



*Konstabelkorpset i Fredrikstad i 1875. Det første politiet her i landet ble opprettet i 1859, da et konstabelkorps på 60 mann erstattet den tidligere vekterinstitusjonen i hovedstaden. I løpet de nærmeste tiårene fulgte de andre større byene etter, sist kom Kristiansund i 1895. Konstablene hadde hard tjeneste, lange arbeidsdager og liten lønn. Fra 1880-årene og utover ble det dessuten vedtatt en rekke nye lover som førte til at politiet ble pålagt stadig flere arbeidsoppgaver.*

Inger Bjørnhaug

## De offentlig ansatte som historisk forskningsfelt<sup>1</sup>

Først var det bare embetsmennene. Direkte utnevnt til embetet sitt av Kongen i statsråd, uavsettelige og landets absolutte elite, utgjorde de også de første offentlig ansatte i den nye norske staten etter 1814. Gjennom dem var ikke bare landets administrasjon, men også, som Jens Arup Seip har formulert det, all makt samlet hos "de tusen akademiske familier".<sup>2</sup>

I 1840 var offentlig administrasjon blitt juristenes monopol. Moderniseringen av samfunnet stilte nye krav og bar fram profesjoner basert på nye kunnskaper. Særlig to kom til å spille en viktig rolle: De med basis i den tekniske, og de med basis i den medisinske kunnskapen.<sup>3</sup> De fortrenget ikke juristene fra departementene. Men de bygde opp sine egne etater, de ytre, som fra da av var i rask vekst. Utviklingen ble gjentatt på kommunalt plan noen tiår seinere. Kanskje gikk prosessen her enda dypere. Infrastruktur og sosiale problemer tok stor plass i lokal politikk.<sup>43</sup>

Nye områder for offentlig virksomhet skapte behov for nye utøvere, ikke bare gjennom embeter, men også ved bestillinger. En bestillingsmann var først og fremst ikke en embetsmann. Ellers kunne han både ha en overordnet stilling, som overlege, en uavhengig stilling, som lærer, eller en stilling underordnet en embetsmann.<sup>5</sup> Også til de nye tekniske etatene kom bestillingsmenn. Seinere ble tjenestemenn den vanlige betegnelsen.

Slik framstår de offentlig ansatte som et barn av det moderne Norge, men samtidig med ansiktet vendt mot embetsstanden. Den videre utviklingen differensierte. For det første sosialt; merkbart når politi- og brannkonstabler omtaler seg selv som "småfolk" og tjenestemenn av "underklassen".<sup>6</sup> For det andre mellom etatene. De store gruppene offentlige tjenestemenn hadde identifikasjonspunktet sitt i etaten, ikke i staten. Andre, som lærere og sykepleiersker, hadde tyngdepunktet i sin gjerning.

Formålet her er å se om de allikevel har hatt noe til felles. Om det gjennom mylderet av ulike institusjoner, yrkesgrup-

per, oppgaver og sosiale forskjeller kan skimtes noe om det å være offentlig ansatt. Ikke nødvendigvis som felles trekk, men som noe som lar seg gjenfinne i ulike sammenhenger. Formålet her er ikke å gi noe klart svar. Det er heller å åpne et problemområde, og dermed også si noe om de offentlig ansatte kan sies å være et fruktbart forskningsfelt.

### *Offentlig ansatte i historisk forskning*

Et første spørsmål må da bli om de utgjør noe historisk forskningsfelt i det hele tatt.

Svaret blir her, som så ofte ellers, at det avhenger av hva som legges i spørsmålet. Spørres det etter historisk forskning med de offentlig ansatte som *tema* er det heller magert. Men historisk forskning som *omhandler* de offentlig ansatte finnes. Tre hovedfelter kan skilles ut.

For det første har de offentlig ansatte en plass i en del av den generelle historien, spesielt i bindene om sentraladministrasjonens historie for statlige tjenestemenn, jubileumsverket for det kommunale selvstyret og en del lokalhistorie, særlig byhistorie, for de kommunale.

For det andre er offentlig ansatte en viktig del av det som er blitt kalt den nye middelklassen eller mellomlagene. Men det er vanskelig å si seg uenig i påstanden om at mellomlagene utgjør et forsømt felt i norsk historieskriving.<sup>7</sup> På den andre siden finnes her internasjonal, og også nordisk, særlig svensk, forskning å ta utgangspunkt i.<sup>8</sup>

Det tredje feltet dreier seg om enkeltgrupper av offentlig ansatte. Og her finnes materiale: Historiske forskningsarbeider; hovedoppgaver, avhandlinger og artikler. Videre utgjør organisasjonenes jubileumsbøker- og beretninger et omfattende, men nokså varierende materiale. Blant dem finnes framstillinger av høy verdi både av historikere, samfunnsforskere og andre. I løpet av de siste årene har vi og sett de fruktbare resultatene av historikernes profesjonskamp; også de offentlig ansatte har fått sin andel av organisasjonshistorie skrevet av historikere.<sup>9</sup>

Til sammen gis både konkret og oversiktspreget, beskrivende og mer analyserende materiale om offentlig ansatte. Men heller ikke her tematiseres det å være offentlig ansatt.

I tematisk betydning kan dermed offentlig ansatte ikke sies å utgjøre noe egentlig historisk forskningsfelt. Men et forskningsfelt konstitueres ikke nødvendigvis av klare avgrensninger og variabler. Viktigere er interessante sammenhenger og fruktbare problemstillinger. I det som følger

skal jeg presentere noen områder der det synes mulig å finne slike. Jeg kaller dem problemområder, for å understreke at også problemstillingene er foreløpige og undersøkende. Disse vil bli tatt opp:

- de offentlig ansattes bakgrunn og avansementsmuligheter
- kjønnsdimensjonens betydning
- særegenheter ved det offentlige ansettelsesforholdet
- lønnskamp og organisering
- holdninger og politikk.

Det sier seg selv at det som gjøres her ikke kan bli mer enn å pirke litt på hvert felt.

Fokus vil først og fremst være på de store tjenestemannsgruppene; de typiske funksjonærene, uniformsyrkene og grupper som lærere og sykepleiersker. Vanskene med å finne en felles benevning sier sitt om forskjellene mellom disse gruppene - som alle hører med til det vi kan kalle de nye mellomlagene. Akademikere og embetsmenn på den ene siden, offentlige arbeidere på den andre, vil bli trukket inn der det synes fruktbart.

### **Folkelig bakgrunn og avansement**

Første problemområde knyttes til bakgrunn og avansement. Hvor kom de fra de som kom til å fylle de nye offentlige etatene og virksomhetene? Betydde offentlig ansettelse nye veier og nye muligheter for grupper av befolkningen? Vi ser raskt bort fra topp og bunn. Her ble tradisjonelle sosiale forskjeller reproduisert. Toppledelsen kom fra embets- og forretningsstanden, arbeiderne fra arbeiderklassen og underklassen på landsbygda. Mye av anleggsarbeidet, både statlig og kommunalt, ble satt bort til kontraktører. Få arbeidere avanserte til tjenestemenn. For verkstedsarbeidere og andre fagarbeidere framsto det neppe heller som ønskelig.

Hva så med de offentlige tjenestemennene? Svært mange kom fra de brede lag fra den norske landsbygda. Men det var forskjeller.<sup>10</sup> Middelskolen var en viktig barriere mellom klassene. Særlig telegrafetaten krevde middelskole. Det slo ut i rekrutteringa. En tredjedel av de mannlige telegrafistene hadde overklassebakgrunn; de fleste fra embetsstanden. Kravet til middelskole ble bare lempet under høykonjunktur med mangel på arbeidskraft. Tilsvarende gjaldt for kontor- og skrankepersonalet ved postetaten. Lærerne kom fra de



*Lærerne kom fra det brede lag på landsbygda. Ved Kviteseid seminar, Øvre Telemark, var det i 1869 bare mannlige elever, og så godt som alle kom fra bondestanden i distriktet. (Gjengitt etter Skolen 1739-1989, Oslo 1989, med tillatelse av Fylkesmuseet for Telemark og Grenland.)*

brede lag på landsbygda, der mulighetene for middelskole var minimale. Det samme gjorde postbudene og tjenestemennene i de kommunale uniformsyrkene. Heller ikke jernbanen krevde middelskole.

For mange landsbygdungdommer var underoffisersskolen veien til å komme videre. Denne skolen, som ga allmennfag i tillegg til de militære, fremmet også, ble det håpet, en personlighetsutvikling vel egnet til offentlig tjeneste. Både blant lærere, jernbanefolk og lavere postfunksjonærer var innslaget med underoffiserseksamen stort. Også blant kommunale funksjonærer var det mange bondegutter med underoffisersskole. Det gjaldt særlig etater som brannvesen og politi, men også blant sporveispersonale, pleiere på sinnssykehus og i fengsler m.m. Et interessant spørsmål er i hvilken grad og på hvilken måte dette har hatt betydning for oppbyggingen og reglementeringen av de offentlige etatene.

Hvilke karrieremuligheter fikk denne landsbygdungdommen ved å gå inn i det offentlige? Posten hadde i utgangspunktet en todelt struktur: kontor- og skrankepersonale med krav om middelskole, budpersonale uten. Ordningen var etablert etter tysk mønster av administrative årsaker, men fikk ikke fullt gjennomslag. I de mindre byene fløt stillingene over i hverandre. Postbudene på sin side arbeidet sterkt

for å øke mulighetene for avansement, og lyktes i å oppheve middelskolekravet i mellomkrigstida.

Ved jernbanene var det ingen tilsvarende todeling. Middelskole var foretrukket ved ansettelse, men det ble aldri noe krav, og fikk ingen betydning for avansement.<sup>11</sup>

### *Et særtrekk med basis i den norske sosiale strukturen?*

Sammenliknet med Sverige ser det ut til at de indre skillelinjene både i postverket og i jernbaneetaten der var sterkere, og mer formalisert.<sup>12</sup> Ifølge Trond Bergh var også det akademiske innslaget i postetaten både i Sverige, Danmark og andre land langt større enn i Norge. Her ble forsøk på å styrke akademikerinnslaget slått tilbake til fordel for intern prøving og opplæring.<sup>13</sup>

Har vi her en forskjell som er mer enn formell? Kan den, i relativ forstand, homogene norske landsbygdbefolkningen ha brakt inn et større element av likhet i de norske institusjonene - på tross av at de var bygget etter utenlandsk mønster?

Tilsvarende kan gjøres gjeldende for lærerne. Spørsmålet om å skjerpe kravene til lærerutdanning i akademisk retning ble diskutert fra tidlig på 1900-tallet. I et profesjonsperspektiv framsto en slik utvikling som gunstig for økt sosial status. Men det var også, ifølge Gro Hagemann som har skrevet lærernes historie, en annen, og motkulturell strategi: en understreking av bygdekulturen og det særegent norske.<sup>14</sup> Dette har naturligvis sammenheng med lærernes spesielle arbeid og selvforståelse. Men kanskje finnes det også her en tråd som viser hvordan trekk ved den norske sosiale strukturen og mentaliten har vært med på å forme offentlige institusjoner og politikk.

Samtidig ga offentlige etater en sosial løfting. De ga ikke bare livslang forsørgelse, men intern utdanning og avansement. Særlig jernbaneetaten ble preget av opprykk gjennom opplæring og ansiennitet. Andre etater, som telegrafene, kunne ha sterkere innslag av vilkårlighet fra ledelsens side. Sammenliknet med andre virksomheter var allikevel både opplærings- og avansementsmulighetene gode.

Avansement kunne også gå utover etaten. Innenfor brannvesen og politi var de interne mulighetene begrenset. For brann- og politikonstabler ble løsningen ofte å avansere fra etaten til andre stillinger i kommunen. Blant fengselsbestyrere, sunnhetsassistenter og fattigforstandere var det et stort antall tidligere politi- og brannkonstabler. Slik ble

kanskje også egalitære holdninger og verdier formidlet videre oppover til høyere lag kommunale tjenestemenn. Med arbeiderbevegelsens stadig sterkere maktposisjoner, kom politiske holdninger og erfaring fra arbeiderbevegelsen til som en viktig faktor for offentlig avansement. Det kan ha fremmet denne utviklingen ytterligere.

Men rekruttering og classesammensetning har også hatt en kjønns side. Det fører over til det andre problemområdet. Hva har kjønnsdimensjonen betydd for de offentlig ansatte?

### Stengler og åpninger for kvinnene

Fra 1860-tallet gjorde kvinnene sitt inntog i ulike offentlige yrker.<sup>15</sup> Landsskoleloven av 1860 åpnet for ansettelse av lærerinner i småskolen, og i tiårene som kom ble småskolene i økende grad feminisert. To år tidligere hadde Telegrafverket, som et av de første også internasjonalt, fått Stortingets tillatelse til å ta inn kvinnelige funksjonærer som en forsøksordning. Rundt århundreskiftet åpnet også Postverket forsiktig for kvinnelige kontorfunksjonærer.

Hva var bakgrunnen for dette og hva kom det til å bety? Den umiddelbare bakgrunnen var økonomisk. Det må ses i sammenheng med det arbeidskrafttilbudet kvinnene ut-

*Telegrafistkurs i Kristiania i 1890. Undervisningen i Telegrafverket var den første tiden den samme for kvinner og menn, selv om de gikk på atskilte kurs. I årene 1890-93 ble det, som et unntak, holdt tre felleskurs for menn og kvinner.*



gjorde - dannede, ugifte kvinner fra over- og øvre middelklasse som samtidig i økende grad ble betraktet som et forsørgelsesproblem. Dermed hadde også de kvinnelige funksjonærene en sosial bakgrunn som lå klart over de mannlige. Det viste de også at de var klar over.

Kvinnenes høye sosiale status kunne ha virket til en sosial heving av yrkesgruppene, men gjorde det neppe. Heller var det kvinnene som opplevde en sosial deklassering ved å ta arbeid. For, som særlig Gro Hagemann har vist i sin doktoravhandling, virket også kjønnsrelasjonene. Kvinnene var ansatt som spesiell arbeidskraft. Både i skolene og på Telegrafverket hadde de eget lønnsregulativ.

### **Likestillingskampen - og dens begrensninger**

I Postverket ble et tilsvarende forsøk slått tilbake. Postverkets framstøt kom til gal tid. I 1906 fantes en aktiv kvinnesaksbevegelse som var i ferd med å nå sitt mål i stemmerettskampen. Med støtte i den kunne Postverkets kvinner selv reise kampen. Omtrent på samme tid oppnådde lærerinnene, etter flere tiårs kamp, et regulativ der også alderstilleggene var like. Seirene hadde imidlertid sine klare begrensninger. I skolene ble kjønnsforskjellene reproduert i forholdet

*Den nye undervisningsordningen fra 1899, ga de mannlige funksjonærene mulighet for lengre fagutdanning, mens det samtidig ble opprettet assistentstillinger med lavere lønn for etatens kvinnelige personale. I mange år kjempet telegrafistinnene og de kvinnelige assistentene for lik fagutdanning for kvinnelige og mannlige telegrafelever, men først med den nye undervisningsplanen fra 1910 fikk kvinnelige funksjonærer adgang til den videregående fagutdanningen.*



mellom småskolen og storskolen. I telegrafetaten ble lønnsregulativ etter kjønn erstattet av kjønnsbaserte forskjeller med basis i arbeidsprosessen.

Også på et annet felt hadde den aktive likestilingskampen virkning, men med begrensninger: I utgangspunktet var det regnet som selvsagt at bare ugifte kvinner søkte jobb. I Telegrafverket var det reglementsfastet. I 1906 kunne gifte kvinner søke om tillatelse til å fortsette - og fikk det som oftest. Også innenfor skoleverket fikk gifte kvinner gradvis adgang. Men også her lå premisser som ikke lot seg utrydde. Da mellomkrigstida kom med krise og arbeidsløshet kom søkelyset raskt på de gifte kvinnene. Televerket innførte innskrenkninger tidlig på 1920-tallet. Flere Arbeiderpartistyrte kommuner, med Oslo i spissen, vedtok tilsvarende restriksjoner. Innskrenkninger rammet også lærerinnene. Kjønnssrelasjonene lot seg ikke så lett utrydde.

Kort før hadde stillingen vært en annen. Under dyrtida i samband med den første verdenskrig hadde det vært en strøm bort fra de offentlige yrkene på grunn av den dårlige lønnsutviklingen. Arbeidskraftsmangelen tvang mange offentlige etater til å ansette kvinner: Postvesenet, sporveiene, sunnhetskommisjonene, sinnsykehusene. Det meste ble midlertidig, men i noen tilfeller var kvinnene kommet for å bli.

### ***Kjønn som kvalifikasjon***

Det har sammenheng med at kvinnene ikke bare var billig og fleksibel arbeidskraft. De hadde også, som kvinner, spesielle kvalifikasjoner det offentlige hadde behov for. På skolesektoren var det gunstig at de kunne ta seg av den oppdragelsen til "kvinnelighet" som ble ansett som ønskelig.<sup>16</sup> I det første offentlige kvinneyrket var kvinnes kvalifikasjoner mer håndfaste; hvem var bedre egnet som barselkvinner enn kvinner som selv hadde vært igjennom barnefødsler?<sup>17</sup> Her var det ikke overklassens dannede og ugifte kvinner, men gifte kvinner fra det brede lag av folket som var etterspurt. Så gikk det også 3-4 barselkoner på en lærerinnes lønn. Men yrket hvor kvinnes kvalifikasjoner virkelig kom til sin rett var sykepleien.

Sykepleien lå i utgangspunktet nettopp i forlengelsen av det kvinnelige: omsorgsarbeid, men under en klar autoritet. Diakonisseanstaltene, som kom til å bli pionerer i sykepleierutdanning, så seg i en forlengelse av familiesituasjonen: Her kunne de ugifte kvinnene få en naturlig erstatning for

sitt uoppfylte morskall. Men her lå også tanker om å søke og skjære ut et selvstendig yrkesfelt for kvinner. Med utbyggingen av den offentlige omsorgen kom allikevel sykepleiersken lett til å fungere som legens assistent. Slik viste det, som Kari Martinsen oppsummerer, kvinnenes dobbelte omsorgsarbeid både som et springbrett til selvstendighet og en begrensning.<sup>18</sup>

### **Kjønnsdimensjonen i det offentlige**

Hva har kjønnsdimensjonen betydd for de offentlig ansatte? Gro Hagemann har vist hvordan kjønn er en faktor også for å forstå endringer i teknologi og arbeidsorganisering innenfor Televerket på slutten av 1800-tallet.<sup>19</sup> Kvinnenes inntreden i nye yrker i samband med den første verdenskrig ble entydig sett som uttrykk for de offentlige funksjonærenes økonomiske og sosiale tilbakegang. En svensk historiker har understreket den betydningen kvinnenes økende innslag i det offentlige har hatt for å gjøre arbeidernes og funksjonærenes arbeidsvilkår stadig mer like.<sup>20</sup> Om det er riktig at feminisering og proletarisering har gått sammen i det offentlige, er det allikevel viktig, og ikke opplagt, å finne ut hvordan forbindelseslinjer og årsaksforhold har gått. Men det er

*Det yrket hvor kvinnenes kvalifikasjoner virkelig kom til sin rett var i sykepleien. Kvinnene på bildet har nettopp tatt sin eksamen som sykepleiere. De var blant de første her i landet som fikk en verdslig sykepleierutdanning etter at en slik utdanning kom i stand i siste halvdel av 1890-årene. (Bildet er gjengitt fra: Kari Melby: Kall og kamp. Norsk Sykepleierforbunds historie. Oslo 1990. Originalbilde/ Norsk Sykepleierforbund.)*



også et poeng at det offentlige har utgjort et stort mulighetsrom for kvinnene. Både deres kvinnelighet og deres billige arbeidskraft har vært etterspurt. Gjennom det kan også kvinnene ha bidratt til å forme det offentlige ansettelsesforholdet og de offentlige institusjonene.

Det fører over til det tredje problemområdet, selve det offentlige ansettelsesforholdet. Er det trekk ved det som er av spesiell betydning for å forstå de offentlig ansatte?

### **Et særegent forhold til økonomi og politikk**

#### *Trygt og sikkert*

Det offentlige ansettelsesforholdet har, med rette, blitt assosiert særlig med trygghet og sikkerhet. Kjernen i det har vært den faste ansettelsen. Fast ansatte offentlige tjenestemenn var sikret til pensjonen - og også gjennom den. Statsansatte hadde lenge før århundskiftet rettigheter og sikkerhetsmekanismer som privat ansatte snaut kunne drømme om: pensjon, ferie, lønn under sykdom. Kommunene tok etter. Der fikk også mange arbeidere fast ansettelse på samme vilkår.

Reformene i arbeidslivet, sykepenger, ferie, 8-timersdagen, fikk derfor lite å si for de offentlig ansatte. Snarere bidro de til å undergrave det komparative fortrinnet ved det offentlige ansettelsesforholdet. Trygghet og sikkerhet er allikevel fortsatt et fortrinn for offentlig ansatte.

Hva ligger bak? I mange av de offentlige virksomhetene var et fast arbeidsforhold et vilkår for at de nødvendige arbeidskunnskapene og kvalifikasjonene skulle kunne utvikles og videreføres. Særlig gjaldt det jernbanen, der familierekutteringen også kan ses i et slikt lys. Også på de kommunale gassverkene bygde produksjonsprosessen på arbeidskunnskaper ervervet gjennom lang tid. Fordi virksomheten varierte sterkt med sesongene var det ekstra viktig å ha en stamme faste arbeidere. Tilsvarende kan også gjelde for andre offentlige virksomheter.

Men dette forklarer ikke nok. Ifølge Jon Gulowsen er det kanskje like mye byråkratiet i jernbanen som har skapt kvalifikasjonene, som omvendt.<sup>21</sup> I alle fall må det faste ansettelsesforholdet gjennom alle de ulike etatene og virksomhetene føres tilbake på det offentlige selv.

Skal vi forstå det må vi søke røttene. Ofte knyttes det til paternalistiske eller patriarkalske forhold - uttrykkene brukes om hverandre - i de store etatene, som jernbane og post. Men hva ligger i det?

I Sverige foregår det for tiden en diskusjon om hvor de sosialdemokratiske politikerne hentet ideene til "folkhemmet" fra. De paternalistiske brukssamfunnene, der mange av dem vokste opp, er lansert som et utgangspunkt.<sup>22</sup> Statens egen arbeidsgiverpolitikk, en kombinasjon av byråkrati og paternalisme, er lansert som en annen. Den statlige paternalismen var preget av at staten måtte være en mønsterarbeidsgiver. Gjennom velferdsstaten ble dette løftet opp på et høyere nivå.<sup>23</sup>

Uten tvil var tidlige statlige etater preget av paternalistiske relasjoner. Men det gjaldt også andre foretak som ble etablert på den tida. Ifølge Edvard Bull holdt de paternalistiske forholdene seg lenger ved den privateide hovedbanen enn ved statsbanene, som var underlagt sentralstyre og Storting.<sup>24</sup> Det er dermed vanskelig å se at paternalismen bringer oss noe nærmere særegenhetene ved det statlige ansettelsesforholdet.

### *Med embetsmennene som utgangspunkt*

Det er ingen grunn til å gå ut fra at den statlige, og seinere kommunale, ansettelsespolitikken i utgangspunktet fulgte en nøye gjennomtenkt strategi. Sikkert ble den, som så mye annet, formet underveis. Min hypotese er da at ansettelsesvilkårene ble utformet med utgangspunkt i de opprinnelige ansettelsene: embetsmennenes. Embetsmennenes uavsettelighet var et nøkkelpunkt, og et klart mønster for den faste offentlige ansettelsen. Fra bestillingsmennenes side gikk også kravene på størst mulig likhet med embetsmennene. Bl.a. arbeidet de for å oppnå tilnærmet uavsettelighet. Det er også sannsynlig at kommunene modellerte sine ansettelsesforhold etter de statlige.

Mye fulgte av det faste arbeidsforholdet. Pensjon var nødvendig skulle en unngå "Arbeidsstyrkens gradvise Nedgang og Ubrugbargjørelse for sit Formaal" som det het i en innstilling fra Magistratet i Kristiania i 1898.<sup>25</sup> Særlig var en bekymret for grupper som brannmenn og politi, som krevde stor fysisk styrke. Aldersgrensene for ansettelse i ulike etater og stillinger ble satt med henblikk på at det skulle være tid til å samle opp nødvendige poeng for pensjon.

I dette har det nok også ligget elementer av en embetsmannsetikk<sup>26</sup>: De fast ansatte offentlige tjenestemennene var statens trofaste utøvere og tjenere, og var til gjengjeld sikret trygghet og utkomme. Det er nok også riktig at både stat og kommune ønsket å se seg som mønsterarbeidsgiver,

men med varierende innhold og intensitet etter økonomiske og politiske konjunkturer.

### *Hvordan har konjunkturerne truffet?*

Kanskje er det nettopp følsomheten for de politiske konjunkturerne som har gjort det offentlige til en spesiell arbeidsgiver. Kanskje vil derfor også spørsmålet om hvilke saker som slår igjennom og hvilke ikke, følge en annen dynamikk enn hos en privat arbeidsgiver. Det kan bidra til å forklare det paradokset at offentlig ansatte fikk 8-timersdagen før alle andre i en periode da nettopp dette sto sterkt på den politiske dagsordenen; samtidig som skiftarbeidere i spesielle yrker, jernbanepersonale, brannmenn, sykepleiersker og sinnsykepleiere lengre enn de fleste andre måtte vente på regulert arbeidstid og søndagsfri. I alle fall er det her mønstre som er verdt å undersøke.

Særegenhetene ved det offentlige ansettelsesforholdet har også satt sitt preg på lønnskampen. I embetsmannsideologien lå det nok at tjenestemennene skulle ha et utkomme, men ikke at det skulle være godt. Den var ikke utformet med tanke på offentlig ansatte med enkel bakgrunn i underordnede stillinger. Det er også åpenbart at offentlig ansatte i utgangspunktet lå lavt lønnsmessig, også i sammenlikning med privatansatte på tilsvarende nivå. Men problemene lå ikke bare i det offentliges manglende bekymring over tjenestemennenes levestandard. Også de økonomiske konjunkturerne slo annerledes ut for de offentlig ansatte.

I arbeiderbevegelsens historie spiller de økonomiske konjunkturerne en viktig rolle for bevegelsens kampkraft. De ligger bak den offensive holdningen fra århundreskiftet og fram mot 1920, og defensiven i årene som fulgte. For offentlig ansatte får konjunkturerne en langt mindre direkte virkning.

Det har for en del sammenheng med byråkratiet: Mens lønningene i det private nokså raskt ble hevet og senket med konjunkturerne, var det i det offentlige en langt mer omstendelig prosess. Lønnsendringer skulle gjennom en rekke instanser. Innenfor kommunene kunne en vanlig gang være fagstyre, lønnskomite, magistrat, formannskap og kommunestyre. Tilsvarende gjennom staten til departement og Storting. Ofte måtte forslagene flere ganger fram og tilbake mellom disse instansene. Dessuten ville endringer for en gruppe raskt få følger for andre, og kreve en total gjennom-

gang av lønnskasser eller regulativer. I perioder med rask prisstigning, som under og etter den første verdenskrig, var det dermed helt umulig å holde følge. Omvendt gikk det seinere å regulere nedover i dårlige tider. Viktig her er naturligvis også de fast ansatte offentlige tjenestemennenes vern mot arbeidsløshet.

Det kan dermed virke som offentlig ansatte sammenliknet med private i en viss utstrekning har beveget seg mot konjunktorene. Det må ha skapt et problematisk utgangspunkt for faglig kamp, for vilkårene for den var naturligvis best under gode konjunkturer.

Men konjunktorene dempes også av de offentlige institusjonenes politiske karakter. Raskere enn andre steder kan økonomiske mekanismer modifiseres av politiske. Heller ikke på arbeidsmarkedet virker derfor alltid forholdet mellom tilbud og etterspørsel direkte. Åsmund Seip har vist hvordan lektorene opplevde at mangel på arbeidskraft ikke styrket, men undergravde deres stilling på arbeidsmarkedet. Istedet for å sørge for rekruttering tok departementet i bruk erstatninger uten lektorenes utdanning. Han knytter det til et

*Avgangsklassen ved en skole i Kristiansund i 1913. I de to bakre rekkene har klassens lærere tatt oppstilling sammen med rektor. Kaare Fostervoll, som selv ble lærer og rektor, og senere statsråd og kringkastingssjef, står midt på bildet i annen rekke.*



viktig trekk ved det offentlige arbeidsmarkedet: Det er ikke de som mottar tjenestene som betaler lønningene. Det offentlige arbeidsmarkedet har også en finansieringsside, der politikk og politisk press kommer inn.<sup>27</sup> Det understreker de offentlig ansattes nære tilknytning til de politiske konjunktorene.

Dette har lagt spesielle rammer for de offentlig ansattes lønnskamp og strategier. Men det kan ikke ses isolert. For de offentlig ansatte har også, mer eller mindre direkte, blitt trukket inn i det magnetiske kraftfeltet arbeiderbevegelsen har utgjort. Endelig har de vært preget av de sterke indre sosiale spenningene og, særlig for de sosialt høyeste gruppene, av bakgrunnen i embetsmannsideologien. Hvordan har dette virket sammen på de offentlig ansattes lønnsstrategier og organisering? Det utgjør det fjerde problemfeltet.

### **Petisjoner, fagforeningskamp og profesjonskamp**

I utgangspunktet kan en spørre om de svært ulike foreningene for offentlig ansatte med rimelighet alle kan betegnes som fagforeninger. I Sverige er det diskutert om de tidlige tjenestemannsforeningene ikke bør karakteriseres som "kameratforeninger" heller enn fagforeninger.<sup>28</sup> Mot er det argumentert med at også disse, på tross av ofte diffuse målsettinger, vesentlig var innrettet som fagforeninger, på lønns- og arbeidsforhold.<sup>29</sup> Tilsvarende analyser er ikke gjort for Norge. Men jeg ser ingen grunn til å forutsette en grunnleggende forskjell, f.eks. mellom arbeider- og funksjonærforeninger, eller medlemskap eller ikke i LO, i utgangspunktet.

Generelt kan det vel sies at det fra forskning med utgangspunkt i arbeiderbevegelsen har vært en tendens til å se funksjonærenes organisasjoner ut fra arbeiderorganisasjonenes premisser. På den andre side har profesjoner, av profesjons-sosiologer og profesjonene selv, ofte blitt sett som yrker med iboende egenskaper som gjør profesjonsorganisasjonene kvalitativt forskjellige fra fagorganisasjoner.<sup>30</sup> I dag fokuseres mer på profesjonalisering som én strategi blant flere for å sikre en yrkesgruppes interesser.<sup>31</sup> Spørsmålet blir da hva slags virkemidler offentlig ansatte tok i bruk for å fremme sine interesser, og hva det forteller om de offentlig ansatte selv. Offentlig ansatte arbeidere ble raskt fanget inn av arbeiderbevegelsen og preget av dens utvikling. Men hva med funksjonærene?

### *Petisjonenes tid*

1890-årene og tiåret etter århundreskiftet utgjør de store organisasjonsbølgene blant offentlig ansatte. Det gjelder både offentlig ansatte arbeidere, uniformsyrkene, funksjonærer, lærere og sykepleiersker og embetsmenn. Også ellers var dette år for organisasjonsvirksomhet og det kan være vanskelig å skille ut hvilke spesielle krefter som virket for de offentlig ansatte. Men det er grunn til å tro at de politiske brytningene på slutten av århundret virket spesielt sterkt. Særlig er det tydelig i kommunestyrene der først Venstre og så Arbeiderpartiet drev overbudspolitikken både når det gjaldt kommunalisering og bedring av kommunalt ansattes vilkår. Blant den tradisjonelle eliten, embetsmennene, var kanskje reaksjonen en annen, men virkningen var den samme: Den staten de hadde identifisert seg med var i ferd med å endres.

Forholdet mellom stat og embetsmenn hadde, slik Thomas Wyller formulerer det, vært preget av en fellesideologi: Staten var bærer av fellesinteressene på samme måte som embetsmennene som representerte staten - ja selv var staten. Interessemotsetninger var utenkelig.<sup>32</sup>

For andre grupper var nok sprikene tydeligere. Men mange bestillingsmenn hadde sitt blikk vendt mot embetsmennene med tanke på egen framtid og var innstilt på å tenke som dem. Hvor langt embetsmannsideologien trengte nedover i lagene er vanskelig å si. Men den var neppe uten virkning. Den kunne også gis en mer moderne form: i vårt nyvundne demokrati representerte de folkevalgte organene allmennviljen. Måtte en ikke stole på at den også ville sørge for det beste for tjenestemennene? Enheten med det offentlige markerte også en avgrensning mot arbeiderklassen.

Organisasjonsbevegelsen fra 1890 representerte et første, men ikke nødvendigvis klart, brudd med oppfatningen om identiske interesser. Den betydde også at offentlig ansatte på alle nivå, og i tråd med assosiasjonsånden, begynte å forstå betydningen av å opptre kollektivt. Det var petisjonene og den politiske lobbyvirksomhetens tid.

Sett i ettertid har de "høflige andragender" framtrådt som nokså ynkelige. Allikevel var det et viktig skritt, for gjennom dem ble yrkesgruppens, eller standens, interesser i forhold til det offentlige markert. De offentlig ansatte hadde her en rett og mulighet som ikke var de private til del. Det samme gjaldt politisk lobbying. En videreføring av det ble også forsøkt: å gå inn i arbeidsgiverforholdet som rep-

representant for tjenestemanns- eller yrkesinteressene gjennom egne lister til valgene.

Slik hadde de offentlig ansatte, mer enn andre, muligheter til å hevde sine interesser, og det uten at interesseremotsetningene til det offentlige trengte å bli formulert for sterkt. Når dette raskt ble utilstrekkelig, må det ses i sammenheng med de skjellsettende årene fra århundreskiftet til 1920.

### ***Funksjonærenes fall***

Den lange høykonjunkturen med industrialisering og modernisering fra 1905, krigstida med dyrtid og varemangel og den korte, men hektiske høykonjunkturen etter krigen hadde et fellestrekk for de offentlige funksjonærene: Absolutt utarming, og klar tilbakegang sammenliknet med arbeiderne. Det samme skjedde i en rekke andre vestlige land.<sup>33</sup>

Det dreide seg ikke bare om en nedgang i levestandard som i høy grad var følbar. Det var en trussel mot funksjonærenes sosiale identitet. En viktig del av de offentlige funksjonærenes selvforståelse lå nettopp i at det krevdes mer av dem enn av en "alminnelig kroppsarbeider."<sup>34</sup> Derfor måtte også standarden være høyere. Også blant embetsmennene var jammeren unison. Som Thomas Wyller formulerer det:

*Kristiania Postbudforening deltar i 1. mai-demonstrasjonen 1917 med krav om lønnsreguleringer og dyrtidstillegg. Kravet om dyrtidstillegg kom unisont fra alle deler av stats-tjenesten, og det var dette kravet som framfor noe annet kom til å utløse en mer samlet og samordnet opptreden av denne gruppen lønns-takere.*



Embetsmennene hadde alt mistet sin sosiale status. Nå mistet de også "sitt økonomiske fotfeste."<sup>35</sup>

Utviklingen betydde at troen på identiske interesser mellom det offentlige og funksjonærene gikk tapt for alltid. Den må ses i sammenheng med at endringene ikke bare dreide seg om det umiddelbare fallet i levestandard og status.

Embetsmennene hadde alt følt de tradisjonelt akademiske yrkenes svekkede status. For tjenestemennene var problemet enda mer grunnleggende. Tjenestemennenes arbeid var i ferd med å endre seg fra variert arbeid i nær tilknytning til arbeidsgiveren, til enkelt, formalisert og rutinepreget arbeid som lønsmottaker.<sup>36</sup> Utviklingen viste seg tydelig i tall. I 1875 arbeidet 2 300 embetsmenn og 10 400 bestillingsmenn i offentlig tjeneste. I 1910 var tallet på embetsmenn omtrent uforandret - 2 800, mens tallet på bestillingsmenn var økt til 30 000. Å avansere til embetsmann var ikke lenger noe realistisk mål.<sup>37</sup> Funksjonærene oppfattet sjøl at de var blitt "en masse og spørsmålet ligger i dets karakter som masseproblem".<sup>38</sup>

Slik må omkalfatringen i funksjonærnes levekår og innstilling disse årene også knyttes til grunnleggende samfunnsendringer. Det var den nye middelstanden som måtte finne sin identitet. Virkeligheten de fant seg i var ikke bare preget av deres egen degradering, men også av arbeiderbevegelsens frammarsj. Mens de gikk tilbake, gikk arbeiderne fram. Funksjonærene måtte trekke konsekvensene av det. "Bestillingsmannsideologien" måtte legges vekk til fordel for et "organisasjonssamfunnssyn", som det het.<sup>39</sup>

### *Hvorfor til LO?*

Hvorfor endte så mange av de norske funksjonærene i LO? Funksjonærenes inntreden i Kommuneforbundet framheves som unik. Det begynte med sammenslutningen med Kommunale Tjenestemenns Landsforbund i 1923. Fenomenet er tolket ulikt av historikere. Dels er det lagt vekt på enkeltpersoners anstrengelser, dels er det knyttet til særegenheter ved den norske sosiale strukturen.<sup>40</sup> Begge deler er riktig, men ikke isolert. Tilslutningen skyldtes i stor utstrekning enkeltpersoners innsats, og ikke minst radikalismen og samholdet i det særegene funksjonærmiljøet i Trondheim. De aller fleste kommunale funksjonærene ble stående utenfor i første omgang. At så mange av dem seinere kom til, tyder allikevel på at det var et grunnlag. Det

bør også nevnes at en rekke av de etatsforbundene som ble stående utenfor eller først i etterkrigstida kom med, var nær innmelding i mellomkrigstida. I alle fall i to av dem, Postmannslaget (kontor- og skrankepersonalets forbund), og Tolltjenestemannsforbundet var det flertall for innmelding.<sup>41</sup> Selvpålagte krav om kvalifisert flertall gjorde allikevel at det ikke ble noe av.

De norske funksjonærenes sterke tilslutning til LO kan ses i sammenheng med særegenheter i den norske sosiale strukturen og egalitære tradisjoner. Kontrasten er stor til Sverige, der de offentlige tjenestemennene ble samlet i et eget forbund utenfor, men ikke i kampstilling til den svenske fagorganisasjonen. Men også det svenske eksemplet framholdes som unikt.<sup>42</sup> Av europeiske land framheves særlig Frankrike som et land der arbeidere og lavere funksjonærer er tett integrert i fagorganisasjonen.<sup>43</sup> Åpenbart trenges både grundigere komparative studier og flerformidlingsledd før vi kan si nøyaktig hva det norske eksemplet betyr.

### *Skiftende syn på aksepterte virkemidler*

To ting kan allikevel sies sikkert. LO utøvde stor tiltrekningskraft. Og LO splittet.

Hva tiltrakk og hva splittet? Først og fremst var det LOs styrke og resultater som tiltrakk. Noen få av drivkreftene blant de kommunale tjenestemennene, var også overbeviste sosialister. Men for de fleste var LOs faglige tyngde avgjørende.

Hva splittet? Neppe prioriteringen av lønnskampen. Tidligere hadde mange funksjonærer, som lærerne, følt seg forpliktet til å begrunne lønnskravene sine med allmennhetens interesser. Det var ikke lenger nødvendig. Politiembetsmennenes Landsforening stilte lønnskravene klart fra stiftelsen i 1908.<sup>44</sup> I 1923 dannet forbund utenfor LO en sammenslutning kalt Statstjenestemannsforbundet, seinere forløper for STAFO. Formålet skulle være å fremme "standens økonomiske, faglige og sosiale interesser." - i den rekkefølgen.<sup>45</sup> Lønnskampen var anerkjent.

Når det gjaldt virkemidler var det nok større forskjeller. Streik føltes skremmende og fremmed for mange. Men noe annet var å avskjære muligheten. I 1909 ble "Norges bestillingsmænds centralstyre" stiftet som et forsøk på å samle offentlige funksjonærer. I en av formålsparagrafene ble det gjort klart at organisasjoner som kunne tenke seg streik som

virkemiddel, ikke kunne være med. Det ble, ifølge Lars Thue, som særlig har tatt for seg de kontoransattes organisering, antakelig organisasjonens skjebne.<sup>46</sup> Polititjenestemennene reagerte og en rekke av uniformsforbundene, Brannfunksjonærforbundet, Jernbaneforbundet, Lensmennenes landsforening og Norges Postforbund nektet tilslutning.

Holdningene til streik var altså ulik blant de offentlige tjenestemennene. Skillelinjene ser ut til å ha gått mellom uniformsyrkene og kontoryrkene. Kanskje dreide det seg om tradisjoner og kultur, mer enn prinsipper. I 1917 diskuterte funksjonærene i Telegrafverket å gå inn for masseoppsigelser istedet for streik. Begrunnelsen var at masseoppsigelsene "ikke har noget av streikens brutalitet i sig."<sup>47</sup> Etterkrigstidas streikebevegelse viser vel at dette nå har tapt sin betydning.

*Da Kristiania Brandkorpsforening skaffet seg fane i 1919, nektet brannsjefen folkene å gå under fanen i uniform. Uenighet om tilslutning til Kommuneforbundet og LO førte til at den gamle Brandkorpsforeningen i 1925 ble splittet i to foreninger, med påfølgende navnestrid og fane-strid. På bildet er Oslo Brannitjenestemenns forening på vei ut fra den gamle hovedbrannstasjonen med sin nye fane for å delta i 1. mai-demonstrasjonen i 1933.*



I forlengelsen av Bestillingsmannsstyrets mislykkede streikeforbud går det allikevel en linje for en alternativ, mindre kamppreget, faglig strategi. Slik krevde funksjonærene utenfor LO ikke avtalerett, men forhandlingsrett.<sup>48</sup>

En ny giv kom på 1950-tallet. Igjen hadde funksjonærenes levestandard sunket i forhold til arbeidernes. Samtidig økte de i antall, og nå la det grunnlag for en ny selvbevissthet. Bl.a. gjennom Funksjonærenes Sentralorganisasjon ble

en ideologisk ramme forsøkt utpenslet. Det ble understreket at funksjonærene nok var lønnstakere, men også en egen klasse. De identifiserte seg mer med bedriften, og var mer forsiktige i sin faglige kamp. I stedet for LOs "solidariske lønnspolitikk" satte de differensiering, basert på avansement og dyktighet.<sup>49</sup> Denne funksjonærideologien hadde allikevel et begrenset nedslagsfelt. En ny kampsak ble reist med organisasjonsfriheten; arbeiderbevegelsens gamle sak, men nå rettet mot den selv. På slutten av 1920- og begynnelsen av 1930-tallet hadde statsansatte funksjonærer, i og utenfor LO, ført felles kamp for forhandlingsrett og vunnet. Nå krevde funksjonærorganisasjonene utenfor LO forhandlings- og avtalerett med Arbeiderparti-styrte kommuner under samme banner. I 1964 gikk de tidligere så forsiktige funksjonærene til streik mot Trondheim kommune for samme sak. Lars Thue formulerer paradokset slik: I kampen mot arbeiderbevegelsens representanter i kommunen nærmet funksjonærene seg den samme arbeiderbevegelsen.<sup>50</sup>

Kanskje viser dette først og fremst hvordan striden mellom organisasjonene var blitt en selvstendig kraft. Det gjør det vanskelig å gripe virkelige forskjeller i mentalitet og kultur. En forståelse av de ulike gruppene offentlig ansattes selvforståelse og strategier vil derfor måtte ta utgangspunkt i etater, arbeidsrelasjoner, bakgrunn og sosiale status, og samtidig søke å finne ut hvordan krav og ønsker har blitt kanalisert gjennom og omformet av organisasjonene, og igjen av konflikten mellom dem. Kanskje er det spesielt interessant å se hva LO-tilknytningen har betydd for de offentlig ansatte, fordi organisasjonens strategier var utformet ut fra de privatansattes vilkår.

### *Profesjonskampen og dens grenser*

Noen grupper offentlig ansatte har fulgt andre strategier. De har i større grad tatt utgangspunkt i sitt yrke, og ført kampen derfra. Noen lyktes, andre ikke.<sup>51</sup> Sykepleierskene lyktes, ikke lektorene. Felles for dem var at de, i motsetning til de fleste andre offentlig ansatte, etablerte sine organisasjoner restriktivt ut fra utdanningskriterier. Som profesjonsbyggere arbeidet de for statlig beskyttelse for at bare de med den foreskrevne utdanningen, for lektorene embetseksamen, for sykepleiersker 3-årig sykepleieskole, skulle få rett til yrket. Begge oppnådde også det; lektorene alt i 1905, sykepleierskene i 1948.

Kontrollen over eksklusiv kunnskap er et viktig vilkår

for en profesjon. Sykepleierskene har opprettholdt og videreutviklet sin, gjennom kontroll over utdanningen og ved å gjøre sykepleie til universitetsfag. Samtidig ble lektorenes undergravd gjennom pedagogikkens og skolesituasjonens økende betydning, på bekostning av de tradisjonelle skolefagene. Men kanskje er to andre faktorer viktigere i vår sammenheng.

Det første er betydningen av å være i takt med staten. Lektorene representerte det motsatte av Arbeiderpartiets skolepolitiske visjoner, demokratisering gjennom enhetsskolen. Derimot falt Arbeiderpartiets visjoner sammen med lærernes. Gjennom sin tilknytning til disse, og med faget pedagogikk som nytt kunnskapsgrunnlag, var det lærerne som vant fram på bekostning av lektorene.

For sykepleierskene er forholdet mer komplisert. De har måttet kjempe for sitt, men har ikke på samme måte som lektorene kommet på kant med de grunnleggende politiske visjonene. Kombinasjonen av sykepleiermangel og fronten mot videre utdanning av hjelpepleiere representerer imidlertid en fortsatt utfordring. Konklusjonen så langt må være at det er rom for, men også finnes grenser for faglig profesjonskamp innen det offentlige.

Men det har også en annen side. I klassisk profesjonsteori er profesjonenes *raison d'être* deres forhold til klientene. Det er service-idealet som først og fremst rettferdiggjør profesjonell status.<sup>52</sup> Dette idealet, som riktignok stammer fra en tid med sterk idealisering av profesjonene, har likevel et poeng: Betydningen av sambandet mellom yrke og utdanning faller bort hvis utdanningen ikke er den som tilfredsstiller klientens behov. Det var med på å undergrave lektorenes kamp. For når disiplinproblemer og utviklingen av elevenes personlighet ble sett som viktigst i skolen, ble også lektorenes akademiske utdanning mindre verdt. Et tilsvarende problem er reist innen sykepleien: Har sykepleierskenes viktigste kunnskaper, de erfaringsbaserte kunnskapene knyttet til omsorg, forsvunnet i dragsuget av den profesjonaliserte og teoretiske utdanningen?

Kanskje er offentlig ansatte profesjoner spesielt sårbare for slik kritikk. Kanskje er de dermed også mindre suverene overfor klientene enn private. I så fall kan det bringe en ny dimensjon til virkningene av privatisering.

Offentlig ansattes relasjoner til publikum åpner for det siste problemfeltet: Finnes det spesielle holdninger og verdier blant offentlig ansatte?

### **Etatsidentifikasjon, samfunnsengasjement og politikk**

Embetsmennene representerte staten, de sentrale kommunale tjenestemennene kommunen. Men for de fleste offentlig ansatte må utgangspunktet for identifikasjon knyttes til etaten, ikke som byråkratisk organ, men som virksomhet. Slik har både lærernes og sykepleierskenes gjerning tradisjonelt vært knyttet til kallstanken; gjerningen de skal utøve i å forme unge eller vise syke omsorg. Men er kallstanken begrenset til disse? Jon Gulowsen knytter kallstanken også til jernbanepersonalet: Jernbanens tjenestemenn identifiserer seg med jernbanen som en samfunnsnyttig institusjon, og ønsker å gjøre sitt til at den kan fungere.<sup>53</sup> I den sammenhengen må også korpsånden forstås: identifikasjon med og interesse for etaten og dens virksomhet, service-innstilling overfor publikum, nære sosiale bånd innad.<sup>54</sup> Samme forhold kan sikkert, om i varierende grad, gjøres gjeldende for andre offentlige etater: i alle fall brannvesen, politi og sporveien. I en sosiologisk undersøkelse er offentlige veiarbeideres holdninger til arbeidet sitt karakterisert som "maskulin omsorgsrasjonalitet."<sup>55</sup>

### ***Uniformen***

Interessant i denne sammenhengen er *uniformen*. Sykepleierskenes drakt og emblem symboliserte sykepleierkallet og representerte idealet for den tekkelige, ikke pyntesyke, pleieren. Men samtidig markerte det skillet til de uten utdanning.<sup>56</sup> Tilsvarende dobbeltrolle har jernbanepersonalets uniform hatt. Den viste overfor publikum at de virkelig representerte etaten utad. Men den var samtidig et uttrykk for den sosiale løftingen tjenesten på jernbanen betydde for mange. Derfor ble uniformen også brukt utenom tjenesten, ved ekteskap, i selskaperlig samvær og på høytidsdager.<sup>57</sup> Både blant jernbanepersonalet, og andre, som brannmenn og politi, var uniformens utseende svært viktig. Detaljer i utformingen kunne diskuteres i timesvis på landsmøter. På den bakgrunnen kan en også forstå den voldsomme reaksjonen det vakte da en del kommuner innførte nummer på uniformene til politi, brannkonstabler og sporveisfunksjonærer. Tiltaket skulle gjøre det lettere for publikum å klage på enkeltfunksjonærer. Men gjennom det ble funksjonærenes underordnethet også markert overfor publikum, nettopp i det som skulle markere standens status og oppgaver. Mer enn noe annet var dette gjenstand for kamp og protester, særlig fra sporveisbetjeningen, til det lyktes å avskaffe

nummerne gjennom masseaksjoner etter den første verdenskrig.<sup>58</sup> Bruk, utforming, hold og betaling av uniformer er et utgangspunkt for interessante innblikk i sosiale og kulturelle forhold innen etatene, og forskjeller mellom dem, som ennå er lite utnyttet.

### ***Samfunnsengasjement***

Etatsidentifikasjon har gitt samfunnsengasjement med utgangspunkt i etaten og dens virksomheten. Slik har politiet sett byen i et ro og orden-perspektiv. Derfor hadde Trondheims-politiet, alltid radikalt og med i LO sammen med de andre Trondheims-funksjonærene, ingen problemer med å bli satt til å stoppe demonstrasjonene i Trondheim i samband med Sulitjelma-affæren.<sup>59</sup> Først når etatsidentifikasjonen kom i konflikt med normer for solidarisk opptreden, i krav om beskyttelse av streikebrytere o.l., oppsto protester og motsetninger. Etatsidentifikasjon kan så igjen bli utgangspunkt for et mer omfattende politisk engasjement. Slik har kampen om NSB på 1980-tallet brakt jernbanepersonalet i sterkt engasjement for miljø.<sup>60</sup> Det har brakt dem i motsetning til politikerne, og på parti med krefter som sikkert tidligere sto dem fjernt. Denne typen engasjement har vanligvis blitt forbundet med profesjonene, men finnes også hos arbeidergrupper med selvstendig og sterk stilling i forhold til publikum. Nettopp på grunn av publikumstilknytningen er det grunn til å tro at den er spesielt utbredt blant offentlig ansatte. Et interessant spørsmål er hvor dypt slike holdninger går; hvor raskt de skifter med yrkets eller etatens interesser.

### ***Offentlig ansatte og politikk***

Et videre spørsmål er om offentlig ansatte også utvikler spesielt omfattende politisk interesse, eller spesielle holdninger til politikk. Sivert Langholms undersøkelse fra Kristiania-valgene i 1868<sup>61</sup> viser at offentlig ansatte var klart overrepresentert når det gjaldt valgdeltakelse. Det gjaldt på alle nivåer av dem som hadde stemmerett. Viktigste skille gikk hverken mellom status eller inntekt, men mellom sentrale og perifere etater. Men hva lå bak? Langholm stiller det åpent: Det kunne være uttrykk for kjennskap til det politiske systemet, og følelsen av å eie det. Det kunne, fra tjenestemennenes side, ses som en reproduksjon av de rådende normene. Men det kunne også, i noen tilfeller, være en opposisjonell handling.



*Streikevakter forsøker å stoppe en av provisoriske bilrutene som ble satt opp i Kristiania under sporveisstreiken vinteren 1920. Streiken, som varte i 10 uker, fra 12. januar til 23. mars, gjaldt krav om forbedring av lønnsregulativet for sporveispersonalet.*

Beretninger og oversikter tyder på at offentlig ansatte har fortsatt å ha et relativt sterkt politisk engasjement. Det gjelder også offentlige arbeidere. En analyse av engelske gassverksarbeidere fram til 1914 peker på det samme.<sup>62</sup> Men hva har preget innhold og retning? Hva har politikken vært for offentlige ansatte?

For det første har politikk vært klassepolitikk med basis i tradisjonelle holdninger. De kunne bli spesielt viktige i etater der ulike sosiale grupper støtte sammen. Slik holdt f.eks. telegrafistinnene fast på Høyre, mens de mannlige telegrafistene i større grad stemte Venstre. Lærerne holdt fast på Venstre, også etter den første verdenskrig, som mest overensstemmende med lærerrollen.

For det andre har politikk vært fagforeningspolitikk. Alle lag offentlig ansatte fremmet sine krav gjennom lobbyvirksomhet. Det skapte kontakt, og sikkert også bånd. De kommunale tjenestemennene rundt århundreskiftet kunne oppleve at først Venstre, så Arbeiderpartiet, søkte å markere seg ved å fremme deres krav. Det kunne ikke unngå å gjøre inntrykk. Omvendt opplevde de offentlig ansatte antakelig lønnsnedslagene i mellomkrigstida som politiske initiativer, mer enn konjunkturbestemte. Det var vedtak om nedskjæringer fra de borgerlige partiene som utløste de største lønnskonfliktene i staten. Også det måtte gjøre inntrykk.

For det tredje har politikk vært etatens- og i en viss forstand statens interesser. I Posten holdt de seg tradisjonelt til Høyre, som et parti i tråd med moderne næringsvirksomhet. De svingte over til Arbeiderpartiet da Høyre i 1920-årene gikk inn for sparing. Det er grunn til å tro at ikke bare etatens interesser, men også kommunalisering og en sterk stat har vært viktige verdier for offentlig ansatte. Kan det også pekes på en tendens til å svinge i retning av de politiske makthaverne - i alle fall i den grad de representerer en sterk stat? Jürgen Kocka har pekt på at offentlig ansatte, også innenfor jernbane, post, gass-og vannverk spilte en påfallende stor rolle i de nazistiske bedriftsorganene mellom 1929 og 1933.<sup>63</sup> Her er det kanskje mulig å nøste opp interessante sammenhenger.

I Norge har på et vis alle disse faktorene virket sammen - i retning Arbeiderpartiet. Hva skjer når privatisering øker og velferdsstaten avvikles - også med Arbeiderpartiets velsignelse? Vil de offentlig ansatte holde fast ved velferdsstaten og gjennom det, antakelig bli politisk radikalisert? Eller vil de, som lojale bestillingsmenn, følge med dit makthaverne staker ut kursen? Vil kjønns- og sosialt baserte forskjeller igjen spille inn? For de som vil studere hvordan politiske holdninger og tilknytninger utvikles utgjør uten tvil offentlig ansatte et spennende felt.

### Avslutning

Offentlig ansatte har på flere områder vilkår som er annerledes enn privatansatte. Analyser, både av relasjonene i arbeidslivet og fagorganisering har vanligvis tatt utgangspunkt i de privatansattes forhold. Her har jeg pekt på felt hvor både selve ansettelsesforholdet, og vilkårene for kamp og organisering har vært annerledes for de offentlig ansatte. Jeg har antydnet hvordan også holdninger og verdier kan ha tatt preg av det. Endelig kan de offentlig ansatte sjøl ha satt sitt preg på de offentlige institusjonene, og gjennom det bidratt til det som kalles den norske "Sonderweg".

Innenfor dette feltet har en del problemstillinger blitt reist og sluppet. Forhåpentlig nok til å vise at de offentlig ansatte både er og bør være et fruktbart historisk forskningsfelt.

### Noter

- 1 Artikkelen utgjør, med små endringer, obligatorisk prøveforelesning til dr.art.graden holdt i Bergen 9.9.1993.

- 2 Jens Arup Seip: *Fra embetsmannsstat til ettpartistat. I: To linjer i norsk historie.* Oslo/Bergen/Stavanger/Tromsø 1987, s. 17.
- 3 Edgeir Benum: *Sentraladministrasjonens historie, bd.2, 1845-1884,* Oslo 1979, s.267.
- 4 Edgeir Benum: *The growth of professional administration in Norway in the late 19th century. I: Bericht ber das 2. deutsch-norwegische Historikertreffen in Bonn. Mai 1987.* NAVF, s. 46.
- 5 Sivert Langholm: *Elitenes valg. Sosial avstand og politisk oppslutning blant Christianiavelgerne i 1868,* Oslo/Bergen/Stavanger/Tromsø 1984, s.95.
- 6 Anker Olsen: *Oslo Brandkorpsforening gjennom 50 år, 1894-1944,* Oslo 1946, Sigurd Senje: *Politimannen i Oslo - hans kamp og historie.* Oslo 1954.
- 7 Jan Eivind Myhre: *Finding the middle-class. Norway in a comparative perspective.* Paper til instituttseminar ved Historisk institutt, Universitetet i Oslo, 1993.
- 8 F.eks. Tom Ericsson: *Den andra fackföreningsrörelsen. Tjänstemän och tjänstemannaorganisationer i Sverige före förste världskriget.* Umeå 1983 og Tommy Nilsson: *Från kamratföreningar till facklig rörelse. De svenska tjänstemännens organisationsutveckling 1900-1980.* Lund 1985.
- 9 Det er denne forskningen som utgjør det viktigste grunnlaget for denne artikkelen. Referanser gis underveis.
- 10 Avsnittene som følger bygger særlig på: Erling Strømberg: *Telegrafistene 1855 - ca. 1890. En gruppe offentlige funksjonærer vokser fram.* Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1977; Aage Lunde: *Det norske jernbanepersonale 1854-1914. Sosialhistoriske undersøkelser,* Oslo 1969; Trond Bergh: *Postvesenets underklasser i Norge. Hovedlinjer i Norsk Postforbunds historie,* Oslo 1989; Trond Bergh: *Lønnskamp og etatspolitikk. Den norske Postorganisasjon 100 år,* Oslo 1985; Gro Hagemann: *Skolefolk. Lærernes historie i Norge,* Oslo 1992; Utseth, Sverre: *Trondheimspolitiet gjennom tusen år,* Trondheim 1946; Senje 1954; Sigurd Senje: *Norsk Politiforbund gjennom 50 år, 1905-1955,* Oslo 1955; Anker Olsen 1946 og Arne Ording: *Oslo Sporveisbetjenings organisasjoner gjennom 50 år,* Oslo 1934.
- 11 Lunde 1969, s. 187-189.
- 12 Lasse Kvarnström: *Det statliga broderskapet. Byråkrati, patriarkalism och broderskap vid Statens Järnvägar och Postverket i början av 1900-talet.* Paper til Den 4. nordiske historiske arbeidslivskonferansen 1993.
- 13 Bergh 1985, s.42.
- 14 Hagemann 1992, s.122-123.
- 15 De avsnittene som følger bygger i stor utstrekning på: Gro Hagemann: *Lavtlønnsyrker blir til. Kvinnearbeid og kjønnskillier i søm og telekommunikasjon 1870-1940,* Doktorgradsavhandling, Oslo 1988; Hagemann 1992 og Bergh 1985.
- 16 Hagemann 1992, s.76.
- 17 Om barselkvinner: Kristina Kjærheim: *Mellom kloke koner og hvitkleddede menn. Jordmorvesenet på 1800-tallet,* Oslo 1987.
- 18 Kari Martinsen: *Sykepleiens historie. Freidige og uforsagte diakonisser. Et omsorgsyrke vokser fram, 1860 - 1905,* Oslo 1984, s.312, 319.
- 19 Hagemann 1987, s.523 ff.
- 20 Nilsson 1985, s.25.
- 21 Jon Gulowsen: *Kvalifikasjoner og arbeidermakt. Samlet og sterk eller splittet og svak?* Oslo/Bergen/Stavanger/Tromsø 1987, s.71.
- 22 Maths Isacson: *Bruket och folkhemmet, I: Häftet för kritiska studier 2/1991.*
- 23 Kvarnström 1993.
- 24 Edvard Bull: *Da jernbaneetaten ble til (1941) I: Retten til en fortid,* Oslo/

- Bergen/Tromsø 1981, s.226.
- 25 Kristiania kommunale aktstykker, sak 48/1898.
- 26 Jfr. Nilsson 1985, s.80.
- 27 Åsmund Arup Seip: *Lektorene. Profesjon, organisasjon og politikk 1890-1980*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1990, s.122.
- 28 Nilsson 1985.
- 29 Ericsson 1983, s.137.
- 30 F.eks. Geoffrey Millerson: *The Qualifying Associations. A Study in Professionalization*. London 1964.
- 31 Åsmund Arup Seip: Anmeldelse av Kari Melby (note 51), *Historisk Tidsskrift* 3/1991.
- 32 Thomas Chr. Wyller: *Landsforbund og lønnskamp. En studie av Embetsmennenes Landsforbund 1918-68*. Oslo 1970, s.12.
- 33 Anthony Giddens: *The Class Structure of the Advanced Societies*, London 1973, s.179.
- 34 Lars Henrik Bjørgum: *Kommunefunksjonærene: Organisasjon - "bevissthet" sett i lys av Kommunale Tjenestemenns Landsforbunds forløpere - og utvikling fram til ca. 1923*. Hovedoppgave i historie, Oslo 1978.
- 35 Wyller 1970, s.16.
- 36 Ericsson 1983, s.136.
- 37 Lars Thue: *Fra bestillingsmannsforening til moderne fagforbund. Kommunalsattets Fellesorganisasjon 1936-1986*. Oslo 1986, s.15.
- 38 *Vor By* 7/1917
- 39 Bjørgum 1978, s.65.
- 40 Bjørgum 1978, s.233, Thue 1986, s.45.
- 41 Bergh 1985, Norsk Tolltjenestemannsforbund...
- 42 Thord Wallèn: *En svensk tjänstemannarörelse - varför och hur? I: Arbejderhistorie 1993*.
- 43 Giddens 1973, s.189.
- 44 *Politiembetsmennenes Landsforening 1908 - 1958*. Oslo 1958.
- 45 Thoralf Pryser (red.): *Statstjenestemannsforbundet gjennom 25 år*. Oslo 1949, s.123.
- 46 Thue 1986, s.36.
- 47 Edvard Bull: *Telegraf og telefonfolket i Norge*. Oslo 1941, s.97.
- 48 Thue 1986, s.56.
- 49 S.s., s.89-90.
- 50 S.s., s. 108.
- 51 Det som følger bygger særlig på Seip 1990, Hagemann 1992 og Kari Melby: *Kall og kamp. Norsk Sykepleierforbunds historie*. Oslo 1990.
- 52 F.eks. Harold L. Wilensky: *The Professionalization of Everyone? I: The American Journal of Sociology, Vol.LXX, 3/1964*.
- 53 Gulowsen 1987, s.72.
- 54 John L. Kamsvåg: *100 år i kamp for jernbanefolkene. Norsk jernbaneforbund 1892-1992*. Oslo 1992, s.246.
- 55 Odd Williamsen: *Omsorgsrasjonalitet kontra profesjonalitet. Om den maskuline omsorgsrasjonalitet testet ved prosjektet vegens sosiale liv*. Statens vegvesen, Møre og Romsdal 1991.
- 56 Melby 1990, s.67-68.
- 57 Kamsvåg 1992, s.252,
- 58 Utseth 1946, Senje 1954 og 1955, Olsen 1946, Ording 1934.
- 59 Utseth 1946.
- 60 Kamsvåg 1992, s.213 ff.
- 61 Langholm 1984, s.95 ff.
- 62 E.J. Hobsbawn: *British Gas-workers, 1873-1914, I: Labouring Men. Studies in the History of Labour*. London 1964, s.172.
- 63 Jürgen Kocka: *Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1850-1980*. Göttingen 1981, s.153-154.