelig til at ingen ble lønnet lavere enn dem.

I Kristiansand var magistraten, som handelsstandsforeningen, kritisk til å innføre loven, men han anbefalte det likevel, fordi loven var midlertidig, og på grunn av argumentasjonen fra den lokale NUHL-avdelingen. Kommunestyret innførte loven mot én stemme, en kjøpmann, i 1919.⁶³ I Kristiansands historie er innføringen av minstelønnsloven nevnt som en av handelsfunksjonærforeningens største seire.⁶⁴ Avviklingen, som skjedde høsten 1922, er derimot ikke omtalt. Bystyret vedtok da med 26 mot 19 stemmer å avvise formannskapetets forslag (8 mot 6 stemmer) om å forlenge loven med ett år. Flertallet lot seg ikke påvirke av at omkring 150 medlemmer av funksjonærforeningen krevde forlengelse. Utfallet var noe overraskende også sett i lys av at lovens forlengelse i 1921 hadde skjedd med 31 mot 10 stemmer.⁶⁵ Den lokale NHFF-formannen mente konsekvensen av lovens avvikling for handelsfunksjonærene ville bli «aldeles forfærdelig» i form av «lønsnedslag over hele linjen».⁶⁶

Haugesund, landets sjette største by i 1920, vedtok å innføre handelslønnsloven høsten 1919 etter krav fra NUHLs forening,⁶⁷ men loven ble ikke videreført høsten 1921. Det reflekterte tilbakegangen for Arbeiderpartiet og Venstre, som sannsynligvis hadde vært

58. Trondhjem kommunestyres forhandlinger sak B 74/1922. Det må nevnes at ved konstitueringen av kommunestyret i 1920 støttet Wist valget av en Høyre-ordfører og ble samtidig vararepresentant til formannskapet for de «upolitiske», jf. *ibid.*: III–V.

59. Nidaros 29.9.1922. Se også Trondhjems Adresseavis 29.9.1922. I RA, PA 636, boks 447, finnes et udatert klipp fra Dagsposten om bystyredebatte i 1922. Agent Chr. Holst, som ønsket loven avviklet, skal da ha uttalt at om det skjedde, «vilde kanskje en eller anden jødebutik benytte sig av det til at underbetale sine funktionærer, men ikke handelsstanden i sin helhet».

60. Gulbrandsen 1983: 74ff.

61. RA, S 1268, Db 198, Privat overenskomst mellom Yngre Handelsstands Forening og Trondhjems Handelsstands Forening med virkning fra 1.4.1923

62. OT 1923: 680–681

63. Kristiansand bystyre 1919, sak 42 og 43. Se også Fædrelandsvennen 29.1.1919, Vestlandske Tidende 7.4.1919

64. Tønnessen 1974: 288. Det gis sparsomt opplysninger om de politiske konstellasjonene i byen, ut over at det var ordfører fra Venstre 1914–1919 og fra Høyre 1920–1922, *ibid.*: 624. Husleiereguleringen, som ble innført i 1916 og delvis opphevet i 1923, var politisk omstridt, *ibid.*: 70.

65. Kristiansand bystyre 1921, sak 135, og 1922, sak 133

66. RA, PA 636, boks 447, klipp fra Fædrelandsvennen (udatert) september 1922

67. Haugesund bystyre 1919, sak 138

pådrivere for innføringen, i kommunevalget i 1919 til fordel for Frisinnede Venstre og huseierlisten.⁶⁸

I Høyre-styrte Fredrikstad hadde innføringen av loven våren 1920 klare paralleller til Trondheim i 1919, fordi den inngåtte overenskomsten i Fredrikstad i 1919 bare omfattet arbeidsgivere som var medlem av handelsforeningen. For å unngå at andre arbeidsgivere undergravde overenskomsten med lønninger under de avtalte minstesatser, ba handelsforeningen og funksjonærforeningene om at loven ble innført. Det skjedde ved enstemmighet, noe som også skjedde ved forlengelsen i 1921. Fra 1922 krevde handelsforeningen at loven skulle opphøre, men bare en tredjedel av kommunestyret støttet dette, det vil si langt fra alle fra Høyre og Frisinnede Venstre. Kommunevalget i slutten av 1922 svekket Høyre fordi Huseierpartiet, som var misfornøyd med Høyres holdning til husleiereguleringene, fikk en betydelig gruppe. I 1923 ble handelslønnsloven videreført med knapt flertall, 31 mot 29 stemmer, i 1924 med 32 mot 26 stemmer. Byens relativt sterke funksjonærforening bidro til det. I 1925 fikk Huseierpartiet flertall for å avvikle resten av husleiereguleringene.⁶⁹

I Høyre-styrte Drammen, landets femte største by, ble loven operativ fra juni 1920, etter at kommunestyret enstemmig innførte loven i mai 1919. Magistraten innstilte opprinnelig på et nei etter innspill fra handelstandsforeningen, men aktivt arbeid fra den ferske NUHL-foreningen bidro til at han endret innstillingen til et ja. I 1921, 1922 og 1923 ble loven forlenget nesten enstemmig, selv om flertallet i lønnsnemnden – formannen og arbeidsgiverrepresentantene – gikk mot en forlengelse. I 1924 ble det betydelig strid om en forlengelse. Formannskapet, med ordføreren i spissen, foreslo med 8 mot 7 stemmer å avvise dette. Under kommunestyrebehandlingen ble det krevd navneopprop, noe det er funnet få andre eksempler på i denne saken. Det resulterte i at loven ble videreført, med 47 mot 13 stemmer.⁷⁰ Utfallet reflekterte sannsynligvis en omfattende mobilisering av lovens tilhengere i byen. Uansett ble kommunestyredebatten og utfallet påvirket av at en av Høyres representanter, som tilhørte Unge Høyre, talte varmt for lovens forlengelse.⁷¹ Funksjonærforeningen, som hadde omkring 400 medlemmer i 1919, brukte fra 1922 mye tid og ressurser på tallrike overtredelser av minstelønnsbestemmelsene. En del av disse sakene ble «anmeldt» eller oversendt til lønnsnemnda. I 1924 skal dette ha resultert i at flere funksjonærer fikk etterbetalt «til dels betydelige beløp».⁷²

Andre byer

I en rekke byer der loven ble innført, finnes det minimalt med tilgjengelig informasjon om beslutningsprosessen. Flekkefjord er blant de få byhistorier som omtaler minstelønnsloven. Ved folketellingen i 1920 hadde byen totalt 126 handels- og kontorfunksjonærer, hvorav 72 var kvinner, og 27 funksjonærer i bank og forsikring.⁷³ Loven ble innført i 1920 med støtte fra handelstandsforeningen, selv om den hevdet at lønningene allerede var «gode». Laveste minstelønn for ansatte med bare folkeskole ble fastsatt til 75 kroner i måneden og for ansatte med middelskole 100 kroner i måneden. Da en videreføring av loven ble diskutert i

68. Minstelønnsloven er omtalt i Haugesunds avis 14.8.1919 og 29.8.1919 og i Haugesunds Dagblad 29.11.1919 og 11.12.1919. Se ellers Bjørnson 2004: 95–99, 207 ff. og 552ff. som ikke omtaler loven.

69. Fredrikstad bystyre sak 35/1920, 48/1921, 36/1922, 42/1923, 39 og 54/1924; Rudstrøm 1948: 6. Dehli 1987 omtaler ikke handelslønnsloven, men jeg bygger ellers på s. 119ff., 230ff. og 257–258.

70. Drammen kommunestyre 1919, sak 28, 1921, sak 37, 1922, sak 41, 1923, sak 39, 1924, sak 37

71. Drammens tidende 19.9.1924

72. Thorson & Nøkleby 1981: 92, 141–142; Kleven 1969: 9ff., 13 sitat. Det finnes ingen digitaliserte aviser fra Drammen på begynnelsen av 1920-tallet.

73. SSB 1924: 192–193

1921, gikk byens kvinneråd sterkt inn for en forlengelse sammen med et møte av 18 av byens handelsbetjenter. Handelsstandsforeningen gikk mot fordi man ikke kunne betale sistnevnte 100 kroner per måned før vedkommende hadde dokumentert at vedkommende var skikket. Bystyreflertallet konkluderte likevel med at arbeidsgiverne måtte akseptere en begynnerlønn på dette nivået.

Høsten 1923 ble loven ikke videreført. Tre forhold synes å ha vært avgjørende. For det første ba handelsfunksjonærene ikke om en forlengelse, noe som hadde sammenheng med at den ferske lokale funksjonærforeningen hadde gått i oppløsning. For det andre hadde kommunen ansatt funksjonærer med lønn under den fastsatte minstelønnen. Dersom loven ble videreført, måtte disse kommunale minstelønningene i praksis økes, selv om slike funksjonærer ikke var omfattet av loven. Det var bystyreflertallet uvillig til. For det tredje hadde iallfall en del av byens kjøpmenn omgått eller brutt de vedtatte minstelønnsatsene. Det var ingen stemning i bystyret for å gripe inn mot dette. Flekkefjord kommunestyre var da dominert av Avholdspartiet og en lokal variant av Høyre.⁷⁴

Minstelønnsloven er nevnt i Kristiansunds historie, der høyeste minstelønn høsten 1919 var 2400 kroner, noe som karakteriseres som «ganske» lavt. Kristiansunds minstelønnsbestemmelser skilte seg ut fra de andre ved bare å gjelde ansatte over 17 år – ikke 16 år, som i andre kommuner. Ugifte ansatte fikk bare 80 prosent dyrtidstillegg, noe som også var tilfellet i Kristiania, mens 100 prosent dyrtidstillegg uavhengig av sivilstand var vanlig der slike ble fastsatt.⁷⁵ Redaktøren i byens Venstre-avis, Romsdalsposten, Jonas Hestnes (V), var formann i lønnsnemnden. Han var også medlem i formannskapet (1899–1926), forhenværende ordfører (1916–17) og stortingsrepresentant (1910–1915).⁷⁶

Den tidlige innføringen av minstelønnsloven i Kristiansund reflekterte blant annet at NUHLs lokalforening var aktiv, men ikke nødvendigvis sterk. Da foreningen argumenterte for en lovforlengelse i 1921, kom dette klart frem:

Den underordnede handelsstand her i byen er ikke tilstrekkelig fast organisert til å kunne gjennomføre frivillige lønsoverenskomster som sikrer standens medlemmer en rimelig løn for sit arbeide. Der raader for tiden stor arbeidsledighed blant standens medlemmer hvorfor det vil forstaas, at lovens forlengelse fra vor side betragtes som end mer paakrevet under de nuværende nedgangstider end nogengang tidligere.

Formannskapet støttet forslaget, med 6 mot 5 stemmer. Kommunestyret vedtok forslaget enstemmig.⁷⁷ Den lokale foreningen av NHFF hadde mellom 204 og 161 medlemmer mellom 1922 og 1924, men den kunne ikke forhindre at minstelønnsloven i Kristiansund opphørte i 1923 eller 1924.⁷⁸

I Ålesund-historien omtales det enstemmige bystyrets innføring av loven i januar 1919 relativt fyldig. Byens to funksjonærforeninger hadde i 1918 utarbeidet en oversikt som viste at 40 prosent av byens funksjonærer hadde en årslønn på inntil 1000 kroner. Handelsstandsforeningen støttet innføringen av loven og tilbød en frivillig overenskomst, men funksjonærforeningene avsto dette. Lønnsnemndas formann fremmet funksjonærenes sak

74. Abrahamsen 1987: 293, 342. Flekkefjord har et delvis bevart saksarkiv om saken, IKAV, 1004FG340- Flekkefjord by-bykassen, som ikke kaster mer lys over saken. Se ellers Handel og Kontors arkiv, Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 6–8.

75. Aass 1991: 181 sitat; Norsk Kundgjørelsestidende 25.7.1919.

76. RA, S 1268, D 197, Den Underordnede Handelsstands Forening Kristiansund N til Kristiansunds formandsskab 8.9.1921, https://no.wikipedia.org/wiki/Jonas_Hestnes

77. RA, S 1268, D 197, Underordnede Handelsstands Forening Kristiansund N til Kristiansunds formandsskab 8.9.1921 med påskrifter fra blant annet ordfører 13.9.1921 og 20.9.1921

78. Handel og Kontors arkiv, Beretning 1919–1920, s. 6–7, Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 7–8, Beretning 1.6.1923–1.5.1925, s. 11–13

med «dyktighet og varme», konkluderes det.⁷⁹ Det var redaktøren (1918–1928) i byens Venstre-avis, Sunnmørsposten, og kommunestyremedlem, Torgeir Anderssen-Rysst. Han argumenterte som formann i lønnsnemnden i 1922 sterkt for at loven burde «utvides og forbedres» og forlenges i eksempelvis fem år, ikke minst på grunn av nedgangstidene.⁸⁰ I 1924 ble han stortingsrepresentant og var i debatten om lovens mulige forlengelse i 1925 en klar tilhenger av en videreføring ut fra sin erfaring som lønnsnemndleder.⁸¹ Handelslønsloven i Ålesund synes ikke å ha skapt nevneverdig strid.

Steinkjer var blant de første byene som ikke ville forlenge loven etter at den hadde vært operativ i flere år høsten 1922. Begrunnelsen er ukjent, men vedtaket skjedde mot 9 stemmer.⁸² I Steinkjer fantes det 188 funksjonærer, hvorav 99 var kvinner, inklusive bank og forsikring i 1920.⁸³ Videreføringen av handelslønsloven høsten 1922 var omstridt i flere kommuner. I Horten ble loven videreført med 24 mot 20 stemmer etter at både funksjonærforeningen og handelsstanden hadde mobilisert. En viktig forklaring på deler av motstanden var at Hjemmearbeidsrådet ved flere anledninger hadde overstyrt forslag fra lønnsnemnden om kjønnsdifferensierte minstelønner.⁸⁴ I Tønsberg, som også hadde opplevd slik overstyring, stemte Høyre mot videreføring.⁸⁵ Da Halden videreførte loven høsten 1923, skjedde det med støtte fra arbeiderpartiene, de fleste fra avholdslisten og én fra Venstre. Kommuneadministrasjonen (borgermesteren) anbefalte avvikling med den begrunnelse at den midlertidige voldgiftsloven var opphevet. Da var det naturlig at den voldgiftspregede handelslønsloven fikk samme skjebne. Dette argumentet var interessant nok helt fraværende i den parlamentariske debatten.⁸⁶

Bodø innførte loven i 1920 med virkning frem til høsten 1925. Avholdspartiet stod sterkt i byen, med omkring 1/3 av bystyret fra 1919.⁸⁷ I Narvik bidro en henvendelse høsten 1920 fra NUHLs lokalavdeling til at byen innførte loven med klart flertall. Lovens videreføring fra 1921 til høsten 1925 synes ikke å ha vært omstridt, selv om NHFFs lokale avdeling gikk i oppløsning i 1922.⁸⁸ I borgerlig styrte Harstad ble loven innført i 1920, men den ble sannsynligvis ikke forlenget høsten 1924. På samme tid gikk to av byenes største handelsmenn konkurs, og kommunens gjeldsproblemer var i ferd med å bli kritiske. Harstad hadde i 1920 208 funksjonærer, hvorav 75 var kvinnelige handelsfunksjonærer. NHFFs avdeling hadde omkring 65 medlemmer til den gikk i oppløsning i 1923.⁸⁹

I Vardø ble loven innført etter valget i 1923, da Hemming Brodtkorb, eieren av byens største handelshus, ble ordfører i den gjeldstyngede kommunen, men loven ble ikke forlenget i 1924.⁹⁰

79. Thorson 1952: 246–247 sitat; Valderhaug 1946: 27–28, 39, 41, 43–44

80. RA, S 1268, Db 198, Lønnsnemnden i Aalesund til Handelslønsrådet 25.3.1922; Haffner 1949: 91–92

81. OT 1925: 799–800

82. Indhereds-posten 22.8.1922

83. SSB 1924: 194. NHFF avdeling i Steinkjer hadde årene 1920–1924 mellom 51 og 87 medlemmer, Handel og Kontors arkiv, Beretning 1919–1920, s. 6–7, Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 7–8, Beretning 1.6.1923–1.5.1925, s. 11–13.

84. Daggry 5.9.1922

85. Glommendalens Social-Demokrat 30.9.1922

86. Halden 6.9.1922

87. Jf. Aas 2014: 215ff., som ikke omtaler loven. Det gjør heller ikke Stavseth 1948.

88. Fremover 4.11.1920; K-18050.156 – Narvik kommune, Handelslønsråd, AIN/K-18050.156 arkiv i Nordland Handel og Kontors arkiv, Beretning 1919–1920, s. 6–7, Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 6–8, Beretning 1.6.1923–1.5.1925, s. 11–13. Loven er ikke omtalt i Aas 2001.

89. Steinnes et al. 2003: 96–102, 188ff. Minstelønsloven er ikke omtalt. Se ellers SSB 1924: 96; Handel og Kontors arkiv, Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 7–8, Beretning 1.6.1923–1.5.1925, s. 11–13

90. Balsvik 1989: 157ff. omtaler ikke loven. I Vardø fantes det i 1920 97 funksjonærer. Blant handelsfunksjonærene fantes det uvanlig nok et klart flertall av menn (51 av 79), SSB 1924: 196. NFHH hadde en avdeling i Vardø fra 1919 der antall medlemmer i 1919–1924 varierte mellom 18 og 39, Handel og Kontors arkiv, Beretning 1919–1920, s. 6–7, Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 6–8, Beretning 1.6.1923–1.5.1925, s. 11–13.

Minstelønnsbestemmelsene i Vardø skilte seg fra andre kommuner som opererte med lengre arbeidstid – én til to timer per dag – for butikkfunksjonærer enn for kontorfunksjonærer. I Vardø var brutto arbeidstid for alle ti timer inklusive to timers spisepause.⁹¹ Det la til rette for at de ansatte kunne spise hjemme.

De lokale funksjonærforeningene

Mange av NUHLs lokalforeninger presset som nevnt på for å innføre minstelønnsloven eller videreføre den i mange byer. I juni 1920 ble byforeninger der loven ennå ikke var vedtatt innført, bedt om å arbeide for dette.⁹² Hvor viktige NUHLs lokale foreninger var for lovens innføring og opprettholdelse, krever flere lokale studier. NUHLs sterke fall i medlemsoppslutning fra 1922 til 1923 svekket de mindre lokalforeningene mest. Mange lokalforeninger forsvant, som Lier i 1921, Narvik i 1922 og Kopervik og Skien i 1923.

Mo i Rana er et typisk eksempel på hvor viktig det lokale engasjementet fra NHFF var for lovens forankring. Loven ble innført i landkommunen Mo i 1922, og Handelslønnsrådet fastsatte høyeste minstelønn fra 1. juli 1922 til 2500 kroner.⁹³ Etter at vedtaket knapt var blitt operativt, bestemte kommunestyret at loven ikke skulle forlenges høsten 1922. Fra 1923 ble imidlertid kommunen delt, og Mo (i Rana) fikk bystatus. I bystyrevalget stilte NHFFs forening liste og fikk valgt fire representanter. De bidro til innføringen av loven høsten 1923. Lønnsnemnden i Mo mente at høyeste minstelønn burde være 2100 kroner, mens funksjonærenes representanter i nemnden gikk inn for 2310 kroner. I Handelslønnsrådet skjedde det uvanlige at rådet mot én stemme sluttet seg til lønnsnemndens mindretall fordi det ikke var dokumentert noen vesentlig nedgang i leveomkostningene i Mo.⁹⁴

Motstanden mot en uendret forlengelse av handelsloven i NHFFs ledelse fikk også lokale konsekvenser.⁹⁵ I Hamar utesket den lokale foreningen i 1924 NHFFs syn på en lokal videreføring. NHFFs ledelse anbefalte et nei. Dermed foreslo lønnsnemnden enstemmig at loven ikke skulle forlenges, men dette ble interessant nok ikke tatt til følge av kommunestyret. I 1923 hadde den lokale foreningen vært pådriver for en forlengelse.⁹⁶ Et annet eksempel er Hønefoss, der den lokale foreningen ikke anbefalte loven innført i 1922 – noe som heller ikke skjedde – blant annet fordi man trodde de lokale kjøpmannsforeningene ville inngå tariffavtale. De avviste imidlertid slike forhandlinger.⁹⁷

Handelslønnslovens minstelønnsatser sammenlignet med lavtlønnede statsfunksjonærer

Det er lite offentlig statistikk over lønnsnivået for lavtlønte funksjonærer i det aktuelle tidsrommet. Det er derfor vanskelig å vurdere hvor mye lønnsnivået økte med lovens reguleringer. Handelslønnslovens lokale minstelønnsatser kunne med fordel vært sammenlignet med lavtlønte kommunefunksjonærer i de samme kommuner, dersom slike opplysninger hadde vært lett tilgjengelige. I Flekkefjord ble som nevnt enkelte kommunale funksjonærer

91. Norsk Kunngjørelsestidende 19.4.1923. Lik arbeidstid gjaldt også Vågå, Voss 1920: 605.

92. Handel og kontors arkiv, Da 11, sirkulære nr. 13.1920

93. Norsk Kunngjørelsestidende 22.4.1922

94. Handelsfunksjonæren 1923: 4, 14, 58, 65, 138, 1924: 43–45; Dunderlandsdølen 26.10.1922, 8 og 15.2.1923.

95. Espeli 2021a: 95–96

96. Østlendingen 23.10.1923; RA, PA 636, boks 447, klipp fra Hamar Stiftstidende (udatert)

97. Handelsfunksjonæren 15.4.1922, s. 1. Hønefoss-foreningen ble stiftet 1.4.1921, Handel og Kontors arkiv, Beretning 1.1.1921–1.6.1923, s. 7

avlønnet lavere enn handelslønnslovens minstelønssatser. En sammenlignbar gruppe med tilgjengelige tall er de lavest lønnede funksjonærene i sentralforvaltningen, assistenter av annen lønnsklasse. Dette var begynnerstillinger for personer med middelskole eller artium, det vil si klart høyere formell kompetanse enn de fleste, men ikke alle funksjonærer omfattet av handelslønnsloven. Sammenligningen kompliseres blant annet av at disse statsfunksjonærene fikk dyrtids- og forsørgertillegg ut over grunnlønnen fra 1919 og frem til 1923.⁹⁸ Grunnlønnen inkluderte en tvungen pensjonspremie på ti prosent, det vil si at nettolønn var 90 prosent av grunnlønnen, som det naturlig å se bort fra i en sammenligning av lønsmottakere som, som oftest, var under 25 år. Med få unntak⁹⁹ fantes det ikke forsørgertillegg i handelslønnslovens minstelønner. Loven la reelt sett til grunn at underordnede funksjonærer ikke hadde forsørgelsesbyrde.

Assistenter av annen lønningsklasse med ett aldersopprykk etter tre års ansettelse pluss dyrtidstillegg, men uten forsørgertillegg hadde følgende årslønner¹⁰⁰ etter fratrukk av ti prosents pensjonspremie av grunnlønnen: I 1919 utgjorde lønnen 3520 kroner, i 1920 4840 kroner, i 1921 3155 kroner, i 1922 2830 og fra 1923 til ut 1925 2655 kroner. Dersom man sammenligner disse assistentlønningene med de maksimale minstelønningene i tabell 1, lå assistentlønningene klart over de maksimale minstelønssatsene i 1919 og 1920. I 1921 og 1922 lå minstelønssatsen i flere av de største byene omtrent på høyde med de statlige assistentlønningene. I årene 1923 til 1925 bortfalt alle dyrtidstillegg for assistentene, mens minstelønssatsene i privat sektor holdt seg stabile fra 1922. Det førte til at handelslønnslovens minstelønssatser i de fleste kommuner lå på samme nivå eller høyere enn de statlige assistentlønningene. I Aker, Oslo, Bergen, Drammen og Kongsberg lå de maksimale minstelønningene ikke ubetydelig over de statlige assistentlønningene.

Denne utviklingen var det neppe noen politikere som hadde sett for seg da handelslønnsloven ble innført. Lønnsutjevningen ble heller ikke registrert, langt mindre diskutert i debatten om lovens forlengelse. Det hadde blant annet sammenheng med at lønnsutjevningen for en stor del skyldtes at statsansatte, også de lavtlønte, sakket akterut i lønnsutviklingen under og etter første verdenskrig. På den annen side ga nevnte utvikling og den generelle tregheten som var innebygd i lovregulerte minstelønninger, arbeidsgivernes motstand mot handelslønnsloven større politisk tyngde i de økonomiske turbulente 1920-årene.

Noen konklusjoner

Handelslønnsloven ble innført i de fleste større byer. Med Haugesund, Trondheim og Kristiansand som de fremste unntak forble loven også gjeldende i disse byene til loven bortfalt høsten 1925. Loven ble også innført i mange mellomstore og mindre byer og enkelte ladesteder og dessuten et fåtall forstadskommuner, primært Aker ved Kristiania og Skoger ved Drammen.

98. Detaljhenvisninger til alle relevante dokumenter gis ikke, se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksliste/?pid=1911-1924&mtid=89&page=2#list>. Hvordan dette håndteres i Grytten 2007: 337ff. og arbeidet som han legger til grunn, Minde 1993, Figur A.1.1. ff., der assistentstilling bare finnes i en av titlene på kildene som er brukt, er høyst uklart. Det samme gjelder de regulativfaste alderstilleggene til grunnlønnen etter tre, seks og ni års ansettelse i stillingen. Tallene som oppgis for assistent II-stilling for årene 1919–1922, kan uansett ikke inkludere dyrtidstillegg og er derfor for lave.

99. Namsos synes å ha vært alene om et dyrtidstillegg på 300 kroner per år for første forsørgede og 100 kroner per år for de neste. Uten forsørgelsesbyrde var høyeste minstelønn 2520 kroner inklusive dyrtidstillegg, Norsk Kunngjørelsestidende 1.9.1919.

100. Det vil si fra 1. juli i vedkommende år, med unntak av 1922, da den oppgitte lønn bare gjaldt frem til 1.1.1923. Jeg bygger på aktuelle årganger av Statskalenderen og de relevante innstillingene fra lønnskomiteen, se note 103.

I Agder-fylkenes mange mindre byer ble loven ikke innført, med unntak av Flekkefjord (og Kristiansand). I Troms og Finnmark begrenset lovens gjennomslag seg til Harstad og en kort periode i Vardø. I tillegg ble loven innført i et fåtall landkommuner, primært kommuner med et relativt stort tettsted definert som Rjukan i politisk splittede Tinn kommune.¹⁰¹ Tinn (og Aker) var også den eneste landkommunen der loven forble operativ frem til avviklingen høsten 1925.

Videreføringen av loven ble mer omstridt i mange kommuner fra 1922. Handelsstandens organisasjoner, som mange steder noe motstrebende hadde akseptert eller støttet innføringen, krevde i stigende grad en avvikling og ble i økende grad støttet av Høyre / Frisinnede Venstre. De hadde imidlertid ikke flertall alene i noen av kommunene der loven var innført, og måtte derfor ha støtte av representanter fra andre partier og lister. Det var tilfellet i Trondheim og Kristiansand høsten 1922. Avviklingen av loven i de to byene, fulgt av flere andre byer i 1923 og 1924, bidro til Høyre(-regjeringens) langt mer kritiske holdning til loven fra 1923. Det er likevel slående at Høyres og Frisinnede Venstres sterke stilling i hovedstadsområdet og i Bergen ikke resulterte i at handelsstandens krav fikk kommunalt gjennomslag i disse lokalpartiene. Det reflekterte trolig at – også de underordnede – funksjonærene ble definert som en viktig velgergruppe for Høyre i disse kommunene. Iallfall i noen Vestfold-byer samt Fredrikstad ble handelsstandens krav i økende grad støttet av Høyre fra 1922 uten at det var tilstrekkelig til å avvikle loven. I noen østlandsbyer stod de borgerlige partiene samlet mot og arbeiderpartiene samlet for.¹⁰² Arbeiderpartiene ble i stigende grad den fremste støttespiller for en videreføring av loven i mange kommuner. Arbeiderpartiets og Norges Kommunistiske Partis kritikk mot en videreføring av handelslønnsloven på Stortinget i 1925 er derfor noe paradoksalt, selv om den hadde klare politiske begrunnelser.¹⁰³

I de kommuner der handelslønnsloven ble innført, er det liten tvil om at de vedtatte minstelønnsattsene bidro til å øke lønningene til de lavtlønte funksjonærene i privat sektor til dels betydelig. Samtidig varierte de maksimale minstelønnsattsene mye, særlig de første årene. Det skyldtes at Handelslønnsrådet bare unntaksvis overprøvde de lokale lønnsnemndenes forslag. Overprøvingen begrenset seg til likelønn mellom kvinner og menn. Handelslønnslovens lønns- og sosialpolitiske effekt var størst i de kommuner som videreførte loven frem til høsten 1925. Da hadde minstelønnsattsene ligget noenlunde stabilt siden 1922. Det førte til at de kommunale minstelønnsattsene lå på linje med og til dels over sammenlignbare lavtlønte statsfunksjonærer, noe som ikke hadde vært tilfellet i årene 1919 til 1921. For underordnede funksjonærer i privat sektor som ble avlønnnet etter de fastsatte minstelønnsattsene, primært unge og kvinner, innebar dette en brukbar minimumslevestandard. Disse funksjonærene belastet ikke de kommunale forsorgs-/fattigbudsjetter, noe de i noen grad må ha gjort før minstelønnsloven eventuelt ble innført, men ble skattytere. Fattig- eller forsorgsutgiftene eksploderte i mange kommuner etter konjunkturskiftet høsten 1920, som blant annet økte arbeidsledigheten blant industriarbeidere og sjømenn dramatisk. Fattig- og forsorgsspørsmål er oftest et viktig spørsmål i moderne by- og bygdehistorier. Handelslønnsloven innebar at kommunene kunne bedre de lavtlønte funksjonærenes situasjon uten å belaste forsorgsbudsjettet.

Handelslønnslovens politiske gjennomslag og operative betydning ble i stor grad avgjort kommunalt og må derfor også studeres der. Den kommunale bruken av minstelønnsloven var langt mindre omfattende enn av husleiereguleringsloven fra 1915, som også krevde

101. Dahl 1984: 194 ff.

102. Som i Moss i 1924, Østfold Arbeiderblad 25.9.1924.

103. Espeli 2021a: 97

kommunale vedtak for å bli virksom. 54 byer og 89 landkommuner innførte husleieregulering. I 1925 hadde fortsatt 35 byer og 47 landkommuner husleieregulering.¹⁰⁴ Striden om husleieregulering var langt mer intens enn den om handelslønnsloven i kommunene. Det har ført til at husleiereguleringen har fått en relativt betydelig plass i mange byhistorier, mens handelslønnsloven bare omtales unntaksvis og ofte så knapt at leserne knapt kan forstå dens betydning. Det er liten grunn til å kritisere lokalhistorikernes vanskelige prioriteringer, spesielt før handelslønnsloven var beskrevet og analysert på nasjonalt nivå.¹⁰⁵ Mer detaljerte studier vil kunne gi ny innsikt i kommunalpolitiske konstellasjoner og maktforhold i de kommuner som innførte både husleieregulering og handelslønnsloven. Slike studier vil også kunne gi større forståelse av hvordan denne interessante formen for nasjonal reguleringslovgivning med et reelt kommunalt selvstyre fungerte i praksis. De fleste andre former for krisemotivert regulering under og rett etter første verdenskrig åpnet ikke for kommunal valgfrihet, men påla kommunene å etablere kommunale kriseorganer.

Litteratur

- Abrahamsen, O. A. (1987). *Flekkefjord på 1900-tallet. Omstilling og vekst*. Flekkefjord sparebank.
- Abrahamsen, O. A. (1992). *Molde Bys Historie III 1916-1940 Fra brann til bombing*. Molde kommune.
- Bakke, H. (1950). *Skjeberg bygdebok Del 2*. Skjeberg kommune.
- Balsvik, R. R. (1989). *Vardø. Grensepost og fiskevær 1850-1950* (Bd. 2). Vardø kommune & Dreyer Forlag.
- Bjørnson, Ø. (2004). *Haugesund 1914-1950: dei trødde sjøen*. Vigmostad & Bjørke.
- Carstens, S. (1992). *Fra kjøpmannsdisk til kongens bord: statsminister Ivar Lykke 1872-1949*. I .K. Lykke.
- Christensen, P. & Pedersen, G. (1995). *Tromsø gjennom 10000 år. Ishavsfolk, arbeidsfolk og fintfolk 1900-1945*. Tromsø kommune.
- Christiansen, H. O. (Red.). (1973). *Trondheim bys historie Supplementsbind Trondheim i går og i dag 1914-1964*. Trondheim kommune.
- Coldevin, A. (1950). *Sarpsborg gjennom 100 år 1839-1939*. Sarpsborg kommune.
- Dahl, H. (1984). *Rjukan: Bd. II. Fra 1920 til 1980*. Tinn kommune.
- Dehli, M. (1987). *Fredrikstad bys historie: Bd. 4. Fredrikstad i krigstid og krisetid 1914-1940*. Fredrikstad: Fredrikstad kommune.
- Eliassen, S. G. & Hansen, S. O. (2014). *Haldens historie: Bd. 2. 1826-1940*. Ask forlag.
- Espeli, H. (2021a): Minstelønnsloven for underordnede handelsfolk 1918–1925. *Arbeiderhistorie*, 25(1), 80–100. <http://dx.doi.org/10.18261/issn.2387-5879-2021-01>
- Espeli, H. (2021b). «Hele arbeidsgiverforeningen historie munder ut i den». Dragkampen om arbeidsgivers styringsrett 1907-22. I A. S. Skjønberg (Red.), *Styringsretten – prinsipielt, komparativt og aktuelt* (s. 36–87). Gyldendal akademisk.
- Espeli, H. (2022). Minstelønnsreguleringene i loven om industrielt hjemmearbeid 1918–1995. *Arbeiderhistorie*, 36(1): 67–88. <http://dx.doi.org/10.18261/arbeiderhistorie.36.1.5>
- Fjellvik, E. (2008). *HK 100 år. Handel og kontor*.
- Fossen, A. B. & Grønlie, T. (1985). *Bergen Bys historie: Bd. IV. Byen sprenger grensene 1920-1972*. Universitetsforlaget.
- Grytten, O. H. (2007). Nominal wages in Norway 1726-1940. I Ø. Eitrheim, J. T. Klovland & J. F. Quigstad (Red.), *Norges Bank Occasional Papers no.38 Historical Monetary Statistics for Norway – Part II* (s. 230–383). Norges Bank.
- Gulbrandsen, L. (1981). Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundre. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Gulbrandsen, L. (1983). *Boligmarked og boligpolitikk: eksemplet Oslo*. Universitetsforlaget.

104. Gulbrandsen 1983: 73ff.

105. Det måtte eventuelt vært der hverken husleieregulering eller handelslønnsloven er nevnt, f.eks. Coldevin 1950; Krekling og Namsos 1961; Ringdal 1994; Johnsen 1954; Aas 2001, Aas 2014 ; Olstad 1995; Svendsen 1966; Vigeland 1954; Balsvik 1989; Slottemo 2012; Skeie og Haugland 2007; Eliassen og Hansen 2014.

- Haffner, V. (1949). *Stortinget og statsrådet 1915-1945: Bd. I. Biografier. Stortinget.*
- Haaland, A. (2012). *Industribyen 1890-1965 Stavanger bys historie* (Bd. 3). Wigestrands.
- Johnsen, O. A. (Red.). (1954). *Tønsbergs historie: Bd. III. 2 Tidsrummet ca. 1880-ca. 1940.* Gyldendal & Tønsberg bybokkomité.
- Juvkam, D. (1999). *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen* (Rapporter 99/13). SSB.
- Kleven, J. (1969). *Drammens Handels- og kontorfunksjonærers Forening gjennom 50 år.* Drammens Handels- og kontorfunksjonærers Forening.
- Krekling, S. (1961). *Namsos: 1914-1954.* Namsos kommune.
- Minde, K. B. (1993). Om den privatøkonomiske lønnsomheten av å investere i utdanning etter folkeskole i Norge 1885-1960. Hvor lønnsomme var karriereveiene i statlig sektor. Norges Handelshøyskole.
- Mollgard, R. (1961). *På fedres gamle veier: Gjøvik bys historie gjennom 100 år: 1861-1961.* Gjøvik kommune.
- Olstad, F. (1995). *Sandefjords historie: Bd. 1. Strandsitter og verdensborger.* Sandefjord kommune.
- Oslo kommune (Red.). (1952). *Beretning for Oslo kommune for årene 1912-1947* (Bd. II). Oslo kommune.
- Ringdal, N. J. (1994). *Moss bys historie. Perioden 1880-1990* (Bd. 3). Moss kommune.
- Rudstrøm, E. (1948). *Fredrikstad handels- og kontorfunksjonærers forening: 1908 – 6. september – 1948.* Fredrikstad handels- og kontorfunksjonærers forening.
- Sandvik, P. T. (2018). *Nasjonens velstand. Norges økonomiske historie 1800-1940.* Fagbokforlaget.
- Skeie, J. & Haugland, E. L. (2007). *Porsgrunns historie. Storindustriens havneby* (Bd. III). Porsgrunn kommune.
- Slottemo, H. G. (2012). *Skedsmo: en historie om samhold og splittelse.* Scandinavian Academic Press.
- SSB. (1922). *NOS VII. 39 Folketellingen i Norge 1. desember 1920 første hefte Folkemengde og areal i Rikets forskjellige deler. Hussamlinger på landet.* Det Statistiske Centralbyrå.
- SSB. (1924). *NOS VII. 131 Folketellingen i Norge 1. desember 1920 Ellevte hefte Folkemengden fordelt efter livsstilling. Fylker. Byer og herreder.* Det Statistiske Centralbyrå.
- Stavseth, R. (1948). *Bodø handelsstands forening 1899-1949.* Bodø handelsstands forening.
- Steinnes, K., Bergum, N. & Oma, L. A. (2003). *Ved egne krefter: Harstads historie 1904-2004.* Harstad kommune.
- Stensrud, M. (Red.). (1975). *NOU 1975: 63 Stiftelser og omdanning fra et utvalg nedsatt av Justisdepartementet 5. desember 1969 Utredningen avgitt oktober 1975.* Universitetsforlaget.
- Svendsen, L. (1966). *Kopervik som strandsted og ladested.* Karmøy kommune.
- Teigum, I. (2007). *Bygdebok for Vågå og Sel: Bd. 3. Vågå på 1900-tallet.* Sel kommune & Vågå kommune.
- Thorson, O. (1952). *Ålesund 1848-1948 Økonomisk og kommunal historie: Bd. II. 1904-1948.* Fabritius.
- Thorson, O. W. & Nøkleby, B. (1981). *Drammen En østlandsbys utviklingshistorie* (Bd. IV). Drammen kommune.
- Titlestad, T. (1987). *I den galna tiå – fattigdom, forsorg og politisk strid i Stavanger 1900-40.* Varmen forlag.
- Titlestad, T. (1988). *Stavanger: Norges røde by.* Varmen.
- Tønnessen, J. N. (1974). *Kristiansands historie 1914-1945. I krigens århundre.* Christiansands Sparebank.
- Valderhaug, K. R. (1946). *Aalesund handels- og kontorfunksjonærers forening 25 år: 1919 – 14. desember – 1944. Med en historikk over de underordnede handelsstands foreningers virke i Aalesund – fra 1870-årene og fram til 1919, da foreningen ble stiftet.* Aalesund handels- og kontorfunksjonærers forening.
- Vigeland, N. P. (1954). *Kongsvinger 1854-1954.* Kongsvinger kommune.
- Voss, F. (1920). Minstelønnslovene i virksomhet. *Sociale Meddelelser*, 8, 329–342, 590–605.
- Ytreberg, N. A. (1971). *Tromsø bys historie* (Bd. 3). Tell Forlag.
- Aas, S. (2001). *Byen, banen og bolaget. Narviks historie 1902-1950.* Stiftelsen Narviks Historieverk
- Aas, S. (2014). *Forvandlinga. Bødøs historie: Bd. 3. 1890-1950.* Fagbokforlaget.
- Aass, E. (1991). *Kristiansunds historie: Bd. VI. Byen som brant – Kristiansund 1900-1942 2. del.* Kristiansund kommune.