

**Veien mot økt beskyttelse av norske
industriarbeidere ca. 1840 – 1894: private aktører
frem i lyset**

Øyvind Bergerud



Masteroppgave i historie

Det humanistiske fakultet

Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2015

**Veien mot økt beskyttelse av norske
industriarbeidere ca. 1840 – 1894: private aktører
frem i lyset**

© Øyvind Bergerud

2015

Veien mot økt beskyttelse av norske industriarbeidere ca. 1840 – 1894: private aktører frem i lyset

Forfatter: Øyvind Bergerud

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Når jeg nå leverer min masteroppgave, er det flere som fortjener en takk. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Kristine Bruland, for mange gode og konstruktive innspill underveis i skriveprosessen. Deretter vil jeg takke familie og venner for tilbakemeldinger og oppmuntrende ord gjennom hele masterstudiet, spesielt nå i innspurten. Takk til Else Marie Relsen Larsen ved Norsk Teknisk Museum, Anne Birgit Gran Lindaas ved Bymuseet i Oslo, og Sverre Følstad ved Blaafarveværket, som alle har bidratt med god hjelp i letingen etter aktuelle kilder. Til slutt vil jeg også takke Arbeiderbevegelsens arkiv og LO for et sjenerøst stipend som ga ekstra støtte og motivasjon underveis.

Øyvind Bergerud

Oslo, 28.04.2015

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Presentasjon.....	11
Utgangspunkt.....	11
Hva er skrevet om temaet tidligere? - historiografi.....	11
Problemstilling og hypotese.....	17
Begrepsavklaringer	18
Avgrensninger: tid, aktører og temaer.....	21
Kildegrunnet for oppgaven	22
Metodologiske og teoretiske betraktninger.....	24
Disposisjon av oppgaven.....	26
Kapittel 2: Bakgrunn og kontekst.....	28
Industrialiseringen i Norge.....	28
Rekrutteringen av industriarbeidere	29
Liberalismens storhetstid	31
Arbeidsmiljølovgivningens historie i Norge.....	32
Kapittel 3: Fabrikktilsynsloven av 1892 – et svakt statlig engasjement?.....	34
Innledning	34
Jacob N. Mohn og hans nye lovforslag.....	34
Hvor stort var egentlig statens engasjement?	35
Arbeiderkommisjonen av 1885 – arbeidervernet vies for alvor oppmerksomhet	38
Kommisjonens lovutkast og argumentasjon.....	40
Lovutkastets omgang utover barnarbeidsbestemmelsene	43
Spørsmålet om innføring av normalarbeidsdag.....	44
Loven blir vedtatt.....	46
Lovens omfang utover reguleringen av barnarbeidet.....	49
Fabrikktilsynsloven i en internasjonal kontekst	50
Iverksetting og håndhevelse av loven – et uttrykk for svakt statlig engasjement?	53
Sterkere statlig sosialt engasjement på andre områder før 1892?.....	56
Oppsummering.....	58

Kapittel 4: Det private engasjementet for økt beskyttelse – større enn antatt.....	60
Innledning	60
Mohns rolle – statsmann og privataktør	60
Holdningen til barnarbeidet blant industriarbeiderne selv.....	61
Industribarnas syn på fabrikkarbeidet	64
Fagforeningenes betydning for politiseringen av problemene.....	65
Engasjementet for særbeskyttelse av kvinner	67
Arbeidsforholdene i fabrikkene	69
Økt oppmerksomhet rundt arbeidsforholdene.....	70
Fyrstikkpakkerskenes streik i 1889 – det industrielle arbeidsmiljøet frem i lyset.....	71
Flere uttrykk for privat arbeidsmiljøengasjement	74
Oppsummering	78

Kapittel 5: Et sterkere statlig engasjement med ulykkesforsikringsloven av

1894?	79
Innledning	79
Utformingen av Arbeiderkommisjonens lovforslag.....	79
En offentlig forsikringsordning uten personlig ansvar.....	82
Indredepartementets syn på kommisjonens lovforslag	83
Utsettelse og maktkamp	85
Sosialkomiteen redder loven	88
Ulykkesforsikringsloven i en internasjonal kontekst.....	89
Hva kan vi si om statens engasjement i spørsmålet om ulykkesforsikringsloven sammenliknet med fabrikktilsynsloven?.....	91
Oppsummering	94

Kapittel 6: Omfattende velferdsengasjement i privat regi.....

Innledning	96
Gunnar Knudsen og Sosialkomiteens engasjement	96
Det private foreningsvesenet – ”associationerne”	98
Sykekassene som private tiltak for å bedre arbeidernes trygghet.....	102
Andre velferdstiltak i privat regi	104
De private arbeiderboligene	105

Kulturelle og sosiale trivselstiltak.....	106
To casestudier: Modum Blaafarveværk og Hjula Væveri	107
Blaafarveværket	107
Hjula Væveri.....	113
Oppsummering	116
Kapittel 7: Konklusjon.....	117
Oppsummering	117
Funnene i oppgaven sett opp mot problemstilling og forskningsspørsmål.....	118
Konklusjon og videre forskning.....	125
Kilder og litteratur	127

KAPITTEL 1 – PRESENTASJON

Utgangspunkt

Den 14. juni 1892 var Stortinget etter en lang prosess kommet til enighet om en ”Lov om tilsyn med arbeid i fabrikker m.v.”, bedre kjent som fabrikktilsynsloven, og i slutten av måneden ble loven sanksjonert av kongen i statsråd. Denne loven ble Norges første arbeidervernlov som skulle beskytte arbeidere i industrien. Et viktig motiv bak loven var barnarbeidernes arbeidsforhold i industrien. Sentralt var å beskytte alle barna som arbeidet i fabrikkene, i større grad enn det som hittil hadde vært tilfellet. Med fabrikktilsynsloven fikk Norge for første gang en lov som regulerte arbeidsforholdene i industrien spesielt, og som blant annet innebar et forbud mot barnarbeid i industrien. Loven var også den første som omtalte kvinner i industrien som en egen gruppe arbeidstakere, og ga disse nye rettigheter, blant annet ordninger med fødselspermisjon. To år etter at fabrikktilsynsloven hadde blitt vedtatt av Stortinget, ble ”Lov om ulykkesforsikring for arbeidere i fabrikker m.v.”, kjent som ulykkesforsikringsloven, vedtatt, i juli 1894. Loven ble utarbeidet på bakgrunn av de mange alvorlige skadene arbeiderne pådro seg. Sammen har disse to lovene blitt regnet for å utgjøre det første store skrittet på veien mot en moderne arbeidervernlovgivning. Mye er skrevet om utviklingen av arbeidervernlovgivningen, spesielt som et ledd i velferdsstatens framvekst. Eksempler her er arbeidene til Edvard Bull og Anne-Lise Seip. Også norske industriarbeideres levekår og arbeidsforhold har vært sentrale temaer i flere historikers undersøkelser. Slike undersøkelser har gitt stor innsikt i forholdene på den tiden disse to lovene ble til. Ofte vektlegges statens rolle, slik vi skal se. Likevel er det fremdeles grunnlag for å studere veien frem til vedtakene av disse to lovene nærmere. De sentrale spørsmålene oppgaven reiser er knyttet til forholdet mellom det private og statlige engasjementet i prosessen for å bedre norske industriarbeideres arbeidsforhold og levekår. Hvordan ble de to lovene utarbeidet? Var egentlig det statlige engasjementet så sterkt som andre historikere har gitt inntrykk av? Og hva kan sies om private aktørers velferdsengasjement i forkant av den nye arbeidervernlovgivningen?

Hva er skrevet om temaet tidligere? – historiografi

Tradisjonelt sett har sosialhistorie vært et relativt begrenset forskningsfelt, som i flere år har kommet i skyggen av politisk historie, der fokuset har ligget på statenes utvikling og politiske aktører. Norsk sosialpolitisk historie som forskningsfelt har imidlertid opp gjennom årene

vokst vesentlig i omfang. Utviklingen av norske industriarbeideres arbeidsforhold på 1800-tallet har vært undersøkt og belyst av flere historikere tidligere. Denne litteraturen kan deles inn i to hovedkategorier. Den første behandler utviklingen på et relativt overordnet plan, og i en lengre periode. Her er det gjerne et statlig fokus. Den andre hovedgruppen ser på sin side utviklingen på et mer lokalt nivå, og her åpnes det også for å se på de private aktørene i en større grad enn det som er tilfellet hos førstnevnte gruppe. Når det gjelder den første gruppen har Edvard Bull vært en markant skikkelse. Hans *Arbeiderklassen blir til (1850-1900)* gir et godt innblikk i arbeiderklassens bakgrunn og etablering. Det samme gjelder *Arbeiderklassen i norsk historie* som også tar for seg utviklingen av industriarbeidernes levekår og arbeidsforhold. Når det gjelder beskyttelse av industriarbeiderne er det imidlertid Bulls verk *Arbeidervern gjennom 60 år* som er det mest interessante og relevante for denne oppgaven. Utviklingen av fabrikktilsynsloven og innføringen av forbudet mot industrielt barnearbeid vies mest oppmerksomhet. Store deler av boken bygger som han selv sier på Bernt Hertel-Aas sitt verk ”Den sosiale og politiske bakgrunn for Norges første fabrikktilsynslov, loven av 1892”, publisert i *Årsberetninger fra Arbeidsrådet og Arbeidstilsynet* 1942. Ifølge Bull er dette et solid arbeid, men han har samtidig også gått grundigere til verks ved selv å gå gjennom stortingsforhandlinger og andre offentlige dokumenter som kan knyttes til temaet.¹ Skillet mellom hvilke deler av Bulls avhandling som baserer seg på Hertel-Aas sitt arbeid, og hvilke funn han selv har gjort kommer imidlertid ikke tydelig fram. Dette gjør det vanskelig å spore opp de opprinnelige kildene, og gjør i tillegg at Bull får mye av æren for undersøkelsene som er gjort.

Innledningsvis hevder Bull at det er vanskelig å danne seg et klart bilde av forholdene i fabrikkene før fabrikktilsynets tid, på grunn av et sparsomt arkivmateriale.² Riktignok er han klar på at de kildene som foreligger er grundige nok til å gi et utfyllende bilde, men jeg mener det er tydelig at Bull kunne gått enda grundigere til verks når han først tar for seg utviklingen av det moderne arbeidervernet. Det vi kan merke oss er at lite sies om hva slags tiltak som allerede var iverksatt ved de ulike bedriftene. Han legger i stedet vekt på statistikken hvor det fremkom at de bedriftene som allerede hadde iverksatt velferdstiltak var i mindretall. Dette burde neppe være noen stor overraskelse, tatt i betraktning at et omfattende lovverk med reguleringer og krav til arbeidsmiljø i industrien var fraværende. I lang tid var det dermed helt

¹ Edvard Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1953, 60.

² Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*. 13.

opp til fabrikklederne og bedriftseierne å sørge for slike tiltak. Men vi vet fremdeles lite om hvilke tiltak som faktisk ble iverksatt.

Samtidig påpeker Bull at det er lite som vitner om en stor misnøye blant arbeiderne over forholdene i fabrikkene, og da i første rekke faren for arbeidsrelaterte sykdommer og ulykker.³ ”Det later ikke til at *disse* forholdene har skapt synderlig misnøye blant industriarbeiderne”, skriver Bull.⁴ Fraværet av reaksjoner og protester fra arbeidernes side behøver selvfølgelig ikke være ensbetydende med at forholdene var gode, for vi vet at dette i flere tilfeller – for eksempel i fyrstikkindustrien – ikke stemmer. En mulig forklaring er ifølge Bull at kunnskapen om hva slags tiltak som ville hjelpe var liten blant arbeiderne.⁵ Dermed kan det også ha vært vanskeligere å komme med innvendinger og stille krav om endring. På den annen side er det ikke unaturlig å tenke at forholdene mange steder ikke var så ille som man kan få inntrykk av, spesielt sett med datidens øyne. Dersom forholdene hadde vært like ille i den norske industrien sett under ett, er det vanskelig å forstå at protestene ikke var større, til tross for den nevnte kunnskapsmangelen som en mulig forklaringsfaktor. Nettopp på den bakgrunn bør vi også kunne ta høyde for at det faktisk var iverksatt sikkerhets- og velferdstiltak i privat regi som kom arbeiderne til gode, og som de følte beskyttet dem. Denne siden ved arbeidervernets historie er imidlertid noe Bull ikke går spesielt nærmere inn på.

Det som preger *Arbeidervern gjennom 60 år* er først og fremst statens rolle i utviklingen av arbeidervernet. Fokuset ligger hovedsakelig på den politiske prosessen og utarbeidelsen av fabrikktilsynsloven, herunder dragkampen mellom Høyre og Venstre om lovens omfang. Videre tar Bull også opp organiseringen av det nye fabrikktilsynet og dets effektivitet. Men også her er det flere potensielle spørsmål vedrørende statens rolle som ikke behandles nærmere. I denne oppgaven vil jeg komme inn på flere av de samme temaene som Bull, men med tanke på at det nå er gått drøyt 60 år siden *Arbeidervern gjennom 60 år* ble publisert, er det nødvendig å undersøke om ikke ny kunnskap kan belyse temaet på nye måter har kommet til. I behandlingen av statens håndtering av de sosialpolitiske problemene kommer Bull i liten grad inn på bakgrunnen for at spørsmålene kom på den politiske dagsorden akkurat på dette tidspunktet, og på hvilke aktører som bidro til at dette skjedde. På hvilken måte bidro for eksempel industriarbeiderne selv? Og hva så med fabrikkledelsene og bedriftseierne? Denne

³ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*. 17.

⁴ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*. 17.

⁵ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*. 17.

oppgaven forsøker å ta opp slike spørsmål, og å utvide sammenhengen som utviklingen av det moderne arbeidervernet ble skapt innenfor.

Blant andre sosialhistorikere som har skrevet om den økte beskyttelsen av norske arbeidere finner vi Anne-Lise Seip. Et av hennes mest sentrale verk i denne sammenheng er *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Boken fokuserer på utviklingen på det sosialpolitiske feltet over en lang periode, også lenge før industrialiseringens gjennombrudd i Norge. Seip ser først og fremst på hvordan den mest trengende delen av befolkningen ble ivaretatt, gjennom utviklingen av offentlig fattighjelp. Hun fokuserer på utviklingen av lover som hadde en mer direkte tilknytning til håndteringen av fattigdomsproblematikken, slik som fattigloven og sykeforsikringsloven. Fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven får likevel noe oppmerksomhet, og industriarbeiderne behandles også tidvis som en egen gruppe. Hvor stor nytte boken har hatt for denne oppgaven begrenses imidlertid av at det ofte er vanskelig å oppfatte konkret hvilke grupper arbeidere Seip snakker om, da hun iblant skriver om ”arbeidere” som én gruppe. Når det gjelder utviklingen av den nye arbeidervernlovgivningen blir dette til tider noe upresist. Seip kommer inn på både fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven, men det åpner seg definitivt rom for å utforske disse lovene nærmere. I likhet med Bull er det hos Seip et relativt dominerende fokus på statens rolle når det gjelder den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere. Det brukes et perspektiv som ser utviklingen ovenfra og nedover, med andre ord at statens rolle som initiativtaker og iverksetter vies mest oppmerksomhet.

Noen som har tatt en litt annen tilnærming til denne delen av norsk historie er forfatterne av boken *Den norske velferden*, Mathilde Fasting, Marius Doksheim og Eirik Vaksnøy. Boken er utgitt av tenketanken Civita, og det er tydelig at det har vært et mål å bidra med en mer borgerlig innfallsvinkel til diskusjonen rundt velferdsstatens framvekst. Boken har derfor et større fokus på Høyres og de borgerlige miljøenes rolle enn det som er tilfellet hos Bull og Seip. Likevel er det også de politiske prosessene som fremstår som mest sentrale hos Fasting m.fl.. Forfatterne viderefører debatten fra Bull om i hvilken grad det nye sosiallovverket kan sies å tilhøre venstre- eller høyresiden i norsk politikk. På den annen side trekkes det inn flere aspekter som er godt egnet til å belyse det private engasjementet, slik som framveksten av ”associations”- eller foreningsvesenet på 1800-tallet, der filantropien spilte en sentral rolle. Å se slike foreninger og miljøer i sammenheng med den nye sosialpolitikken, herunder ulykkesforsikringsloven, mener jeg er både interessant og nyttig for å få en så god forståelse

som mulig av bakgrunnen for den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere på 1800-tallet, herunder ulykkes- og fabrikktilsynslovene som denne oppgaven bygger på.

I forbindelse med utarbeidelsen av fabrikktilsynsloven var forbudet mot industrielt barnearbeid den saken som hadde startet hele prosessen. Det industrielle barnearbeidet behandles av Ellen Schrumpf i avhandlingen *Barnearbeid – plikt eller privilegium?: barnearbeid og oppvekst i to norske industrisamfunn i perioden 1850-1910*. Verket er spesielt interessant fordi det byr på en noe annen tilnærming til diskusjonen rundt barnearbeid enn det som fremkommer hos de ovennevnte forfatterne. Gjennom å ta for seg to ulike bedrifter og arbeiderkulturer i Telemark, Ulefoss sagbruk og Porsgrunn porselensfabrikk, gir Schrumpf oss et bedre innblikk i bakgrunnen for barnearbeidet. Hun vektlegger de tradisjonene og kulturene som preget de miljøene der barnearbeidet fant sted. Ett eksempel er at mange yrker gikk i arv, altså slektsrekruttering.⁶ Videre argumenterer hun for at barnearbeidet hadde en moralsk side som ble sett på som viktig, ved at barna ble opplært til voksenlivet. De sosiale aspektene er sentrale hos Schrumpf. I tillegg får vi også godt inntrykk av holdningene til det barnearbeid blant industriarbeiderne selv. Schrumpf setter spørsmålsteget ved teorien om arbeiderfamilienes økonomiske nød som hovedårsak til barnearbeid, selv om hun ikke går så langt som å utelukke det. Schrumpfs forskning har vært nyttig i arbeidet med denne oppgaven fordi den kaster godt lys over de arbeiderne lovverket spesielt skulle beskytte. Selv om hun bare i liten grad tar for seg den faktiske beskyttelsen av industriarbeidere, og bare så vidt kommer inn på fabrikktilsynsloven, gir det lokale nivået i hennes undersøkelser det lettere å forstå hvordan arbeiderne selv forholdt seg til barnearbeidet. Slik vi skal se hadde barnearbeidet stor grad av aksept av industriarbeiderne selv, og det var få som ønsket at det skulle forbys. Samtidig fantes det også krefter som nettopp tok til orde for en bekjempelse av det industrielle barnearbeidet.

Sigurd Griegs verk *Norsk Tekstil (bind I & II)* har også vært av stor interesse når det gjelder utviklingen av det moderne arbeidervernet, og den rolle henholdsvis private og statlige aktører spilte i denne prosessen. Verkene tar for seg utviklingen i tekstilindustrien i hele landet, og ser på utviklingen over en lang periode. Det første bindet er mest aktuelt, da det behandler oppgavens periode. Her skriver Grieg først og fremst om grunnleggelsen og historien bak landets etter hvert mange tekstilfabrikker. Spesielt stort fokus ligger på

⁶ Ellen Schrumpf. *Barnearbeid – plikt eller privilegium?: barnearbeid og oppvekst i to norske industrisamfunn i perioden 1850-1910*. Kristiansand: Høyskoleforlaget 1997, 56.

bedriftenes produksjon og økonomi, men han kommer også inn på sosiale forhold, arbeidsforhold, og enkelte velferdstiltak i de ulike bedriftene. Også statlige tiltak som fabrikktilsynsloven behandles i en viss grad. I enkelte av tilfellene der Grieg kommer inn på private velferdstiltak kan han oppfattes som noe godtroende når det gjelder bedriftseiernes motiver bak iverksettingen av slike tiltak. Ved flere anledninger tolker han tilsynelatende tiltakene som resultat av arbeidsgivernes oppriktige medmenneskelighet og bekymring for industriarbeidernes ve og vel. Han vurderer ikke i hvilken grad økonomi og profitthensyn kan ha vært et motiv.

Mens de fleste verkene nevnt over først og fremst ser på utviklingen på et mer overordnet plan, der det statlige fokuset er dominerende, kan den andre hovedgruppen litteratur sies å se utviklingen på et mer lokalt nivå. Dette gjør også at private aktører vies mer plass her. Det er flere norske historikere som har skrevet både om industriarbeiderne og sosiale forhold i ulike industrimiljøer rundt i landet. Likevel er det enkelte som har stått fram som mer sentrale enn andre for denne oppgaven. Når det gjelder selve industrialiseringen og norske industriarbeidere er dette et tema som har blitt behandlet av blant andre Kristine Bruland og Jan Eivind Myhre. I sin avhandling *British technology and European industrialization: the Norwegian textile industry in the mid nineteenth century*, har Bruland fremhevet kontakten med Storbritannia som spesielt viktig for den norske industrialiseringen. Myhre har på sin side i *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875* sett nærmere på industriarbeiderne og bakgrunnen for etableringen av en industriarbeiderklasse i Christiania. Disse verkene har vært nyttige når det gjelder å forstå bakgrunnen for industrialiseringen, samt industriarbeidernes bakgrunn og sosiale kår. Videre har enkelte bedriftshistoriske verker vært av interesse for å belyse velferdsutviklingen industriarbeiderne opplevde. Flere av disse kan knyttes til de to nye arbeidervernlovene og de områdene lovene omfattet. For eksempel har Hilde Ibsen i sin doktoravhandling *Mellom profitt og moral. Bedriftsvelferd ved A/S Freia Sjokoladefabrikk, Tiedemanns Tobaksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970* tatt for seg utviklingen ved tre kjente bedrifter i hovedstaden. Som tittelen sier ligger Ibsens hovedfokus på midten av 1900-tallet, og vil således være av begrenset interesse. Hun ser imidlertid utviklingen i et noe lengre perspektiv, noe som både besvarer og åpner for flere spørsmål knyttet til private velferdstiltak ved norske bedrifter. Ibsen fremhever statens betydning for bedriftsvelferd. Hun skriver blant annet at ”med Arbeiderkommisjonen av 1885 kom arbeidsforholdene i industrien på det politiske kartet”, underforstått at det først og fremst var

kommisjonen som sørget for å belyse og ta tak i problemene man stod overfor.⁷ Flere bedriftshistoriske verker har vært av interesse. Blant annet har Tone Sinding Steinsvik, Per Sæther og Eli Moen gjort undersøkelser om Modum Blaafarveværk, der alle tre også kommer inn på ulike velferdstiltak i privat regi som kom arbeiderne ved verket til gode lenge før den nye sosialpolitikken ble utformet. Slike undersøkelser har derfor også vært av stor interesse under arbeidet med oppgaven, og bidratt til å danne grunnlaget for diskusjonene og spørsmålene som oppgaven reiser. For å oppsummere kan vi si at mye er blitt skrevet om statens rolle i utviklingen av det moderne arbeidervernet, men det åpner seg definitivt rom for å undersøke statens engasjement med et mer kritisk blikk enn det som hittil har vært tilfellet. I den forbindelse blir det også naturlig å belyse private aktørers bidrag til utviklingen av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven, samt undersøke hva slags velferdstiltak som allerede var iverksatt i privat regi i den norske industrien før lovene ble vedtatt. Dette er forhold som har fått forbausende lite oppmerksomhet så langt i historieforskningen.

Problemstilling og hypotese

Ut ifra litteraturen som kan knyttes til emnet, åpner det seg flere mulige problemstillinger for en masteroppgave. Etersom jeg har ønsket å legge størst vekt på de private aktørene for å belyse deres rolle i større grad enn det som hittil er blitt gjort, er hovedproblemstillingen: *Vil en nærmere undersøkelse av veien frem til fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven gi private aktører en viktigere rolle enn tidligere antatt, og en redusert rolle til staten?* Herfra er det mulig å utlede flere forskningsspørsmål:

- Hvilke tiltak ble iverksatt av private aktører for å bedre norske industriarbeideres arbeidsforhold og levekår?
- Hvordan forholdt staten seg til problemene knyttet til norske industriarbeideres arbeidsforhold og levekår?
- Bidro private aktører til politiseringen av problemene i norsk industri? Og hvis ja, hvordan?
- Hvor omfattende og unisont var egentlig statens engasjement knyttet til en bedring av disse problemene?

Min hypotese er at private aktører spilte en større rolle i å øke beskyttelsen av industriarbeiderne i denne perioden, enn vanligvis antatt. Slik vi skal se var de private

⁷ Hilde Ibsen. *Mellom profitt og moral: bedriftsvelferd ved A/S Freia sjokoladefabrikk, Tiedemanns tobaksfabrik og Christiania Portland cementfabrik A/S 1910-1970*. Bekkestua 1995, 58.

tiltakene vesentlig mer omfattende enn tiltakene iverksatt av staten. Derfor kan det settes spørsmålstegn ved hvor stort statens engasjement egentlig var. Oppgaven har en todelt hensikt. For det første å få frem at det i stor grad var private aktører som bidro til politiseringen av problemene i norsk industri på 1800-tallet, og at dette førte til utviklingen av det nye lovverket. Derneft vil jeg vise at det faktisk ble iverksatt en rekke velferdstiltak i privat regi for industriarbeiderne før det nye lovverket kom på plass. Derigjennom fremtrer at statens engasjement ikke var like sterkt som flere historikere har gitt oss inntrykk av. Dette er et aspekt som jeg mener har fått ufortjent lite oppmerksomhet så langt i historieforskningen. Denne antakelsen om at mye av arbeidet med økt beskyttelse og økonomiske kompensasjoner for industriarbeiderne ble gjort av andre aktører enn lovgiver, er egentlig en ganske alminnelig teknikk på regelverksområdet. Mange lover er blitt til som et resultat av en slags rettsliggjøring av standarder og det vi i dag vil kalle ”best practice” på ulike områder. Blant annet gjelder dette finanslovgivningen, konkurranselovgivningen, og andre områder som er under statlig tilsyn. Denne fremgangsmåten ved utarbeidelse av lover er dermed ikke ualminnelig, og det er også et spørsmål om lovgivere vil kunne få nok kunnskap til å lovregulere om ikke private aktører på de ulike områdene tidligere de facto hadde etablert visse standarder og retningslinjer.

Begrepsavklaringer

Først er det på sin plass med en forklaring av industriarbeiderbegrepet. I den sammenheng er det nyttig med en redegjørelse av hvem som er å betegne som arbeider og dermed tilhører arbeiderklassen. Knut Kjeldstadli sier at mennesker som tilhører arbeiderklassen har blitt definert som at:

- de har ingen eiendomsrett til sine arbeidsmidler og derfor heller ikke sitt arbeidsprodukt
- de lever av å selge sin arbeidskraft
- de utfører det produktive arbeid
- de utbyttes ved at kapitalen tilegner seg den merverdi som arbeiderne frambringer
- de står i et avhengighetsforhold til kapitalistklassen⁸

⁸ Knut Kjeldstadli. ”„Arbeider, bonde, våre hære...” Arbeiderpartiet og bøndene 1930-1939”, i *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie* nr. 2/1978, 16.

Begrepet er bredt, og arbeiderklassen omfattet både industriarbeidere, skog- og landarbeidere, gårdsgutter, tjenesetefolk, sjøfolk og fangstfolk, transportarbeidere, fiskeriarbeidere, og kelnere.⁹ Hva er det så som kan sies å skille en industriarbeider fra disse andre gruppene arbeidere? Ifølge Jan Eivind Myhre kan det være vanskelig å trekke et klart skille mellom industriarbeidere og andre arbeidere, fordi grensen mot håndverket ofte var flytende.¹⁰ Det som skiller en industriarbeider fra andre typer arbeidere i det før-industrielle samfunnet, er først og fremst det arbeidet han eller hun utfører, samt det fysiske miljøet arbeidet blir utført i. Videre preges det industrielle arbeidet av et sterkt innslag av maskiner og annet teknisk utstyr. Myhre oppsummerer ved å si at:

”Størrelsen på bedriftene, mekaniseringen, arbeidsdelingen og arbeidsdisiplinen var noen av de faktorer – gjerne i kombinasjon – som skilte den nye industri fra bruksvirksomhet, manufaktur og håndverk, og industriarbeiderne fra bruksarbeidere, håndverkere og folk sysselsatt i hjemmeindustri.”¹¹

Arbeidet som ble utført i før-industrielle næringer var også vesensforskjellig sammenliknet med det arbeidet som ble utført i de nyetablerte fabrikkene, da arbeidsforholdene her var ganske annerledes. Det kan argumenteres for at arbeidet i før-industrielle næringer var friere og mindre rutinepreget sammenliknet med industriarbeidet. Arbeidsintensiteten i industrien var høyere, arbeidsdagene lengre, og arbeidsmiljøet mer helseskadelig. Myhre utdyper med eksempler hvordan det fysiske arbeidsmiljøet i landets fabrikker skilte seg tydelig fra før-industriell produksjon:

”Maskiner gjorde mange fabrikkhaller og verksteder til larmende infernoer, og støperiene var minst like varme som smier og bakerier. Luften som ble innåndet i tekstilfabrikker og mekaniske verksteder satte seg i lungene og kunne gi tuberkulose og silikose, med en senere betegnelse. Fosforen i fyrstikkfabrikkene angrep bensubstansen i kjevene. I tobakksfabrikkene var nikotinforgiftning ikke ukjent, med kvalme, hodepine og hjertebank.”¹²

Med hensyn til begrepet stat, er dette som Øyvind Østerud sier et svært mangfoldig begrep som har vært tema for mange fagdebatter.¹³ Med statsbegrepet mener jeg imidlertid det Østerud omtaler som forestillingen om det politiske system, der aktørgrupper fra partier,

⁹ Kjeldstadli. ”Arbeider, bonde, våre hære...” Arbeiderpartiet og bøndene 1930-1939”, i *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie*, 19.

¹⁰ Jan Eivind Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*. Oslo: Universitetsforlaget 1978, 157.

¹¹ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*. Oslo: Universitetsforlaget 1978, 159-160.

¹² Jan Eivind Myhre. *Oslo Bys Historie Bind 3 – Hovedstaden Christiania: fra 1814-1900*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag 1990, 455.

¹³ Øyvind Østerud. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse (4. utgave)*. Oslo: Universitetsforlaget 2007, 44.

interesseorganisasjoner, forvaltningsorganer og regjeringskontorer er sentrale.¹⁴ Når jeg skal ta statens engasjement i nærmere betraktning innebærer dette i første rekke at jeg skal se på hvordan de politiske aktørene på Stortinget forholdt seg til problemene i norsk industri i forbindelse med utviklingen av den nye sosialpolitikken. Her er det hovedsakelig forskjellene mellom Høyre- og Venstre-regjeringene fra 1884 og framover som er av interesse, da det først var i denne perioden at arbeidervernet for alvor kom på den politiske dagsorden. Jeg kommer også inn på enkelte statlige aktører som opererte på kommunalt nivå. Eksempler på disse er de stedlige tilsynene som skulle bidra til at det nye lovverket ble overholdt, samt fattigvesenet som spilte en viktig rolle i å understøtte trengende arbeidere tidligere i perioden. Med staten menes derfor ulike regjeringer og det tilhørende embetsverk både på statlig og kommunalt nivå, først og fremst i perioden fra starten av Jacob N. Mohns undersøkelser i 1875 og fram til og med vedtakelsen av ulykkesforsikringsloven i 1894.

Begrepet private aktører benyttes også. Dette er en gruppe som favner vidt, og som det er vanskelig å definere presist. En kan imidlertid si at gruppen private aktører er det vi med et moderne språk kanskje ville kalt ”stakeholders”, det vil si aktører med (ulike) interesser i saken. I mitt tilfelle gjelder dette i første rekke fabrikkere, bedriftsledere og industriarbeidere selv. Også private organisasjoner og foreninger hører med i denne gruppen. Men jeg vil i tillegg argumentere for at noen av enkeltaktørene med embetstilknytning kan regnes for å ha opptrådt som private aktører til en viss grad, da de var drevet av et sterkt personlig engasjement og gikk lenger i arbeidet for å bedre forholdene for norske industriarbeidere enn det deres opprinnelige mandat tilsa. Dette gjelder spesielt Jacob N. Mohn og Gunnar Knudsen, som begge var sentrale aktører i forbindelse med utviklingen av de to nye lovene, slik vi skal se.

Sist, men ikke minst, er det nyttig med en redegjørelse av hva som ligger i begrepet ”økt beskyttelse”. For det første henviser det her til økt beskyttelse i juridisk forstand, altså beskyttelse gjennom nytt lovverk og reguleringer. Heri ligger både rettigheter industriarbeiderne fikk, og tiltakene som industrien ble pålagt å innføre for å beskytte industriarbeidernes helse. Økt beskyttelse kan samtidig tolkes i en videre forstand, noe jeg mener det er viktig å gjøre for å få et bedre og mer fullstendig inntrykk av utviklingen på 1800-tallet. Dersom vi ser på flere av tiltakene som ble iverksatt i løpet av 1800-tallet, dreier

¹⁴ Østerud. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse (4. utgave)*. 44.

det seg om tiltak som på en eller annen måte bidro til å bedre industriarbeidernes levekår på et mer generelt plan, og som slik sett kan sies å ha ført til at arbeiderne opplevde en større grad av trygghet og beskyttelse. Et godt eksempel i den forbindelse er opprettelsen av de mange private sykekassene, et tiltak som kan spores langt tilbake i tid. Andre eksempler er byggingen av private arbeiderboliger, samt sosiale og kulturelle trivselstiltak.

Avgrensninger: tid, aktører og temaer

Å skulle gjøre avgrensninger med hensyn til tema, tidsperiode og aktører har vært en av de største utfordringene knyttet til arbeidet med denne masteroppgaven. Tidsmessig har jeg valgt å avgrense min oppgave til perioden fra cirka 1840 til 1894, men jeg har også valgt å gå noe lenger tilbake i tid, nærmere bestemt til 1820-årene, der dette har vært hensiktsmessig. Denne avgrensningen kan forklares med utgangspunkt i flere forhold. Når det gjelder norske industriarbeidere er det riktignok vanskelig å snakke om en industriarbeiderklasse sett under ett før rundt midten av århundret da den industrielle revolusjon for alvor hadde fått sitt gjennombrudd i Norge. Likevel er det mulig å spore initiativer for å bedre levekårene for norske arbeidere også tidligere, blant annet i gruve- og bergverksindustrien. Jeg har valgt å avslutte oppgaven med vedtakelsen og iverksettingen av ulykkesforsikringsloven i 1894. For å få et bedre innblikk i lovenes omfang og virkning kunne jeg naturlig nok gått enda lenger fram i tid, men tidsavgrensningen har vist seg å være både naturlig og relativt enkel å forholde seg til.

Når det gjelder valg av hvilke aktører som er behandlet, spenner analysenivået i oppgave mellom individnivå og statsnivå. Jeg har sett både på enkeltaktører, foreninger og grupper, samt regjeringer og deler av det relevante embetsverket. Det kan i den forbindelse være greit med en presisering av hvilke aktører og temaer jeg ikke kommer til å gå nærmere inn på. Arbeiderbevegelsen som fenomen blir i liten grad behandlet, og det samme gjelder de politiske ideologiene som arbeiderbevegelsen gjerne knyttes til, nemlig sosialismen og marxismen. Hovedgrunnen til dette er at arbeiderbevegelsen i liten grad var en samlet enhet i Norge i det aktuelle tidsrommet for utviklingen av arbeidervernet og den økte beskyttelsen av industriarbeiderne. Som vi skal se var det imidlertid en uttalt frykt fra statlig hold for at dette kunne skje, noe som er grunn til å trekke det inn der det er naturlig, siden det har forklaringsverdi med tanke på de ulike motivene bak den økte beskyttelsen. I den grad den norske arbeiderbevegelsen blir omtalt og diskutert er det først og fremst statens frykt for at

denne skulle vokse seg stor som først og fremst gjør det verdt å komme inn på temaet. Dette er fordi staten kan ha blitt motivert til å agere, og kan ha satt sitt preg på hva de gjorde og ikke gjorde med hensyn til arbeiderbeskyttelse, tiltak, lover og liknende.

Ulykkesforsikringen av 1894 settes ofte i sammenheng med arbeidet med sykeforsikringen. Jeg har imidlertid valgt ikke å gå spesielt grundig inn på sykeforsikringsspørsmålet, først og fremst fordi denne saken ble ytterligere utsatt og ikke endelig tatt stilling til før i 1909. Slik sett faller den noe utenfor min periode. I tillegg ville dette også blitt for omfattende, da utarbeidelsen av den første norske sykeforsikringen kunne dannet utgangspunktet for en egen oppgave, og det har også blitt gjort hos tidligere masterstudenter.¹⁵ Heller ikke invalide- og aldersforsikringen er et tema jeg kommer til å gå spesielt inn på, da disse forsikringsordningene heller ikke ble en realitet på 1800-tallet.

Kildegrunnlaget for oppgaven

Oppgaven er basert på norske primærkilder. Selv om det er skrevet en del om det aktuelle temaet fra før av, er det likevel primærkildene som har dannet utgangspunktet for oppgaven. Det er også primærkildene som på mange måter har spilt en avgjørende rolle i arbeidet med oppgaven, og slik vi skal se er dette kilder som gir rom for nye tolkninger, og som har bidratt til å besvare de mest sentrale spørsmålene. Det å gå til de aktuelle primærkildene har gitt meg mulighet til å utforme oppgaven slik jeg selv har ønsket, uten at tidligere forskning har lagt for store føringer. Primærkildene jeg har benyttet meg av kan grovt sett deles inn i to hovedgrupper. Den første, og også største, gruppen er offentlige saksbehandlingsdokumenter tilknyttet utarbeidelsen og behandlingen av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven på statlig nivå. Her er det spesielt Arbeiderkommisjonen av 1885 sine innstillinger til de to lovene som er av interesse. For å forstå hvordan kommisjonens innstillinger ble mottatt har jeg også sett på Indredepartementets og Sosialkomiteens behandling av lovforslagene, samt de tilhørende stortingsforhandlingene. Slik oppgaven viser kommer ulike synspunkter og vurderinger godt til syne, og det har således vært av stor interesse å studere disse kildene nærmere. Referatene fra stortingsforhandlingene er imidlertid svært omfattende, og det å skulle gå i dybden i hver enkelt av disse har verken vært gjennomførbart tidsmessig sett, ei heller nødvendig for å besvare problemstillingene. Ved å ta slike kilder i betraktning får vi et vesentlig mer usminket bilde av statens engasjement i økningen av beskyttelsen av

¹⁵ Se for eksempel Linn Anette Lund Thorsens masteroppgave ”Den tredje veien? Johan Castbergs sosialpolitikk”. Universitetet i Oslo 2014.

industriarbeiderne, enn man hadde fått om man kun hadde forholdt seg til hvordan andre historikere har tolket statens rolle. Til tross for at det er blitt skrevet en del om temaet fra før, har jeg derfor ansett det som lønnsomt og nødvendig å gå tilbake til de opprinnelige kildene for å kunne besvare oppgaven best mulig.

I tillegg til offentlige dokumenter har jeg også hatt stort utbytte av flere andre primærkilder, blant annet av arbeiderminnene samlet inn under Edvard Bulls ledelse i perioden 1950-1962. I arbeiderminnene gir tidligere industriarbeidere gjennom intervjuer et bilde av ulike sider ved fabrikkarbeidet mot slutten av 1800-tallet, både før og etter de nye lovene ble iverksatt. Arbeiderminnene gir kunnskap om hva det innebar å være industriarbeider mot slutten av 1800-tallet. Samtidig dukker det opp flere problemer knyttet til bruken av slike muntlige kilder. For det første er minnene retrospektive, i den forstand at de dreier seg om arbeidere som ser på sine liv et godt stykke tilbake i tid. Slik oppstår det også en sannsynlighet for at holdningen til for eksempel ens egen barndom eller ungdomsår kan ha blitt endret eller påvirket av opplevelser senere i livet. Denne faktoren blir tatt opp av Bjarne Hodne i artikkelen *Barndomsminner*, hvor han i den forbindelse snakker om en såkalt ”foryggingstendens”. Han sier likevel at det stort sett er realistiske skildringer som dominerer i arbeiderminnene, og at ”et rent romantisk syn på egen barndom savnes nærmest totalt”.¹⁶ Dette har også vært mitt inntrykk etter å ha studert minnene nærmere. En siste mulig utfordring ved slike intervjuer kan naturlig nok være måten spørsmålene blir stilt på, ved at det kan bli lagt enkelte føringer fra intervjuerens side. Det er likevel ikke inntrykket jeg har sittet igjen med etter å ha studert arbeiderminnene nærmere. Tvert imot synes det som om de utvalgte arbeiderne har fortalt om livet tilknyttet fabrikkene fritt og ærlig, så jeg har derfor ikke ansett det som problematisk å benytte meg av disse kildene i arbeidet med oppgaven.

For å få en bedre forståelse av det private velferdsengasjementet, har jeg videre sett på materiale i enkelte utvalgte bedriftsarkiver. Av spesiell interesse har Hjula Væveris arkiv ved Norsk Teknisk Museum vært, samt dokumenter fra Modum Blaafarveværk. Både Hjula og Blaafarveværket er på hver sin måte interessante i denne sammenheng. Begge bedriftene har svært innholdsrike og omfattende arkiv, som gjør at jeg har blitt nødt til å foreta et relativt begrenset utvalg. For Hjula sin del har jeg valgt å konsentrere meg om materiale som kan fortelle noe om ulykkesforsikringsordningen fabrikkene var tidlig ute med å benytte seg av.

¹⁶ Bjarne Hodne. ”Barndomsminner” i Bjarne Hodne og Sølvi Sogner (Red.). *Barn av sin tid: fra norske barns historie*. Oslo: Universitetsforlaget 1985, 51.

Her er det spesielt legeerklæringer og forsikringspapirer med detaljerte ulykkesbeskrivelser fra ulykkesforsikringsselskapet Sigyn som har vært av stor interesse. Når det gjelder arkivmaterialet fra Blaafarveværket har jeg på e-post fått tilsendt det såkalte "Hauptberichte". Dette kan beskrives som en slags dagbok skrevet av den tyske bergmesteren Karl Friedrich Böbert som kom til Blaafarveværket i 1827. I boken deler han sine betraktninger rundt driften av verket, herunder også iverksettingen av tiltak for å beskytte arbeidernes helse. Jeg har også benyttet meg av utdrag av denne dagboken gjengitt hos andre historikere. Ved siden av de ovennevnte primærkildene har jeg naturlig nok også benyttet meg av sekundærlitteratur, hvorav mesteparten er nærmere beskrevet under tidligere avsnitt.

Metodologiske og teoretiske betraktninger

Når det gjelder kildene sett under ett er det alltid viktig å være klar over hva slags kilder det dreier seg om og hvordan de skal tolkes. I boken *Fortida er ikke hva den en gang var*, tar Kjeldstadli opp flere problemer knyttet til kildebruk. Han skisserer opp fire grunnleggende prinsipper når det kommer til bruken av kilder. Dette dreier seg om datering av kilden, hvem som har produsert den, kildens troverdighet, hva kilden egentlig er, og til slutt hvilken funksjon den har hatt.¹⁷ Disse prinsippene er på mange måter avgjørende for å kunne se de aktuelle kildene på en tydeligere måte. Det å ha et slikt bevisst forhold til sine kilder er derfor noe jeg selvfølgelig har forsøkt å etterstrebe underveis i skriveprosessen. Men som alltid i en forskningsprosess dukker det opp utfordringer knyttet til det utvalgte kildematerialet. På den ene siden gjelder dette blant annet kildenes opphav og troverdighet. I hvilken grad kan for eksempel en kilde sies å være objektiv? På den annen side dukker det opp problemer knyttet til de utvalgte kildenes tilstrekkelighet. En masteroppgave skal være av et begrenset omfang, og man har begrenset med tid til disposisjon, slik at det er nødvendig å være svært bevisst på hvilke kilder man baserer seg på. For min egen del har det også vært utfordrende å finne kilder som kan fortelle om konkrete velferdstiltak i privat regi. Det har også vært viktig å få frem at slike former for engasjement ikke alltid kom alle industriarbeiderne til gode.

Et gjennomgående diskusjonstema innen historieforskningen har vært det såkalte aktørstruktur perspektivet. Kort fortalt dreier diskusjonen seg om hvilke faktorer som gjør at samfunnet utvikler seg. Er det konteksten og strukturelle forhold som bestemmer menneskers atferd, eller er det individet som skaper strukturene? Jan Eivind Myhre utdyper at "Som aktør

¹⁷ Knut Kjeldstadli. *Fortida er ikke hva den en gang var*. Oslo: Universitetsforlaget 1999, 176.

er mennesket fritt, men det begrenses av «forhold», hva vi godt kan kalle struktur eller omstendigheter”.¹⁸ Slike strukturer kan være fysiske, som en bygningsstruktur, institusjonelle, som et universitet, samt uformelle som sosiale regler, altså normer. Samtidig påpeker han at de fleste strukturer, med unntak av naturfenomener, er skapt av mennesker, og at strukturene også kan åpne muligheter for aktørene.¹⁹ I første halvdel av 1900-tallet var det en strukturalistisk tilnærming som preget historieforskningen. Her ble det viet mest oppmerksomhet til strukturene i samfunnet, og aktørens rolle var mindre sentral. I forbindelse med poststrukturalismen og den såkalte språklige vending ble aktøren på nytt løftet fram som sentral. Som Myhre sier har det vært lite omstridt at individuelle aktører har forklaringskraft, men det er viktig ikke å glemme at strukturer også har forklaringskraft, ”fordi de skaper rammer, med sine stengsler og åpninger, for menneskelig handling”.²⁰ Bortsett fra disse bemerkningene er ikke selve aktør-struktur-debatten noe jeg kommer til å gå nærmere inn på, men den kan være nyttig å ha i bakhodet for å forstå vinklingen av oppgaven. Utgangspunktet for oppgaven er å ta hensyn både til strukturer og aktører, men det er aktørene som står mest sentralt. Industrialiseringen og kunnskapen om forholdene i fabrikkene var en viktig årsak til den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere. Samtidig vil jeg vise at engasjementet til ulike private aktører kan ses på som en viktig forutsetning for utviklingen av den nye sosialpolitikken og den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere forøvrig. For eksempel finnes det tydelige tegn på et privat velferdsengasjement før industrialiseringen hadde begynt for fullt, slik som opprettelsen av private sykekasser. Jeg er derfor av den oppfatning at den økte beskyttelsen av arbeiderne ikke kan forklares kun som et produkt av strukturelle forhold, slik som industrialiseringen. Med aktør-strukturdebatten som analytisk-metodisk bakgrunn har jeg valgt å ta for meg aktørperspektivet. Utgangspunktet har vært å finne ut mest mulig om aktørene, hva disse gjorde eller ikke, og i tilfellet hvordan, deres handlinger forklarer hvordan vi fikk slutt punktet vi fikk, altså lovene.

¹⁸ Jan Eivind Myhre. *Historie – en introduksjon til grunnlagsproblemer*. Oslo: Pax forlag 2014, 165.

¹⁹ Myhre. *Historie – en introduksjon til grunnlagsproblemer*, 171-174.

²⁰ Myhre. *Historie – en introduksjon til grunnlagsproblemer*, 181.

Disposisjon av oppgaven

- Kapittel 1: Presenterer emnet, litteratur og forskning, problemstilling og hypotese, samt kildebruk og disposisjon av oppgaven.
- Kapittel 2: Dette kapitlet er et bakgrunnskapittel og et utgangspunkt for oppgaven. Her blir det først redegjort for industrialiseringen i Norge, med fokus på når og hvordan den fant sted. Her vil jeg også se nærmere på hvem industriarbeiderne var og hvordan de ble rekruttert til de nye næringene. Med fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven fra 1890-årene i bakhodet blir det vesentlig å spørre hvordan vi kom til dette slutt punktet. Var industriarbeiderne beskyttet? I tilfellet ja, hvordan og i hvilken grad var industriarbeiderne en beskyttet arbeidergruppe?
- Kapittel 3: Redegjør først kort for situasjonen i 1892. Tar deretter for seg veien fram mot fabrikktilsynsloven. Snevrer inn ved å se på statens engasjement på flere velferdsområder og argumenterer for at disse av stor betydning for industriarbeidernes velferd. Fokuset ligger på de nye særbestemmelsene for kvinner og barn, kravene til helse- og sikkerhetstiltak i fabrikkene. Spørsmål om iverksetting og håndheving av loven diskuteres nærmere. Hvordan søkte staten å løse problemene som hadde utviklet seg i den norske industrien? Hva kan sies om hvor omfattende statens engasjement egentlig var?
- Kapittel 4: Her ligger fokuset på private aktører. Det spørres om de hadde en rolle i økningen av beskyttelsen av industriarbeiderne som fant sted, og om hva den eventuelt var. Vi vil se at de engasjerte seg i betydelig grad. Kan vi knytte forbedringene og arbeidervernet som kom i 1892 til deres engasjement?
- Kapittel 5: Tar for seg veien fram mot ulykkesforsikringsloven av 1894. Ser først om staten forholdt seg til skadelidte industriarbeideres økonomiske kår, eller sagt med andre ord om de økonomiske forholdene var noe som skapte bekymring på politisk nivå. Hvis ja, hvordan forholdt norske politikere seg til problemene? Og igjen, hva kan sies om statens engasjement sett under ett i forbindelse med utarbeidelsen av ulykkesforsikringsloven?

- Kapittel 6: Ser videre på ulykkesforsikringsloven, og spør i den forbindelse hvordan private aktører bidro til å politisere problemene i norsk industri. Bruker to ”cases” for å få en dypere innsikt i dette, nærmere bestemt Modum Blaafarveværk og Hjula Væveri som begge var betydningsfulle bedrifter i norsk sammenheng.
- Kapittel 7: Trådene fra de tidligere kapitlene samles, og funnene oppsummeres. Svarer på spørsmålene som ble reist innledningsvis i problemstillingen. Står hypotesen, og hvis ja, står den fortsatt like sterk? Eller må vi modifisere? Hva må til for å få enda bedre forståelse av utviklingen av arbeidervernet?

KAPITTEL 2 – BAKGRUNN OG KONTEKST

Industrialiseringen i Norge

Rundt hundre år etter at den industrielle revolusjon hadde funnet sted i Storbritannia begynte den så smått i Norge i 1840-årene. Det var flere årsaker til at utviklingen tok til såpass mange år etter her sammenliknet med utlandet. Jan Eivind Myhre henviser i den forbindelse til M. Braun Tvethe som hadde trukket fram den angivelig høye daglønnen og mangelen på kapital som viktige årsaker til at industrien stod tilbake. Tvethe skrev i 1848 at:

”Tilbøielighed for andre Næringsveie, Mangel paa tekniske Læreanstalter, og, som en Følge deraf, paa duelige Bestyrere af større industrielle Foretagender, og endelig Mangel paa duelige Arbeidere, da Folket paa Grund af Industriens Ubetydelighed endnu ikke har faaet den saa vigtige industrielle Oppdragelse.”²¹

I tillegg trekker han frem andre årsaker, slik som et begrenset marked, få eksportmuligheter, og landets fysisk-geografiske hindringer.²² Det var med andre ord flere forhold som forklarer hvorfor industrialiseringen i Norge lot vente på seg. Men på samme tid som betraktningene over ble gjort, ”var betingelsene for en kraftig industriell utvikling i Norge i ferd med å oppfylles”.²³ Initiativer ble iverksatt, og kapital ble skaffet tilveie. En viktig forutsetning for industrialiseringens gjennombrudd var den tette kontakten norske entreprenører hadde med utlandet, spesielt Storbritannia. Kontakten med Storbritannia førte til at britisk teknologi med informasjon, maskiner og fagarbeidere ble overført til Norge. Denne kunnskapsoverføringen muliggjorde industrialiseringen og var slik sett av stor betydning. I den forbindelse bør også enkelte andre utenlandske forhold nevnes. Spesielt viktig var opphevelsen av det engelske forbudet mot maskineksport i 1842. Syv år senere skjedde det samme med den såkalte Navigasjonsakten som var en engelsk sjøfartslov som bestemte at handelen med engelsk kystfart skulle forbeholdes engelske handelsskip.²⁴ Opphevelsen av reguleringene førte til en gjensidig positiv innvirkning mellom den norske handelsflåten og den nye industrien, både gjennom frakt av varer og bygging av fartøyer.²⁵ Også viktig var det at staten begynte å legge til rette for industrialiseringen fra 1840-årene. Norges økonomi ble ledet i en liberalistisk retning gjennom handelslovene og håndverkslovene fra 1839, og en ny utlånspolitikk

²¹ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 49.

²² Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 50.

²³ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 50.

²⁴ Haakon Holmboe. *Navigasjonsakten*. Store norske leksikon. <https://snl.no/Navigasjonsakten> Sist endret 14.2.2009. (Oppsøkt 11.04.2015)

²⁵ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 50.

iverksatt av Norges Bank gjorde økonomiske initiativer lettere og sikrere. I tillegg ble markedet utvidet ved at landsdeler og distrikter ble knyttet tettere sammen, samt at befolkningen økte og ble mer kjøpesterke.²⁶ De første tegnene på framveksten av den moderne industrien var etableringen av bomullsspinnerier og veverier, samt mekaniske verksteder. Her ble dampmaskinen tatt i bruk, og det ble innført et stort antall arbeidsmaskiner. Samtidig er det viktig ikke å glemme at Norge i to-tre hundre år hadde hatt enkelte industrigrener slik som sagbruk, jernverk, og andre bergverk. Denne gamle industrien hadde imidlertid ikke brukt moderne kraftmaskiner, i tillegg til at de jevnt over var sparsomt utstyrt med arbeidsmaskiner.²⁷ Årene fra 1845 til 1857 representerer ifølge Myhre den første store gründertiden i Norges historie, for virksomhetene som ble etablert i denne perioden kom til å dominere norsk industri i lang tid fremover.²⁸

Rekrutteringen av industriarbeidere

For å lykkes med opprettelsen av de nye moderne fabrikkene var det nødvendig med effektiv kontroll og organisering av produksjonen, og her spilte rekruttering og behold av arbeidsstyrke en viktig rolle.²⁹ De nyetablerte fabrikkeneiernes oppmerksomhet var i derfor første omgang rettet mot å skaffe arbeidere som kunne drive fabrikkene. Hvor vanskelig var egentlig dette? Kristine Bruland skriver at den britiske og europeiske erfaringen tilsa at det var problemer knyttet til både å skaffe arbeidere og det å holde på arbeidskraften. En av årsakene til det var at folk vegret seg mot å ta fabrikkarbeid, noe som kom til uttrykk på to måter. For det første var det tydelig at folk gjorde det de kunne for å unngå fabrikkarbeid, og for det andre kommer uviljen til uttrykk ved at ”arbeidsstyrken ble konstituert ved bruk av tvang”. Sistnevnte innebar at foreldreløse barn, fanger og fattige ble sendt til fabrikkene for å arbeide.³⁰ Var det like vanskelig å skaffe arbeidere til de norske fabrikkene? Og var aversjonen mot fabrikkarbeid like tydelig her? Ifølge Myhre er det flere undersøkelser som har vist en aktiv søken etter fabrikkarbeide, med et stort innslag av innflyttere fra landsbygdene. Dette gjelder spesielt fra 1870-årene og utover. Usikkerheten er noe større knyttet til den første fasen av industrialiseringen på 1840- og 50-tallet, men flere forhold vitner om at rekruttering ikke kan ha vært noe stort problem. Blant annet ga den norske befolkningsvekstens natur et stort tilskudd av unge mennesker i denne perioden, i tillegg til at

²⁶ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 50-51.

²⁷ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 9.

²⁸ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 51.

²⁹ Bruland. *Levevilkår under det industrielle gjennombrudd*. Oslo: Universitetet i Oslo 1992, 15.

³⁰ Bruland. *Levevilkår under det industrielle gjennombrudd*, 16.

det var mange arbeidsløse fattige som var en del av samtidens store ”fattigdomsproblem”. Disse faktorene skulle tilsi både et overskudd på arbeidskraft samt en tendens i retning av aktiv søken etter arbeid. Denne antakelsen har blitt bekreftet av historiske studier, som har påvist søken til de nye fabrikkene.³¹ For eksempel foretrakk tjenestejenter ofte fabrikkarbeid på grunn av bedre lønn og et mer selvstendig liv. En åpenbar grunn til at folk søkte mot industriarbeidet synes å ha vært at slikt arbeid innebar en forbedring av disse menneskenes levekår, i betydning at deres inntekter økte. På den annen side finnes det tegn som tyder på at forholdene var mer sammensatte, i den forstand at det også var utfordringer med å skaffe arbeidere. Dette ble påpekt av Halvor Schou, grunnleggeren av Hjula Væveri, i et brev til en av sine britiske kontakter. Her skriver Schou at:

”Det har vært så vanskelig å skaffe arbeidere her at det er umulig for meg å begynne driften ved min nye fabrikk før til våren...”³²

Forholdene er derfor mer sammensatt enn det vi først kan få inntrykk av når det gjelder rekrutteringen av industriarbeidere. Enkelte faktorer kan tale for at folk også her til lands delvis valgte seg bort fra fabrikkarbeid der de kunne. Bull har i den sammenheng vist at mange arbeidere foretrakk et liv som løsarbeidere, gjerne kombinert med fattigomsorg, fremfor fabrikkarbeid. Dette er likevel ikke det dominerende inntrykket når det for eksempel gjelder rekrutteringen av arbeidere til tekstilindustrien sett under ett. Det er vanskelig å tenke seg at tekstilindustrien hadde mulighet til såpass stor grad av ekspansjon, som for eksempel var tilfellet for Hjula Væveri på 1870- og 80-tallet, hvis det var stor mangel på arbeidere. Slik sett kan det kanskje tenkes at utfordringene med å skaffe arbeidere til de nye fabrikkene var størst i etableringsfasen på 1840- og 50-tallet, da denne formen for arbeid var nytt og fremmed.

Hva vet vi mer om industriarbeidernes geografiske opphav? Ettersom tekstilindustrien var av de første moderne industrigrenene kan det være nyttig å se på tekstilarbeidernes bakgrunn for å få en dypere innsikt i dette spørsmålet. Først og fremst er det tydelig at mange av de kvinnelige tekstilarbeiderne ble rekruttert fra Christiania, som på midten av 1800-tallet kan sies å ha hatt en relativt stor og ledig dagarbeider- og bruksarbeiderklasse. Disse var da i

³¹ Bruland, *Levevilkår under det industrielle gjennombrudd*, 17.

³² Halvor Schou gjengitt hos Bruland, *Levevilkår under det industrielle gjennombrudd*, 18.

teorien tilgjengelige for fabrikkarbeid.³³ Når det gjelder tekstilarbeiderne viser folketellingen fra 1875 at de aller fleste som jobbet i tekstilfabrikkene i hovedstaden var unge, ugifte jenter mellom 15 og 30 år. Vi ser også at av de ugifte, enslige fabrikkarbeiderskene var mellom en tredjedel og halvparten jenter fra Christiania som bodde hjemme hos sine foreldre.³⁴ Det at andelen født i Christiania var noe større for tekstilarbeiderne enn for de mekaniske arbeiderne, kan skyldes en noe lavere alder blant kvinnene i tekstilindustrien. Samtidig bør det ikke glemmes at en god del av tekstilarbeiderne var tilreisende og innflyttere fra andre deler av landet. Flere undersøkelser, spesielt om forholdene fra 1870-årene og framover, har nemlig vist en aktiv søken etter fabrikkarbeide, med betydelige innslag fra landsbygdene. Likevel er det tydelig at industriarbeiderne sett under ett, ble rekruttert fra Christiania i langt større grad enn arbeidergrupper som tjenere, dagleiere og så videre. Dette kan ses på bakgrunn av at industriarbeidet, som for det meste var knyttet til bymiljøer, ikke like naturlig vil søkes av bygdefolk som av byfolk. I den forbindelse kan det også argumenteres for at de som var oppvokst i byene ville ha større sjanser til å utnytte mulighetene til sikrere sysselsetting og høyere lønn, som industriarbeidet ga.³⁵

Liberalismens storhetstid

Ved siden av å se på selve industrialiseringsprosessen og industriarbeidernes bakgrunn, er det også viktig å se nærmere på hvilke tendenser og ideer som preget perioden der industrialiseringen fant sted. Dette er fordi slike tendenser kom til å forme utviklingen av arbeidervernet. Samtidig som industrialiseringens første store gjennombrudd fant sted i Norge, hadde liberalismen sin storhetstid. Utviklingen i første halvdel av 1800-tallet var i stor grad preget av den politiske liberalismen, som hadde blitt utviklet i Storbritannia på 1600-tallet av grunnleggerne Thomas Hobbes og John Locke. Begge var opptatt av å se statsdannelse som en frivillig kontraktsinngåelse mellom individer. Kjernen i liberalismen som politisk ideologi er derfor vekten på individet og at individer skal gå foran samfunnet. Hobbes og Locke hadde imidlertid svært ulike oppfatninger av hvor stor rolle staten skulle spille. Den klassiske liberalismen slik vi kjenner den i dag ble utviklet på Lockes politiske filosofi og tar til orde for en minimalstat. Staten burde begrenses til å beskytte innbyggerne ved å sørge for sosial ro og orden, og for å legge til rette for individets utfoldelse er det

³³ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 167.

³⁴ Evy Helen Gaard, i Jan Eivind Myhre og Jan Sigurd Østberg (red.). *Mennesker i Kristiania. Sosialhistorisk søkelys på 1800-tallet*. Oslo: Universitetsforlaget 1979, 50.

³⁵ Myhre. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*, 179.

nødvendig med avskaffelse av de fleste offentlige reguleringer.³⁶ Disse ideene kom etter kort tid til å spre seg til Norge rundt midten av 1800-tallet.

Tydelige tegn på liberalismens gjennomslag i norsk juridisk sammenheng var håndverksloven av 1839. Loven satte en stopper for det såkalte laugsystemet som i Norge hovedsakelig kan spores tilbake til 1500- og 1600-tallet. Laugene var kort fortalt sammenslutninger av håndverksmestere i lokale grupper.³⁷ Opprinnelig hadde laugene fagopplæring og fagkontroll som de mest sentrale formålene, men etter hvert fikk laugene større politisk innflytelse. Som en konsekvens av dette benyttet de makten til å regulere tilgangen til fagene, for på den måten å svekke konkurransen. På sikt fikk laugene en form for monopolstilling, og medlemskap i laugene ble stilt som betingelse for å kunne drive håndverksnæring. Etter hvert kom det lover i andre europeiske land som forbød laug, og dermed frigjorde håndverksnæringen. Slike forordninger spredte seg etter noen år til Norge. Som et resultat av håndverksloven av 1839 ble håndverksindustrien frigjort.³⁸ Ifølge Paal Berg var det hovedsakelig to rettsprinsipper som ble etablert på denne tid, nemlig den personlige frihet og lik rettsevne for alle.³⁹ Disse prinsippene fikk stor betydning for arbeidslivet, og som en konsekvens også for norske industriarbeidere. Med liberalismens syn på den frie arbeidsavtale ble det raskt glemt at den menneskelige arbeidskraft ikke er en vanlig vare. Dermed endte arbeidstakerne opp med å stå alene i kampen om arbeid som middelet til livets opphold.⁴⁰ Formelt var arbeidsgiver og arbeidstaker likemenn, men det er liten tvil om at arbeidsgiveren var den dominerende parten, og at arbeidstakeren i stor grad måtte føye seg etter de vilkår som ble satt av arbeidsgiveren. Slik sett førte liberalismens påvirkning på arbeidslivet til større sosiale utfordringer, ved at arbeidstakerne stod svært svakt i forhold til arbeidsgiverne.

Arbeidsmiljøreguleringens historie

Industriarbeidernes svake rettsstilling understrekes ved å se på arbeidsmiljølovgivningens historie. Dagens arbeidsmiljølovgivning har riktignok lange sosiale tradisjoner her i Norge. Enkelte ufravikelige regler ment å verne om arbeidstakere finner vi allerede i lagtingslovene. Her var det for eksempel bestemmelser som sa at arbeidstakeren kunne ligge syk et visst

³⁶ Ole T. Berg, og Aksel Braanen Sterri. *Liberalisme*. Store norske leksikon. <https://snl.no/liberalisme> Sist endret 06.06.2014. (Oppsøkt 16.04.2015)

³⁷ Arne S. Dolven. *Laug*. Store norske leksikon. Publisert og sist endret 14.02.2009. <https://snl.no/laug> (Oppsøkt 24.04.2015)

³⁸ Dolven. *Laug*. <https://snl.no/laug>

³⁹ Paal Berg. *Arbeidsrett*. Oslo: Norli 1930, 12-13.

⁴⁰ Berg. *Arbeidsrett*. Oslo: Norli 1930, 13.

antall dager, uten å risikere og miste eller få en reduksjon av sin godtgjørelse.⁴¹ Etter hvert som det ble etablert større økonomiske enheter, og arbeidskraften ble konsentrert i stadig større grad, kom også behovet for mer detaljerte regler om arbeidstakernes stilling. Blant annet hadde sjøloven av 1561 regler som påla skipsføreren å sørge for syke eller skadde sjøfolk. Videre ga bergverksloven av 1683 flere bestemmelser om sykelønn og legehjelp for skadde bergmenn. I den forbindelse ble det også opprettet et offentlig organ, Bergamtet, som blant annet skulle bistå arbeiderne med å få sine rettigheter. Dette mønsteret som lovgivningen fra 1600-tallet skapte, ble stående helt frem til midten av 1800-tallet. Innenfor denne etablerte praksisen skjedde det en betydelig utvikling, og i det store og hele ble norske arbeidstakeres stilling styrket i denne perioden. I første omgang gjaldt dette for tjenestefolk i byene, sjømenn og bergmenn, men også tjenestefolk på landet fikk til en viss grad en styrket posisjon.⁴²

Vi ser likevel at staten i lang tid var relativt fraværende når det gjelder å gi industriarbeidere rettslig beskyttelse og styrke deres stilling, både når det gjelder de fysiske arbeidsforholdene de jobbet under, samt forholdet overfor arbeidsgiveren. Hittil hadde den eksisterende lovgivningen ikke omfattet fabrikkdrift, noe som medførte at de etter hvert mange tusen nye industriarbeiderne hadde en svak rettsstilling og vanskelige kår.⁴³ Statens begynnende engasjement for å gjøre noe for å bedre arbeids- og levestandardene for industriarbeiderne kan først og fremst spores til 1870-årene, da arbeidet med reguleringen av det industrielle barnearbeidet tok til. Industrien hadde i stor grad utviklet seg svært fritt, uten å være bundet av restriksjoner som tok hensyn til arbeidernes velferd. En slik utvikling medførte derfor at behovet for lovregulering etter hvert dukket opp. En hovedårsak til at søkelyset kom til å bli rettet mot arbeidsforholdene i industrien, var at det i løpet av få år hadde skjedd en markant økning i antallet industrielle barnearbeidere. Kun i løpet av fem år, fra 1870 til 1875, hadde andelen industribarnarbeidere steget med rundt 60%.⁴⁴ Denne økningen hadde ikke gått upåaktet hen, og bør antas å ha vært en viktig årsak til at det var en økt bekymring blant allmennheten knyttet til det industrielle barnearbeidet på denne tiden. Det er disse forholdene som danner bakgrunnen for temaene og spørsmålene denne oppgaven tar for seg.

⁴¹ Henning Jakhelln. *Oversikt over arbeidsretten (4. utgave)*. Oslo: N. W. Damm & Søn 2006, 141.

⁴² Jakhelln. *Oversikt over arbeidsretten (4. Utgave)*, 141.

⁴³ Jakhelln. *Oversikt over arbeidsretten (4. utgave)*, 143.

⁴⁴ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 26.

KAPITTEL 3: FABRIKKTILSYNSLOVEN AV 1892 – ET SVAKT STATLIG ENGASJEMENT?

Innledning

Det første store uttrykket for statens engasjement og den økte statlige involveringen knyttet til en økt beskyttelse av norske industriarbeideres arbeids- og levekår på 1800-tallet kom med fabrikktilsynsloven av 1892. Denne loven kan på mange måter sies å være én av flere milepæler i norsk arbeiderhistorie, og var det første store skrittet i retning av dagens arbeidsmiljølov. Til tross for at loven i senere tid har blitt tillagt vesentlig betydning for å ha sikret industriarbeiderne bedre arbeidsforhold, var det ingen kort og enkel prosess fram til innføringen av loven. Ved å undersøke denne prosessen nærmere, blir det først og fremst tydeligere å se hvordan staten, herunder ulike regjeringer og politikere, tenkte og arbeidet for å løse det som ble ansett for å være de mest prekære utfordringene som hadde utviklet seg i norsk industri. I den forbindelse blir det grunnlag for å diskutere hvor omfattende statens engasjement egentlig kan sies å ha vært. Spesielt tydelig blir det når vi tar i betraktning at lovprosessen drøydde såpass lenge som den gjorde, samt at den endelige loven ble mindre inngripende på enkelte viktige områder enn det som var skissert i det opprinnelige lovutkastet. Slike forhold vitner om at det fra politisk hold var stor uenighet om hvor inngripende et nytt lovverk skulle være, og at det til dels også er mulig å spore en direkte motvilje mot blant annet en innskrenkning av det industrielle barnearbeidet. Dette kan igjen på sin side bidra til å svekke det relativt godt etablerte inntrykket av statens rolle som den dominerende aktøren som i størst grad tok ansvar for å bedre norske industriarbeideres arbeidsforhold gjennom 1800-tallet.

Jacob N. Mohn og hans nye lovforslag

Veien fram mot fabrikktilsynsloven startet da sekretær i Statistisk sentralbyrå, Jacob Neumann Mohn, fikk i oppdrag å undersøke barnearbeidet i industrien og gjøre rede for arbeidsforholdene i fabrikkene. På bakgrunn av dette skulle han utarbeide et lovutkast. Oppgaven ble tildelt Mohn av det norske Kirkedepartementet den 14. oktober 1875.⁴⁵ Folketellingen fra 1875 la grunnlaget for undersøkelsen, hvor en kunne se hvor mange barn som arbeidet i de ulike yrkene. Mohn gikk imidlertid grundigere til verks, og samlet blant annet inn en rekke tilleggsopplysninger. Han forhørte seg både med skoler og arbeidsgivere i

⁴⁵ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 42.

industrien for å finne ut mest mulig om barnas kår. Bull påpeker imidlertid flere svakheter ved Mohns arbeid. For det første innvender han at Mohn kun samlet opplysninger fra arbeidsgiverne, som det ifølge Bull er rimelig å anta at hadde en tilbøyelighet til å pynte på virkeligheten. I tillegg stilte ikke Mohn spørsmål til *alle* bedrifter der det forekom barnearbeid, men kun til et utvalg. Dette innebar at småbedriftene, hvor forholdene kan tenkes å ha vært dårligere enn i store bedrifter, var svakest representert. For det tredje peker Bull på at det langt fra var alle bedriftene som ble spurt, som også sendte svar. Det må derfor tas høyde for en rekke feilkilder i Mohns arbeid.⁴⁶

Likevel kan Mohns arbeider hevdes å være tilstrekkelig grundig nok til å gi et rimelig og troverdig bilde av det industrielle barnearbeidet på denne tiden, noe Bull også understreker.⁴⁷ Resultatet av undersøkelsene ble offentliggjort i 1878, i boken ”Angaaende Børns og unge Menneskers Anvendelse til Arbeide udenfor Hjemmet”. Her konstaterte Mohn at 3370 barn under 15 år i 1875 var i arbeid ved norske fabrikker, altså rundt åtte prosent av arbeiderne i industrien totalt. Trolig må dette tallet likevel antas å ha vært for lavt, da flere barn ikke ble registrert i bedriftenes lister over ansatte. Mohns undersøkelser fant sted i perioden hvor barnearbeidet sto på toppen, ettersom tallet på barnarbeidere i industrien sank under depresjonen årene etter.⁴⁸ På bakgrunn av sine funn utarbeidet Mohn et lovutkast som begrenset barnearbeidet og krevde sikring av maskiner som var farlige for barn. Forslaget satte en aldersgrense på 12 år for barnearbeid i industrien og bergverk, og for eldre barn mellom 12 og 15 år skulle arbeidstiden ikke overstige 6 ½ time per dag. Mohn ønsket også et forbud mot nattarbeid, riktignok med dispensasjonsrett.⁴⁹ Ved overtredelse kunne de ansvarlige, altså arbeidsgivere og foreldre, bli ilagt bøter, og tre statlig ansatte inspektører skulle sørge for at loven ble overholdt.⁵⁰ Mohns lovforslag ble presentert i 1878.

Hvor stort var egentlig statens engasjement?

Samtidig er det verdt å merke seg at regjeringens proposisjon angående loven først kom i 1883, altså fem år senere. Hva kan forklare at det gikk såpass lang tid? Bull trekker her inn endringer i den økonomiske og sosiale situasjonen som en forklaring. På det tidspunktet

⁴⁶ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 26.

⁴⁷ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 26.

⁴⁸ Anne Lise Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1994, 113.

⁴⁹ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 46.

⁵⁰ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 113.

Kirkedepartementet hadde bedt Mohn om å foreta sin undersøkelse var landet preget av høykonjunktur, med en industri i vekst og stor etterspørsel og økning i antall fabrikkarbeidere. Men i perioden 1875-1879 hadde den norske industrien blitt hardt rammet av at høykonjunkturen brøt sammen, noe som innebar en nedgang i antall fabrikkarbeidere fra 45 700 til 41 600. Som Bull skriver er det derfor også naturlig å anta at antallet barnarbeidere i norsk industri samtidig ble redusert i løpet av disse årene.⁵¹

Med nedgangen i industrien gjorde heller ikke arbeiderbevegelsen i hovedstaden seg like gjeldende, og denne hadde ifølge Bull dødd helt ut mot utgangen av 1870-tallet.⁵² En annen faktor som også bør antas å ha spilt inn, var at den juridiske utviklingen i Sverige og Danmark med hensyn til den planlagte revisjonen av fabrikklovene hadde uteblitt. Alt i alt kan disse forholdene ha ført til at det var et lite gunstig tidspunkt for å gå videre med Mohns lovforslag. I tillegg manglet det konsensus blant samtidens fagfolk og andre, herunder embetsmenn, arbeidsgivere, leger, kommunestyre og sunnhetskommisjoner, når det gjelder deres synspunkt på lovutkastet. Enkelte var mer negativt innstilt til et forbud mot det industrielle barnearbeidet, og pekte først og fremst på at mange arbeiderfamilier var helt avhengige av industribarnas inntekt for å klare seg. Andre fryktet at resultatet av at barna ble satt utenfor fabrikkarbeidet, ville bli økt kriminalitet ettersom de ikke hadde annet sted å være. På den annen side møtte lovforslaget i det store og hele forståelse, og mange så nødvendigheten av en ny lov, til tross for at det hersket uenighet om lovens omfang.⁵³

Først i februar 1883 satte Christian Selmers høyreregjering frem en proposisjon om regulering av barnarbeid i industrien. Da hadde i mellomtiden Kirkedepartementet overlatt behandlingen av saken til Indredepartementet, som skulle drøfte både Mohns forslag og alle uttalelsene som var blitt hentet inn. Da regjeringens proposisjon til slutt kom, var dette ifølge Bull "en temmelig vidtgående utvanning av Mohns forslag".⁵⁴ Først og fremst ville regjeringen sette grensen mellom "barn" og "unge voksne" til 15 år, mens Mohn hadde foreslått 14. Videre ville Mohn ha forbud mot alt fabrikkarbeid for barn under 12 år, mens regjeringen tok til orde for en 10-års grense. En av de viktigste forskjellene mellom de to lovforslagene var likevel regjeringens syn på tilsynsordningen ved at de statsansatte fabrikkinspektørene som Mohn hadde stilt krav om skulle sløyfes. Ved å gjøre dette var det,

⁵¹ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 47.

⁵² Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 47.

⁵³ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 47.

⁵⁴ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 47.

som Bull påpeker, stor sannsynlighet for at de store effektene av loven ville utebli, nettopp fordi sunnhetskommisjonene som da hadde ansvaret for tilsyn alene, ikke ville klare å utøve en like effektiv kontroll på egenhånd som det inspektørene ville gjort. Samtidig ble det til forslaget også tilføyd bestemmelser med sikte på å beskytte voksne arbeidstakere mot særlig farlige maskiner.⁵⁵ På akkurat dette området skjerpet dermed regjeringen Mohns lovforslag, som kun hadde tatt til orde for en strengere beskyttelse av farlige maskiner som barn og unge kunne komme i kontakt med.⁵⁶ Allerede tidlig i prosessen som førte frem til fabrikktilsynsloven ser vi altså en tvetydig holdning fra statens side i spørsmålet om en strengere regulering og innskrenkning av det industrielle barnearbeidet. På den ene siden var det regjeringen som hadde bedt Mohn om å foreta undersøkelser av barnearbeidets omfang, og i den forbindelse utarbeide et lovforslag. Samtidig er det mulig å spore en tydelig motvilje mot et nytt lovverk som ville vernet industriarbeiderne i størst mulig grad, ved at regjeringen både ønsket en lavere aldersgrense for industriarbeid, samt overlate fabrikktilsynet til et organ som neppe ville klare å utføre kontrolloppgaven i tilstrekkelig grad. Indredepartementet mente åpenbart at den norske industrien, som etter deres oppfatning var av beskjeden størrelse, ikke hadde noe spesielt behov for økt beskyttelse.⁵⁷ Dette var stortingsflertallet enig i, for heller ikke her var politikerne av den oppfatning av at det hastet å få loven igjennom. Slike forhold tatt i betraktning kan det argumenteres for at den politiske viljen var relativt lav når det gjaldt å oppnå en betydelig bedring av industribarnas kår i denne perioden.

Riktignok er det viktig å se måten loven ble mottatt på i et større perspektiv, da politikerne mente at det ikke hastet. Et slikt syn bør nettopp ses i lys av og forstås ut ifra det tidspunktet som loven ble presentert på. Forslaget kom midt under den såkalte vetostriden som hadde pågått over flere år, med den konservative embetsmannsregjeringen til Selmer og Stortingets Venstre-flertall på hver sin side i konflikten. Som kjent nådde striden sitt høydepunkt med riksrettsaken mot Selmer-regjeringen i 1884. Bull er tydelig på at det var denne politiske maktkampen på Stortinget, og den oppmerksomheten den tok, som førte til at behandlingen av fabrikktilsynsloven ble utsatt på dette tidspunktet. I den forbindelse var det at Venstre hadde flertall på Stortinget en spesielt viktig forklaringsfaktor, fordi Venstre-politikerne viste liten vilje til å skulle godta forslag fra den sittende Høyre-regjeringen.⁵⁸ Det blir med andre

⁵⁵ Per Fuglum. "Norge i støpeskjeen 1884-1920" i Knut Mykland (red.) *Norges Historie Bind 12*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag 1978, 458.

⁵⁶ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 48.

⁵⁷ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 48.

⁵⁸ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 48.

ord tydelig at Stortinget på denne tiden var opptatt med forfatningsstriden, i den grad at Mohns reformforslag fikk liten oppmerksomhet. Dette synes både Bull og Grieg å være enige om.⁵⁹ Saken ble ikke tatt under behandling av Stortinget i 1883, og heller ikke i 1884 da den samme proposisjonen ble fremsatt på nytt.

Disse gjentatte utsettelsene bidrar likevel til å sette spørsmålstegn ved hvor stort statens engasjement *egentlig* var når det gjaldt en bedring av industriarbeidernes, og da i første rekke barnas, kår. Den tradisjonelle tolkningen historikere så langt har gjort synes å være at fabrikktilsynsloven ble utsatt av naturlige årsaker og politiske omstendigheter, uten at det stilles ytterligere spørsmål ved utsettelsene. Det er naturlig at forfatningsstriden ble viet mest oppmerksomhet og på den måten bidro til at andre saker ble nedprioritert, slik historikerne har pekt på. Samtidig er det påfallende å se at krefter som arbeidet for å bedre industribarnas arbeidsforhold tilsynelatende var nærmest fraværende fra statlig hold. Tatt i betraktning at dette var en sak som på det tidspunktet vetostriden fant sted allerede hadde pågått og blitt utarbeidet i nesten ti år, dersom vi setter Mohns undersøkelser fra 1875 som ”startskuddet”, er det oppsiktsvekkende at det er såpass vanskelig å finne en betydelig politisk vilje for å få til en løsning. Vi finner som vist også tydelig uttrykk for en direkte politisk motvilje mot å skulle gripe inn med reguleringer i fabrikkforholdene. Det kan derfor argumenteres for at det statlige engasjementet var relativt usynlig i denne første fasen på veien fram mot fabrikktilsynsloven, ettersom den politiske viljen til å behandle Mohns lovutkast var såpass svak. Statens engasjement kom riktignok til å bli styrket med Arbeiderkommisjonen av 1885.

Arbeiderkommisjonen av 1885 – arbeidervernet vies for alvor oppmerksomhet

I etterkant av riksrettssaken og regjeringsskiftet, ble arbeidervernsaken tatt opp igjen i 1885 som et privat lovforslag fra Høyre, som nå var i opposisjon.⁶⁰ Saken ble oversendt til en parlamentarisk arbeiderkommisjon som skulle undersøke forholdene i industrien nærmere. Denne kommisjonen kom etter hvert til å bli svært sentral i utviklingen av norsk sosialpolitikk og den økte beskyttelsen av norske arbeidere, og er på mange måter det viktigste uttrykket for statens engasjement. Arbeiderkommisjonen ble nedsatt våren 1885 av den nye Sverdrup-regjeringen, på oppfordring fra kong Oscar. Oppfordringen fra kong Oscar bør ses i

⁵⁹ Sigurd Grieg. *Norsk Tekstil (bind 1)*. Oslo: Johan Grundt Tanum 1948, 567.

⁶⁰ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 113.

sammenheng med forholdene i Sverige, der det kort tid tidligere var nedsatt en kongelig kommisjon for å drøfte spørsmålene om ulykkes- og alderstrygd for arbeidere. Dette ga kongen ideen til å ta opp saken også i Norge.⁶¹ Kommisjonen bestod av formann Ulrik F. C. Arneberg, daværende amtmann i Bratsberg amt, brukseier Knut Dahl fra Kristiania, brukseier hoffjegermester Otto. A. Gjerdrum fra Christiania, statsrevisor og senere fogd A. Hølaas, gårdbruker Søren Jaabæk, fabrikkarbeider i Trondheim Oluf Chr. Johansen, ”foldrorskarl” i Christiania Ole Kjelsen, ingeniør og fabrikkeier Gunnar Knudsen, stadsfysikus O. Sparre, daværende sekretær i Statistisk sentralbyrå (senere stiftsamtmann) B. Strøm, og til sist daværende grosserer J. H. P. Thorne. Kommisjonens mandat gikk ut på å drøfte spørsmålene knyttet til utviklingen av nye lover angående tilsyn med fabrikkarbeidet m. v., angående arbeidsgivers ansvar for ulykker eller skader som tilstøtte arbeiderne under arbeidet, og spørsmålene om syke-, samt invalide- og alderdomsforsikring for arbeidere.⁶²

I forbindelse med nedsettelsen av Arbeiderkommisjonen våren 1885 bemerket Indredepartementet at Norge på dette tidspunktet neppe kunne regnes som et fabrikkland, og at landet hittil hadde sluppet unna de samme typene utbrudd av misnøye som hadde preget andre land. Likevel var departementet av den oppfatning at det ville være lite gjennomtenkt på det grunnlag å avvise oppfordringen til å diskutere problemstillingene som var kommet på den politiske dagsorden i de fleste andre industriland i Europa.⁶³ Ved å gjøre dette ønsket departementet å holde de potensielt mer reformorienterte kreftene i arbeiderstanden i ”sunde og sindige spor og i det hele øve en beroligende indflytelse paa almenhedens opfatning”.⁶⁴ Vi ser altså at det var moraliserende og oppdragende hensyn som preget departementets ståsted. Samtidig så departementet at arbeidsspørsmålet før eller siden ville gjøre seg gjeldende også i Norge med næringslivets utvikling, slik at det ble snakk om å ha praktiske løsninger klare på forhånd for å være best mulig forberedt. Selv om det i første omgang kun var fabrikkarbeiderne søkelyset var rettet mot, var departementet av den oppfatning at også andre spørsmål knyttet til arbeidsmiljøet i industrien fortjente oppmerksomhet.⁶⁵ Med unntak av loven om sunnhetskommisjonene og enkelte bestemmelser i bergverslovgivningen, slo departementet fast at den norske lovgivningen var mangelfull når det gjaldt å beskytte

⁶¹ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 49.

⁶² Indst. O. IX. (1891). *Indstilling fra næringskomiteen nr. 2 angaaende udfærdigelse af en lov om tilsyn med arbejde i fabrikker m. v. samt ang. forslag til lov om arbeidstidens begrænsning i forskjellige virksomheder, der ikke omfattes af førstnævnte lov.* (Oth. prp. nr. 24, 1891, dok. nr. 7 og 105, 1890, dok. nr. 46 og 71, 1891), 2.

⁶³ Indst. O. IX. (1891), 2.

⁶⁴ Indst. O. IX. (1891), 2.

⁶⁵ Indst. O. IX. (1891), 2.

industriarbeidernes helse og arbeidsforhold, sammenliknet med utenlandsk lovgivning. Argumentet om at norsk industri på dette tidspunktet var for lite utviklet til å håndtere, og kreve, de nye forføyningene ble ikke tillagt særskilt vekt. De statistiske opplysningene med oversikt over det store antallet norske industriarbeidere, tilsa ifølge departementet at arbeidspørsmålet burde vies oppmerksomhet.

Kommisjonens lovutkast og argumentasjon

Når det gjelder kommisjonens utkast til en fabrikktilsynslov fikk denne omtrent samme omfang som de utenlandske fabrikklovene. Arbeiderkommisjonens lovforslag gikk i hovedsak ut på:

1. Påbud av sikkerhets- og sunnhetsforanstaltninger på arbeidsplassene (herunder innhegning og sikring av farlige maskiner osv.)
2. Innføring av innskrenkninger med tanke på barns fabrikkarbeid (både for ”helbredshensyn” og for skoleundervisningens skyld)
3. Innføring av liknende forskrifter i mindre utstrekning for ”unge mennesker”, det vil si personer mellom 14 og 18 år
4. Fastsettelse av visse beskyttelseskriterier for kvinnelige arbeidere, spesielt gravide og kvinner i barsel
5. Påbud om innskrenkning med hensyn til voksne mannlige arbeideres natt- og helligdagsarbeid, samt deres beskjeftigelse i livs- og helsefarlige industrier
6. Innføring av de nødvendige kontrollorganer og –midler for å sikre lovens overholdelse.⁶⁶

Lovens bestemmelser skulle ifølge kommisjonen omfatte alle virksomheter som kunne betegnes som ”fabrikkmessige”, men det kunne også bli aktuelt å gjøre enkelte av bestemmelsene, nærmere bestemt de om begrensninger i arbeidstiden, gjeldende også for andre virksomheter. Mens det var full enighet innad i kommisjonen om innføring av reguleringer knyttet til sunnhets- og sikkerhetsforanstaltningene, var det større uenighet knyttet til spørsmålet om begrensningen av industrielt barnearbeid. Kommisjonen henviste først til Mohns arbeider og sluttet seg til den uttalte nødvendigheten av å begrense utnyttelsen av barns arbeidskraft. Uenigheten innad i kommisjonen var hovedsakelig knyttet til synet på aldersgrensen som skulle trekkes. Et mindretall, bestående av arbeiderrepresentantene Johansen og Kjelsen, mente at barn under 14 år ikke skulle anvendes til fabrikkarbeid, mens

⁶⁶ Indst. O. IX. (1891), 4.

flertallet stemte for en 12-års grense. Dersom grensen ble satt til 14 år fryktet flertallet at både industridrivende arbeidsgivere og arbeidere ville bli rammet av de såkalte ”trykkende Forhold”.⁶⁷ Spesielt stor vekt ble lagt på at mange familier var avhengige av barnas inntekt for å klare og dekke alle utgiftene. Samtidig stilte flertallet som krav at arbeidsdyktigheten til barn mellom 12 og 14 år måtte dokumenteres med legeattest, for på den måten å forhindre at disse barna ble utsatt for ”Nedbrytelse af deres Helbred og svækkelse af deres fremtidige Arbeidsdyktighed ved for tidlig eller overanstrengende Beskjæftigelse i Fabrikarbeidet”.⁶⁸ Kravet om at arbeidets ufarlighet for unge arbeidere ble dokumentert gjennom legeattest ble grunnlagt ved å vise til at flere andre land hadde gjort det samme.

Ett av kommisjonsflertallets medlemmer begrunnet på sin side beslutningen om å tillate fabrikkarbeid for barn mellom 12 og 14 år på andre måter. Han mente at hensynet til bedriftenes interesser ikke kunne tillegges avgjørende betydning, og var også kun delvis enig i argumentet om at den fordelene foreldrene hadde av barnas inntekt spilte en sentral rolle. Han var imidlertid av den oppfatning at de fordelene et barn mellom 12 og 14 år kunne oppnå ved et regulert barnarbeid var spesielt store for barn fra arbeiderfamilier hvor forholdene og fremtidsutsiktene ikke var spesielt lyse. For disse barna kunne fabrikkarbeid beskytte dem mot lediggang og ”den uheldige Indflytelse af en ukontrollert Omgang med hvemsomhelst i de rigelige Fristunder”.⁶⁹ Ved å innføre krav om legeattest ville kommisjonen også sørge for at det ble opp til legestanden å passe på at det kun var friske og velutviklede barn som arbeidet i industrien. Mindretallet argumenterte på sin side med at fabrikkarbeidet kunne ha skadelige virkninger på barna, både i legemlig, åndelig og moralsk forstand. Slike konsekvenser burde ifølge mindretallet veie tyngre enn hensynene fremsatt av flertallet, og talte for å sette aldersgrensen til 14 år.⁷⁰ Hva angår flertallets argument om at barnas inntekt var et viktig bidrag til familienes økonomi, hevdet mindretallet at denne gevinsten var lik null ettersom barnarbeidet bidro til å presse arbeiderlønningene nedover. Dette hevdet flertallet kun var en teoretisk betraktning som ikke hadde rot i virkeligheten, siden anvendelsen av barn i norsk industri på det aktuelle tidspunktet var relativt begrenset.

Barnarbeidets betydning for å kunne opprettholde konkurransen med utlandet var et annet av flertallets argumenter. Her henviste mindretallet til Sveits som ikke hadde opplevd

⁶⁷ Indst. O. IX. (1891), 5.

⁶⁸ Indst. O. IX. (1891), 5.

⁶⁹ Indst. O. IX. (1891), 6.

⁷⁰ Indst. O. IX. (1891), 6.

nevneverdige negative konsekvenser i løpet av de ti årene deres 14-års grense hadde eksistert.⁷¹ Alle disse argumentene bidrar til å illustrere omfanget av den brede diskusjonen rundt begrensningen av det industrielle barnearbeidet. Det var tydelig vanskeligheter med å skulle komme til enighet om et felles standpunkt i det som ble fabrikktilsynslovens mest sentrale bestemmelse, altså forbudet mot industrielt barnearbeid. På tross av denne uenigheten er det viktig ikke å glemme at det innad i kommisjonen hersket enighet om å skjerpe aldersgrensen sammenliknet med den forslåtte 10-års grensen i forslaget fra både Mohn og proposisjonen fra 1883. Det kan virke som om det var vanskelig å heve grensen ytterligere enn det Mohn hadde tatt til orde for, ettersom hans grundige arbeid dannet utgangspunktet for Arbeiderkommisjonens forslag på dette området.

Kommisjonen var som tidligere nevnt også opptatt av å ta hensyn til unge mennesker anvendt til fabrikkarbeid, ”da disse som Børn tiltrænger Hvile og Spise hyppigere end ældre Arbeidere”.⁷² Kommisjonens lovforslag inneholdt derfor også et forbud mot natt- og helligdagsarbeid, samt bestemmelser om hviletid for unge mennesker mellom 14 og 18 år. Dette var i tråd med utenlandsk fabrikklovgivning. Samtidig skilte lovforslaget seg fra utenlandsk lovgivning ved at det ikke fulgte andre lands eksempler hvor det ble stilt krav om legeattest for at unge voksne mellom 14 og 18 år kunne søke industriarbeid i utgangspunktet. Kommisjonen var her av den oppfatning at en slik bestemmelse ville legge ”for store Baand paa den arbeidssøkende, konfirmerende Ungdoms Adgang til at bestemme over sine personlige Forhold”.⁷³ Vi ser at konfirmasjonsalderen ble ansett som en grense der det var naturlig å bli betraktet som ung voksen, og at det ble lagt vesentlig vekt på en personlig frihet for disse personene til å bestemme over eget liv i større grad. Fra kommisjonens side ser vi altså at det var to typer hovedargumenter som ble tillagt vekt i diskusjonen rundt begrensningen av det industrielle barnearbeidet. Den første typen argumenter hadde utgangspunkt i de helsemessige farene industriarbeidet innebar for barnas helse, og var en viktig grunn til å skjerpe aldersgrensene for industrielt barnearbeid. Den andre typen argumenter var av en mer moraliserende karakter som talte for å utvikle et arbeidervern nettopp for å dempe potensielt reformorienterte krefter i arbeiderklassen. Som vi har sett ble imidlertid moralske argumenter også brukt som innvending *mot* det å heve aldersgrensen for

⁷¹ Arbeiderkommissionens Indstilling I: Forslag til Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m. v. og Lov om Arbeidstidens Begrænsning i forskjellige Virksomheder, der ikke omfattes af foranførte Lovforslag med Motiver (1888), 29.

⁷² Indst. O. IX. (1891), 6.

⁷³ Indst. O. IX. (1891), 6.

industrielt barnarbeid fordi dette kunne føre til lediggang blant unge, noe som ble ansett som uheldig.

Lovutkastets omfang utover barnarbeidsbestemmelsene

Selv om begrensningen av det industrielle barnarbeidet og økt beskyttelse av unge var sentrale elementer i kommisjonens forslag, er det viktig å understreke at utkastet også favnet vesentlig bredere. Det ble også tatt til orde for økt beskyttelse av kvinnelige industriarbeidere, med innskrenkninger i anvendelsen av kvinner i fabrikkarbeid. Også på dette punktet fulgte kommisjonen utviklingen i utenlandsk lovgivning.⁷⁴ Kvinner skulle for eksempel ikke tillates å arbeide de tre første ukene etter fødsel, og unge kvinner fikk i likhet med barn heller ikke lov til å jobbe i bergverk og lignende næringer.⁷⁵ Samtidig inneholdt forslaget også forskrifter med hensyn til regulering av voksne personers arbeid i fabrikker. Kjernen i disse forskriftene var innføringen av normalarbeidsdag. Dette ble også det største stridstemaet blant kommisjonens medlemmer. Spørsmålet om normalarbeidsdag var en relativt ny sak i Norge, som først på midten av 1880-tallet hadde blitt viet oppmerksomhet. Ifølge Bull var det sosialdemokratene som gikk i spissen og frontet saken, men i 1885 vedtok landsarbeidermøtet i Kristiansand en uttalelse om innføring av ti timers normalarbeidsdag for alle industriarbeidere. Bull utdyper at disse arbeidermøtene var ”det eneste representative uttrykk for arbeiderklassens vilje ved denne tida”.⁷⁶

Det nye lovforslaget som Arbeiderkommisjonen etter hvert utarbeidet er spesielt interessant fordi det ikke lenger kun var et spørsmål om å begrense barnarbeidet, slik Mohns lovforslag hovedsakelig hadde tatt sikte på. Det ble også raskt snakk om en rekke tiltak som vernet alle fabrikkarbeidere.⁷⁷ De største forskjellene fra Mohns lovutkast og proposisjonen fra 1883, til kommisjonens utkast, var skjerpelsen av lavalderen for barns fabrikkarbeid fra 10 til 12 år, innføringen av bestemmelser knyttet til unge menneskers, især kvinners, arbeid, reglene om normalarbeidstid for voksne, nye bestemmelser som gjaldt kontraktsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeider, og til slutt rettergangsordningen.⁷⁸ Det kanskje mest sentrale prinsippet som loven innebar sett under ett, var erkjennelsen av at staten ble nødt til å begrense arbeidsgivernes styringsrett for å beskytte arbeidernes velferd. Slik markerte loven

⁷⁴ Indst. O. IX. (1891), 7.

⁷⁵ Arbeiderkommissionens Indstilling I, 4.

⁷⁶ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 52.

⁷⁷ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 51.

⁷⁸ Arbeiderkommissionens Indstilling I, 14.

et brudd med den tidligere tankegangen der arbeidsforholdet ble oppfattet som en kontrakt mellom to frie individer, og at dette forholdet i minst mulig grad skulle forstyrres av statlig innblanding.⁷⁹

Arbeiderkommisjonen presenterte sitt lovutkast i 1887, to år etter at kommisjonen var oppnevnt. Til tross for det som kan betegnes som et grundig og detaljert arbeid fra kommisjonens side, fikk Sverdrup-regjeringen likevel saken nok en gang utsatt fordi den mente at spørsmålet ville gå inn som et ledd i en større utredning, og kalte saken ”den mest påkrevde av alle sosiale reformer”. Et slikt standpunkt synes utvilsomt noe underlig, spesielt tatt i betraktning alt det utredningsarbeidet som allerede var foretatt på dette tidspunktet. Utredninger og undersøkelser hadde da pågått godt over en periode på ti år, og det er vanskelig å forestille seg at man skulle komme over noen nye, oppsiktsvekkende funn som ville belyst saken ytterligere, og som ville være av avgjørende betydning. En mer sannsynlig årsak til Venstres ønske om utsettelse kan ha vært den indre splittelsen som preget partiet i denne perioden, slik at det, som Bull påpeker, i utgangspunktet var ”lite initiativ innad i regjeringen til å følge opp Arbeiderkommisjonens innstilling”.⁸⁰ Splittelsen bestod i hovedsak i at Venstre på denne tiden representerte mange ulike interesser. Videre var det stor avstand mellom Høyre og Venstre når det gjaldt deres syn på lovens omfang, hvor Venstre ønsket en strengere regulering og høyere aldersgrense for barn i industrien enn det Høyre tok til orde for.

Spørsmålet om innføring av normalarbeidsdag

Et av de største stridsspørsmålene under Arbeiderkommisjonens utarbeidelse av den nye loven var kravet om lovbestemt normalarbeidsdag. Her var meningene svært delte blant kommisjonens medlemmer. Arbeiderrepresentantene, Johansen og Kjelsen, ville lovfeste arbeidsdagens lengde og begrense alt ekstraarbeid som kom i tillegg til dette, herunder helge-, natt-, og overtidarbeid. Kravet ble ikke kun begrunnet ut ifra et helse- og sikkerhetsperspektiv, men også med tanke på at arbeiderne skulle få anledning til å utvikle sine ”åndelige evner”, samt tilbringe mer tid med familien og ta større del i

⁷⁹ Ebba Wergeland og Steinar Westin. ”Svekket arbeidervern bør bekymre legestanden”. Kronikk i *Tidsskrift for Den norske legeförening* (nr. 11 – 3. juni 2004). <http://tidsskriftet.no/article/1028603/-fn1028704-6> (Oppsøkt 02.09.2014)

⁸⁰ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 57.

barneoppdragelsen.⁸¹ Forslaget ble møtt med motstand fra Høyrerepresentantene, som hevdet det var urimelig å hindre voksne menn i selv å bestemme hvordan de ønsket å bruke sin arbeidskraft. De argumenterte for at en slik ordning ville være ”fullstendig i strid med de bestrebelse for personlighetens frigjørelse i enhver retning, der er den moderne utviklingens høyt skattede særkjenne”.⁸² Mot dette innvendte de øvrige kommisjonsmedlemmene – Venstre og arbeiderrepresentantene – at friheten som Høyrerepresentantene fremhevet var en illusjon, og pekte på at arbeidsgiverne på dette tidspunktet hadde en rekke midler til rådighet for å tvinge arbeiderne til en lengre arbeidstid. Denne striden blir av Bull omtalt som kjernen i utviklingen av arbeidervernet, hvor tilhengerne av det liberalistiske frihetsbegrepet stod på den ene siden, og de som mente at staten måtte gripe inn for å beskytte de som ble rammet av konsekvensene på den andre.⁸³

Det var riktignok ikke bare blant de politiske partiene det hersket uenighet om lovens utforming, for også blant arbeidere og arbeidsgivere hadde Arbeiderkommisjonens arbeid møtt negative reaksjoner. Disse reaksjonene var blant annet knyttet til forslaget fra kommisjonen om innføringen av en egen tilleggslov som innebar at regelen om titimers arbeidsdag og bestemmelsene om barn og ungdom også skulle bli gjeldende for andre næringer som håndverk og lagerarbeid. De negative reaksjonene kom fra ”Fellesforeningen for Håndverk og Industri” som organiserte arbeidsgivernes motstand mot lovforslaget. Arbeiderbevegelsen på sin side ønsket en lov som gikk lenger enn lovforslaget som hadde blitt presentert, blant annet med krav om åttetimers arbeidsdag, samt et forbud mot alt overtidsarbeid.⁸⁴ Forslaget var blitt sendt ut til Det norske medicinske Selskab, som var høringsinstans for Arbeiderkommisjonens lovforslag. I mars 1890 ble det avholdt to møter kun med sikte på å diskutere proposisjonen. Bakgrunnen for dette var den brede enigheten om nødvendigheten av at legestanden uttalte seg. Først og fremst slo fagfolket her tydelig fast at loven hadde fokus på hygiene og beskyttelse av arbeidernes helse, eller ”sundhed”. Hygienespørsmålet var noe de mente utelukkende tilhørte legene. Til tross for at kommisjonens forslag om normalarbeidsdag ikke var tatt med i den fremsatte proposisjonen, kom medlemmene i Det medicinske Selskab også inn på dette spørsmålet under diskusjonene, da arbeidervern versus individets frihet ble et hovedtema. Det er ikke vanskelig å se at det

⁸¹ Wergeland og Westin. ”Svekket arbeidervern bør bekymre legestanden”. <http://tidsskriftet.no/article/1028603/-fn1028704-6>

⁸² Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 222.

⁸³ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 222.

⁸⁴ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 57.

innad i gruppen var svært ulike oppfatninger av normalarbeidsdagsprinsippet. Overlege Gotfred Bentzen gikk så langt som å si at han helst skulle sett at lovutkastet ”ikke havde indtaget noget om Indskrænkninger for de Voxne, og Hemningsbestemmelser for det frie Kontraktsforhold mellem Arbeider og Arbeidsgiver”.⁸⁵ Han var tydelig på at lange arbeidsdager og mye overtidarbeid ville ha en negativ innvirkning på arbeidernes helse, men var samtidig overbevist om at det mest hensiktsmessige både for arbeiderne og arbeidsgiverne var å stå friere stilt, og ikke være bundet av en rekke bestemmelser.

Også verdt å merke seg er det at Bentzen hevdet at slike strenge regler ville være en stor ulempe for industrien. Han møtte imidlertid motstand fra professor i hygiene Ferdinand Lochmann, som hevdet at den norske arbeideren tvert i mot ikke var fri, men hadde et behov for beskyttelse i statens regi.⁸⁶ Diskusjonen i Det medicinske Selskab illustrerer en viktig side ved utviklingen av den økte statlige beskyttelsen av norske arbeidere i industrien, nemlig de ideologiske skillene som satte sitt preg på utformingen av politikken. Fasting m.fl. skriver at:

”En praktisk og pragmatisk avveining mellom individuell frihet og statlig virksomhet, tilpasset ulike tider, problemer og behov, beskriver godt veien Norge fulgte fra 1870-årene og helt fram til første verdenskrig”⁸⁷

Uenighetene og reaksjonene på lovforslaget førte til en utsettelse fra departementets side, og derfor til at prosessen rundt den nye loven drøyd ytterligere.

Loven blir vedtatt

Først i 1889, etter at Sverdrup-regjeringen hadde gått av og Emil Stang hadde dannet en ny høyreregjering, ble arbeiderversaken tatt opp på nytt i januar 1890. Regjeringen fremsatte en proposisjon om fabrikktilsyn som i hovedsak bygget på Arbeiderkommisjonens innstilling. Her var imidlertid ikke forslaget om innføringen av normalarbeidsdag tatt til følge. Forslaget ble likevel utsatt på nytt både i 1890 og 1891, denne gangen av odelstinget. Året etter tok Steens første regjering initiativet til å sette frem enda en ny proposisjon, ”Indstilling fra næringskomiteen nr. 2 angaaende udfærdigelse af en lov om tilsyn med arbeide i fabrikker m. v.”. Denne innstillingen fra næringskomiteen var i det store og hele en gjentakelse av

⁸⁵ Wergeland og Westin. ”Svekket arbeidervern bør bekymre legestanden”. <http://tidsskriftet.no/article/1028603/-fn1028704-6>

⁸⁶ Dokument Nr. 46 (1891). *Diskussion i det medicinske Selskab angaaende Forslag til Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabrikker*. Fra Næringskomiteen Nr 2. Oslo: Næringskomiteen, 1891

⁸⁷ Mathilde Fasting, Marius Doksheim og Eirik Vatnøy. *Den norske velferden*. Oslo: Civita 2011, 30.

proposisjonene fra 1890 og 1891, men samtidig hadde proposisjonen vært gjenstand for flere modifikasjoner og endringer av ulik grad, på bakgrunn av ”fornyede overveielser”, kritikk fra sakkyndige, samt nye diskusjoner og vurderinger fra komiteen side. Proposisjonen avvirket fra de to forrige års lovforslag på to hovedpunkter, nemlig forbud mot anvendelse av barn under 14 år til fabrikkarbeid, samt at statlige fabrikkinspektører skulle ha ansvar for tilsynet med fabrikkene.⁸⁸ Videre var det heller ikke støtte til å innføre maksimalarbeidsdag for voksne personer. Dette ble av komiteen grunnlagt med at man ville ”afvente indberetninger fra de to mænd, som det har udsendt til andre lande for at andstille undersøkelser angaaende de praktiske resultater af der gjældende bestemmelser om dette punkt”.⁸⁹ Komiteen ønsket med andre ord å se hvilke erfaringer som var gjort i andre land før det ble tatt endelig stilling til dette spørsmålet her hjemme. Når det så gjelder aldersgrensen som skulle settes for barnearbeidet, ble dette, ut ifra innstillingen å dømme, et av de største diskusjonstemaene innad i komiteen. I de tidligere fremsatte proposisjonene var det, i overensstemmelse med Arbeiderkommisjonens flertall, foreslått å tillate fabrikkarbeid for barn mellom 12 og 14 år i 6,5 eller 6 timer daglig.⁹⁰ Nå hadde imidlertid departementet sluttet seg til mindretallet blant Arbeiderkommisjonen og næringskomiteen som hadde foreslått at forbudet mot å anvende barn til fabrikkarbeid skulle omfatte alle barn under 14 år.⁹¹

Ut ifra diskusjonen i komiteen å dømme, var det hensynet til barnets beste som ble tillagt størst vekt. I den forbindelse henviste komiteen først til en sveitsisk fabrikkinspektør ved navn dr. F. Schuler, som hadde uttalt at barns halvdagsarbeid førte til de samme ”moralske og intellektuelle ulemper” som heldagsarbeidet. Han hevdet at barnepreget forsvant og at barnet gjennom arbeidet ville oppleve ting som satte dets moral i fare.⁹² Det kan derfor virke som at det moralske aspektet her ble tillagt størst vekt, men også de helsemessige konsekvensene ble naturlig nok viet oppmerksomhet. På det tidspunktet komiteen la fram det nye forslaget var det industrielle barnearbeidet antatt å være på tilbakegang. Dette ble også et tema for komiteen, ettersom de som ville bli rammet av et forbud mot å anvende barn under 14 år utgjorde et relativt lite antall sett under ett. Ifølge komiteen var det derfor liten grunn til å skulle gå vekk fra lovforslaget av hensyn til den fordel industrien eller arbeiderne selv hadde av barnearbeidet. Det er interessant å se at komiteen delte seg i to nøyaktig like store

⁸⁸ Indst. O. VI. (1892.) *Indstilling fra Næringskomiteen nr. 2 angaaende Udfærdigelse af en Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m. v.* (Oth. Prp. No. 26), 1.

⁸⁹ Indst. O. VI. (1892.), 2.

⁹⁰ Indst. O. VI. (1892.), 4.

⁹¹ Indst. O. VI. (1892.), 4.

⁹² Indst. O. VI. (1892.), 4.

grupper når det gjelder synet på ved hvilken alder grensen skulle settes. Det var dermed fire medlemmer i hver gruppe, men ettersom komiteens formann Koht satt i den gruppen som ønsket en 12-års grense, fikk denne gruppen flertall. Mindretallet, altså den andre gruppen, tok på sin side til orde for at barn mellom 12 og 14 år med tilsynets tillatelse kunne anvendes til lettere arbeid i inntil seks timer daglig, forutsatt at det ikke skadet deres helse eller ”legemlige utvikling”.⁹³ Mindretallet la vekt på at det var mange bedrifter, slik som sagbruk og trevarefabrikker, teglverk, tekstilfabrikker og andre, hvor barn under 14 år ble benyttet til arbeid som neppe kunne sies å være skadelig for deres helse. Ved å forby slikt arbeid ville flere familier bli rammet hardt, noe som var urimelig. Mindretallet argumenterte videre med at aldersgrensen i de fleste andre land også var satt til 12 år, og at det kun var i Sveits og Østerrike at grensen var 14 år, og 13 år i Tyskland.⁹⁴ Flertallet fryktet på sin side at mindretallets lempningsforslag ville føre til en utvanning av hovedregelen på grunn av slapp overholdelse av dispensasjonsreglene fra fabrikktilsynets side. Uansett ville en slik unntaksbestemmelse i stor grad vanskeliggjøre tilsynet med lovens overholdelse.⁹⁵ I oppsummeringen av sine vurderinger konkluderte dermed komitéflertallet med at et forbud mot barnarbeid ville være ”uskadelig for baade arbeidsgivere og arbeidere, snarest til gagn for de sidstnævnte, men i moralsk og sanitær henseende til stor nytte for det hele samfund”.⁹⁶

Til tross for diskusjonene rundt aldersgrensen som skulle settes var det likevel selve organiseringen av fabrikktilsynet som ble omtalt som lovens kjernepunkt. Komiteen hadde sluttet seg til Arbeiderkommisjonens forslag om statlig ansatte fabrikkinspektører. Samtidig etterlyste komiteen et klarere reglement for inspektørene og de stedlige tilsynene, og en tydeliggjøring av omfanget av den myndigheten de stedlige tilsynene var tiltenkt.⁹⁷ I alle kommuner hvor det var industriell virksomhet som ble omfattet av loven skulle det opprettes et stedlig tilsyn, bestående av sunnhetskommisjonens formann eller ”en anden dertil af kommunestyret antaget læge samt en af sundhedskommisionen blant dens øvrige medlemmer opnævnt mand”.⁹⁸ Dette tilsynet skulle utføre kontrollen sammen med fabrikkinspektøren og ha uhindret adgang til de anleggene og bedriftene som loven omfattet. Det ble så enighet om at det skulle være opp til kongen å avgjøre omfanget av tilsynenes myndighet og deres

⁹³ Indst. O. VI. (1892.), 5.

⁹⁴ Indst. O. VI. (1892.), 5.

⁹⁵ Indst. O. VI. (1892.), 5.

⁹⁶ Indst. O. VI. (1892.), 5.

⁹⁷ Indst. O. VI. (1892.), 9.

⁹⁸ Indst. O. VI. (1892.), 15.

forhold til fabrikkinspektørene. Dersom loven ikke ble overholdt kunne arbeidsgiveren bli straffet med bøter opp til tusen kroner.⁹⁹

De fleste hovedpunktene i loven fant alminnelig tilslutning blant tingmennene. Debattene i odelsting og lagting dreide seg hovedsakelig om begrensningen av barnearbeidet, og hvorvidt grensen for barnearbeid skulle trekkes ved 12 eller 14 år.¹⁰⁰ Loven ble mindre omfattende enn proposisjonen, ettersom grensen for barnearbeid ble satt til 12 og ikke 14 år. I stor grad fulgte den endelige loven Mohns opprinnelige utkast fra 1878, ved at fabrikkarbeid forbudt for barn under 12 år, og at det for eldre barn opp til 14 år ble satt en maksimalarbeidsdag på seks timer. Grensen mellom barn og ”unge voksne” ble trukket ved det fylte 14. år, og maksimalarbeidsdagen for personer mellom 14 og 18 år ble satt til 10 timer. Det ble også opprettet også egne kommunale fabrikktilsyn, samtidig som to statsansatte inspektører skulle ha et overordnet oppsyn med forholdene i industrien.¹⁰¹ Dermed var barnas arbeid i fabrikkene endelig brakt inn under det offentliges kontroll. Likevel er det viktig å understreke at loven kun gjaldt for arbeid i industrien, slik at andre former for barnearbeid, som for eksempel i jordbruket, ikke var omfattet av loven.

Lovens omfang utover barnearbeidet

Selv om fabrikktilsynsloven først og fremst innebar en regulering av industrielt barnearbeid, er det viktig å understreke at loven også kom til å omfatte en rekke andre forhold vedrørende industriarbeidernes liv og helse. Til tross for at Mohn i sitt lovutkast fra 1878 også hadde tatt til orde for enkelte tiltak for å sikre bedre arbeidsforhold i industrien, kan dette i stor grad tilskrives Arbeiderkommisjonen og dens arbeid. Kommisjonen hadde blant annet foretatt en spørreundersøkelse blant landets bedrifter, hvor opplysninger om arbeidsmiljøet ved fabrikkene stod sentralt. Resultatet av spørreundersøkelsen avdekket store og alvorlige mangler ved en rekke bedrifter, og fordi det var opp til bedriftene selv å svare på undersøkelsen er det naturlig å anta at de faktiske forholdene var mer bekymringsfulle enn det som kom fram. På bakgrunn av denne undersøkelsen fastsatte kommisjonen i sin innstilling en rekke sikkerhetsforanstaltninger mot bedriftsulykker, samt krav til renhold og sanitære forhold på arbeidsplassen. Kanskje spesielt interessant er det å se at loven i vesentlig grad

⁹⁹ Indst. O. VI. (1892.), 16.

¹⁰⁰ Fuglum. ”Norge i støpeskjeen 1884-1920”, 459.

¹⁰¹ Grieg. *Norsk Tekstil (bind 1)*, 568.

behandlet kvinner som særbeskyttede personer.¹⁰² Blant annet inneholdt loven flere ordninger som gjaldt gravide og kvinner i barsel. Med loven ble for eksempel den første retten til barselpause etablert. En slik ordning kan ses på som en direkte forløper til svangerskapspermisjonen slik vi kjenner den i dag, men bestemmelsene var langt mindre omfattende. Kvinner fikk med fabrikktilsynsloven rett til seks ukers barselpause etter fødselen, riktignok uten lønn. Loven slo også fast at gravide kvinner ikke skulle arbeide i fabrikker der produksjonen kunne utgjøre en helsemessig risiko. I motsetning til flere andre lover som også hadde som mål å beskytte arbeidere, var fabrikktilsynsloven blant svært få norske lover der vi finner egne særbestemmelser for kvinner.¹⁰³ Arbeiderkommisjonens arbeid førte som vist til at loven ble mer omfangsrik enn Mohns opprinnelige utkast, som i det store og hele kun fokuserte på en sterkere regulering av det industrielle barnearbeidet.

Fabrikktilsynsloven i en internasjonal kontekst

Kanskje vel så viktig som å se på indre faktorer og aktører når det gjelder bakgrunnen for utviklingen i den norske sosialpolitikken på siste halvdel av 1800-tallet, og forklaringen på hvorfor fokuset på arbeidervern ble skjerpet i denne perioden, er det å se utviklingen i et europeisk perspektiv. I hvilken grad og på hvilken måte var den nye lovgivningen et resultat av utenlandsk påvirkning? Det er allerede nevnt at arbeiderkommisjonen som ble foreslått nedsatt av kong Oscar ble nedsatt etter erfaringer fra Sverige. Dette er likevel ikke en fullverdig forklaring på hvorfor arbeidervern ble en sak på den politiske dagsorden her hjemme. Først og fremst bør utviklingen og de nye lovene ses i lys av at sosialpolitikken på mange måter fikk sitt store gjennombrudd fra 1870-tallet og fremover, sett i en europeisk kontekst. Anne-Lise Seip skriver at man på siste halvdel av 1800-tallet fikk ”en felles-europeisk problemforståelse”.¹⁰⁴ I det var ikke nødvendigvis fokuset på å beskytte arbeidere i industrien utgangspunktet, for det var andre sosiale problemer som i første rekke ble viet oppmerksomhet. Sentralt her var fattigdomsproblemet som ble sett på en ny måte. Dette skyldtes at det gjennom nye og grundigere undersøkelser ble avdekket hvor mange som levde under fattigdomsgrensen, og hvor de fleste var syke og/eller arbeidsløse.

Til tross for at fattigdomsproblematikken var blitt påpekt tidligere, er det tydelig at det store omfanget som ble avdekket førte til økt bekymring fra politisk hold. Fattigdomsproblemet

¹⁰² Sigurd Grieg. *Norsk Tekstil (bind 2)*. Oslo: Johan Grundt Tanum 1950, 12.

¹⁰³ Gro-Anita Mortensen. *Fabrikktilsynsloven av 1892*.

<http://kildenett.no/portal/artikler/2007/fabrikktilsynsloven>. (Oppsøkt 13.03.2014)

¹⁰⁴ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 88.

utviklet seg raskt til å bli et arbeidspørsmål – et spørsmål som ikke bare ble forstått som et forsørgelsesproblem, men også som et ”trygghets- og levekårsproblem”, for å bruke Seips ord.¹⁰⁵ Dette synet utdyper hun ved å vise til at fattigdom og sosial uro kunne føre til farlige tilstander, i form av opprør og revolusjonære tendenser. Etter hvert som arbeiderklassen ble bedre organisert utover på 1870-tallet ble også presset mer permanent.¹⁰⁶ Den eneste muligheten til å få en fredelig løsning på utfordringene var gjennom iverksettingen av sosial politikk. På dette området markerte Tyskland seg raskt som et foregangsland til inspirasjon for andre industriland i Europa. Det hevdes også gjerne at sosialpolitikk som begrep først ble brukt i Tyskland. Årsakene til at dette skjedde akkurat her, og hvorfor Tyskland fikk en såpass sentral posisjon i utviklingen av andre lands politikk, er flere.

En mulig forklaring som Seip trekker frem er at den såkalte laissez-faire-tankegangen stod vesentlig svakere her, sammenliknet med andre europeiske land. Laissez-faire-prinsippet kan sies å ha vært kjernen i utviklingen av den økonomiske liberalismen, hvor motstanden mot statlige reguleringer var sentral. Ved at slike ideer ikke hadde like sterkt fotfeste i Tyskland, var også utgangspunktet her et annet når det gjaldt å få gjennomslag for tanker om at statens ansvar og virkefelt skulle utvides. Kjernen i den nye politikken som ble utviklet var tydeliggjøringen av at statens ansvar var essensielt for å løse de sosiale problemene man stod ovenfor. I løpet av 1880-årene lanserte Tysklands forbundskansler Otto von Bismarck en rekke forslag som tok sikte på bedre beskyttelse av tyske arbeidere. Flere av forslagene, blant annet ulike arbeiderforsikringer, fikk han også gjennomslag for. I utgangspunktet ønsket Bismarck at staten skulle gi arbeiderne statsforsørgelse og ta på seg alle de økonomiske forpliktelsene alene. Han fikk imidlertid ikke gjennom ordningene som skulle finansiere denne statsforsørgelsen, og ble derfor nødt til å inngå kompromisser. Sosialforsikringen ble et slikt kompromiss, og var en ordning med utgangspunkt i det private forsikringsvesenet, samt et lite utviklet offentlig forsikringsvesen. Sentralt i denne ordningen var at ytelsene ble finansiert ved innskudd kjent som forsikringsprinsippet. En annen løsning var den nevnte statsforsørgelsen, hvor ytelsene ble finansiert gjennom skattepenger – derav skatteprinsippet.¹⁰⁷ Ifølge Seip var Bismarcks motiver for statsforsørgelse tydelig sosialpasifiserende. I det ligger at de nye tiltakene var ment å demme opp mot sosial uro i arbeiderklassen, og knytte denne tettere til staten. Sosial stabilitet skulle sikres gjennom

¹⁰⁵ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 88.

¹⁰⁶ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 88.

¹⁰⁷ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 89.

passivisering av en voksende industriarbeiderklasse, og sosialistiske ideer demmes opp for. Dette har ifølge Fasting m.fl. vært den dominerende tolkningen av Bismarcks tyske sosialforsikringsystem.¹⁰⁸ Ved hjelp av sosiale reformer og nye ordninger så Bismarck for seg at innbyggernes lojalitet til den relativt ferske tyske statsdannelsen ville styrkes. Reformene var derfor et viktig ledd i statsdannelsesprosessen. Dette var det klassiske konservative målet om å styrke nasjonalt samhold og nasjonal integrasjon.

Innflytelsen fra utenlandsk fabrikklovgivning er spesielt tydelig når det gjelder omfanget den norske fabrikktilsynsloven av 1892 fikk. Selv om loven ble revidert og gjenstand for flere endringer etter at Arbeiderkommisjonen hadde utarbeidet sitt utkast, var det dette arbeidet den endelige loven i stor grad bygget på og som dannet grunnlaget for fabrikktilsynsloven. Den utenlandske fabrikklovgivningen ble spesielt viktig fordi den bidro til å utvide lovens omfang vesentlig utover det som opprinnelig var skissert i lovutkastene fra Mohn, samt odelstingsproposisjonen fra 1883. Her var det kun en regulering og innskrenkning av barns anvendelse til fabrikkarbeid som ble tatt sikte på, med unntak av enkelte mindre bestemmelser. Arbeiderkommisjonen skrev også selv at den ga sitt utkast omtrent ”samme Omfang som de udenlandske Fabriktilsynslove”.¹⁰⁹ Dette er tydelig gjenspeilet i mange av lovutkastets bestemmelser. Når det gjelder sunnhets- og sikkerhetsforanstaltningene i kommisjonens utkast, som best mulig skulle sikre arbeiderne mot de farene arbeidet medførte for liv og lemmer, var kommisjonen tydelig på at den heller ikke på dette punktet var i tvil om at den burde følge ”de fremmede Lovgivningers Exempel”.¹¹⁰

I likhet med de utenlandske bestemmelsene mente kommisjonen at også en norsk lov måtte inneholde forskrifter om en rekke sanitære forhold, som blant annet dreide seg om arbeidsrommenes luft, ventilasjon og renhold. Med hensyn til bestemmelser for renhold av vegger, tak, gang, og trapperom i fabrikkene, så kommisjonen både til den engelske lovens paragrafer, og til årsberetninger fra sveitsiske fabrikkinspektører. Det samme gjaldt innføringen av foranstaltninger for å sikre arbeiderne mot farer som maskiner og annet industrielt utstyr utsatte dem for. I den forbindelse henviste kommisjonen til uttrykk fra sveitsisk lovgivning, som slo fast at slike foranstaltninger hadde vist seg å være både

¹⁰⁸ Fasting m.fl. *Den norske velferden*, 40.

¹⁰⁹ Arbeiderkommissionens Indstilling I, 9.

¹¹⁰ Arbeiderkommissionens Indstilling I, 17.

hensiktsmessige og mulig å anvende på grunn av vitenskapelige fremskritt.¹¹¹ Som tidligere beskrevet ble det også på flere av lovforslaget punkter foretatt en avveining overfor eventuelle negative konsekvenser, blant annet kostnader, innføringen av de nye bestemmelsene ville ha for industrien. Dette ble spørsmålet da kommisjonen diskuterte reglene om økt beskyttelse og bedre sikring av farlige maskiner, slik som sirkelsager og slipesteiner. Det ble ansett som vanskelig å skulle sikre maskinene i tilfredsstillende grad, uten at det ville vanskeliggjøre selve arbeidet. Også flere fabrikkere hadde påpekt dette, og hevdet at det var nærmest umulig.¹¹² Det er interessant å se at kommisjonen på sin side avviste at det var kostbare innretninger det dreide seg om, noe den begrunnet nettopp ved nok en gang å vise til Sveits, hvor fabrikktilsynet – med inspektører – allerede var ti år gammelt, og hvor man hadde kommet langt i arbeidet med bedre sikring og innkledning av utstyr som var betryggende, uten at det hadde gått på bekostning av effektiviteten til arbeidet som ble utført. Det var ifølge kommisjonen ”baade letvindt og billig at anbringe”.¹¹³

Iverksetting og håndhevelse av loven – et uttrykk for svakt statlig engasjement?

For å få en mer nyansert forståelse av hvor stort statens engasjement egentlig var, er det nødvendig å se på hvordan den nye loven ble iverksatt og håndhevet fra myndighetenes side. Det sier seg selv at en arbeidervernlov som ikke blir etterlevd i praksis har liten verdi for de den er ment å beskytte. For fabrikktilsynsloven sin del var det da også i stor grad opp til det nyopprettede fabrikktilsynet å sørge for at dette faktisk skjedde. De oppgavene fabrikktilsynet stod overfor har blitt utførlig diskutert av Bull. I den forbindelse peker han først og fremst på at det nye kontrollorganet loven opprettet var både svakt og utilstrekkelig. Bull skriver at:

”Loven skulle settes ut i livet i et land der sosialpolitikken var skrøpelig, der det praktisk talt ikke eksisterte annen sosiallovgivning – f.eks. ikke noe rikstrygdeverk –, der ”sosialarbeid” så å si ikke fantes i annen form enn fattigvesenet, der fagorganisasjonen var i sin første barndom og storparten av industriarbeiderne ennå var uorganisert.”¹¹⁴

Det fremgår at fabrikktilsynet stod overfor en stor oppgave med utførelsen av sitt arbeid. De to første statsansatte fabrikkinspektørene var ingeniørene Anton Henrik Martin Berthelsen og

¹¹¹ Arbeiderkommissionens Indstilling I, 19.

¹¹² Arbeiderkommissionens Indstilling I, 23.

¹¹³ Arbeiderkommissionens Indstilling I, 23.

¹¹⁴ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 61.

Conrad Oscar Olsen, som ble utnevnt i juni 1893 rett før loven trådte i kraft.¹¹⁵ De delte landet mellom seg, slik at Berthelsen fikk ansvar for det ”sønnenfjelske fabrikkdistrikt”, altså hele Østlandet, mens Olsen fikk ansvar for resten av landet, fra Aust-Agder til Finnmark. Tar vi så i betraktning at antallet tilsynspliktige bedrifter økte betraktelig i årene etter at loven hadde trådd i kraft, sier det seg selv at de to inspektørene ikke hadde kapasitet til å føre tilfredsstillende tilsyn med alle bedriftene. Som Bull skriver tok det lang tid før inspektørene nådde rundt i alle steder av sine distrikter, og mange av de mindre bedriftene ble aldri kontrollert. Videre hadde de to inspektørene heller ikke mulighet til å kontrollere at de ulike velferdstiltakene fabrikkene hadde fått pålegg om å gjennomføre, faktisk ble iverksatt.¹¹⁶

Ved siden av de to nevnte fabrikkinspektørene skulle kontrollen også utføres av de såkalte stedlige tilsynene. Slike tilsyn skulle opprettes i alle kommuner der det fantes tilsynspliktige bedrifter, og formannen i tilsynene skulle alltid være en lege. Samtidig var instruksene til tilsynene av en svært generell karakter, og det ble ikke gitt noen klart avgrensning av deres virkeområde.¹¹⁷ Det er derfor grunn til å se på de nye tilsynsordningene med et kritisk blikk, og ikke ta for gitt at de uten videre førte til at fabrikktilsynsloven ble overholdt og iverksatt i tilfredsstillende grad. Det må i hvert fall sies å være tankevekkende at tilsynsordningen var av såpass beskjedent omfang, spesielt med tanke på all den kunnskap myndighetene tross alt hadde om forholdene i norsk industri på denne tiden, ikke minst hva gjelder antallet bedrifter og fabrikkarbeidere. Dette bidro i stor grad til en mangelfull og utilstrekkelig gjennomføring av loven. I denne sammenhengen er det likevel ikke nødvendigvis tilsynenes funksjoner i detalj som er av størst interesse, men heller å vise at deres lite tilfredsstillende arbeid kan tolkes som et uttrykk for en svak statlig vilje og interesse for faktisk å gripe inn i forholdene i fabrikkene i utstrakt grad. Et slikt inntrykk forsterkes ved å hvordan lovreglene om arbeidsvilkårene for barn og ungdom ble håndhevet, som jo nettopp også var av lovens mest sentrale bestemmelser. De største utfordringene med håndhevelsen av forbudet mot det industrielle barnearbeidet, oppstod i saker som dreide seg om barn mellom 12 og 14 år, samt unge voksne mellom 14 og 18 år. For disse gruppene hadde tilsynet ”forholdsvis stor makt til å praktisere loven etter sin egen oppfatning”.¹¹⁸

¹¹⁵ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 61.

¹¹⁶ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 64.

¹¹⁷ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 64.

¹¹⁸ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 86.

Som en illustrasjon på hvilke problemer som kunne oppstå i den forbindelse trekker Bull fram en episode fra gruvemiljøet på Røros i 1893. Her gikk 144 familiefedre sammen om å skrive et brev hvor de ba Stortinget om at innskrenkningen av barnearbeidet ikke skulle gjelde for deler av det enklere arbeidet de yngre guttene utførte ved gruvene. Dette arbeidet hadde lange tradisjoner ved Røros Verks gruver, og fedrene argumenterte med at mange barn tidligere hadde deltatt i arbeidet uten å ta skade av det. I tillegg pekte de på at mange hadde stor familie, og slik ville lovens bestemmelser være ”aldeles ruinerende i økonomisk henseende” dersom barna ikke fikk anledning til å jobbe og bidra til familienes økonomi.¹¹⁹ Søknaden fikk støtte hos flere instanser, herunder fabrikkinspektøren og det stedlige fabrikktilsyn, og førte til at regjeringen foreslo at barn mellom 10 og 14 år skulle få lov til å utføre denne typen gruvearbeid opp til åtte timer om dagen i skoleferien. I Stortinget ble likevel aldersgrensen hevet fra 10 til 12 år. Til tross for denne skjerpelsen ble den tillatte arbeidstiden utvidet fra åtte til ni timer, og barna fikk også lov til å drive med nattarbeid.¹²⁰ Det mest interessante med eksempelet fra gruvemiljøet på Røros er at det godt illustrerer hvor lemfeldig loven ble håndhevet i praksis fra myndighetenes side. Andre tilsvarende eksempler finner vi i blant annet i tresliperiene og sagbruksindustrien.

Fabrikkinspektørene kunne etter lovens ordlyd tillate unge mennesker mellom 14 og 18 år å drive med nattarbeid ved virksomheter som krevde det, for eksempel av tekniske eller økonomiske hensyn. I hovedsak tillot inspektørene nattarbeid for unge der det ikke fantes ”rimelig adgang til annet arbeid”, men dersom unge kunne få arbeid som ikke innebar nattskift, skulle nattarbeid være forbudt.¹²¹ I praksis betydde dette at nattarbeid ble tillatt ved alle store sagbruksstrøk, samt i bygder der tresliperi var den dominerende driften. Sagt med andre ord ble det etablert en praksis der nattarbeidet for unge ble innskrenket i svært liten grad.¹²² Gjennom lempingene og dispensasjonene som ble gjort, tillot også Stortinget at store deler av det gamle systemet fikk fortsette.¹²³ Ved å se at det ble lagt størst vekt på arbeidernes egne ønsker om at barnearbeidet fortsatt skulle tillates, og at disse hensynene ble tillagt vesentlig større vekt enn barnas beste, mener jeg vi har grunn til å sette statens engasjement under tvil når det gjelder formålet om å beskytte industribarna. Dette er et forhold Bull ikke synes å ha viet spesielt stor oppmerksomhet, til tross for at han tar opp flere av

¹¹⁹ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 87.

¹²⁰ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 87.

¹²¹ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 88.

¹²² Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 88.

¹²³ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 87.

problemstillingene nevnt over. At han ikke problematiserer statens rolle i særlig grad, når han samtidig sier at fabrikktilsynet var svakt og utilstrekkelig, finner jeg forbausende.

Sterkere statlig sosialt engasjement på andre områder før 1892?

Er det mulig å spore et statlig engasjement knyttet til en bedring av norske industriarbeideres kår på andre måter? Ellen Schruppf hevder at bekymringer knyttet til helse og moral var noe som ”lå i tiden”.¹²⁴ Hun peker på at kampanjer knyttet til helse og hygiene var blitt spredt over hele landet, og i løpet av få år hadde diskusjonen rundt moral og moralsk oppførsel blitt den største kulturelle konflikten i Norge. Helse, hygiene og moral var blitt grunnleggende elementer i utviklingen av et moderne Norge, ifølge Schruppf. Nøyaktig hva hun sikter til her er imidlertid noe mer uklart. Det kan tenkes at hun sikter til ”Sundhetsloven av 1860” som var regnet som et viktig ledd i denne moderniseringsprosessen. Loven førte til betydelige fremskritt i helsetilstanden i Norge, først og fremst gjennom en bedring av hygien, og deretter bekjempelse av flere smittesykdommer.¹²⁵ Med loven ble det i norske byer og landdistrikter opprettet permanente sunnhetskommisjoner, fra og med 1905 kalt helseråd, som bestod av både eksperter og representanter fra myndighetene.¹²⁶ Nettopp i sentrum for det økte fokuset på folkehelse var barna, som hadde ”et spesielt behov for beskyttelse”.¹²⁷ Grunnen til et slikt behov kan antas å ha vært at barna, deres unge alder tatt i betraktning, selv ikke hadde samme mulighet til å kjempe for bedre arbeidsforhold, på lik linje med de voksne industriarbeiderne.

Samtidig kom bekymringene for industribarnas kår, og ønsket om strengere reguleringer av det industrielle barnearbeidet, også fra annet statlig hold. Først og fremst er det åpenbart at skolefolket og skolen også uttrykte bekymring for barnearbeiderne i industrien. Med hensyn til den økte reguleringen av industrielt barnearbeid og andelen barn sysselsatt i industrien, må vi også se skolen og skolesystemets rolle som sentral. Utover på 1800-tallet ble det å ha barna under tilsyn ansett som en viktigere oppgave, spesielt i byene hvor man mente at alternativet

¹²⁴ Ellen Schruppf. ”From full-time to part-time: working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century” i Ning de Coninck-Smith, Bengt Sandin og Ellen Schruppf (red.) *Industrious Children. Work and Childhood in the Nordic Countries 1850-1990*. Odense: Odense University Press 1997, 53.

¹²⁵ Øyvind Reiegg, Ole B. Hovind og Lise Kjølørød. *Sosiale forhold i Norge*. Store norske leksikon. https://snl.no/Sosiale_forhold_i_Norge Sist endret 7.06.2013. (Oppsøkt 15.05.2014)

¹²⁶ Helse- og omsorgsdepartementet. Proposisjon 90 L ”Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)”. Del 1, 4.1. 2010-2011. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop-90-l-20102011/id638503/?docId=PRP201020110090000DDDEPIS&ch=1&q=> (Oppsøkt 15.05.2014)

¹²⁷ Schruppf. ”From full-time to part-time: working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century”, 53.

til skolen var lediggang.¹²⁸ Her var det spesielt viktig å sørge for at barna fikk ordentlig skolegang. I løpet av 1800-tallet kom flere nye skolelover som utvidet både skolens omfang og innhold, først med skolelovene fra 1848 og 1860. Kanskje viktigst var likevel loven om folkeskolen av 1889, som innebar en utvidelse av skoletidens omfang i bygdeskolen slik at den ble likere byenes folkeskole. Den obligatoriske undervisningen i folkeskolen på landet ble påbudt å være på 12 uker, med mulighet til å øke til 15 uker. For bruksskolene sin del ble denne undervisningsøkningen fra 12 til 15 uker obligatorisk.¹²⁹ Videre startet det også en gradvis avvikling av bruksskolevesenet. Dette skjedde ved at bruksskolene ble lagt inn under skolestyrene, de tidligere skolekommisjonene, og underlagt den samme kontroll og styring som andre skoler i herredene.¹³⁰ Bruksskolen var et alternativ til den offentlige allmueskolen, og var betegnelsen på private skoler som ble drevet av større industribedrifter. Den var derfor beregnet på barna til de ansatte ved bedriftene.¹³¹

Ifølge Ellen Schrumpf ble skolen utover på 1800-tallet gradvis ”en selvstendig samfunnsinstitusjon med økende krav på tiden i barnas liv”.¹³² Dette gikk ikke upåaktet hen, for flere steder oppstod det uenighet knyttet til hvordan tiden i barnas liv skulle fordeles mellom skolen og arbeidet. I byene var folkeskolen i løpet av 1870- og 1880-årene blitt såpass godt etablert at barna skulle møte opp hver dag gjennom mesteparten av året. Dette førte til en naturlig begrensning i antallet barn som hadde industriarbeid ved siden av skolen, slik at de nye lovbestemmelsene ikke fikk så store konsekvenser her. Det var imidlertid slik at store deler av industrien lå på landet, og her gikk barna vanligvis på skolen kun annenhver dag og i mindre enn 20 uker i året. Slik sett var det på bygdene at den nye loven kom til å få størst virkning.¹³³ Utvidelsen av skolens omfang, blant annet med en større andel obligatorisk undervisning, peker i retning av at skolen fikk større betydning i barnas liv mot slutten av 1800-tallet.¹³⁴ De nye lovene bidro til at fraværet i norske skoler sank, og fra 1865 til 1890 ble fraværet i skolen redusert fra rundt 25 til 10 prosent. Schrumpf argumenterer på den bakgrunn

¹²⁸ Schrumpf. *Barnarbeid – plikt eller privilegium?*, 175.

¹²⁹ Schrumpf. *Barnarbeid – plikt eller privilegium?*, 186.

¹³⁰ Schrumpf. *Barnarbeid – plikt eller privilegium?*, 178.

¹³¹ Ida Tolgensbakk. *Bruksskole* <http://lokalhistoriewiki.no/index.php/Bruksskole>. Sist endret 6.04.2011 (Oppsøkt 25.02.2014)

¹³² Schrumpf. *Barnarbeid – plikt eller privilegium?*, 175.

¹³³ Edvard Bull. ”Barn i industriarbeid” i Bjarne Hodne og Sølvi Sogner (red.) *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*. Oslo: Universitetsforlaget 1984, 83.

¹³⁴ Schrumpf. *Barnarbeid – plikt eller privilegium?*, 186.

for at mer skole innebar mindre arbeid, og ”barndommen fikk dermed en annen struktur og et annet innhold”.¹³⁵

Ettersom verken barna, foreldrene eller fabrikkene ville eller kunne gjøre noe for å redusere barnearbeidet, kan det, slik Schrumpf gjør, argumenteres for at det var skolefolket som først og fremst var oppmerksomme på barnearbeidet og ønsket endringer. Dette skjedde ved gradvis å utvide skolens omfang. Skolens betydning for den økte reguleringen av barnearbeidet i industrien understrekes ytterligere ved at det også var en skolekommisjon av 1871 som oppfordret til de første undersøkelsene av fabrikkbarnas forhold, altså undersøkelser som bidro til at barnearbeidet ble lovregulert drøyt 20 år senere.¹³⁶ Selv om skolefolket ikke var direkte involvert i utformingen av fabrikktilsynsloven, er utviklingen i skolevesenet utvilsomt en viktig faktor som bør tas med i betraktningen når det gjelder bakgrunnen for en regulering av det industrielle barnearbeidet. Målet om å sikre og utvide barnas skolegang kan derfor ses på som et sentralt motiv bak utviklingen av fabrikktilsynsloven, og bidrar til å belyse det statlige engasjementet knyttet til den økte beskyttelsen av industriarbeiderne. Slike forhold bidrar også til å gi et mer nyansert syn på den statlige involveringen for å bedre industriarbeidernes kår. Likevel nyanseres inntrykket kun noe, ettersom det statlige engasjementet for industriarbeiderne i forkant av fabrikktilsynsloven i stor grad begrenset seg til skolesystemets utvikling.

Oppsummering

Når vi skal forsøke å oppnå en dypere forståelse av statens engasjement for å bedre arbeidsforholdene for norske industriarbeidere i siste halvdel av 1800-tallet, er det viktig ikke å glemme betydningen fabrikktilsynsloven hadde og har hatt i norsk arbeidervernsammenheng. Det bør herske liten tvil om at loven var av stor betydning for å bedre arbeidsforholdene for mange industriarbeidere. Loven har med det rette blitt regnet som det første store skrittet på veien mot en moderne arbeidsmiljølovgivning. Samtidig er det viktig å undersøke prosessen fram mot loven grundigere for å få et mer nyansert bilde enn det vi gjerne har blitt presentert for. Gjennom å se nærmere på veien fram mot fabrikktilsynsloven av 1892, ser vi at det åpner seg muligheter for å tolke statens rolle og engasjement i spørsmålet om økt regulering og beskyttelse av norske industriarbeideres arbeidsforhold på ulike måter. Årsaken til at prosessen fram mot loven drøydde såpass lenge

¹³⁵ Schrumpf. *Barnearbeid – plikt eller privilegium?*, 175.

¹³⁶ Bull. ”Barn i industriarbeid” i *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*, 81.

som den gjorde ligger delvis i at det var et lite gunstig tidspunkt å gå videre med lovforslagene på, med tanke på vetostriden og det politiske klimaet. Dette har blitt fremhevet som en avgjørende faktor hos flere historikere, blant dem Bull og Grieg. Likevel mener jeg det blir for lett vint å forklare den lange prosessen kun ut ifra denne ene faktoren. Det er oppsiktsvekkende at en større politisk vilje til å gå videre med behandlingen av lovforslaget tilsynelatende var fraværende i såpass stor grad. Gro Hagemann peker på at det fantes tydelig motstand mot den nye arbeidervernlovgivningen blant konservative politikere og embetsmenn som hevdet at ”arbeidervern og regulering av arbeidsforholdene var angrep på det enkelte menneskes frihet til selv å disponere over sin egen arbeidskraft og sine egne ressurser”.¹³⁷ Den lange prosessen fram mot fabrikktilsynsloven må derfor også forstås på bakgrunn av den politiske uenigheten som rådet både angående behovet for en arbeidervernlov, og i neste omgang hvilket omfang denne skulle få. Slike forhold må også fram i lyset når vi skal undersøke det statlige engasjementet.

For å oppsummere kan vi si at det er flere faktorer som bidrar til å svekke det sterke inntrykket som tradisjonelt har blitt presentert angående det statlige engasjementet. For det første har vi å gjøre med gjentatte utsettelse av behandlingen av de ulike proposisjonene. Deretter er det som vi har sett, mulig å spore sterk politisk motstand mot vidtrekkende bestemmelser, ved at det var den individuelle friheten som ble vektlagt av flere politikere. I tillegg ble som vist innføringen av normalarbeidsdag utelatt fra de endelige lovbestemmelsene, fabrikktilsynsordningen som ble innført med loven var for svak og utilstrekkelig til å sørge for et fullgodt arbeidervern, og loven inneholdt for generelle bestemmelser med stort rom for ulik tolkning. At det på toppen av dette er tydelige tegn på slett håndheving av loven fra myndighetenes side tegner utvilsomt et bilde av et statlig engasjement som ikke var utelukkende sterkt.

¹³⁷ Gro Hagemann. *Særbeskyttelse av kvinner – arbeidervern eller diskriminering?*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1973, 71.

KAPITTEL 4: DET PRIVATE ENGASJEMENTET FOR ØKT BESKYTTELSE – STØRRE ENN ANTATT

Innledning

Rollen offentlige og private aktører spilte i utviklingen av fabrikktilsynsloven har jeg delvis diskutert i forrige kapittel. Samtidig så vi at det var størst fokus på statens rolle i utviklingen av loven. Som vist kan det diskuteres hvor omfattende statens engasjement egentlig var. Denne bakgrunnen åpner for å ta de eventuelle private aktørenes rolle i nærmere betraktning. Fantes det private aktører som kjempet for å få gjennom en strengere regulering av det industrielle barnearbeidet, og på hvilken måte skjedde i så fall dette? Og spilte private aktører en rolle når det gjelder politiseringen av de andre kritikkverdige arbeidsforholdene som fabrikktilsynsloven kom til å omfatte? Dette er forhold jeg mener har fått ufortjent lite oppmerksomhet så langt i historieforskningen, men som er viktig for å oppnå en best mulig forståelse av utviklingen av det moderne arbeidervernet.

Mohns rolle – statsmann og privataktør

Sekretær i Statistisk sentralbyrå Jacob Neumann Mohn spilte slik vi har sett en svært sentral rolle når det gjelder utviklingen av fabrikktilsynsloven. Det var han som hadde gjennomført de første undersøkelsene om industriarbeiderne, og kartlagt omfanget av det industrielle barnearbeidet. På bakgrunn av dette utarbeidet Mohn det aller første utkastet til en ny fabrikktilsynslov som tok sikte på en innskrenkning og strengere regulering av barnearbeid. I den forbindelse er det derfor verdt å se nærmere på Mohns rolle som aktør, og i hvilken grad han kan sies å ha vært en aktør av offentlig og/eller privat karakter. I første omgang er det Mohns rolle som statsmann som er mest fremtredende. Han var ferdigutdannet jurist i 1859, og arbeidet blant annet som fullmektig for stiftsamtmannen i Bergen på begynnelsen av 1860-tallet, før han i 1870 ble ansatt i "Det statistiske kontor" i Indredepartementet. Denne avdelingen ble i 1876 omgjort til et faglig selvstendig direktorat kalt Det statistiske Centralbureau, som han var tilknyttet helt fram til sin død i 1882. Mohn gjorde seg også bemerket som foreningsmann, og var blant annet aktiv i Christiania Arbeidersamfunn fra 1860-tallet av. Gjennom sitt sosiale engasjement bidro han til opprettelsen av flere spare- og forbruksforeninger i Norge.¹³⁸ Det er viktig å understreke det faktum at Mohn gikk vesentlig lengre enn kun å undersøke forholdene i industrien, og presentere oppdagelsene han gjorde,

¹³⁸ Einar Lie. *Jacob Mohn*. Norsk biografisk leksikon. Publisert 13.02.2009. https://nbl.snl.no/Jakob_Mohn (Oppsøkt 08.02.2014)

ved at han i den forbindelse også tok til orde for et lovutkast om barnearbeid. Dette gjorde han i sin første artikkel om barnearbeid i industrien, trykket i Norsk Retstidende i 1874. Dette var et tiltak han foreslo uten å ha blitt oppfordret til det på forhånd av arbeidsgivere eller personer med statlig tilknytning. Slik sett finnes det dermed faktorer som vitner om et mer personlig engasjement fra Mohns side. Dermed styrkes samtidig inntrykket av at han også handlet som en aktør med et privat engasjement, i hvert fall til en viss grad. Hva er det som kan forklare hans engasjement og ønske om en bedre beskyttelse av norske industriarbeidere? Det omfattende arbeidet Mohn gjennomførte bør først og fremst forstås på bakgrunn av hans stilling i Statistisk sentralbyrå og den tilknytningen han hadde til statsembetet. På den annen side er det åpenbart at den jobben han gjorde også var preget av et personlig engasjement og et ønske om å bedre arbeidsforholdene for norske arbeidere.

Holdningen til barnearbeidet blant industriarbeiderne selv

Vi ser altså at Mohn spilte en sentral rolle for å avdekke omfanget av det industrielle barnearbeidet, noe som førte til at det ble et politisk spørsmål. Men fantes det andre privataktører enn Mohn som bidro til å sette problemene med det industrielle barnearbeidet på den politiske dagsorden? Hvordan var holdningen til barnearbeidere blant arbeidere og arbeidsgivere? Når det gjelder arbeidsgiverne er det lite som tyder på at disse presset på eller på andre måter tok til orde for en strengere regulering av det industrielle barnearbeidet. Barna var for dem en svært viktig, og ikke minst rimelig, arbeidskraft. Den norske industrien hadde neppe kunnet utvikle seg i det samme raske tempoet på midten av 1800-tallet hadde det ikke vært for en økende grad av sysselsetting av barn i fabrikkene. En av hovedgrunnene til at det tok såpass lang tid før barnearbeidet ble avviklet skyldtes også den at den norske industrien ble sett på som såpass svak overfor utenlandsk industri. Derfor var det nødvendig å gå forsiktig frem når det gjaldt iverksettingen av innskrenkninger som kunne føre til at forskjellene ville bli enda større, noe som kunne bli en realitet dersom den rimeligere og ungdommelige arbeidskraften ble forbudt.¹³⁹ Det er også viktig ikke å glemme at enkelte industrier hadde gjort seg svært avhengige av barnearbeidet. Både i tobakksfabrikkene, fyrstikkfabrikkene og glassverkene utgjorde barn under 12 år en betydelig andel av det totale antallet arbeidere. Også ved sagbruk og høvlerier var barnearbeid utbredt, men ettersom dette var en såpass stor industri, utgjorde ikke barn mer enn seks-syv prosent av hele

¹³⁹ Edvard Bull. *Arbeiderklassen i norsk historie*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1947, 91.

arbeidsstyrken.¹⁴⁰ Med denne bakgrunnen og et slikt utgangspunkt tatt i betraktning, var det også lite sannsynlig at arbeidsgivere og fabrikkere selv ville ta til orde for å heve aldersgrensene for å kunne ta industrielt arbeid, slik at barnearbeidet ville bli redusert. Men selv om det var liten vilje og initiativ å spore blant arbeidsgiverne med tanke på å få til en avvikling av det industrielle barnearbeidet, er det på den annen side verdt å merke seg at enkelte arbeidsgivere uttrykte en form for bekymring knyttet til dette. Det ble fra fleres side sagt at det ikke lønte seg med barnearbeid, fordi barna i fabrikkene ikke fikk utrettet stort.¹⁴¹ Men, som Grieg skriver, så er det ikke til å komme fra at så lenge barnearbeidet ble tolerert, så var også de arbeidsgiverne som var motstandere av et slikt system tvunget til også å utnytte barnas arbeidskraft. I følge Grieg bidrar dette til å forklare hvorfor fabrikkene i Norge sett under ett ”lot all ting skure helt frem til 1892”, når det gjaldt forekomsten av barn som tok industrielt arbeid.¹⁴² Dermed hadde det industrielle barnearbeidet i aller høyeste grad fabrikkene og arbeidsgivernes velsignelse, til tross for at en viss motstand og skepsis kan spores blant enkelte.

Hvordan var så synet på barnearbeidet blant industriarbeiderne selv? Var det noen av disse som tok til orde for en avvikling? I første omgang er det mye som tyder på at heller ikke blant industriarbeiderne var det mange som kjempet spesielt for en innstramning av det industrielle barnearbeidet. I utgangspunktet kan dette synes noe overraskende, først og fremst tatt i betraktning de tøffe forholdene barna arbeidet under. At deres foreldre tilsynelatende ikke så med særlig stor bekymring på dette, kan derfor virke forbausende. En slik holdning kan hovedsakelig forklares ved å peke på to faktorer. For det første var det, slik tidligere nevnt, at mange industriarbeiderfamilier var avhengige av at barna også bidro til familienes økonomi ved å ta lønnet arbeid. Slik flere arbeiderminner vitner om så mange barn det som en selvfølge at de måtte hjelpe foreldrene ved å jobbe, og at pengene de tjente som regel gikk rett til mor eller far umiddelbart etter at lønnen var blitt utbetalt.¹⁴³ Derfor blir det også tydeligere hvorfor det var få voksne industriarbeidere som selv tok til orde for å heve aldersgrensen for arbeid i fabrikk. Vi vet også at foreldrene mente de selv skulle få bestemme hva deres barn skulle beskjeftige seg med. Dette var med andre ord noe staten ikke skulle blande seg inn i. Uttrykk for dette finner vi ved å se på det tidligere nevnte opprøret blant en gruppe industriarbeidere ved Røros, som tydelig markerte sin misnøye mot forbudet mot industrielt

¹⁴⁰ Bull. *Arbeiderklassen i norsk historie*, 92.

¹⁴¹ Bull. *Arbeiderklassen i norsk historie*, 92.

¹⁴² Grieg. *Norsk Tekstil (bind 1)*, 563.

¹⁴³ Sigvarda Olsen f. 1884, NFA 706.

barnearbeid. Slike utspill bidrar til å underbygge inntrykket av at det var liten vilje blant arbeiderne selv til frivillig å avskaffe det industrielle barnearbeidet. Men ved siden av at mange familier var avhengige av barnas inntekt, og dermed avhengige av at barnearbeidet var tillatt, er det også en annen faktor som bidrar til å forklare hvorfor det ikke var flere industriarbeidere som tok til orde for en avvikling av barnearbeidet. Barnearbeid var i sin helhet godt forankret i det norske samfunnet og hadde lange tradisjoner. Selv om dette i utgangspunktet var forbundet med jordbruket, der barn og unge hadde bidratt i nær sagt all tid, er det grunn til å tro at den samme mentaliteten også gjorde seg gjeldende i de etter hvert industrialiserte næringene. For eksempel var det i enkelte næringer svært utbredt med selvrekruttering, som innebar at arbeid gikk i arv og at yngre generasjoner tidlig ble involvert i arbeidet. Et eksempel i så måte er sagbruks- og trelastindustrien, hvor det i lang tid hadde vært en sterk tendens til at sønnene fulgte i fedrenes fotspor.¹⁴⁴

Mye av arbeidet på sagbrukene var riktignok såpass fysisk tungt at svært unge ikke klarte å utføre arbeidet, og at barnearbeidet slik sett ble begrenset av seg selv. Samtidig er det mulig å spore en endring, ved at det etter hvert i økende grad ble sysselsatt yngre folk i sagbruksindustrien. Bull trekker frem Tistedalen som et eksempel, hvor det i 1875 var ”påfallende hvor mange unge folk som var i arbeid”.¹⁴⁵ På dette tidspunktet var 27,5 prosent av arbeidsstyrken 20 år gamle eller yngre. Ifølge Bull tyder dette på at det må ha vært en spesielt stor etterspørsel etter arbeidskraft under høykonjunkturen på midten av 1870-tallet, og dermed at barnearbeid var utbredt.¹⁴⁶ Med selvrekrutteringskulturen som allerede preget flere av landets største næringer, er det ikke unaturlig å anta at de voksne industriarbeiderne selv må ha foreslått egne barn til arbeidet da etterspørselen etter arbeidskraft økte på 1870-tallet, selv om det til syvende og sist var arbeidsgivere og fabrikkere som sysselsatte. Med andre ord vil det innebære at det industrielle barnearbeidet langt på vei ble godtatt av arbeiderne selv. Foreldrenes holdning til barnearbeidet blir også tydeligere ved å se at flere arbeidsgivere hevdet at foreldrene ”tigget og ba om å få barna sine inn på fabrikkene, og arbeidsgiverne tok imot dem av sitt gode hjerte”.¹⁴⁷ At barnearbeidet kan tilskrives arbeidsgivernes veldedighet kan naturlig nok diskuteres, men mye tyder på at foreldrene sett under ett var svært pågående når det gjaldt å få barna i lønnet arbeid, noe Bull understreker. Han utdyper dette ved å vise til

¹⁴⁴ Bull. *Arbeiderklassen i norsk historie*, 93.

¹⁴⁵ Edvard Bull. *Arbeidsmiljø under det industrielle gjennombrudd: tre industristrøk*. Oslo: Universitetsforlaget 1958, 28.

¹⁴⁶ Bull. *Arbeidsmiljø under det industrielle gjennombrudd: tre industristrøk*, 28.

¹⁴⁷ Bull. *Arbeiderklassen i norsk historie*, 93.

at det ofte hendte at akkordarbeidere tok med seg sine egne, eller sågar andres, barn til fabrikkene og utnyttet dem for sin egen regning.¹⁴⁸ Bull hevder videre at aksepten for det industrielle barnearbeidet forteller noe om kulturnivået, ved at arbeiderne var såpass vant til det harde fysiske arbeidet som gikk hardt utover deres helse, at det ikke falt dem inn å skåne barna for dette. Med en slik bakgrunn tatt i betraktning blir det kanskje mindre oppsiktsvekkende at Bull legger stor vekt på statens rolle i den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere.

Industribarnas syn på fabrikkarbeidet

Men hvordan var egentlig holdningen til barnearbeidet blant de som den nye loven henvendte seg direkte til, nemlig industribarna? Dersom vi går til arbeiderminnene, ser vi flere tidligere industriarbeidere fortelle om tøffe oppvekstkår hvor det til tider var dårlig med både mat og klær hjemme. I den forbindelse forteller de også at den lønnen de selv fikk for det arbeidet de utførte som barn i fabrikkene, i all hovedsak gikk rett til foreldrene for å spe på deres inntekter. Industribarna så det på mange måter som deres plikt til å bidra og hjelpe foreldrene.¹⁴⁹ Denne bakgrunnen tatt i betraktning er det mye som tyder på at det var liten vilje både blant barn og foreldrene til å ta til orde for en innskrenkning av det industrielle barnearbeidet. Dersom aldersgrensen for å ta industrielt arbeid ble hevet, ville det innebære at mange familier ville få betydelige reduserte inntekter, til tross for at barn hadde lavere lønninger enn voksne arbeidere. Slik sett er det naturlig at det var liten vilje blant industribarnas foreldre for å skjerpe bestemmelsene, og at de viste liten vilje til selv å skulle begrense barnearbeidet uoppfordret eller ”frivillig”.

Når det gjelder de ulike holdningene i befolkningen til det industrielle barnearbeidet, er det også interessant å se at flere barn foretrakk fabrikkarbeid fremfor skole, og gjerne kranglet med foreldrene for å få bli med dem på jobb.¹⁵⁰ Ut ifra arbeiderminnene å dømme er det tydelig at flere av arbeiderne som hadde industrielt arbeid som barn trivdes godt med dette, og synes det var morsommere å jobbe enn å gå på skolen. En arbeider fra tobakksindustrien forteller for eksempel at han lurte seg inn på fabrikkene og begynte å arbeide der like før han fylte 12 år. Dette var noe han åpenbart hadde tatt opp og diskutert med foreldrene, hvor hans

¹⁴⁸ Bull. *Arbeiderklassen i norsk historie*, 94.

¹⁴⁹ Sigvarda Olsen f. 1884, NFA 706.

¹⁵⁰ Bull. ”Barn i industriarbeid” i *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*, 80.

mor da hadde svart at det var ”like greit” at han begynte å jobbe.¹⁵¹ Dette var i 1895, altså tre år etter at fabrikktilsynsloven trådte i kraft, og vitner om at det fortsatt var en aksept fra foreldrenes side for at barna tok arbeid i ung alder, og at dette ikke var noe de bekymret seg nevneverdig for – til tross for at den nye loven hadde eksistert i flere år. Andre arbeidere forteller liknende historier om at arbeidet på fabrikkene opplevdes som mer meningsfylt og spennende enn skolehverdagen. Sigvarda Olsen, som også arbeidet i tobakksindustrien forteller at ”Jeg likte det bra å arbeide. Det gikk bra opp gjennom årene, og jeg kunne liksom ikke tenke meg noe annet arbeide gjennom alle år”.¹⁵²

Fagforeningenes betydning for politiseringen av problemene

Ut ifra forholdene diskutert over er det mye som vitner om at det i første rekke var staten som var nødt til å ta en stor del av ansvaret for å få innskrenket det industrielle barnearbeidet. Samtidig er det viktig ikke å glemme at bildet er mer sammensatt enn som så. En annen viktig faktor i forbindelse med barnearbeidets avvikling i industrien var arbeiderbevegelsens framvekst og det festet fagforeningene gradvis fikk i industrien. Fagforeningene tok nemlig til orde for å motarbeide barnearbeid fordi dette på sikt ville være skadelig for arbeiderklassen. Barnearbeidet ble av fagforeningene oppfattet som dumping av konkurranse på arbeidsmarkedet, og bidro til å presse lønn og arbeidsvilkår nedover.¹⁵³ Helt siden 1850-årene hadde det vært stor interesse for arbeiderforeninger og diverse tiltak som skulle gjøre livet lettere for arbeiderklassen, og den første som gjorde en seriøs undersøkelse av barnearbeidet i industrien, Jacob Neumann Mohn, hadde også tidligere arbeidet for forbruksforeningene. Kanskje viktigst når det gjelder fagforeningenes betydning var likevel statens uttalte mål om å forhindre etableringen av en uavhengig og aggressiv arbeiderbevegelse, noe erfaringene med thranittbevegelsen minnet om. Da Sverdrup-regjeringen nedsatte Arbeiderkommisjonen i 1885, som ledet fram til fabrikktilsynsloven syv år senere, ble også dette som nevnt direkte begrunnet med at det gjaldt å hindre ”uforstandig og ensidig agitasjon”.¹⁵⁴ Antakeligvis tenkte, eller snarere fryktet myndighetene, at barnearbeidet ga en sterk oppdragelse til klassebevissthet, ved at barna opplevde at de var og skulle være arbeidsfolk. En slik økt klassebevissthet og fellesskapsfølelse blant arbeiderne ville på sin side igjen kunne øke faren for opprør mot fabrikkere og myndigheter. Flere steder hadde det vært tydelige

¹⁵¹ Jørgen Kristiansen f. 1883, NFA 893.

¹⁵² Sigvarda Olsen f. 1884, NFA 706.

¹⁵³ Bull. ”Barn i industriarbeid” i *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*, 85.

¹⁵⁴ Bull. ”Barn i industriarbeid” i *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*, 84.

opprørtendenser – også blant barnarbeiderne, i form av streiker.¹⁵⁵ Det å demme opp for eventuelle opprørtendenser i arbeiderklassen synes derfor også å ha vært et sentralt motiv bak utviklingen av fabrikktilsynsloven.

I den forbindelse var det tendenser til at arbeiderne selv begynte å samle seg for å kreve bedre kår. På begynnelsen av 1870-tallet hadde høykonjunkturen bidratt til økt etterspørsel etter arbeidere, noe som gjorde lettere å samles for å drive lønningene oppover. Flere steder ble arbeidernes lønnskrav innfridd etter streiker og protester, og lønningene ble drevet oppover.¹⁵⁶ Selv om disse tidlige fagforeningenes kampsaker hovedsakelig dreide seg om lønn og arbeidsvilkår, kom bekymringer knyttet til barnearbeidet også tydelig til uttrykk. En av de mest sentrale skikkelsene i den norske sosialistbevegelsen på 1870-tallet, var salmaker Marius Jantzen, som hadde vært sentral i dannelsen av Den norske Arbeiderforening.¹⁵⁷ Om det industrielle barnearbeidet uttalte han blant annet at:

”...På denne måten blir barnet moralsk fordervet. Ved den usunne luft, oppfylt av tobakks- og svoveldunster, gnaver døden allerede på barnets livsrot og undergraver dets sunnhet før det kommer ut i verden.”¹⁵⁸

Igjen er det tydelig at fokuset på barnas helse var sentralt. Slike utspill kan tolkes som en kritikk av barnarbeidernes arbeidsforhold, noe som kan ha bidratt til det økte fokuset på omfanget av industrielt barnearbeid. På den annen side bør det samtidig fremheves at fagforeningene på denne tiden var av relativt beskjeden størrelse, og at de i all hovedsak var tilknyttet byene. Slik sett kan det diskuteres i hvilken grad fagforeningenes krav og uttalelser i denne saken gjorde seg gjeldende, og var medvirkende til de endringene som kom til å komme. Det er likevel en faktor som ikke bør utelukkes, da det er grunn til å tro at fagforeningenes uttalelser, til tross for foreningenes beskjedne størrelse, ble fanget opp av myndighetene. Dette gjenspeiles nettopp i bakgrunnen for nedsettelsen av Arbeiderkommisjonen i 1885 og det mandatet kommisjonen fikk. På den måten bidro arbeiderne på et vis indirekte til å politisere de såkalte arbeidspørsmålene. Et mer konkret eksempel som illustrerer arbeidernes innflytelse er det nevnte kravet om innføringen av normalarbeidsdag. Spørsmålet om normalarbeidsdag hadde blitt reist på midten av 1880-

¹⁵⁵ Bull. ”Barn i industriarbeid” i *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*, 82.

¹⁵⁶ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 38.

¹⁵⁷ Svein Damslora. *Marius Jantzen*. Norsk biografisk leksikon. Sist endret 15.02.2009.

https://nbl.snl.no/Marius_Jantzen (Oppsøkt 20.05.2014)

¹⁵⁸ Marius Jantzen sitert i Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 38.

tallet, da landsarbeidermøtet i Kristiansand i 1885 gikk inn for å vedta en uttalelse om innføring av titimers normalarbeidsdag for alle industriarbeidere.¹⁵⁹ Forslaget ble deretter oversendt til Stortinget og videre til Arbeiderkommisjonen. Selv om forslaget som tidligere forklart til slutt ble forkastet og ikke tatt med i den endelige proposisjonen til fabrikktilsynsloven, viser det tydelig at arbeiderne maktet å sette frem krav til tross for at det enda var svært få som var organisert. Slik styrkes også inntrykket av det private engasjementet knyttet til den økte beskyttelsen av industriarbeiderne.

Engasjementet for særbeskyttelse av kvinner

Ved siden av beskyttelsen av barn i industrien, kom fabrikktilsynsloven som nevnt også til å behandle kvinner som en egen yrkesgruppe med behov for ekstra beskyttelse. Hva med den økte beskyttelsen av kvinner som en egen gruppe arbeidstakere? Hvor kom oppmerksomheten knyttet til deres behov fra? Selv om det til syvende og sist var staten som tok grep og innførte særbeskyttelse av både kvinner og barn i industrien, er det ikke til å komme fra at slike reguleringer også møtte betydelig motstand på statlig nivå. Motstanden ble reist fra både konservative politikere og embetsmenn som hevdet at arbeidervern og regulering av arbeidsforholdene var ”angrep på det enkelte menneskes frihet til selv å disponere over sin egen arbeidskraft og sine egne ressurser”.¹⁶⁰ Slik sett forsterkes teorien om at det ikke holder å se til staten for i tilstrekkelig grad å forklare bakgrunnen for den nye lovgivningen og den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere. Vi vet at det var få av de kvinnelige arbeiderne som var organisert i ulike fagforeninger, selv så sent som i 1915 var bare 11,8 prosent av arbeidernes organisert. Andelen organiserte menn var på sin side langt høyere.¹⁶¹ De første norske interesseorganisasjonene for kvinner ble stiftet på 1880-tallet. Disse organisasjonene stilte krav om rettigheter, og delte et felles engasjement for å bedre kvinnenes stilling i samfunnet. Det synes å ha vært en vanlig oppfatning blant mannlige industriarbeidere at den kvinnelige arbeideren ble enda mer utbyttet av industriherrene enn dem selv, noe som tilsa at hun hadde krav på lovmessig beskyttelse ved særbestemmelser om arbeidstid og lignende.¹⁶²

Ifølge Anna Caspari Agerholt var det sosialdemokratene som først tok opp behovet og arbeidet for særlover knyttet til kvinnenes arbeid. Dette mener hun skjedde ut ifra en

¹⁵⁹ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 52.

¹⁶⁰ Hagemann. *Særbeskyttelse av kvinner – arbeidervern eller diskriminering?*, 71.

¹⁶¹ Anna Caspari Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1973, 249.

¹⁶² Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*, 249.

”ridderlig trang til å beskytte kvinnen mot for hårdt og langvarig arbeid”.¹⁶³ Samtidig trekker Agerholt frem et annet potensielt motiv som forklarer de mannlige arbeidernes ønske om strengere regulering av kvinnelig fabrikkarbeid. Hun hevder at innføringen av økt beskyttelse av kvinnelige arbeidere gjennom en innskrenkning av deres muligheter til å ta fabrikkarbeid, kunne redusere konkurransen på arbeidsplassene for mannlige arbeidere.¹⁶⁴ Dette synes imidlertid å være en noe mer tvilsom hypotese som ikke har godt nok belegg. I likhet med kampen mot det industrielle barnearbeidet, er det liten grunn til å tro at arbeidsgiverne og fabrikkeierne var blant dem som tok til orde for økt beskyttelse av de kvinnelige industriarbeiderne. Arbeidsgiverne ønsket ingen innblanding i arbeidsforholdene fra statens side, først og fremst fordi de trengte den kvinnelige arbeidskraften. Som Agerholt fremhever skyldtes ikke dette behovet først og fremst at den kvinnelige arbeidskraften var rimeligere for arbeidsgiverne enn den mannlige, men heller det faktum at kvinner i enkelte industrinæring var spesielt godt egnet, og dermed helt uunnværlige. Dette gjaldt spesielt i tekstil-, konfeksjons-, nærings- og nytelsesmiddelbransjen og i produksjonen av hygieniske og sanitære artikler.¹⁶⁵ Karakteristisk for disse næringene var at arbeidet her var av en slik fysisk art at det lett kunne gjennomføres av kvinner, noe som forklarer hvorfor det var kvinnedominerte næringer. Når arbeidsgiverne jevnt over ikke engasjerte seg nevneverdig for å bidra til den økte beskyttelsen av kvinnelige industriarbeidere, bidro det til at sosialdemokratene i større grad kom til å kreve særbestemmelser. Ønskene og kravene om å innføre særbestemmelser for kvinnelige arbeidere kom imidlertid ikke fra kvinnene selv, men i vesentlig større grad fra fagorganiserte mannlige arbeidere. Agerholt sier videre at det i første rekke var den *gifte* kvinnen sosialdemokratene hadde et ønske om å beskytte, da tanken om regulerende bestemmelser i industrien dukket opp på 1880-tallet.¹⁶⁶

Aller helst så de organiserte mannlige arbeiderne at hun holdt seg i hjemmet, ”hvor hun hadde arbeid nok med store barneflokker”.¹⁶⁷ Slike særbestemmelser kun for gifte kvinner ble imidlertid aldri en realitet, for da fabrikktilsynsloven ble vedtatt i 1892, omfattet særbestemmelsene alle kvinner, også mindreårige. Den første arbeidervernloven innskrenket kvinners arbeidsrett kun på enkelte områder. Kvinner måtte ikke jobbe ”under dagen”, det vil si i gruver og bergverk, og de måtte heller ikke brukes til å rense, smøre eller etterse maskiner

¹⁶³ Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*, 249.

¹⁶⁴ Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*, 249.

¹⁶⁵ Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*, 249.

¹⁶⁶ Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*, 249.

¹⁶⁷ Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*, 250.

eller maskindeler som var i bevegelse. Et unntak til sistnevnte var der hvor det var helt ufarlig. I tillegg fastsatte loven seks ukers barselpause etter fødselen, men denne kunne forkortes til fire uker dersom kvinnen fikk legeattest som slo fast at arbeidet ikke skadet henne.¹⁶⁸ Særbestemmelsene for kvinner som ble innført med fabrikktilsynsloven var det liten motstand mot, til tross for at kvinners arbeidsrett ble begrenset. Dette blir påpekt både hos Agerholt, og hos Marit Hoel, som også har behandlet temaet.¹⁶⁹ Samtidig er det verdt å merke seg at de arbeiderkvinner som hadde engasjert seg, tidligere hadde anvendt en såkalt likhetsstrategi, som nedfelte seg i motstand mot særbehandling.¹⁷⁰ Også Gro Hagemann skriver om denne motstanden. Hun sier at motstanden mot særbeskyttelse i stor grad ble reist av kvinnene selv, og ”denne motstanden økte ettersom kvinnesaksbevegelsen vokste seg sterkere og ble en politisk faktor i samfunnet”.¹⁷¹ Selv om det altså var få kvinner som ønsket særbeskyttelse, er det liten tvil om at dette ble et politisk spørsmål mye takket være arbeidernes engasjement, da i første rekke de mannlige.

Arbeidsforholdene i fabrikkene

Som beskrevet i forrige kapittel fikk fabrikktilsynsloven et større omfang enn kun en regulering av det industrielle barnearbeidet, samt en innskrenkning av kvinners industriarbeid. Først og fremst gjelder det innføringen av strengere reguleringer og krav til tilfredsstillende arbeidsforhold i fabrikkene, med fokus på helse- og hygiene fremmende tiltak. Innføringen av slike tiltak må innebære at det også ble en større bevissthet rundt de helsemessige farene og konsekvensene fabrikkarbeidet medførte. Det er derfor grunn til å spørre seg i hvilken grad privatpersoner og andre ikke-statlige aktører medvirket til å belyse og eventuelt forbedre disse forholdene i forkant av loven. Som nevnt i tidligere kapittel ble fokuset på helse og sunnhet større rundt midten av 1800-tallet, ifølge Schrumpf var dette noe som ”lå i tiden”.¹⁷² Myndighetene involverte seg i stor grad, og i 1860 vedtok Stortinget en sunnhetslov, bedre kjent som ”Lov om sunnhetskommisjoner”. Som navnet indikerer innebar lovforslaget at det skulle opprettes sunnhetskommisjoner med permanent virke i alle byer og herreder. Disse kommisjonene skulle bestå av herredsstyret (på landet) eller folkevalgte menn (i byene), samt andre sakkyndige. I første rekke dreide dette seg om leger, men også juridiske embetsmenn og

¹⁶⁸ Agerholt. *Den norske kvinnebevegelses historie*, 250.

¹⁶⁹ Marit Hoel. *Den kvinnelige arbeiderklassen*. Oslo: Universitetsforlaget 1983, 156.

¹⁷⁰ Hoel. *Den kvinnelige arbeiderklassen*, 155.

¹⁷¹ Hagemann. *Særbeskyttelse av kvinner – arbeidervern eller diskriminering?*. 71.

¹⁷² Schrumpf. ”From full-time to part-time: working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century” i *Industrious Children. Work and Childhood in the Nordic Countries 1850-1990*, 53.

teknikere der slike fantes. Kommisjonene ble tildelt en rekke oppgaver, herunder å føre kontroll med vann, kloakk, boliger, næringsmidler, romforholdene i offentlige og private forsamlingslokaler, og forholdene på begravelseplasser. I tillegg skulle det utarbeides egne sunnhetsforskrifter. Også det private næringslivet ble omfattet av loven, som sa at ”den almindelige Sundhedstilstand” også skulle ivaretas her. Det innebar at fabrikkrom, verksteder, og andre rom der det ble drevet næringsvirksomhet i prinsippet skulle falle inn under sunnhetskommisjonenes ansvarsområde.¹⁷³ Likevel var det ikke forholdene i fabrikkene myndighetene først og fremst hadde til hensikt å regulere. Hovedfokuset kan sies å ha ligget på ønsket om bekjempelse og forebygging av epidemier og andre sykdommer, og av den grunn var det hygien og sanitære forhold som ble kjernepunktet. For å oppnå dette måtte det handles preventivt, og det ble referert til den debatten og utviklingen i andre land, først og fremst Storbritannia. Her var kunnskapen om forebyggende tiltak på dette tidspunktet vesentlig bedre kjent enn i Norge. Selv om sunnhetskommisjonene ikke hadde myndighet til å utforme eller fatte vedtak som kunne bedre hygien, skulle den motivere de folkevalgte til å fatte beslutninger. Ifølge Øyvind Bjørnson var det overordnede målet med de nye tiltakene ”å bevare både slektens og individets sunnhet”.¹⁷⁴

Økt oppmerksomhet rundt arbeidsforholdene

Til tross for at sunnhetsloven ikke hadde et spesielt fokus rettet mot fabrikkene og industrilokalene, var dette likevel områder som etter hvert ble belyst i større grad. Bjørnson forklarer dette med at fabrikkrommet ble sett på som en spesielt interessant del av byrommet, som på sin side var et av områdene der hovedfokuset i sunnhetsloven lå.¹⁷⁵ Det betyr likevel ikke at det umiddelbart er like lett å se at det var en tydelig sammenheng mellom de forholdene i industrien sunnhetskommisjonene befattet seg med, og de arbeidsmiljøreguleringene fabrikktilsynsloven drøyt 30 år senere kom til å innebære. I den forbindelse var det for eksempel ingen til å begynne med som var opptatt av forholdet mellom produksjonsprosesser og arbeidsrelaterte sykdommer, eller hvordan andre sider ved arbeidsprosessen, slik som arbeidsstillinger, styring av maskiner, og arbeidsfordelingen, påvirket arbeidernes helse. Likevel skjedde det sakte, men sikkert en endring, ved at enkelte leger i perioden etter 1860 i større grad begynte å ”tematisere forholdet mellom arbeid og

¹⁷³ Øyvind Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*. Oslo: Tiden 1993, 24.

¹⁷⁴ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 24.

¹⁷⁵ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 25.

sykdom”.¹⁷⁶ Sagt med andre ord vil det si at flere leger så til selve arbeidet når de skulle finne årsakene til sykdommene som rammet folk. Både ved våpenfabrikker og sagbruk ble for eksempel arbeidets negative innvirkning på arbeidernes helse tydelig slått fast av sakkyndige.¹⁷⁷ En av disse sakkyndige som Bjørnson trekker frem er såkalt medisinaldirektør Ludvig Wilhelm Dahl, som blant annet uttrykte stor bekymring knyttet til arbeidsforholdene i tobakksindustrien og fyrstikkindustrien. Slike bekymringer tok Dahl opp i en artikkel kalt ”Den offentlige Sundhedspleie med hensyn til norske Forhold” fra 1879. Etter hvert kom flere artikler som støttet opp om Dahls syn.¹⁷⁸ Slik sett mener jeg det kan hevdes at det gradvise fokusskiftet – i hvert fall til en viss grad – kan betraktes som et resultat av privat engasjement og interesse fra legestanden.

Fyrstikkpakkernes streik i 1889 – det industrielle arbeidsmiljøet frem i lyset

Sterkere uttrykk for private aktørers engasjement finner vi ved å se at det var flere streiker og arbeidskonflikter som kom til å sette sitt preg på samfunnsdebatten på 1870- og 1880-tallet. En av konfliktene Bjørnson trekker frem som spesielt betydningsfull, er fyrstikkpakkernes streik ved fabrikkene Bryn og Grønvold i nærheten av Christiania. Streiken begynte som en spontan protest den 23. oktober 1889, da rundt hundre pakkersker la ned arbeidet og oppfordret andre til å slutte seg til dem. Aksjonen ble riktignok avsluttet senere samme dag og dermed kortvarig, men var like fullt ”et uttrykk for kvinnes frustrasjon, sinne og maktesløshet”.¹⁷⁹ Kari Skjøsberg omtaler på sin side streiken som en historisk begivenhet fordi ”dette var første gang i Norge at kvinner i samlet flokk la ned arbeidet”.¹⁸⁰ Streiken oppstod spontant, og uten at arbeiderne hadde noen organisasjon i ryggen. De hadde heller ingen streikekasse, eller noen form for kontakt med arbeiderbevegelsen.¹⁸¹ Det at denne protesten kan betraktes som såpass viktig, mener Bjørnson i stor grad skyldes at sosialdemokraten Carl Jeppesen og noen få andre likesinnede involverte seg og oppmuntret kvinnene til å fortsette protesten. Ved siden av Jeppesen var det spesielt Oscar Nissen som markerte seg mest under konflikten. Både Jeppesen og Nissen var tilknyttet avisen ”Social-Demokraten” – forløperen til Dagsavisen – og var aktive deltakere i den offentlige debatten.

¹⁷⁶ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 25.

¹⁷⁷ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 25.

¹⁷⁸ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 26.

¹⁷⁹ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 17.

¹⁸⁰ Kari Skjøsberg. *Fernanda Nissen*. Oslo: Tiden 1978, 19.

¹⁸¹ Skjøsberg. *Fernanda Nissen*. 19.

Streiken fikk raskt også mediernes oppmerksomhet. Både Dagbladet og Verdens Gang uttrykte støtte til de streikende, det samme gjorde Bjørnstjerne Bjørnson og Norsk Kvindesagsforening, ledet av Ragna Nielsen. På den andre siden stod Høyre-pressen, representert av Morgenbladet og Aftenposten, som var mot de streikende. Det kanskje mest interessante ved konflikten i vår sammenheng er ikke nødvendigvis konfliktens forløp i detalj, men heller å se på det omfanget den kom til å få. I utgangspunktet dreide det seg om en konflikt der arbeidernes misnøye med lave lønninger var kjernepunktet, men som raskt kom til å rette fokuset også mot andre forhold i fabrikkene.

Ved siden av at arbeidernes lønn hadde blitt senket, var det ved Grønvold også innført en form for straffsystem som innebar at dersom arbeiderne kom noen minutter for sent på jobb, måtte de vente flere timer utenfor fabrikkene før de fikk slippe inn og begynne med arbeidet. Men da streiken kom i gang, kom konflikten også til å rette fokuset mot en rekke andre kritikkverdige sider ved arbeidsforholdene i fabrikkene. I all hovedsak dreide dette seg om de helsemessige farene fabrikkarbeidet innebar for arbeiderne. Selv om arbeiderne tidligere hadde forsøkt å formidle at arbeidet var helseskadelig, var det først under streiken at arbeidsmiljøet ble viet vesentlig oppmerksomhet.¹⁸² Hovedårsaken til dette var at uhyggelige forhold ble avdekket, og ved at offentligheten fikk se flere skrekkeeksempler på hva industriarbeidet hadde medført av sykdommer og helseplager for arbeiderne i fabrikkene. Flere av de rammede arbeiderne ble vist frem til offentlig skue på avholdte massemøter, der Oscar Nissen spilte en sentral rolle, først og fremst på bakgrunn av sitt arbeid som lege. Under et stort kveldsmøte i Arbeidersamfunnet demonstrerte Nissen hvordan fosforen påvirket fyrstikkarbeidernes helse ved å vise frem tre unge jenter. Den første jenta var sunn og frisk, og viste hvordan jentene så ut når de begynte å arbeide ved fabrikkene. Den andre var ”herjet av giftens virkninger”, mens den tredje jenta var blitt vansiret av operasjonen som sykdommen gjorde nødvendig.¹⁸³ En annen arbeider, en mann på 25 år, var også hardt rammet av fosfornekrose. Han hadde blitt nødt til å trekke flere tenner allerede etter få uker ved fabrikkene, og hadde siden gjennomgått flere operasjoner. Det er liten tvil om at det å være vitne til skader av slikt omfang gjorde sterkt inntrykk på det fremmøtte publikumet, og sympatien de streikende arbeiderne oppnådde var stor. En av grunnene til at publikum reagerte såpass sterkt kan, som Bjørnson peker på, skyldes at det var unge kvinner – altså

¹⁸² Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 18.

¹⁸³ Skjønberg. *Fernanda Nissen*. 20.

fremtidige mødre – som ble hardt rammet. Disse vekket spesielt stor sympati hos de som var tilstede under møtene.

På den annen side var det, som Bjørnsen også skriver, ingen som stilte krav om at fabrikkene og fyrstikkproduksjonen skulle legges ned. Ei heller var det noen som krevde at produksjonen skulle gjøres mindre farlig. Kravene dreide seg i stedet om krav om høyere lønn, og det var i den sammenhengen at det helseskadelige arbeidsmiljøet ble trukket inn i bildet. På den måten ville høyere lønn utgjøre en slags kompensasjon for det farlige arbeidet. Alternativet, altså en nedleggelse av det skadelige fabrikkarbeidet, ble av mange sett på som vesentlig verre, ”for uten arbeid truet nøden og fattigdommen”.¹⁸⁴ Dette bidrar til å forklare hvorfor ingen tok til orde for et forbud mot arbeidet i fyrstikkfabrikkene. Samtidig hadde Nissen i et lengre perspektiv sett for seg en lov som tok sikte på å verne arbeiderne mot arbeidsgiverne, nettopp ved å gjøre det mulig å kontrollere arbeidsvilkårene. Han uttrykte tydelig behovet for en ”ordentlig Arbejderlovgivning”.¹⁸⁵ Det var ikke bare Nissen som ga uttrykk for nødvendigheten av en offentlig instans som kunne regulere forholdet mellom arbeid og kapital, for dette var det bred enighet om blant de som engasjerte seg i fyrstikkarbeiderskenes sak, og som stod på deres side i konflikten. Fyrstikkarbeidernes streik fant som nevnt sted i 1889, altså samme år som arbeiderkommisjonen av 1885 la frem sin første innstilling til den fremtidige fabrikktilsynsloven. Slik sett fant streiken sted for sent til å ha vært en årsak til at det farlige arbeidsmiljøet ble satt på den politiske dagsorden, men det er likevel grunn til å tro at konflikten, og den oppmerksomheten den fikk, må ha bidratt til å øke presset på myndighetene når det gjelder strengere kontroller og reguleringer av forholdene i fabrikkene. Dette fordi konflikten ble viet stor plass i media, og ved at fremtredende skikkelser som Bjørnstjerne Bjørnson åpent støttet de streikende arbeiderskene.

Få dager etter streiken, den 27. oktober 1889, ble den første kvinnelige fagforeningen stiftet. Margrete Vullum ble først valgt til leder, men ble etter kort tid avløst av Fernanda Holst (senere Nissen) som leder av Kvindelige Fyrstikkarbeiderskers Forening. Selv om fyrstikkarbeiderskene måtte gå tilbake til arbeidet etter streiken, uten å ha fått gjennomslag for lønnskravet, er streiken likevel viktig fordi det ble tydelig at ”kvinnene hadde begynt å våkne”.¹⁸⁶ Det er også verdt å merke seg at regjeringen i 1899 vedtok egne reguleringer med

¹⁸⁴ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 19.

¹⁸⁵ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 19.

¹⁸⁶ Skjønberg. *Fernanda Nissen*. 22.

”Sundhedsforskrifter for Fosfortændstikfabriker” med hjemmel i fabrikktilsynsloven. Bjørnson antyder at streiken blant fyrstikkarbeiderskene ti år tidligere kan ha bidratt til at loven fikk en slik separat paragraf, og selv om det er vanskelig å finne konkrete begrunnelser for dette, er det ikke unaturlig å anta at det var en viss sammenheng.¹⁸⁷

Flere uttrykk for privat arbeidsmiljøengasjement

Selv om streiker av det omfanget beskrevet ovenfor tilhørte sjeldenhetene, kom bekymringene og misnøyen knyttet til arbeidsforholdene til uttrykk også på andre måter fra privat hold, og i andre næringer, slik som tobakksindustrien. Når det gjelder de ugunstige forholdene i tobakksindustrien ble for eksempel disse et av de første temaene som landets første fagforening i bransjen, Christiania Tobaksarbeideres Forening, tok opp. Dette skjedde på et møte i 1882, hvor tobakks- og sigarfabrikanter ble oppfordret til å sørge for luftige og helsevennlige arbeidsrom.¹⁸⁸ Det var som Per R. Mikkelsen konkluderer med, ”en alminnelig oppfatning at faget var særlig skadelig for sunnheten”.¹⁸⁹ I den forbindelse er det interessant å se at ventilasjonsproblemet i tobakksfabrikkene ble oppfattet som såpass alvorlig at det tidlig vekket fabrikantenes oppmerksomhet. Dette resulterte i at flere fabrikanter tok grep og installerte særskilte anordninger med sikte på å forbedre ventilasjonen i fabrikklokalene. Spesielt gjaldt dette tobakksfabrikkene, for en undersøkelse gjort på 1880-tallet av Arbeiderkommisjonen viste at det var iverksatt flere tiltak her enn det gjennomsnittlig var i industrien.¹⁹⁰

Det at slike tiltak ble gjennomført såpass tidlig, og før Arbeiderkommisjonen hadde blitt nedsatt og for alvor satt problemene i industrien på den politiske agendaen, vitner om at det må ha vært en interesse for industriarbeidernes kår før myndighetene for alvor grep inn. Skal vi tro Bull, hører imidlertid slike tilfeller heller med til sjeldenhetene, ettersom de fleste bedriftene gjorde få liknende tiltak for å bedre arbeidsmiljøet, ”selv om de kunne trengt det”.¹⁹¹ Bull baserer denne konklusjonen på resultatene av den nevnte undersøkelsen Arbeiderkommisjonen hadde sendt ut til norske bedrifter. Denne spørreundersøkelsen konkluderte med at det utvilsomt var flere bedrifter som var spesielt helsefarlige. Fordi det

¹⁸⁷ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 21.

¹⁸⁸ Per R. Mikkelsen i Francis Sejersted og Arnljot Strømme Svendsen (red.) *Blader av tobakkens historie. J. L. Tiedemanns Tobaksfabrik 1778-1978*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1978, 396.

¹⁸⁹ Mikkelsen. *Blader av tobakkens historie. J. L. Tiedemanns Tobaksfabrik 1778-1978*, 396.

¹⁹⁰ Mikkelsen. *Blader av tobakkens historie. J. L. Tiedemanns Tobaksfabrik 1778-1978*, 397.

¹⁹¹ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 16.

var opp til bedriftene selv å besvare spørsmålene kommisjonen stilte, er det naturlig å anta at sannheten ble pyntet på i flere tilfeller og at situasjonen dermed var verre enn det som kom fram. Samtidig var det usikkert både hvor stor denne gruppen med farlige bedrifter var, og hvor stor faren faktisk var.¹⁹² Det er derfor ikke til å komme fra at det er en viss usikkerhet knyttet til de faktiske forholdene i norske fabrikker og industrilokaler rundt i landet rundt 1880.

Til tross for denne usikkerheten knyttet til undersøkelsen som Arbeiderkommisjonen gjennomførte, er det likevel verdt å merke seg at undersøkelsen også avdekket at flere bedrifter allerede hadde tatt tak i enkelte av utfordringene knyttet til en forbedring av arbeidsmiljøet i fabrikkene. Et eksempel som er godt egnet til å illustrere dette er tiltak iverksatt ved Nedre Vøien Spinneri ved Akerselva i Oslo. Her var for eksempel fabrikkbygningen konstruert med mange vinduer for å slippe inn mest mulig dagslys.¹⁹³ Det samme var tilfellet ved Hjøla Veveri hvor man også forsøkte å utnytte dagslyset maksimalt.¹⁹⁴ En forklaring på dette er naturlig nok nyttehensyn, ved at produksjonen i spinneriene krevde godt med lys og at man ved å ha stort naturlig lysinnfall i fabrikkrommet ville spare penger på andre former for belysning. Samtidig kan dette også hevdes å ha vært et tiltak med tanke på å øke trivselen blant spinnerne under arbeidet. Et annet tiltak som bidro til å øke velferden ved spinneriet var bruken av et dampvarmesystem, og med dette ble det mulig å oppnå en høyere temperatur og en jevnere varme. Ifølge Kari Hoel var begge deler ”viktige fremskritt både for produksjonsprosessen og for et bedret arbeidsmiljø”.¹⁹⁵

Videre finnes det eksempler på iverksetting av tiltak knyttet til det fysiske arbeidsmiljøet inne på fabrikkene, blant annet hos A/S Dale fabrikk utenfor Bergen. Men ifølge Hilde Ibsen var dette ordninger som først og fremst økte i omfang utover på 1900-tallet, altså etter at fabrikktilsynsloven kom og stilte krav til det fysiske arbeidsmiljøet og reguleringer knyttet til ventilasjon, lysforhold, sanitæranlegg osv. Det samme inntrykket får vi også ved å se til Grieg, som også har sett på artiklene i ”Sosialt Arbeid”. Her blir det tydeligere at det først og fremst var på begynnelsen av 1900-tallet at bedriftseierne begynte å ta arbeidsmiljøet innenfor fabrikkene på alvor. Grieg refererer direkte til artikkelforfatter M. Busvik som i 1938 skrev at:

¹⁹² Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 15.

¹⁹³ Kari Hoel. *Fabrikk og bolig ved Akerselva: et industrimiljø på 1800-tallet*. Oslo: Norsk teknisk museum 1982, 56.

¹⁹⁴ Hoel. *Fabrikk og bolig ved Akerselva: et industrimiljø på 1800-tallet*, 76.

¹⁹⁵ Hoel. *Fabrikk og bolig ved Akerselva: et industrimiljø på 1800-tallet*, 56.

”Av foranstaltninger knyttet til beskyttelse av den menneskelige sundhet – og som for bare 20 år siden ikke blev ofret oppmerksomhet engang – har man nu ventilasjonsanlegg, støvsugningsinnretninger, befuktningsanlegg, hvorved man får en passende fuktighet i rummene, elektriske transportmidler, som sparer på menneskekraften, og bedre, lysere og hyggeligere arbeidslokaler med nødvendige sanitæranlegg.”¹⁹⁶

Dette tyder på at det først var etter århundreskiftet at arbeidsmiljøet for alvor ble viet oppmerksomhet av bedriftseierne. Slik sett er det naturlig å anta at det nye lovverket på dette området, samt teknologiske fremskritt, må ha påvirket bedriftene til å iverksette slike tiltak. Slik sett spilte også staten naturlig nok en viktig rolle, nettopp ved å stille konkrete krav til arbeidsmiljøtiltak, som å sørge for tilstrekkelig lys og ventilasjon. Det at oppmerksomheten lenge hadde vært knyttet til andre velferdstiltak som i første rekke gjaldt forhold utenfor fabrikkrommet, behøver likevel ikke være ensbetydende med motstand mot slike tiltak fra fabrikkieirnes side, men heller at det skortet på kunnskap både om helsemessige konsekvenser av fabrikkarbeidet, samt teknologiske løsninger som ville redusere problemene. Likevel kan argumenteres for at andre velferdstiltak som allerede var iverksatt dannet grunnlaget og et godt utgangspunkt for at andre velferdsordninger kom på plass i senere tid.

Arbeidsmiljøtiltak lik de beskrevet over er imidlertid mest fremtredende når det gjelder tiltak knyttet til trivsel, ventilasjon etc. i fabrikkene. Arbeiderkommisjonens undersøkelse tydet på at det stod enda dårligere til med hensyn til fabrikkenes egne tiltak for å forhindre arbeidsulykker, ved for eksempel å sørge for en eller annen form for skjerming eller innhegning av farlige maskiner og annet arbeidsutstyr. Blant de farligste delene i fabrikkene var såkalte transmisjoner, altså akselledninger, tannhjul, og drivremmer. Av de 519 spurte bedriftene i kommisjonens undersøkelse, var det 138 bedrifter som oppgav at deres transmisjoner ikke var beskyttet på noe som helst vis. Bull synes åpenbart at slike tall innebærer at det ”stod svært dårlig til her”.¹⁹⁷ Tallene er det naturlig nok nødvendig å være noe kritisk til, da det som nevnt var opp til bedriftene å svare på undersøkelsen på egenhånd uten noen form for kontroll fra kommisjonens side. Dersom vi likevel tar utgangspunkt i tallene som Bull opererer med, som tross alt er det fyldigste kildegrunlaget vi har for å vurdere arbeidsforholdene i den norske industrien på denne tiden, er det likevel grunn til å stille spørsmål ved om disse tallene er ensbetydende med at det stod så ille til som det Bull

¹⁹⁶ Grieg, *Norsk Tekstil bind 2*, s. 112.

¹⁹⁷ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 16.

hevder. På en måte kan en si at det kommer an på hvordan en ser på problemet. At det ved 138 bedrifter ikke var noen form for sikring mot de såkalte transmisjonene, kan selvfølgelig vanskelig ses på noe annet enn bekymringsfullt. Slik sett er det også vanskelig å være uenig med Bull på dette punktet.

På den annen side forteller tallene som Bull viser til at det samtidig ved nærmere 400 bedrifter allerede var iverksatt en eller annen form for tiltak med hensyn til bedre sikring av transmisjonene i fabrikkene. En slik vinkling er det tydelig at Bull ikke har vektlagt i særlig grad. Selv om det ikke var slik at sikringen ved alle disse fabrikkene var fullgod, er det likevel et tydelig uttrykk for at mange bedriftsledere og fabrikkeiere hadde tenkt på sikkerheten i fabrikkene flere år før fabrikktilsynsloven trådte i kraft. Dermed vil det også si at det måtte være snakk om en rekke tiltak i privat regi for å trygge arbeidsforholdene i fabrikkene gjennom en bedre sikring av transmisjonene. Liknende tiltak var derimot ikke like vanlig når det gjelder sikringen av arbeidsmaskiner slik som sirkelsager, båndsaager, slipesteiner og så videre. Av de bedriftene som hadde slike maskiner, var det bare 156 av 425 bedrifter som hadde noen slags beskyttelse mot dem.¹⁹⁸ Private tiltak knyttet til å beskytte arbeiderne mot arbeidsulykker, kan derfor neppe sies å ha kjennetegnet den norske industrien sett under ett, og støtter dermed opp under det negative inntrykket Bull formidler med hensyn til arbeidsforholdene i den norske industrien sett under ett før det nye lovverket kom på plass. Likevel er det åpenbart at det forekom variasjoner mellom de ulike næringene, og dette er naturlig nok noe som bør tas med i betraktningen når vi ser på prosessene som ledet fram til fabrikktilsynsloven. Bull slår også avslutningsvis fast at industriarbeiderne sjelden uttrykte misnøye med arbeidsmiljøet i sine beretninger om tiden som industriarbeider på 1800-tallet. Dette blir tydeligere ved igjen å gå tilbake til arbeiderminnene og se hva industriarbeiderne selv har fortalt. En arbeider forteller for eksempel at ”Det var ikke noe større arbeidsulykker. En kunne klemme en finger, men forekommer jo overalt”.¹⁹⁹ Inntrykket av at arbeiderne selv ikke opplevde fabrikkarbeidet støttes også av en annen arbeider som forteller at ”Vi hadde ikke følelsen av at arbeidet var helsefarlig, og arbeidsulykker hendte sjelden”.²⁰⁰ Vi bør selvfølgelig ta høyde for at det var forskjeller mellom de ulike næringene med tanke på hvor farlig arbeidet var og opplevdes, men det er forbausende å se hvor mange tidligere industriarbeidere som tegner et vesentlig mer positivt bilde av fabrikkhverdagen enn den vi

¹⁹⁸ Bull. *Arbeidervern gjennom 60 år*, 16.

¹⁹⁹ Frithjof Olsen f. 1881, NFA 640.

²⁰⁰ Julie Hellström f. 1879, NFA 368.

gjærne har blitt presentert for av enkelte historikere. Det er ogs a viktig   understreke at mye av arbeidet som foregikk i fabrikkene fremdeles var helseskadelig, men det interessante i denne sammenhengen er   se at flere industriarbeidere så tydelig forteller om en hverdag der alvorlige skader og ulykker var sjelden. Nettopp på den bakgrunn mener jeg vi ogs a kan ta høyde for at det var iverksatt flere sikkerhetstiltak i fabrikkene.

Oppsummering

Vi har sett at det finnes mange gode argumenter for   hevde at private aktører engasjerte seg for   bedre arbeidsforholdene for norske industriarbeidere i forkant av fabrikktilsynsloven. Blant enkeltaktørene fremstår Jacob N. Mohn som en av de mest betydningsfulle. Til tross for at han kan anses som en statlig aktør, er det både mulig og meningsfullt   betrakte han som en privataktør i en viss grad, fordi han viste et sterkt personlig engasjement. Han gikk lenger i sitt arbeid med lovutkastet til fabrikktilsynsloven enn det hans mandat tilsa. Vi kan fastsl a at enkeltaktører som Mohn var viktige pådrivere for den økte beskyttelsen. Det var opp til staten   begrense det industrielle barnearbeidet, og   lovfeste dette, da det var liten vilje til   gjøre dette både blant fabrikkeiere, og ogs a industriarbeiderne selv. På den annen side har vi ogs a sett at krefter innenfor fagforeningsmilj et tok til orde for   avskaffe industrielt barnearbeid både fordi det presset l nnsniv a og arbeidsvilkår nedover, og fordi bekymringen knyttet til de helsemessige farene ved fabrikkarbeidet økte. Selv om fagforeningene på denne tiden var av svært liten størrelse, var det ogs a en uttalt statlig frykt for at de skulle vokse seg større som bidro til   politisere arbeidervernet. Slik sett kan foreningene sies   ha spilt en slags indirekte rolle på veien fram mot fabrikktilsynsloven.

Det er ogs a åpenbart at private aktører hadde en sentral rolle i den økte beskyttelsen av industriarbeiderne på andre områder. For eksempel har vi sett at kvinnebevegelsen på 1880-tallet begynte   rette fokuset mot behovet for særlover for kvinner, noe som fabrikktilsynsloven innførte. Videre var det et privat engasjement som bidro til   belyse arbeidsforholdene i fabrikkene, slik som fyrstikkp kkerskenes streik i 1889, og vi har ogs a sett at private arbeidsmiljøtiltak var mer utbredt enn det litteraturen har gitt uttrykk for. Når det gjelder ønsker og krav om forbedrede arbeidsforhold ser vi ogs a en annen grad av privat engasjement, enn det som var tilfellet innskrenkningen av det industrielle barnearbeidet. Når vi skal se på det private engasjementet i forbindelse med forbedringer av industriarbeidernes arbeidsforhold i forkant av fabrikktilsynsloven er det åpenlyst at bildet er mer sammensatt enn det vi kan få inntrykk av ved første øyekast.

KAPITTEL 5: ET STERKERE STATLIG ENGASJEMENT MED ULYKKESFORSIKRINGSLOVEN AV 1894?

Innledning

Kun to år etter at fabrikktilsynsloven var blitt vedtatt av Stortinget, kom ”Lov om ulykkesforsikring for arbeidere i fabrikker m. v.” i 1894. Med fabrikktilsynsloven hadde spesielt unge arbeidere, samt kvinner, fått et bedre rettsvern, der hensynet til å begrense utnyttelsen av sårbare og spesielt utsatte arbeidere stod sentralt. De nye reguleringene i fabrikktilsynsloven skulle komme alle industriarbeidere til gode, og innføringen av en statlig fabrikkinspektørordning forsikre om at bestemmelsene ble overholdt av fabrikkeiere og andre arbeidsgivere. Som vist i kapittel 3 var statens engasjementet tydelig begrenset og ikke like sterkt som andre historikere ofte gir inntrykk av. Da fabrikktilsynsloven ble vedtatt gjenstod mye arbeid for å sikre norske industriarbeidere en tryggere og mer forutsigbar hverdag. Blant utfordringene var usikkerheten knyttet til arbeidernes økonomiske situasjon, da først og fremst hvordan syke og skadelidte arbeidere, samt deres pårørende, skulle sikres økonomisk trygghet etter tapt arbeidsevne. Mens fabrikktilsynsloven tok sikte på å redusere faren for arbeidsulykker, var et av hovedmålene med ulykkesforsikringsloven å sikre arbeiderne økonomisk kompensasjon etter at ulykken var inntruffet. Ved ulykker som hadde dødelig utfall var det også et mål å gi de nærmeste pårørende økonomisk oppreisning. Men hvordan hadde den politiske prosessen med utarbeidelsen av ulykkesforsikringsloven foregått? Hvordan hadde de ulike synspunktene på lovens omfang kommet til uttrykk? Og til slutt, er det mulig å spore et sterkere statlig engasjement her enn det hadde vært i forbindelse med fabrikktilsynsloven? Slik vi skal se, og i likhet med fabrikktilsynsloven, var det politisk uenighet både om det var behov for en ulykkesforsikringslov, og ikke minst hvor omfattende en slik lov skulle være.

Utformingen av Arbeiderkommisjonens lovforslag

Ved siden av å utarbeide en fabrikktilsynslov hadde som nevnt Arbeiderkommisjonen av 1885 også fått i oppdrag å drøfte spørsmål knyttet til arbeidsgivers ansvar for ulykker eller skader som tilstøtte arbeiderne under arbeidet, og spørsmål vedrørende syke-, ulykkes- og alderdomsforsikring for arbeidere. Ulykkesforsikringsloven som kom i 1894 må derfor ses i lys av arbeidet som hadde vært gjort med fabrikktilsynsloven kort tid tidligere, og i tillegg de

spesifikke forholdene som ga støtet til å utvikle en ny og egen ulykkesforsikringsordning. Flere forhold preget kommisjonens utarbeidelse av loven og den formen denne fikk. Først og fremst fremhevet Arbeiderkommisjonen i sin innstilling at århundrets industrielle utvikling, med økt benyttelse av dampkraft, hurtiggående maskiner, og håndtering av eksplosive eller andre farlige stoffer, utgjorde en såpass stor fare for arbeidernes liv og helse at det var nødvendig å beskytte arbeiderne i de aktuelle næringene. Ifølge kommisjonen hadde industriens fremskritt ”skabt Forhold, under hvilke de almindelige Grundsætninger om Forpligtelse til Skaderserstatning ikke mere kan ansees tilstrækkelige”.²⁰¹ I tillegg til å beskytte arbeiderne selv, tok kommisjonen også til orde for å gi økonomisk oppreisning til deres etterlatte, dersom en arbeidsulykke hadde dødelig utfall.²⁰² Inntrykket som gis er at det var bred enighet i kommisjonen om nødvendigheten av å reformere lovverket og gi beskyttelse ved ulykker.²⁰³ Kommisjonen kom i sin fremleggelse gjentatte ganger tilbake til at samtidens arbeidsforhold og industriutvikling ”i mange Retninger medfører ganske andre Farer for Arbeidernes Liv og Lemmer enn de tidligere Arbeidsmetoder”.²⁰⁴

Denne oppfatningen at økt industrialisering hadde ført til økt fare for arbeidernes liv og helse kommer klart frem i kommisjonens utarbeidelse av lovforslaget. Kommisjonen avfeide oppfatninger om at den norske industrien, på grunn av sin ”mindre Udvikling og mindre jagende Drift” ikke medførte like høy risiko for ulykker som i mer industrialiserte samfunn enn Norge.²⁰⁵ Ulykkesstatistikker som kommisjonen satt med på den tiden støttet ikke opp om en slik oppfatning. Til tross for at de norske ulykkestallene ikke var like høye som de utenlandske på alle områder, herunder de tyske tallene, mente kommisjonen at de norske tallene sett under ett var ”store nok til at fortjene Lovgivningens Opmerksomhed”.²⁰⁶ Det andre forholdet kommisjonen vektla var datidens støtteordninger for tilskadekomne arbeidere. Arbeiderne kunne søke økonomisk støtte fra Fattigkassen, en hjelp som kommisjonen mente var svært ”mislig og uretfærdigt”. Det var en form for sosialhjelp som for arbeiderne førte til bitterhet, ydmykelse og demoralisering. Vi ser her at kommisjonens medlemmer hadde betydelig sympati med arbeiderne, og et ønske om en mer verdig form for økonomisk kompensasjon i ulykkestilfeller. Et tredje forhold var at kommisjonen mente det var urimelig

²⁰¹ Arbeiderkommissionens Indstilling III. *Forslag til Lov om Ulykkesforsikring for Arbeidere I Fabriker m. v. med motiver og 1 Bilag*. Kristiania: Det Mallingske Bogtrykkeri 1890, 14.

²⁰² Arbeiderkommissionens Indstilling III, 11.

²⁰³ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 14.

²⁰⁴ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 26.

²⁰⁵ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 26.

²⁰⁶ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 26.

at nød som følge av arbeidsulykker i industrien skulle være en byrde for fattigvesenet. Arbeiderkommisjonen ønsket med andre ord å lage et forsikringsalternativ til fattighjelpen. Kommisjonens argumentasjon vitner om at både økonomiske og moralske hensyn ble tillagt stor vekt. Men flere hensyn spilte inn. Når vi forfølger argumentasjonen i kommisjonens presentasjon av lovforslaget, fremtrer et annet viktig hensyn, nemlig hensynet til arbeidsgiver. Ifølge kommisjonen ville nemlig også arbeidsgiverne i lengden ”være bedst tjente med en Forandring, thi det feiler neppe at den bestaaende Ordning kan avle meget Bitterhed”.²⁰⁷ For staten var det derfor nødvendig med en lovendring også for å opprettholde et godt forhold mellom arbeidere og arbeidsgivere.

Kommisjonen argumenterte for at en bedre ordning ville være å legge erstatningsplikten for bedriftsulykker over på industrien i større grad enn tidligere. Arbeidsgiverne hadde allerede et erstatningsansvar overfor arbeiderne, men dette ansvaret berodde på at den skadelidte i en rettsak kunne bevise årsakssammenhengen mellom arbeidet og ulykken. Ifølge Anne-Lise Seip var det å reise erstatningskrav for domstolene ”tungvint for begge parter”.²⁰⁸ Ved å legge erstatningskostnadene over på arbeidsgiverne ville det bli enklere for skadelidte arbeidere og deres pårørende å kreve og få utbetalt erstatning.²⁰⁹ Men på hvilken måte skulle en ny ordning organiseres? Ser vi nærmere på kommisjonens vurderinger og diskusjoner, synes det som at staten hadde to mulige løsninger. Enten å følge den engelske retten og den tidligere tyske Haftpflichtlov som begge påla arbeidsgiver et mer eller mindre utvidet personlig ansvar overfor de skadelidte. Den andre løsningen så derimot til den senere tyske og østerrikske lovgivningen, samt de svenske og danske lovforslag, som gikk ut på å forplikte arbeidsgiveren til å sikre skadde arbeidere erstatning gjennom obligatorisk forsikring.²¹⁰ Det er interessant å se hvordan kommisjonens medlemmer delte seg i dette spørsmålet. Kun ett medlem – hoffjegermester Otto Gjerdrum – var ”principalt stemt for den engelske Ordning”.²¹¹ De øvrige medlemmene viste på sin side til hvordan den tyske Ansvarlighetsloven av 1871 hadde feilet, som i likhet med den engelske var basert på personlig ansvar, og mente at tilsvarende bestemmelser her hjemme ville føre til liknende resultater. Uenigheten i kommisjonen bestod med andre ord i synet på et utvidet personlig

²⁰⁷ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 27.

²⁰⁸ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 92.

²⁰⁹ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 92.

²¹⁰ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 27.

²¹¹ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 27.

ansvar, eller en ordning som bygget på et institusjonelt og felles ansvar der det ikke ble tatt stilling til skyldspørsmålet.

En forsikringsordning uten personlig ansvar

Flertallet pekte på at det var flere fordeler med en forsikringsordning som ikke baserte seg på personlig ansvar. Først og fremst var det flere svakheter ved en ordning med personlig erstatningsplikt. En slik ordning ville virke støtende for arbeidsgiverne i de tilfeller der arbeiderne selv var medskyldige i ulykker. En tvungen forsikringsordning ble av kommisjonen omtalt som den eneste ordningen som tok hensyn både til en effektiv og rettferdig erstatning for skadelidte arbeidere, og en rimelig og liten risikabel form for ansvar for arbeidsgiverne.²¹² Vi ser tydelig at også hensynet til arbeidsgiverne ble tillagt stor vekt av kommisjonens medlemmer, selv om det først og fremst var arbeiderne som stod i sentrum. I praksis skulle ulykkesforsikringen fungere ved å overta det økonomiske ansvaret for den skadde fra og med femte uke etter at ulykken inntraff. Flertallet av kommisjonens medlemmer mente at en rimelig erstatning ville være å få utbetalt halvparten av den normale daglønnen, med et tillegg for familiefedre. En slik ordning ble argumentert for ved å vise til at denne utbetalingen ville bli fast, mens lønnen for friske arbeidere var preget av større uregelmessighet på grunn av arbeidsløshet og konjunktursvingninger. Med hensyn til hvem som skulle bære omkostningene ved en forsikring mente kommisjonen, med unntak av Gjerdrum, at de i sin helhet burde dekkes av arbeidsgiveren, og fant ”ikke Grund til at lægge nogen Del paa Arbeiderne”.²¹³ Det var enighet om at det måtte opprettes en offentlig forsikringsinnretning, og at arbeidsgiverne var forpliktet til å ”benytte den offentlige Kasse med udelukkelse af alle private Selskaber”.²¹⁴

Det er verdt å merke seg at det her kun dreide seg om industriarbeidere. Når det gjelder spørsmål om hvilke arbeidere som skulle omfattes av loven, argumenterte nettopp kommisjonen for at det i første omgang var industriarbeidere som skulle prioriteres. Dermed ble sjømenn, husmenn, jordbruks- og skogsarbeidere holdt utenfor, med den begrunnelse at ”disse Grupper af Arbeidere i det hele lever under meget forskjellige Forhold fra Fabrikkarbeiderne og andre, som med dem kan stilles i Klasse”.²¹⁵ Dette innebar at mange

²¹² Arbeiderkommissionens Indstilling III, 28.

²¹³ Dokument No. 111. (1893). *Fra Næringskomiteen nr. 2. Ang. Lov om Ulykkesforsikring for Arbeidere i Fabriker m. v.*, 12.

²¹⁴ Dokument No. 111. (1893), 13.

²¹⁵ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 28.

arbeidere ikke fikk den samme graden av beskyttelse som industriarbeiderne kom til å få. Men det bør understrekes at selv om disse arbeiderne ikke samtidig skulle lovbeskyttes, ga kommisjonen klart uttrykk for at det på sikt måtte være et mål at alle arbeidere sysselsatte i andres tjeneste skulle omfattes av den obligatoriske ulykkesforsikringen. Slik ser vi tydelig at staten hadde en gradvis og svært forsiktig tilnærming til problemene i arbeidslivet. Når vi ser kommisjonens drøftinger under ett, er det likevel den store graden av konsensus knyttet til behovet for ny lovgivning som er mest i øynefallende. Kommisjonsmedlemmene slo for det første fast behovet for en ny økonomisk støtteordning for skadelidte industriarbeidere, med den begrunnelsen at færre av disse ble nødt til å gå til fattigvesenet for hjelp, noe som ble ansett som svært ydmykende.

Indredepartementets syn på kommisjonens lovforslag

Etter at kommisjonen hadde lagt fram lovforslaget, ble saken først oversendt til Indredepartementet. Departementet anså at hovedspørsmålet var hvordan utvidet erstatningsplikt for industrien mest hensiktsmessig skulle ordnes.²¹⁶ Spørsmålet var hvorvidt man foretrakk en ordning bygd på et utvidet personlig ansvar, eller en offentlig ordning med objektivt ansvar. Det vil si om Norge skulle følge lovgivningen i England, den tidligere tyske Ansvarlighetsloven, samt de sveitsiske lovene, som alle tok utgangspunkt i et personlig ansvar for arbeidsgiver, eller om Norge skulle følge den senere tyske og østerrikske lovgivningen, samt lovforslagene som forelå i nabolandene Sverige og Danmark, som alle forpliktet arbeidsgiver til å sikre tilskadekomne arbeidere økonomisk oppreisning gjennom forsikring.²¹⁷ Indredepartementet merket seg kommisjonsmedlem Gjerdrums standpunkt og hans ønske om å følge den engelske ordningen. Gjerdrum hadde argumentert for at et vidt påbud om innføring av en ulykkesforsikring som ble dekket av arbeidsgiverne var mer omfattende enn nødvendig for den norske industrien på dette tidspunktet.²¹⁸ Nok en gang ser vi tendenser til en motvilje på statlig nivå mot et lovverk som ville beskytte norske industriarbeidere i større grad, med den begrunnelsen at det tilsynelatende ikke var behov for reguleringer av dette omfanget. Tilsvarende argumenter var som vist også blitt brukt under utarbeidelsen av fabrikktilsynsloven og bidro i den forbindelse til å så tvil om hvor dypt statens engasjement egentlig stakk. Gjerdrum mente som nevnt at det ville være urimelig å pålegge arbeidsgiver erstatningsplikt også for ulykker der arbeideren selv var medskyldig.

²¹⁶ Dokument No. 111. (1893), 11.

²¹⁷ Dokument No. 111. (1893), 11.

²¹⁸ Dokument No. 111. (1893), 11.

Han hadde også en mistanke om at en slik ordning kunne føre til at arbeiderne ble mer uforsiktede, dersom en mulig erstatning kombinert med andre inntekter skaffet dem en mer gunstig økonomisk posisjon enn de hadde før ulykken inntraff.²¹⁹ Kommisjonens øvrige medlemmer var derimot negative til en løsning som innebar et utvidet personlig ansvar for arbeidsgiver.

Hvordan stilte så Indredepartementet seg til kommisjonens lovutkast? Først og fremst understreket departementet at det hersket ”en udbredt Erkjendelse af Nødvendigheten af en Revision af de herhenhørende Lovbestemmelser i skjærpende Retning”.²²⁰ Departementet støttet seg i den forbindelse på statistikken kommisjonen hadde vedlagt sin uttalelse, som tilbakeviste eventuelle oppfatninger om at norsk industri på dette tidspunktet var for liten til at det var nødvendig med lovendringer som skjerpet erstatningsansvaret for ulykker som rammet industriarbeidere. Departementet var tydelig på at det var industrien selv som burde bære de økonomiske byrdene av ulykker, og verken de tilskadekomne arbeiderne eller det offentlige skulle belemres med dette.²²¹ Argumentet her var at ettersom farene for skader og ulykker fulgte med den moderne industrien, ”bør hverken de Tilskadekomne eller det Offentlige bære de økonomiske Følger av Ulykkerne, men disse bør paahvile Industrien selv”.²²² Også departementet la vekt på at en ordning med tvungen ulykkesforsikring ville være mest fordelaktig for alle parter. Når det gjelder den løsningen som skulle velges mer konkret, var departementet av den oppfatning at den beste løsningen ville være å pålegge arbeidsgiverne plikt til å forsikre arbeiderne. Dette ble fra departementets side begrunnet med de tyske erfaringene med Ansvarlighetsloven, som baserte seg på et utvidet personlig ansvar for arbeidsgiveren. Dersom man skulle valgt en ordning basert på personlig ansvar, mente departementet i likhet med kommisjonens flertall, at arbeidsgiverne måtte blitt ansvarliggjort både for tilfeldige ulykker, samt kunne føre bevis for sin egen uskyld. Hadde man gått for en ordning tilsvarende den tyske Ansvarlighetsloven var departementet overbevist om at denne ville medført de samme ulempene som var erfart i Tyskland, med en mengde rettsaker der skadelidte arbeidere ville tape de fleste og sannsynligvis bli enda dårligere stilt enn før.²²³ Hovedgrunnen til at det samme ikke hadde skjedd i England ble av departementet tilskrevet de:

²¹⁹ Dokument No. 111. (1893), 12.

²²⁰ Dokument No. 111. (1893), 20.

²²¹ Dokument No. 111. (1893), 20.

²²² Dokument No. 111. (1893), 20.

²²³ Dokument No. 111. (1893), 21.

”raadende særegne Forhold, der ere uden Sidestykke hos os, nevnlige den kraftige engelske Arbeiderorganisation, de med Rettergang dersteds forbundne særdeles store Procesomkostninger samt den Omstændighet, at de heromhandlede Erstatningssager kan blive afgjorte ved Jury, der let lader sig paavirke til Arbeidernes Fordel og af den Grund tager sig Fordringene til Bevisets Stilling lettere.”²²⁴

Det var med andre ord særegne engelske forhold som gjorde at den ordningen som fungerte i England, ikke ville fungert like tilfredsstillende her til lands. Samtidig var departementet også av den oppfatning at en ordning basert på et utvidet personlig ansvar, der arbeidsgiveren ble ansvarliggjort også for tilfeldige ulykker, samt pliktig til å føre bevisbyrden i en eventuell rettssak, ville virke støtende i de tilfellene der arbeiderne selv delvis var skyld i ulykken. Dette ville derimot blitt unngått om man framfor det personlige ansvar valgte en offentlig rettslig ordning der arbeidsgiverne var forpliktet til å ulykkesforsikre sine arbeidere. Departementet konkluderte tydelig for at ”Indførelse af Tvangsforsikring ubetinget er at foretrekke for utvidet personligt Ansvar”.²²⁵ Videre var departementet også enig med kommisjonen i at den første loven om tvungen ulykkesforsikring kun skulle omfatte ansatte i ”de mere farefulde Bedrifter”, med andre ord industriarbeidere.²²⁶ Det var heller ingen tvil om at loven skulle gjelde kun for de som var ansatt i en annen manns tjeneste, ettersom ordningen baserte seg på at man hadde en arbeidsgiver å forholde seg til.²²⁷ Etter redegjørelsen og gjennomgangen av Kommisjonens utkast konkluderte departementet at:

”I henhold til det ovenfor anførte vil Departementet foreslaa, at der forelages det nu forsamlede Storting Forslag til Lov om Ulykkesforsikring for Arbeidere i Fabrikker m. v. i det væsentlige overensstemmende med det af Kommisjonen udarbeidede Udkast”.²²⁸

Utsettelse og maktkamp

Vi ser altså at det hersket relativt stor grad av enighet både innad i Arbeiderkommisjonen og Indredepartementet om behovet for en ulykkesforsikringslov. Alt i alt stilte departementet seg bak kommisjonens lovforslag. Men etter at Indredepartementet hadde kommet med sitt syn på saken, ble det besluttet i Næringskomiteen nr. 2 i juli 1893 at saken skulle utsettes og ikke behandles av Odelstinget samme år. Et drøyt halvår senere, altså på nyåret i 1894, var

²²⁴ Dokument No. 111. (1893), 21.

²²⁵ Dokument No. 111. (1893), 21.

²²⁶ Dokument No. 111. (1893), 21.

²²⁷ Dokument No. 111. (1893), 22.

²²⁸ Dokument No. 111. (1893), 26.

høyre regjeringen av den oppfatningen at spørsmålet om ulykkesforsikring nok en gang burde utsettes. Hvordan kunne en sak det opprinnelig hadde vært stor enighet om føre til disse gjentatte utsettelsene?

Bakgrunnen for utsettelsene finner vi først og fremst ved å studere behandlingen av Arbeiderkommisjonens forslag til sykeforsikring, samt en invalide- og aldersforsikring. Kommisjonen hadde som tidligere nevnt i 1885 fått i oppgave å utrede et nytt sosialforsikringssystem med hensyn til forsikringsordninger for ulykker i industrien, sykdom, invaliditet (uførhet) og alderdom. Dette kom i tillegg til utredningen av fabrikktilsynsloven. Med andre ord skulle medlemmene av kommisjonen vurdere lover om tilsyn med fabrikkarbeid, arbeidsgiveres ansvar for bedriftsulykker, samt spørsmålet om syke-, ulykkes- og aldersforsikring for arbeidere.²²⁹ Men allerede tre år etter at Arbeiderkommisjonen ble oppnevnt, ble den i 1888 løst fra forpliktelsen til å utrede alders- og invalideforsikring, da dette arbeidet ble for omfattende.²³⁰ Fra regjeringens side ble det argumentert for at det var for tidlig å sette frem en lov om ulykkesforsikring, før spørsmålet om en fremtidig invalide- og aldersforsikring var utredet grundigere og avgjort.²³¹ Lovutkastet til ulykkesforsikringsloven ble også av Stortinget ansett for å være utilstrekkelig, blant annet fordi det kun var industriarbeidere som skulle omfattes av loven. Dette utgjorde rundt 70 000 personer, det vil si 14 prosent av alle arbeidere totalt sett.²³² På den bakgrunn ble det under stortingsdebattene tatt til orde for å utsette ulykkesforsikringsloven for å utrede en mer omfattende løsning, det ville si en slags fellesforsikring for alle arbeidere og samfunnsklasser, samt alle ulike former for forsikring. Ifølge Seip var det en politisk profil som avtegnet seg, ved at det var ”sparebøndene fra Venstre som her markerte sin uvilje”.²³³ Grunnen til uviljen forklarer Seip med at selv om det var arbeidsgiverne som skulle bære premieutgiftene, så krevde ordningen også statlig administrasjon. Og det var nettopp investeringen i denne som landdistriktene følte de fikk lite igjen for.²³⁴ Det var med andre ord et tungtveiende økonomisk argument mot å skulle gå videre med innføringen av ulykkesforsikringsloven. Igjen bidrar slike argumenter til å sette spørsmålsteget ved hvor oppriktig bekymringen for industriarbeidernes levekår egentlig var, sett fra statlig hold.

²²⁹ Bernt A. Nissen. *Gunnar Knudsen*, Oslo: Aschehoug 1957, 43.

²³⁰ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 91.

²³¹ Øyvind Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, Oslo: Tiden 1993, 51.

²³² Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 93.

²³³ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 93.

²³⁴ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 93.

Som en del av planene om et mer omfattende sosialforsikringssystem hadde Arbeiderkommisjonen som nevnt også jobbet med forslag til lov om sykeforsikring for arbeidere, parallelt med utarbeidelsen av ulykkesforsikringsloven. Det første forslaget til en sykeforsikringslov ble lagt frem av kommisjonen i 1890, på samme tid som forslaget til ulykkesforsikringsloven. Utkastet til fabrikktilsynsloven var blitt presentert tre år tidligere, i 1897. Det er åpenbart at departementet mente det var uheldig at det offentlige sørget for etableringen av en ulykkesforsikringsordning før prinsippene for en eventuell annen arbeiderforsikring kunne fastslås.²³⁵ Behandlingen av ulykkesforsikringsloven må derfor ses i sammenheng med sykeforsikringsspørsmålet som det hersket stor usikkerhet rundt. Måten disse to spørsmålene var knyttet sammen på bidrar også til å forklare de gjentatte utsettelsene og hvorfor prosessen drøydde såpass lenge som den gjorde. Det som gjorde saken spesielt vanskelig var at spørsmålet om hvilke skader, ulykker eller sykdommer som skulle omfattes av den nye ulykkesforsikringsloven, ikke var grundig nok drøftet av Arbeiderkommisjonen. Dermed var spørsmålet fremdeles relativt åpent.

Etter regjeringens utsettelse ble saken på nyåret 1894 oversendt til den nyopprettede ”Komiteen for sociale Spørgsmål”, også kjent som Sosialkomiteen, til innstilling.²³⁶ Sosialkomiteens formann var venstremannen Gunnar Knudsen, som også hadde vært medlem av Arbeiderkommisjonen av 1885. Det ble opp til komiteen å skulle ta stilling til om det var overveiende grunner til å utsette behandlingen av ulykkesforsikringen og heller ta for seg sykeforsikringsloven, slik regjeringen hadde tatt til orde for. Da dette spørsmålet også ble behandlet av Sosialkomiteen, ble det her argumentert for at arbeidernes mottakelighet for sykdommer spilte en vesentlig rolle. Årsaksforholdet var derfor ansett for å være av en annen og mindre klar karakter enn det tilfellet var ved arbeidsulykker. Industriens plikt til å skulle bære de økonomiske konsekvensene fullt ut ble derfor oppfattet som urimelig fra politisk hold.²³⁷ Det var tilstrekkelige faktorer som talte for ”at sette Ulykkerne og Forsikringen mot disses Følger i en Klasse for sig”.²³⁸

Sammenliknet med sykeforsikringen ble ulykkesforsikringen med andre ord utvilsomt ansett for å være sterkere påkrevet. Sykeforsikringen var på dette tidspunktet allerede

²³⁵ *Indstilling fra Komiteen for sociale Spørgsmaal angaaende Forslag til Lov om Ulykkesforsikring for arbeidere i Fabrikker m. v.*, / Indst. O. X. (1894), 1.

²³⁶ Indst. O. X., 1.

²³⁷ Indst. O. No. (1894) *Indstilling fra Komiteen for sociale Spørgsmaal angaaende den kongelige Proposition til Lov om Arbeideres Sygeforsikring m. v.* (Oth. Prp. No. 23), 2.

²³⁸ Indst. O. No., 3.

gjennomgående godt ordnet ved alle større industrielle virksomheter, og gjennom foreningssykekasser og tilsvarende ordninger også for arbeidere i andre næringer. Dette var derimot ikke tilfellet for ulykkesforsikring. Komiteen uttrykte stor bekymring knyttet til at saken nok en gang eventuelt skulle settes på prøve, og behandles samtidig med det problematiske spørsmålet om alders- og invalideforsikringen. Da ville det ifølge komiteens oppfatning, ”hengaa temmelig lang Tid, inden man fik den obligatorisk indført”.²³⁹ Det hastet derfor å få ulykkesforsikringen vedtatt og innført. Her bør det samtidig understrekes at ikke alle medlemmene av komiteen var av samme oppfatning. Et av medlemmene, Schweigaard, mente at komiteen dette året heller burde konsentrere seg om å ta opp sykeforsikringsspørsmålet til behandling, mens et annet medlem, Larsen, sluttet seg til komiteens flertall under tvil.²⁴⁰ Det var klart flertall blant Sosialkomiteens medlemmer for å prioritere ulykkesforsikringsloven, og komiteen foreslo således å utsette behandlingen av sykeforsikringsloven ytterligere.²⁴¹

Sosialkomiteen redder loven

Opprinnelig hadde også Sosialkomiteens formann Gunnar Knudsen vært av den oppfatning at sykeforsikringsloven ideelt sett burde vært avgjort før det ble tatt stilling til spørsmålet om ulykkesforsikringsloven. Dette var fordi sykeforsikringen etter de opprinnelige planene skulle dekke erstatning for ulykker den første tiden, før ulykkesforsikringen overtok.²⁴² Men med den vanskelige politiske situasjonen tatt i betraktning, økte behovet for en raskere behandling av ulykkesforsikringsloven, noe Knudsen var opptatt av å få til.²⁴³ Løsningen på den fastlåste situasjonen ble i stor grad at arbeidsbetingede sykdommer ble definert ut av ulykkesforsikringsloven, og at det fra Sosialkomiteens side ble understreket at loven kun skulle gi erstatning i ulykkestilfeller, og at ”bedriftssykdommer” ble holdt utenfor.

Overfor Stortinget ble det fremhevet at årsaksforholdet ved ulykkestilfeller som regel var ukomplisert og direkte, noe som ikke var tilfellet ved bedriftssykdommer. Det ble vist til at ulykker i industrien rammet arbeiderne ”helt uavhengig av deres konstitusjon og motstandskraft”, mens det ved tilfeller av bedriftssykdommer på den annen side alltid var et individuelt moment som spilte inn, med andre ord arbeiderens mottakelighet for

²³⁹ Indst. O. No., 3.

²⁴⁰ Indst. O. No., 3.

²⁴¹ Indst. O. No., 3.

²⁴² Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 52.

²⁴³ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 93.

sykdommer.²⁴⁴ Dette synet ble understøttet ved å påpeke at det var få bedriftssykdommer som rammet alle arbeidere på samme måte. Enkelte kunne arbeide i årevis uten å pådra seg nevneverdige fysiske plager, mens andre ved samme bedrift fikk store helseplager. Med denne argumentasjonen viste det seg å bli lettere å overbevise Stortinget, hvor flertallet var av den oppfatning at det ikke burde gis erstatning til arbeidsrelaterte sykdommer i ulykkesforsikringsloven.²⁴⁵ Etter flere runder i Odelstinget og Lagtinget, med mindre justeringer av ordlyden i enkelte av paragrafene, ble så loven endelig vedtatt 23. juli 1894. ”Lov om ulykkesforsikring for arbeidere i fabrikker m.v.” ble med det Norges første trygdelov, og regnes gjerne som startskuddet for norsk trygdelovgivnings historie.²⁴⁶

Ulykkesforsikringsloven i en internasjonal kontekst

Når det gjelder bakgrunnen og motivene som lå bak den nye loven, er det spesielt interessant både ved arbeiderkommisjonens utarbeidelse og argumentasjon, samt Indredepartementets, å se den store tyngden rettspraksis og lovarbeider i andre europeiske land spiller. Dette går igjen som en rød tråd gjennom helle presentasjonen og argumentasjonen for hele den valgte løsningen. Arbeiderkommisjonen henviste for eksempel til det franske begrepet *risque professionnel*, altså arbeidsrisiko.²⁴⁷ Det er tydelig at kommisjonen så til andre europeiske land for å se hvordan disse hadde løst ulike problemstillinger knyttet til beskyttelsen av industriarbeidere. Først så kommisjonen på eldre europeisk lovgivning vedrørende skadde arbeideres rettsstilling. Denne lovgivningen kunne ifølge kommisjonen deles inn i tre hovedgrupper, hvor man i den første gruppen fant de landene som hadde en lovgivning med utgangspunkt i Romerretten, altså Tyskland, Østerrike, og de tyske kantonene i Sveits. I den andre gruppen var Frankrike og de landene med en lovgivning som baserte seg på den franske *côte civil*, mens den engelske retten utgjorde den tredje gruppen.²⁴⁸ Reglene om skadeserstatning i *côte civil* ga skadde arbeidere en større rettsbeskyttelse enn det tilfellet var i de tyskspråklige landene samt England, hvor arbeidsgiveren hadde liten grad av ansvar ved

²⁴⁴ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 52.

²⁴⁵ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 52.

²⁴⁶ NOU 2008: 11. ”Yrkessykdommer — Yrkessykdomsutvalgets utredning av hvilke sykdommer som bør kunne godkjennes som yrkessykdom”. Arbeids- og sosialdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2008-11/id520857/?docId=NOU200820080011000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=2> (Oppsøkt 24.04.2015)

²⁴⁷ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 23.

²⁴⁸ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 12.

ulykkestilfeller. Som kommisjonen pekte på var det også her behovet for ny lovgivning først meldte seg.²⁴⁹

Etter flere større ulykker i tyske bergverk på 1860-tallet, ble oppmerksomheten rettet mot den mangelfulle lovgivningen, og i 1871 ble den tyske Ansvarlighetsloven, eller ”Haftpflichtgesetz”, vedtatt. Med unntak av i jernbaneindustrien var imidlertid arbeidsgivers ansvar ved ulykker i andre næringer fortsatt relativt begrenset. En av de store innvendingene mot loven dreide seg om bevisbyrden som ble pålagt arbeiderne, som for å kunne få tilkjent økonomisk oppreisning etter ulykker ble nødt til å bevise arbeidsgivers direkte eller indirekte skyld. Av flere årsaker var dette i de aller fleste tilfellene nærmest umulig, og gjorde ”Lovens Værdi for Arbeiderne illusorisk”.²⁵⁰ For å forsøke og løse problemene kom det tyske Forbundsrådet tilbake til den tidligere avviste ideen om en mer offentlig ordning der staten etablerte obligatorisk ulykkesforsikring. Slik ville forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidere forholde seg godt, samtidig som de skadde arbeiderne eller deres etterlatte fikk rask hjelp.²⁵¹ I 1881 fremla den tyske regjeringen forslag til ”Lov om tvungen Ulykkesforsikring for visse Klasser af Arbeidere”.²⁵² På grunn av stor uenighet om flere av lovforslagets hovedpunkter ble ikke loven vedtatt før i 1884. Til tross for å bære preg av uenighet og kompromisser, var den tyske loven spesielt viktig i den forstand at forsikringen gjaldt mot alle ulykker som oppstod under arbeidet, kun med unntak av om den skadde eller forulykkede selv var å bebreide for at ulykken hadde funnet sted. Loven slo også fast at forsikringen skulle bekostes helt av arbeidsgiveren og organiseres i offentlige innretninger.²⁵³ Privat forsikring var ikke tillatt. Kort tid senere ble lovens omfang utvidet til også å gjelde arbeidere i andre næringer.

I Østerrike dukket spørsmålet om obligatorisk ulykkesforsikring opp kort tid etter, og i desember 1887 ble lov om tvungen ulykkesforsikring vedtatt også her. De tyskspråklige landene var blant de første landene i Europa som innførte en tvungen ulykkesforsikringsordning i offentlig regi. Samtidig fremhevet den norske arbeiderkommisjonen at ”Spørqsmaalet om Reformer i den hidhørende Lovgivning staar dog

²⁴⁹ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 13.

²⁵⁰ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 18.

²⁵¹ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 19.

²⁵² Arbeiderkommissionens Indstilling III, 19.

²⁵³ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 20.

paa Dagsorden ogsaa i de øvrige af Europas større Industristater”.²⁵⁴ Det kan i den forbindelse være verdt å se nærmere på utviklingen i nabolandene Sverige og Danmark. Da den norske arbeiderkommisjonen kom med sitt lovforslag, forelå det ogsaa i Sverige et forslag fra en kongelig arbeiderforsikringskomité til obligatorisk ulykkesforsikring. Dette forslaget var i all hovedsak likt med den norske kommisjonens forslag.²⁵⁵ Ogsaa i Danmark var arbeidet med en tilsvarende lov kommet langt. Den tyske lovgivningens betydning fremheves igjen som svært betydningsfull da lovgivningsarbeidet i flere land så ut til å følge Tysklands eksempel, ”i det de fleste foretrekker Tvangsforsikringen for det direkte Ansvar”.²⁵⁶ Tyskland kan derfor sies å ha blitt et foregangsland når det gjelder den økte beskyttelsen av industriarbeideres liv og helse.

Det kanskje største og vanskeligste diskusjonstemaet som kan spores i kommisjonens innstilling, er hvorvidt arbeidsgiver skulle stilles ansvarlig for skader som arbeiderne ble påført. Den eksisterende lovgivningen her til lands, på det tidspunktet kommisjonen presenterte sitt lovforslag, stilte som krav at en tilskadekommen arbeider selv måtte føre bevis for at ”Ulykken er Arbeidsherren tilregnelig, direkte eller indirekte”.²⁵⁷ Til tross for enkelte unntak var det dette som var de alminnelige erstatningsreglene. Den gjeldende lovgivningen innebar at skadde arbeidere og deres etterlatte kun hadde krav på erstatning fra arbeidsgiver i de tilfeller der det kunne bevises at han eller ”nogen af hans Folk”, selv var å bebreide for at ulykken hadde skjedd. Det var dette prinsippet som nevnt over hadde blitt kritisert i Tyskland og hadde ført til lovendring der. Erfaringene fra Tyskland tilsa at dette kravet til bevisføring fra arbeidernes side. Dette var ogsaa noe kommisjonen la vekt på.²⁵⁸ Igjen ser vi eksempler på hvordan erfaringene og utviklingen i Tyskland fikk stor betydning for statens engasjement og omfanget av den nye sosialpolitikken.

Hva kan vi si om statens engasjement i spørsmålet om ulykkesforsikringsloven sammenliknet med fabrikktilsynsloven?

Totalt sett er det enkelte forhold som vitner om et noe sterkere statlig engasjement i utarbeidelsen av loven om tvungen ulykkesforsikring for industriarbeidere enn tilfellet var ved utarbeidelsen av fabrikktilsynsloven. Mens det var stor politisk uenighet om utformingen

²⁵⁴ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 21.

²⁵⁵ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 22.

²⁵⁶ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 23.

²⁵⁷ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 25.

²⁵⁸ Arbeiderkommissionens Indstilling III, 26.

av fabrikktilsynsloven, og herunder hvilken aldersgrense som skulle trekkes ved forbudet mot industrielt barnearbeid, synes det å ha vært større enighet om substansen i utkastet til ulykkesforsikringsloven. Både innad i Arbeiderkommisjonen og Indredepartementet var det stor grad av enighet knyttet til både omfanget av loven, og ikke minst at det var et stort behov for en slik lov. På den annen side er det ikke til å komme fra at vi ser tydelig motvilje også mot den obligatoriske ulykkesforsikringsordningen. Enkelte politikere argumenterte for at den norske industrien på dette tidspunktet var av en størrelse og omfang som tilsa at slike bestemmelser ikke var nødvendig. Likevel er det ikke argumenter mot behovet for et nytt lovverk som står igjen som mest fremtredende i forbindelse med ulykkesforsikringsloven. I så måte var nok den politiske uenigheten knyttet til fabrikktilsynsloven og dens omfang alt i alt større, ettersom begrensningen av det industrielle barnearbeidet på flere måter var et mer betent tema.

Samtidig er det ikke til å komme fra at ulykkesforsikringsloven møtte betydelig motstand på politisk nivå, og at statens engasjement også i dette tilfellet hadde klare begrensninger. Dette gjenspeiles først og fremst i diskusjonene rundt utarbeidelsen av et større og mer omfattende felles forsikringslovverk. For det første så vi at Arbeiderkommisjonen relativt tidlig ble løst fra oppgaven om å utrede en alders- og invalideforsikring, da dette ble ansett for å være for omfattende i første omgang. For det andre var motviljen mot innføringen av sykeforsikringsloven betydelig, en lov som kommisjonen også hadde utformet forslag til. I den forbindelse bør det understrekes at til tross for at loven om tvungen ulykkesforsikring til slutt ble prioritert, kom spørsmålet om yrkessykdommer og dertil hørende forkortet levealder, ikke til å bli viet spesielt stor oppmerksomhet på flere år. Først i 1909 ble den første norske loven om sykeforsikring for arbeidere vedtatt.²⁵⁹ Den politiske prosessen fram mot ulykkesforsikringsloven, og også utsettelsen av sykeforsikringsloven, vitner nok en gang om at statens engasjement knyttet til en forbedring av norske industriarbeideres velferd hadde tydelige grenser. Med tanke på at man på denne tiden hadde både mer kunnskap og økt bevissthet knyttet til de helsemessige farer fabrikkarbeidet innebar, er det oppsiktsvekkende at myndighetene ikke viet større oppmerksomhet til å beskytte industriarbeidere rammet av sykdommer som med overveiende sannsynlighet kunne spores tilbake til det arbeidet de utførte. Det er liten tvil om at forekomsten av alvorlige ulykker i norsk industri var relativt hyppig, og at den nye ulykkesforsikringsloven ville sikre skadelidte industriarbeidere i

²⁵⁹ *Lov om sykeforsikring av 18. september 1909: med tillægslov av 1. april 1911.* Kristiania: Grøndahl 1912

vesentlig større grad enn tidligere. Under diskusjonen rundt sykeforsikringsloven ble det også fra statlig hold hevdet at det ikke var et like stort behov for en slik lov ettersom det allerede var iverksatt tilsvarende tiltak ved en rekke bedrifter rundt om i landet. Et slikt utsagn kan tolkes som et påskudd og argument mot å gripe for hardt inn. Når det gjelder ulykkesforsikringsloven, som mye takket være Sosialkomiteen og Gunnar Knudsen til slutt ble innført, så vi også liknende argumenter ved at det under stortingsdebattene ble hevdet at loven kun ville komme noen få arbeidere til gode, alle arbeidere sett under ett.

Det er vanskelig å vite hvordan vi skal tolke slike argumenter, og hva det kan fortelle oss om statens engasjement. På den ene siden bør det kunne anses som sannsynlig at staten ønsket å vente til et mer omfattende system var på plass, slik at flere arbeidere ble beskyttet i større grad enn tidligere, og slik at lovene stemte overens. På den annen side virker det merkelig at ikke flere tilsynelatende delte Knudsens oppfatning av å gå skrittvis til verks, og heller sørge for å utvide lovens omfang og de samfunnsklassene som ble omfattet på sikt. Knudsen på sin side hadde overfor Stortinget argumentert for en skrittvis tilnærming, og hevdet at ulykkesforsikringen tross alt ville hjelpe mange arbeiderfamilier. Spesielt fremhevet Knudsen det såkalte ”Madspøragsmaalet” som ofte var det aller verste for arbeiderfamiliene.²⁶⁰ Ifølge tallene Knudsen opererte med kunne en anslå rundt 17 000 ulykkestilfeller per år, dersom ulykkesforsikringen omfattet alle de rundt 70 000 norske industriarbeiderne.²⁶¹ Selv om en større fellesforsikringsordning ville beskyttet enda flere arbeidere, må dette likevel kunne sies å være et betydelig antall og ikke så få som enkelte forsøkte å fremstille det som. Det er i den sammenheng også vanskelig å tro at det ville blitt lettere å komme til enighet ved å skulle gjennomføre et vesentlig større og mer omfangsrikt felles forsikringssystem gitt uenigheten på Stortinget. De gjentatte utsettelsene av ulykkesforsikringsloven, med forklaring i et behov for flere og grundigere utredninger for senere å kunne beskytte enda flere arbeidere kan også tolkes som bevisst trenering og motstand fra statlig hold. En slik tolkning forsterkes ved å se at det som vist var sterk motvilje mot å ta på seg ansvaret for skader, sykdommer og helseplager som ikke med 100 prosent kunne forklares med forholdene i industrien. Dette vitner om at statens velferdsengasjement for industriarbeiderne hadde klare begrensninger sett under ett, til tross for at ulykkesforsikringsloven faktisk ble innført.

²⁶⁰ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 93.

²⁶¹ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 93.

Oppsummering

Med innføringen av ulykkesforsikringsloven av 1894 sørget staten for at arbeidere tilknyttet industriell virksomhet skulle få økonomisk beskyttelse ved ulykker som skjedde i forbindelse med arbeidet, uten at arbeiderne selv måtte føre bevis for at arbeidsgiver eller andre var ansvarlige for at ulykken inntraff. Også enker og pårørende ble omfattet av loven ved å ha krav på økonomisk støtte dersom en ulykke medførte dødsfall. Slik kom staten etter hvert til å involvere seg i norske industriarbeideres levekår gjennom etableringen av nye økonomiske ordninger som beskyttet arbeiderne i vesentlig større grad enn tidligere. Statens involvering og engasjement på dette området var utvilsomt et viktig skritt mot en bedre beskyttelse av norske industriarbeidere. Loven hadde en klar sosial profil ved at det ble ansett som uverdigg og ydmykende at skadelidte arbeidere i stor grad hadde blitt nødt til å gå til fattigvesenet for å klare seg. Målet var å bedre levekårene for skadde arbeidere, deres familier, og i verste fall etterlatte. I tillegg ble det ansett som urimelig at skader som skyldtes industriell virksomhet skulle være en byrde for fattigvesenet som i utgangspunktet hadde mange å ta seg av. Det var på denne bakgrunnen Arbeiderkommisjonen av 1885 fikk i oppgave å utarbeide utkastet til en ulykkesforsikringslov. Som vist skjedde dette også på bakgrunn av den juridiske utviklingen på området i andre europeiske land, spesielt Tyskland og tyske erfaringer.

I likhet med utviklingen av fabrikktilsynsloven, var det ingen kort og enkel politisk prosess som ledet fram til ulykkesforsikringsloven. Dette blir spesielt tydelig ved å se nærmere på innstillingen fra Arbeiderkommisjonen og den videre behandlingen av lovforslaget på øverste politiske hold. Selv om det i utgangspunktet var stor grad av enighet om behovet for en ulykkesforsikringsordning, kom motstanden og uenigheten godt til syne etter hvert som saken ble behandlet i Stortinget. Dette resulterte i flere utsettelse og i at lovprosessen drøydte i flere år. Videre danner begrunnelsene for utsettelsene grunnlaget for diskusjoner rundt hvor sterkt statens engasjement egentlig var dersom man ser hele prosessen under ett. Vi har sett at økonomiske kostnader ble tillagt stor vekt og bidro til utsettelsene, samt at det var sterk motvilje mot at loven også skulle omfatte skader og sykdommer som sannsynligvis kunne spores tilbake til fabrikkarbeidet, men hvor det var vanskelig å bevise disse årsakssammenhengene fullstendig. At slike arbeidsrelaterte sykdommer måtte utelates fra loven for å kunne få den igjennom i Stortinget, og det faktum at det kom til å ta mange år før sykeforsikringsloven ble innført, vitner om alt annet enn et samstemt statlig engasjement for å bedre industriarbeidernes levekår. Det er viktig ikke å glemme at ulykkesforsikringsloven historisk sett var et sentralt statlig tiltak som kom til å bane vei for den videre

trygdelovgivningen. Samtidig er det viktig å ha en noe mer nyansert og kritisk holdning til statens engasjement, og den tradisjonelle oppfatningen av staten som hovedaktør når det gjelder den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere. Dette blir tydeligere ved å se hvordan private aktører engasjerte seg for å bedre industriarbeidernes levekår.

KAPITTEL 6 – OMFATTENDE VELFERDSENGASJEMENT I PRIVAT REGI

Innledning

I forrige kapittel så vi at det kunne argumenteres for det statlige engasjementet knyttet til industriarbeidernes velferd alt i alt kan sies å ha vært noe sterkere i forbindelse med utviklingen av ulykkesforsikringsloven, enn det tilfellet var med fabrikktilsynsloven – til tross for at også førstnevnte ble gjenstand for flere utsettelse i Stortinget. Samtidig er det viktig å se nærmere på hvilke krefter som satte velferdsspørsmålene på dagsorden, og hvilke tendenser som preget tiden fram mot innføringen av ulykkesforsikringsloven. Ved å se hvilke aktører som her spilte viktige roller, vil en også få et bedre inntrykk av private aktørers og foreningers rolle, altså forhold som hittil har fått ufortjent liten oppmerksomhet i historieforskningen. Når man i tillegg ser den nye sosiallovgivningen i et noe bredere perspektiv, vil det også bli tydelig at økonomiske støtteordninger, slik som forsikringsordninger, for norske industriarbeidere ikke var nye tiltak som staten var alene om å ta initiativ til. Faktisk kom staten relativt sent på banen når en ser omfanget av engasjement og tiltak i privat regi som allerede hadde preget samfunnet i flere tiår, også i forkant av industrialiseringens gjennombrudd her i Norge. Dette blir enda tydeligere ved å se nærmere på enkelte utvalgte bedrifter hvor omsorgen for arbeiderne hadde vært omfattende i flere år før det nye lovverket kom på plass. Hva kan sies om privataktørers rolle når det gjelder utviklingen av ulykkesforsikringsloven? Spilte privatpersoner og –foreninger en større rolle i forbindelse med tilblivelsen av ulykkesforsikringsloven enn det tilfellet var med fabrikktilsynsloven? Og hva kan sies om det private engasjementet for å bedre industriarbeidernes levekår på andre områder?

Gunnar Knudsen og Sosialkomiteens engasjement

Tidligere så vi at Sosialkomiteen spilte en svært sentral rolle for å få ulykkesforsikringsloven vedtatt. Hva kan forklare det sterke initiativet og viljen fra Sosialkomiteen for å få saken gjennomført? Her er det først og fremst viktig å se på hvem som ledet komiteen. Komiteen var ledet av Gunnar Knudsen, som hadde vært av stor betydning for å få gjennom fabrikktilsynsloven to år tidligere. Han blir av Bjørnson blir omtalt for å ha vært den sentrale drivkraften i Arbeiderkommisjonen. Knudsen var opprinnelig skipsreder og bedriftsleder fra Porsgrunn, som medvirket til opprettelsen av flere industribedrifter, herunder Porsgrunds Porselænsfabrik, samt bedrifter som drev med kraftutbygging og industriell utnyttelse av

vannkraft. Han kan derfor sies å ha hatt en solid bakgrunn og erfaring fra industrien, og ikke minst hadde han også lenge hatt et sterkt sosialt engasjement.²⁶² Gradvis fikk han flere offentlige verv, blant annet som medlem av styret i Arbeiderforeningen på begynnelsen av 1880-tallet.²⁶³ Arbeiderforeningene, eller arbeidersamfunnene som de også ble kalt, var på dette tidspunktet verken tilknyttet fagforeningene eller sosialistiske organisasjoner.²⁶⁴ Utover på 1880-tallet ble det også avholdt fellesmøter eller arbeidermøter, og under det tredje arbeidermøtet i Kristiansand i 1885 fikk Knudsen forespørsel om han kunne tenke seg å være med i Arbeiderkommisjonen som var besluttet oppnevnt.²⁶⁵ Spesielt interessert var Knudsen i tankene om sykdom- og aldersforsikring som hadde begynt å gjøre seg gjeldende i Europa, noe som bidro til at han takket ja.

I løpet av kort tid hadde Knudsen blitt en markant skikkelse i Arbeiderkommisjonen under arbeidet med fabrikktilsynsloven, blant annet ved at han var en ivrig forkjemper for forslaget om innføringen av normalarbeidsdag. Videre gjorde han også viktige dissenser, der den kanskje viktigste gjaldt forslaget om at tilsynet med fabrikktilsynsloven alltid skulle skje at statlig ansatte inspektører.²⁶⁶ Men som Bernt A. Nissen peker på, var det først og fremst med sitt arbeid i Sosialkomiteen at Knudsen markerte seg med sitt engasjement på det sosialpolitiske feltet.²⁶⁷ Det var han som i begynnelsen av stortingsperioden i 1894 hadde arbeidet for å få på plass den nye stortingskomiteen, som skulle ta for seg den videre behandlingen av arbeiderforsikringslovgivningen og de tilhørende sakene som den tidligere Næringskomiteen ikke hadde klart å gjennomføre.²⁶⁸ Slik sett må Knudsens og resten av komiteens på mange måter iherdige arbeid på dette området, tolkes på bakgrunn av at det lå en vesentlig del prestisje i å få fullført det påbegynte arbeidet. Da det ble kjent at regjeringen ønsket å utsette behandlingen av ulykkesforsikringsloven ytterligere, til prinsippene for invalide- og aldersforsikringen var ferdig utredet, fryktet Knudsen at saken ville bli utsatt på ubestemt tid.

En annen faktor som bidro til at det hastet å få igjennom loven var at mange bedrifter hadde inngått ulykkesforsikringer for sine arbeidere med private forsikringsselskaper. Ifølge

²⁶² Nissen. *Gunnar Knudsen*, 28.

²⁶³ Nissen. *Gunnar Knudsen*, 41.

²⁶⁴ Nissen. *Gunnar Knudsen*, 42.

²⁶⁵ Nissen. *Gunnar Knudsen*, 42.

²⁶⁶ Nissen. *Gunnar Knudsen*, 45.

²⁶⁷ Nissen. *Gunnar Knudsen*, 80.

²⁶⁸ Nissen. *Gunnar Knudsen*, 80.

Bjørnson var dette tilfellet ved 291 bedrifter i tiårsperioden fra 1885 til 1895.²⁶⁹ Blant disse bedriftene var variasjonene store når det gjaldt praksisen med hvem som finansierte forsikringen. I de fleste tilfellene var det bedriftene som betalte forsikringspremien alene, andre steder var det kun arbeiderne, eller både arbeiderne og arbeidsgiverne. Denne ulike praksisen var tydelig i strid med de nye reglene Knudsen og Arbeiderkommisjonen ønsket å få innført, og var en viktig grunn til at behandlingen av lovforslaget hastet. Videre er det mye som vitner om gode forhandlingsegenskaper hos Knudsen, når man ser at han tydelig understreket betydningen av å gå skrittvis frem når det gjaldt den nye lovgivningen. Han var klar på at den forestående lovgivningen ikke kunne tilfredsstillе alle krav, men at man på sikt ville oppnå et godt og helhetlig resultat.²⁷⁰

Knudsens industri- og arbeiderbakgrunn og hans personlige engasjement bidrar til å støtte opp under synet på han som en sentral drivkraft, ikke bare i Arbeiderkommisjonen, men også i Sosialkomiteen. Sett under ett blir Sosialkomiteens rolle som svært betydningsfull tydeliggjort når det gjelder den politiske prosessen rundt ulykkesforsikringsloven og veien fram mot denne. Slik sett finnes det godt grunnlag for å tilskrive Knudsen personlig mye av æren for at loven ble en realitet på akkurat dette tidspunktet. Dette understrekes ytterligere ved å se at Næringskomiteen, som kort tid tidligere hadde hatt saken oppe til behandling, ikke hadde maktet å få gjennomslag og måtte utsette den. På samme måte som Jacob N. Mohn spilte en viktig rolle i utviklingen av fabrikktilsynsloven kan Gunnar Knudsen sies å ha hatt en slags tilsvarende rolle i gjennomføringen av ulykkesforsikringsloven. Selv om deres arbeid naturlig nok må ses på bakgrunn av den stillingen de hadde, er det tydelig at begge var drevet av et sterkt personlig engasjement for å bedre norske industriarbeideres kår i denne perioden. Dette engasjementet forsterker inntrykket av at Mohns og Knudsens arbeid også må ses i lys av disse som privataktrører.

Det private foreningsvesenet – ”associationerne”

For å få et mest mulig korrekt bilde av det nye lovverket og det private engasjementet i forbindelse med dette, er det viktig å se lovene i et bredere perspektiv enn kun å se på hvilke aktører som bidro til de konkrete reguleringene lovene innebar. Fabrikktilsynsloven var, som nevnt i kapittel 3, ikke bare en lov som innebar forbud mot barnearbeid, men også en velferdslov på andre måter. Det samme kan sies om ulykkesforsikringsloven som kom to år

²⁶⁹ Bjørnson. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*, 52.

²⁷⁰ Nissen. *Gunnar Knudsen*, 81.

senere. Fra midten av 1800-tallet og fremover ble det utviklet et stadig større engasjement i private miljøer knyttet til en rekke velferdsspørsmål. Den nye arbeidervernlovgivningen bør naturlig nok ses i sammenheng med en slik utvikling. Francis Sejersted fremhever den såkalte organisasjons- og assosiasjonsåndens betydning for det norske samfunnet, og tillegger denne stor vekt. Begrepet assosiasjonsånden kommer fra ”associationerne”, som på 1800-tallet var betegnelsen på organisasjons-Norge eller den frivillige sektor.²⁷¹ Sejersted skriver at disse frivillige sammenslutningene fikk sitt store gjennombrudd allerede på 1830-tallet, og har vært levende siden den gang. Røttene til dagens åpne foreningssamfunn ligger i første halvdel av forrige århundre, ifølge Sejersted.²⁷² Antallet lokale foreninger og foreningsmedlemmer økte i voldsom fart i Norge på 1840-tallet, og i 1850 var det etablert ti foreninger av nasjonal karakter. Som Fasting m.fl. peker på var foreningene og organisasjonene som oppstod på 1800-tallet svært varierte i både størrelse og formål, og omfattet alt fra mindre lokale klubber, til store politiske massebevegelser, slik som arbeiderbevegelsen. Mange av foreningene hadde veldedige formål, noen var lokalpolitisk orientert, mens andre på sin side var ”ideelt eller ideologisk motivert for kunnskapsformidling og offentlig debatt”.²⁷³

I denne sammenhengen er det først og fremst mot slutten av 1800-tallet blant disse ”associationerne” oppstod en rekke frivillige og private foreninger og organisasjoner med såkalte rene filantropiske formål, hvilket innebærer at de bar preg av veldedighet. Foreningene oppstod hovedsakelig i borgerlige miljøer, og mange hadde et tydelig konservativt eller religiøst utgangspunkt. Felles for disse var at de etablerte velferdstilbud på lokalt nivå for mennesker som var dårligere stilt økonomisk og sosialt.²⁷⁴ Håkon Lorentzen hevder at filantropien kom til uttrykk som et individuelt ansvar for folks velferd, men at filantropien senere på 1800-tallet kom til å blomstre innenfor det urbane foreningslivet. Nettopp i dette foreningslivet ble fattigdommen som fulgte industrialiseringen et viktig anliggende, først og fremst i de største industribyene. En slik tradisjon ble først etablert i England, men slo altså etter hvert også rot i Norge.²⁷⁵ Den kanskje mest naturlige forklaringen på hvorfor dette skjedde, er at den direkte sosiale og økonomiske nøden ble stadig mer synlig i Norge i etterkant av industrialiseringens gjennombrudd. Denne nøden ble blant annet synliggjort ved at sosiale problemstillinger ble tillagt større vekt innenfor forskningen, for

²⁷¹ Fasting m.fl. *Den norske velferden*, 18.

²⁷² Francis Sejersted. *Den vanskelige frihet: Norge 1814-1850*. Oslo: Pax 2001, 192.

²⁷³ Fasting m.fl. *Den norske velferden*, 19.

²⁷⁴ Fasting m.fl. *Den norske velferden*, 19.

²⁷⁵ Håkon Lorentzen. *Moraldannende kretsløp: stat, samfunn og sivil engasjement*. Oslo: Abstrakt forlag 2007, 31.

eksempel gjennom arbeidet til Eilert Sundt. Ikke minst ble nøden synligere ettersom befolkningen i større grad ble konsentrert i de store byene. Fra privat hold oppstod det flere målrettede tiltak for å begrense både de økonomiske og sosiale forskjellene i befolkningen. Etableringen av private organisasjoner slik som sparebanker, samvirkelag og hjelpekasser av ulike slag er eksempler på slike private sosiale tiltak.²⁷⁶

Fra offentlig og statlig hold var det på den annen side først og fremst den store satsingen på skolen, og herunder lese- og skriveopplæringen, som var et sentralt sosialt tiltak.²⁷⁷ Samtidig kom den statlige involveringen også til syne på andre områder, først og fremst med utviklingen av fattigloven av 1845. Denne loven delte inn de fattige i forskjellige klasser, som sa noe om hvem hjelpen var tiltenkt. Gamle, syke, barn, og personer med ”legems- eller forstandsfeil”, altså fysisk og psykisk utviklingshemmede, skulle få hjelp fra kommunale fattigkommisjoner. Også personer som ikke klarte å forsørge familien, til tross for at de hadde arbeid, skulle få hjelp. Ifølge Fasting m.fl. representerte loven, sammen med den reviderte loven av 1863, et vendepunkt i norsk historie, da den gikk lenger i retning av likebehandling enn tidligere.²⁷⁸ Likevel er det åpenbart at loven uttrykte en tydelig skepsis med tanke på å gripe for hardt inn i hver enkelt borgers liv. Det at myndighetene rundt midten av 1800-tallet begynte å vie stadig større fokus på å løse de sosiale utfordringene som preget samfunnsbildet, bør naturlig nok ses i sammenheng med det stadig økende private engasjementet på samme områder. Det er vanskelig å tenke seg at alle de nye private foreningene og associationerne, hvorav flere opererte på landsbasis, ikke ble fanget opp og lagt merke til av norske politikere. Selv om graden av påvirkning er vanskelig å fastslå, er det åpenbart at det er snakk om krefter som påvirket hverandre. Da fattigloven kom i 1845 hadde associationerne vært virksomme i flere år, noe som forsterker dette inntrykket.

Det hadde med andre ord i løpet av noen tiår utviklet seg et bredt engasjement for å bidra til å løse de stadig større sosiale utfordringene i det norske samfunnet, og dette engasjementet bar i første rekke preg av å være av privat og frivillig karakter, til tross for involvering også fra myndighetenes side. Ved første øyekast kan disse miljøene i liten grad synes å være tilknyttet prosessen som ledet fram mot den nye arbeidervernlovgivningen. Samtidig ser vi at det var en sentral del av datidens samfunnsutvikling, og foreningenes betydning for å ha bidratt til å

²⁷⁶ Lorentzen. *Moraldannende kretsløp: stat, samfunn og sivil engasjement*, 31.

²⁷⁷ Fasting m.fl. *Den norske velferden*, 20.

²⁷⁸ Fasting m.fl. *Den norske velferden*, 22.

sette sosiale spørsmål på den politiske dagsorden – mer eller mindre indirekte – bør ikke undervurderes. De sosiale utfordringene som preget samfunnet rundt midten av 1800-tallet og fremover kan nemlig ses på som tett knyttet til hverandre. Til syvende og sist dreide det seg om befolkningens velferd, og hvordan denne både ble ivaretatt, og best mulig skulle ivaretas. Velferd var med andre ord kommet på den politiske agendaen, og det private engasjementet i flere sentrale velferdsspørsmål, deriblant associationernes engasjement, var utvilsomt av stor betydning for at dette skjedde.

For å få en enda bedre forståelse av hvordan de sosiale utfordringene var knyttet sammen på, kan det være fruktbart å se nærmere på det såkalte ”arbeiderspørsmålet” som er nevnt i tidligere kapitler. Arbeiderspørsmålet ble et nytt begrep som ble viet stadig større oppmerksomhet fra 1870-tallet og fremover. Som Seip skriver hadde dette spørsmålet både en politisk og en sosial side. Den politiske siden av arbeiderspørsmålet er utdypet i tidligere kapitler, og kan kort oppsummert forstås som en opplevelse fra myndighetenes side av et stadig sterkere og mer påtrengende press fra arbeiderklassen. Revolusjonsfrykten var større, og for å løse spørsmålet på en fredelig måte måtte det iverksettes tiltak gjennom utviklingen av ny sosialpolitikk, og staten måtte her handle i egen interesse.²⁷⁹ Den sosiale siden av arbeiderspørsmålet var på sin side i stor grad preget av fattigdomsproblematikken som hadde preget samfunnet i flere tiår. Gjennom nye sosialpolitiske undersøkelser ble det erfart at fattigdommen som det offentlige eller de filantropiske foreningene hadde tatt seg av, bare utgjorde en liten del av det virkelige antallet mennesker som levde i fattigdom. Enkelte hadde tatt til orde for et privat fattigvesen, men disse hadde ifølge Seip ”ideer fra fortiden, utilstrekkelig kunnskap om samtiden, og ingen mulighet for å se inn i fremtiden”.²⁸⁰ Når det frivillige fattigvesen, altså drømmen fra ”associationsåndens” tid, 1840- og 50-årene, kunne fremstå som en virkelig alternativ, hang det sammen med mangelfull kunnskap om ressurser og behov”.²⁸¹ Selv om det ikke var noen som tok opp tanken om å gå over til et privat fattigvesen, anerkjenner Seip de private aktørenes innsats i oppbyggingen av velferdsstaten, da denne ideen allerede var utprøvd i Norge. Det ble konkludert med at private filantropiske foreninger ikke hadde kapasitet til å ta seg av alle trengende i byene, noe som bidro til sterkere offentlig involvering. Slik ser vi også tydelig hvordan det private foreningsvesenet

²⁷⁹ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 88.

²⁸⁰ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*. 84.

²⁸¹ Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*. 83.

som hadde vokst frem bidro til å sette velferdsspørsmål på den politiske dagsorden, noe som igjen kan sies å ha bidratt til utviklingen av den nye arbeidervernlovgivningen.

Det som skjedde var altså en gradvis politisering av de sosiale problemene. For å sitere Seip måtte det sosiale spørsmålet få «politisk løsning gjennom en sosial politikk».²⁸² Vi ser hvordan de sosiale utfordringene var tett knyttet til hverandre, og både fattigdom, sosial uro, og press fra arbeiderklassen ble i stor grad sett på som flere sider av den samme problematikken. Som tidligere vist ble også nedsettelsen av Arbeiderkommisjonen av 1885, som kan tilskrives mye av æren for fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven, direkte begrunnet med hensyn til de sosiale utfordringene man stod overfor. Disse utfordringene ble viet stadig større oppmerksomhet, og framveksten av den private forenings- og associationsånden var i stor grad med på å bidra til at nettopp dette skjedde. Hensikten med å se på det private foreningsvesenet har i dette tilfellet vært å vise at private foreninger, aktører og ideer spilte en vesentlig rolle når det gjelder å ha belyst fattigdomsproblematikken og deler av det såkalte arbeidsspørsmålet, og bidro til utviklingen av norsk sosialpolitikk på 1800-tallet. Det er mye som taler for at forbindelsene mellom det private foreningsvesenet som vokste frem på 1800-tallet og ulykkesforsikringsloven er vesentlig tydeligere her, enn det tilfellet var med de private foreningene og fabrikktilsynsloven. Dette kan hovedsakelig forklares med at ulykkesforsikringsloven, og den samtidig diskuterte – men avviste – sykeforsikringsloven, nettopp hadde som formål å sikre industriarbeiderne økonomisk ved ulykker og sykdom. Dette finansielle preget kjennetegner ikke fabrikktilsynsloven på samme måte, da den ikke innebar noen former for økonomisk kompensasjon eller støtte til arbeiderne. Derfor er det også mulig å spore en tydeligere forbindelse til de private foreningene som hadde oppstått og satt sitt preg på samfunnsbildet.

Sykekassene som private tiltak for å bedre arbeidernes trygghet

For mange av de private foreningene var det den økonomiske virksomheten som var av størst betydning. Flere av foreningene iverksatte ulike økonomiske tiltak ment for å beskytte og støtte deres medlemmer. Eksempler på slike vanlige tiltak var sykekasser, ”dødelader”, gamlehjem og så videre.²⁸³ I flere tiår før ulykkesforsikringsloven kom, hadde det også utviklet seg en utbredt virksomhet blant norske industriarbeidere med opprettingen av egne syke- og begravelleskasser. Dette var den aller første formen for organisering i fabrikkene, og

²⁸² Seip. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*. 88.

²⁸³ Bull. *Arbeiderklassen i norsk historie*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1947, 85.

har som jeg senere vil vise røtter langt tilbake i tid. På sikt kom slike frivillige forsikringsordninger også til å danne utgangspunktet for politiske krav i arbeiderklassen.²⁸⁴ Men slike kasser ble ikke kun etablert av arbeiderne selv, for det var i første rekke fabrikkere og arbeidsgivere som sørget for å opprette de ulike kassene.

Når vi har slått fast at det eksisterte en form for privat initiativ med tanke på å bedre industriarbeidernes helse og økonomi gjennom ulike forsikringsordninger, sykekasser og liknende, er det grunn til å se nærmere på disse initiativene. Hvilken betydning kan vi tillegge disse initiativene? Når det gjelder private tiltak for å bedre industriarbeidernes levekår i perioden før ulykkesforsikringsloven kom på plass, er det i første rekke sykekassene som gir inntrykk av å ha vært blant de mest betydningsfulle tiltakene. Bull skriver at hjelpekassene hadde lange tradisjoner, og peker på at de gamle håndverkslaugene i stor grad ble opprettet for å gi medlemmene ”gjensidig hjelp under sykdom, ved dødsfall, og ellers i krisesituasjoner”.²⁸⁵ Sykekassene ble som regel enten opprettet av bedriftene, men i enkelte tilfeller var også arbeiderne selv medvirkende til opprettelsen av ordningene. I utgangspunktet var praksisen med sykekasser knyttet til ulike håndverksforeninger, men allerede i løpet av 1840-årene ble også de første fabrikkesykekassene etablert. Her var det våpenarbeiderne på Kongsberg og arbeiderne ved det senere Trondheims mekaniske Verksted som var først ute.²⁸⁶

Bull sier ikke noe mer konkret om tidspunktet for etableringen av de første sykekassene i den norske industrien. Men det er mye som tyder på at etableringen av de første fabrikkesykekassene fant sted i forbindelse med industrialiseringens gjennombrudd i Norge, eller kort tid etter. Slik sett vitner det også om en tidlig oppmerksomhet knyttet til ivaretagelsen av industriarbeiderne og på de problemene som kunne tilstøte arbeiderne. Fra 1860-årene av økte antallet sykekasser, og i 1885 forelå det opplysninger om 187 sykekasser med 31 907 medlemmer på landsbasis.²⁸⁷ Disse tallene var likevel ikke fullstendige, for trolig eksisterte det rundt 220-240 kasser med så mange som 35 000–40 000 medlemmer, ifølge statistikeren. Tilslutningen til sykekassene var ikke kun begrenset til den egentlige arbeiderklassen, for også håndverksmestere, småkjøpmenn og funksjonærer søkte til kassene. Det er tydelig at sykekassene var en form for sosiale tiltak som ble oppfattet som svært

²⁸⁴ Hoel. *Den kvinnelige arbeiderklassen*, 140.

²⁸⁵ Edvard Bull. *Arbeiderklassen blir til: 1850-1900*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1985, 276.

²⁸⁶ Bull. *Arbeiderklassen blir til: 1850-1900*, 276.

²⁸⁷ Bull. *Arbeiderklassen blir til: 1850-1900*, 277.

viktige av både arbeiderne selv og arbeidsgiverne. Et uttrykk for dette er forvaltningen av sykekassen ved Kværner Brug og den påfølgende konflikten mellom arbeidere og ledelse bedriften i 1875. Sykekassen for arbeiderne hadde bedriftslederen Oluf Onsum etablert allerede i 1860, og ble begrunnet med at den skulle øke arbeidernes vilje til selvhjelp, for på den måten å unngå utgifter for fattigvesenet.²⁸⁸ Men også blant fabrikkene som ikke hadde etablert egen sykekasse fantes det andre tiltak som vernet om arbeiderne. Dersom vi igjen går tilbake til arbeiderminnene for å undersøke hva industriarbeiderne selv har fortalt om slike tiltak finner vi flere eksempler. Blant annet forteller Julie Hellström som arbeidet ved Langaard tobakksfabrikk at:

”Langård hadde alltid en åpen hånd. Den gang var det jo ikke sykekasse, men unner sykdom fik vi alltid litt om uken. Han skjenket oss legater, som vi har nytt godt av i vanskelige tider. Han døde dessverre altfor tidlig, men hans søn Conrad har gått i sin fars gode fotspor.”²⁸⁹

Andre velferdstiltak i privat regi

For å få et best mulig inntrykk av private aktørers engasjement når det gjelder den økte velferden norske industriarbeidere opplevde i løpet av 1800-tallet, er det også lønnsomt å se nærmere på tiltak som i større grad var knyttet til miljøet utenfor fabrikkene. Flere av disse tiltakene hadde et mer kulturelt og sosialt preg enn det økonomiske ordninger slik sykekassene hadde. De ulike formene for privat organisert bedriftsvelferd har nærmere blitt tatt opp og diskutert av Hilde Ibsen i hennes avhandling. Ibsen skriver først at det er vanskelig å få fullstendig kunnskap om hvor mange bedrifter som etablerte egne velferdsordninger fram til 1940-tallet, da det ikke eksisterer en slik oversikt. Likevel har hun gjennom å se på tidsskriftet *Sosialt Arbeid* funnet en rekke opplysninger som kan bidra til å informere om temaet til en viss grad. I dette tidsskriftet hadde temaet bedriftsvelferd blitt tatt opp i mellomkrigstiden, og det var blitt skrevet artikler om fabrikker i ulike deler av landet.²⁹⁰ Tre norske bedrifter som nevnes spesielt i den forbindelse er tekstilfabrikkene A/S Dale fabrikker og Arne fabrikker på Vestlandet, og Norsk Hydro. Disse fabrikkene er ”eksempler på hvordan noen fabrikker hadde bygget opp sine velferdsprogram før bedriftsvelferd ble vanlig i

²⁸⁸ Knut Kjeldstadli. *Oluf Onsum*. Norsk biografisk leksikon. https://nbl.snl.no/Oluf_Onsum Publisert 13.02.2009 (Oppsøkt 14.10.2014)

²⁸⁹ Julie Hellström f. 1879, NFA 368

²⁹⁰ Ibsen, *Mellom profitt og moral: bedriftsvelferd ved A/S Freia Sjokoladefabrikk, Tiedemanns Tobakksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970*, 27.

Norge”.²⁹¹ Det fabrikkene hadde til felles var at de, som Ibsen skriver, ”tok på seg oppgaver som senere ble offentlige”. Forklaringen på hvorfor slike tiltak ble iverksatt såpass tidlig, i hvert fall i norsk sammenheng, mener Ibsen ligger i at det dreier seg om fabrikker som ble etablert på nye industristeder. Derfor var det også nødvendig med velferdstiltak for å tiltrekke seg arbeidskraft, samt for å klare og holde på den.²⁹²

De private arbeiderboligene

Et av tiltakene som ble iverksatt av flere bedrifter på 1800-tallet under industrialiseringen er byggingen av arbeiderboliger. Dette var også et av de første tiltakene for å tiltrekke seg nye arbeidere. Når det gjelder A/S Dale fikk arbeiderne her ikke bare tilbud om vanlige arbeiderboliger, for fabrikkens bygget også en egne-hjem koloni med formål om å hjelpe arbeiderne til å bli huseiere. På dette punktet lå Dale ”i forkant av en utvikling som først fikk gjennomslag flere tiår senere”.²⁹³ Sigurd Grieg påpeker på sin side at boligforholdene i den første tiden etter fabrikkens etablering var svært dårlige. Husene var tett befolket, og ”rommene var nakne, uten kott og spiskammer, og husene var uten vedbuer”.²⁹⁴ Også i fabrikkboliger som ble bygget ved andre industristeder var forholdene som regel relativt kummerlige. Det at flere fabrikker bygget arbeiderboliger bør ikke derfor automatisk oppfattes som at fabrikkeierne var genuint opptatt av at deres ansatte skulle ha gode leve- og boforhold – det kan i større grad karakteriseres som et tiltak for å lokke til seg arbeidere ved å tilby gratis eller rimelig husrom. På tross av eventuelle økonomiske motiver fra arbeidsgivers side bak etableringen av slike tiltak, og selv om graden av den egentlige velferden arbeiderne opplevde kan diskuteres, bør det ikke glemmes at det til syvende og sist dreide seg om et velferdstiltak i privat regi. For tekstilindustrien sin del var for eksempel fabrikkenes ledere opptatt med å løse boligspørsmålet helt siden industriens grunnleggelse i 1840- og 1850-årene.²⁹⁵

Videre er det åpenbart at boligforholdene også varierte, og at de flere steder blir betraktet for å ha vært vesentlig bedre enn det som var tilfellet ved Dale. Et eksempel i så måte er Høie

²⁹¹ Ibsen, *Mellom profitt og moral: bedriftsvelferd ved A/S Freia Sjokoladefabrikk, Tiedemanns Tobaksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970*, 27.

²⁹² Ibsen, *Mellom profitt og moral: bedriftsvelferd ved A/S Freia Sjokoladefabrikk, Tiedemanns Tobaksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970*, 27.

²⁹³ Ibsen, *Mellom profitt og moral: bedriftsvelferd ved A/S Freia Sjokoladefabrikk, Tiedemanns Tobaksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970*, 27.

²⁹⁴ Grieg, *Norsk Tekstil bind 1*, 355.

²⁹⁵ Grieg, *Norsk Tekstil bind 2*, 539.

Fabrikker hvor det i 1890-årene ble bygget to rommelige arbeiderboliger. Husene hadde blant annet kjøkken i hver etasje, samt fire kammers på loftet. Husene blir av Grieg beskrevet som ”modernisert og gode”.²⁹⁶ Det var utvilsomt et behov for boliger til den nye og stadig voksende gruppen industriarbeidere, men det var liten vilje å spore hos myndighetene for å ta tak i problemstillingen. Ifølge Grieg viste Christiania kommune i 1850- og 1860-årene liten interesse for boligbygging, ”og i det hele ikke egentlig var seg sitt ansvar bevisst overfor den sterkt økende industribefolkning”.²⁹⁷ Boligbygging var altså en oppgave der myndighetene var relativt fraværende, men hvor bedriftseiere flere steder i landet tok grep og bygget boliger til sine arbeidere. Sett på den bakgrunn bør det være grunnlag for å betegne byggingen av arbeiderboliger som et velferdstiltak i privat regi, til tross for at boligenes standard varierte, og at boligene ofte var tett befolket.

Kulturelle og sosiale trivselstiltak

Også velferdstiltak av mer kulturell natur preget Dale fabrikker, som sponset det nye industrisamfunnet med midler til opprettelsen av bibliotek, sang- og musikkforeninger, folkebad og kino. Liknende tiltak kjennetegnet også Arne fabrikker i Arna, som ble grunnlagt i 1846. I følge Ibsen tok fabrikkens utgangspunkt i samtidens problemer som det offentlige ikke kunne løse, noe som innebar at det ble bygget både skole, kirke, veier, sykehus og legekantor. Også i Arna ble det bygget egne arbeiderboliger, men boligforholdene har blitt hevdet å ha vært betraktelig bedre her enn det tilfellet var ved A/S Dale.²⁹⁸ I likhet Dale ble det ved Arne fabrikker også iverksatt kulturelle tiltak, blant annet gjennom dannelsen av ”Sosialklubben”, samt ulike former for kursvirksomhet som teatergruppe, språkkurs og litteraturgrupper. Kulturelle og fritidspregede tiltak fantes også ved Norsk Hydros anlegg på Rjukan, der det ble stilt både idrettsanlegg og feriehem til disposisjon for arbeiderne.²⁹⁹ Mange av de private velferdstiltakene var altså som vi ser trivselsfremmende tiltak knyttet til det sosiale miljøet utenfor fabrikklokalene. Nettopp fordi det var velferdstiltak som allerede var iverksatt, vitner det om at arbeidsgiverne, riktignok i varierende grad, beskjeftiget seg med sosiale spørsmål og utfordringer også i tiden før staten grep inn.

²⁹⁶ Grieg. *Norsk Tekstil bind 2*, 7.

²⁹⁷ Grieg. *Norsk Tekstil bind 2*, 4.

²⁹⁸ Grieg. *Norsk Tekstil bind 2*, 7.

²⁹⁹ Ibsen, *Mellom profitt og moral: bedriftsvelferd ved A/S Freia Sjokoladefabrikk, Tiedemanns Tobaksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970*, 27.

Gjennom å se på eksemplene Ibsen har funnet fram til, forsterkes inntrykket av at privat bedriftsvelferd var et viktig fenomen i årene før fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven kom. Samtidig er det viktig å understreke at de private tiltakene ikke nødvendigvis var av samme type og omfang som de to lovene kom til å innebære. Likevel dreier det seg i begge tilfeller om former for tiltak for å bedre bedriftsvelferden. De private bedriftsvelferdstiltakene tok først og fremst for seg det fysiske miljøet – vern og trivsel – både i og utenfor fabrikklokalene, og til en viss grad kan det samme sies å ha vært tilfelle med den nye lovgivningen som kom, i hvert fall for fabrikktilsynslovens vedkommende. Den relativt omfangsrike etableringen av diverse velferdstiltak ved forskjellige norske bedrifter på 1800-tallet viser at det må ha vært både behov og mulighet for å iverksette slike tiltak. Det er interessant å se hvor stort det private engasjementet tross alt var når man ser de ulike tiltakene som ble iverksatt. Egne skolevesen, lege- og helsetjenester, sykekasser og pensjonsordninger er alle gode eksempler som illustrerer det private engasjementet. Slik sett kan en slå fast at de private velferdstiltakene favnet svært bredt, og ikke minst at de ble tidlig utviklet.

To casestudier: Modum Blaafarveværk og Hjula Væveri

Blaafarveværket

For å få et bedre inntrykk av engasjementet knyttet til private velferdsordninger, kan det være fruktbart å ta for seg et par eksempler som bidrar til å illustrere hvordan dette engasjementet kom til uttrykk. I den forbindelse er den tidlige gruvebedriften Blaafarveværket i Modum i Buskerud verdt å se nærmere på. Blaafarveværket ble grunnlagt allerede i 1776 av kong Fredrik VI, men verkets storhetstid sies gjerne å ha vært perioden 1821–1849, da bedriften ble overtatt av private eiere. I 1821 ble Blaafarveværket solgt på auksjon til tyskerne Wilhelm Christian Benecke og Benjamin Wegner. Ved verket ble det drevet utvinning av koboltmalm, som igjen ble brukt til fremstilling av koboltblått. I bedriftens storhetstid var Blaafarveværket Norges største industribedrift og dekket så mye som 80 prosent av verdensmarkedet for blåfarge. Det som er mest interessant med Blaafarveværket i denne sammenhengen er de sosiale forholdene som kjennetegnet både selve bedriften og gruvesamfunnet i sin helhet. Bedriften ble nemlig sett på som en foregangsbedrift når det gjelder sosiale rettigheter for arbeidere.

Tone Sinding Steinsvik skriver at det å være ansatt ved Blaafarveværket førte med seg rettigheter og ga sosial trygghet. Hun viser til at en rekke av arbeiderne i tilknytning til gruen

i tillegg til lønnen blant annet fikk fri bolig, gratis ved og lys, gratis helsetjenester til seg selv og familien, skolegang for barna, enke- og pensjonsordninger, full lønn ved arbeidsrelaterte skader, samt halv lønn ved sykdom i to måneder. Når det gjaldt arbeidernes lønn, rapporterte F.M. Otte fra sin norgesreise i 1832 at:

”Arbeiderne tjener fra 6 til 8 Spd. per maaned. Høieste løn paa Røros er ikke mer end laveste her. Ved sygdom har arbeiderne indtil 2 mdr fuld løn, ved længre sygdom halv. De har ogsaa pensionsret”.³⁰⁰

Hver måned ble arbeiderne trukket faste beløp til verkets syke-, fattig-, og skolekasse. I tillegg ble et offer til kirken trukket obligatorisk av arbeidernes lønn flere ganger årlig. Det ble imidlertid gjort et skille mellom faste og løse arbeidere på disse punktene. De faste arbeiderne ved verket måtte betale til alle kassene, mens de løse arbeiderne kun betalte til sykekassen. Fratrekking til syke- og fattigkassen ble regulert i forhold til arbeidernes månedslønn, og utgjorde 1,7 prosent av den. Fratrekking til skolekassen var på sin side det samme for alle arbeiderne, uavhengig av lønnen deres.³⁰¹ Jeg har ikke funnet mer inngående informasjon om hvordan syke- og fattigkassen ved ble organisert og drevet, men informasjonen om de faste lønnstrekkingene taler for at dette var en veletablert og fungerende praksis som tidlig kom arbeiderne til gode.

Likevel er det viktig å nyansere dette inntrykket noe. Det ble nemlig trukket et klart skille mellom faste og løse arbeidere når det gjaldt sykelønn og fattigstønning.³⁰² Løsarbeidere fikk ikke sykelønn, men ved skade fikk de skadelønn, og ved sykdom fikk de medisiner fra verkets apotek. Løsarbeidere fikk heller ikke fattigstønning av verket når de ble for gamle til å arbeide. I den forbindelse er det verdt å merke seg at Blaafarveværket i flere år førte rettssaker mot fattigkommisjoner ”om hvem som skulle klassifiseres som faste arbeidere og dermed ligge verket til byrde”.³⁰³ Videre peker Eli Moen på at verket i hele den perioden hun har tatt for seg, både gikk til oppsigelse av udugelige arbeidere, samt unngikk å ansette eldre arbeidere.³⁰⁴ Vi ser dermed også at de private velferdsordningene hadde klare begrensninger, og at de ikke var like omfattende for alle arbeidere. Til tross for slike mangler er det liten tvil om at det

³⁰⁰ Tone Sinding Steinsvik. *Koboltgruvene og Blaafarveværket: en del av den store verden*. Vikersund: Stiftelsen Modums Blaafarveværk 2000, 56.

³⁰¹ Eli Moen. 'Rift om brødet'? *Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848*. Hovedoppgave i historie. Universitetet i Oslo 1984, 66.

³⁰² Moen. 'Rift om brødet'? *Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848*, 84.

³⁰³ Her henviser Moen til korrespondanse mellom verket og dets advokat, høyesterettsadvokat Stenersen. Se Moen, 'Rift om brødet'? *Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848*, 84.

³⁰⁴ Moen. 'Rift om brødet'? *Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848*, 85.

likevel dreide seg om et relativt veletablert og, sett med datidens øyne, omfangsrikt velferdssystem som i stor grad var godt egnet til å ta hånd om arbeiderne tilknyttet verket. En slik tolkning forsterkes ytterligere ved å ta andre sosiale forhold og velferdstiltak nærmere i betraktning.

Allerede i 1792 fikk Blaafarveværket sin egen bedriftslege, dr. Heinrich Thaulow, som blir beskrevet som en moderne medisiner som brakte med seg ny kunnskap om hygiene og epidemier.³⁰⁵ Den etablerte legeordningen ved verket innebar også at det ble ført detaljerte månedlige sykkelister med navn, alder, sykdommens art, forordning av medisiner og friskmeldinger. Et godt eksempel i så måte er oversikten over arsenikkskader ved Blaafarveværket i løpet av året 1835-36. I denne perioden ble det ført 13 sykejournaler, og ifølge disse journalene dreide det seg om 19 tilfeller av arsenikkskader, fordelt på 17 verksarbeidere. 14 tilfeller var ulike hudskader, mens de resterende fem var åndedrettsskader. Dette var skader som hadde direkte sammenheng med arbeidet som ble utført. Ved siden av arsenikkforgiftning, ble det også rapportert om en rekke skader som følge av ulykker i gruvene. Verkslegens notater vitner også om utbredte luftveissykdommer og reumatiske plager, ”som følge av det usunne arbeidet med trekk og stadige temperatursvingninger”.³⁰⁶ Men til tross for at sykdom og skader nøye ble journalført, er det ikke umiddelbart like mye som vitner om at det ble gjort store tiltak for å gjøre mye med alle de negative sidene av arbeidsmiljøet som bidro til at slike skader oppstod. Ordninger knyttet til ventilasjon og andre sider ved klimaet inne på bedriftene, som fabrikktilsynsloven innførte og stilte krav om, er det vanskelig å finne tegn på ved Blaafarveværket på første halvdel av 1800-tallet.

Likevel mener Per Sæther at arbeidsplassen formodentlig må betegnes som god, med hensyn til ulykker som arbeiderne kunne bli utsatt for. I løpet av femtenårsperioden 1830 til 1845 har han bare funnet ett dødsfall som skyldtes en arbeidsulykke ved verket. Denne ulykken fant sted i 1837 da en arbeider kom inn i maskineriet og ble drept.³⁰⁷ Samtidig finnes det faktorer som vitner om at bedriftseierne likevel var opptatt av å legge til rette for et godt arbeidsmiljø. De nye tyske eierne hadde ved overtakelsen av bedriften i 1821 sett at måten mye av arbeidet foregikk på var langt fra å være tilfredsstillende nok. Det dreide seg blant annet om det arbeidet de såkalte skeideguttene utførte, og som bestod i å sortere malm fra gråstein. En som

³⁰⁵ Kjell Arnljot Wig. *Eventyret om Blaafarveværket*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1995, 113.

³⁰⁶ Kai Hunstadbråten. *Blaafarveværket: bergverk, mennesker og miljø*. Drammen 1997: Brakar AS, 86.

³⁰⁷ Per Sæther. *Modum Blaafarveverk, et verkssamfunn i 1830 – 40 årene*. Magistergradsavhandling i etnologi. Universitetet i Oslo 1976, 105.

i senere tid har blitt tildelt mye av æren for at Blaafarveværket på flere områder ble en mønsterbedrift, er bergmester Karl Friedrich Böbert. I det som kan betegnes som en slags dagbok – det såkalte ”Hauptberichte” – uttrykker Böbert stor bekymring knyttet til måten arbeidet til de unge guttene foregikk på. Arbeidsstillingen førte til at kroppen ble sterkt sammenpresset, noe som ble en spire til fysisk defekt lagt tidlig i ungdomsårene. Ifølge Böbert ville dette bli ”ufordelaktig” for verket på lengre sikt, ved at det kom til å bli flere sykepermisjoner og senere enkepensjoner.³⁰⁸ Problemet blir i ”Hauptberichte” viet ytterligere plass. Böbert skriver at:

”Da trotz der großen Gebäude dennoch ein Theil der Scheidearbeiter bei Winterzeiten unter freiem Himmel sitzen muss, so werde ich im nächsten Jahre einen Versuch vorläufig mit einem kleinen, weit zweckmässiger eingerichteten Scheidehause machen.”³⁰⁹

Ved å ta skildringene fra Böbert i betraktning, er det tydelig at de nye eierne reagerte sterkt på at det ikke hadde blitt gjort noe særlig for å bedre slike arbeidsforhold tidligere, og at dette var noe de ville endre. For å bedre forholdene sørget Böbert for at det ble bygget egne skeidehus, og på den måten kunne guttene sitte under tak mens de arbeidet. Videre fikk de inne i skeidehusene arbeide ved en skeidebenk som lettet arbeidet betraktelig. Slik ble guttene i stand til å arbeide hele dagen uten avbrytelser, og etter hvert gikk også sykefraværet kraftig ned.³¹⁰ Ut ifra Böberts notater å dømme er det åpenbart at slike tiltak i stor grad ble gjort av økonomiske hensyn, men også bekymringer knyttet til arbeidernes helse kommer tydelig fram.

Et annet velferdstiltak ved Blaafarveværket var tilbudet om gratis bolig. Når det gjelder arbeiderboligene som ble etablert ved verket, inngikk fri bolig som en del av arbeidernes lønn. Det er riktignok tydelig at på langt nær alle arbeiderne fikk dette tilbudet. Ved slutten av Blaafarveværkets storhetstid, rundt 1846/47, arbeidet det opp mot 800 personer ved verket. Av disse var det 316 som hadde tilgang på fri bolig i verkets regi. Flere av arbeiderne tilknyttet verket var nødt til å bosette seg i andre prestegjeld, men verkets lønningslister viser likevel ikke at disse arbeiderne fikk tilsvarende lønnstillegg.³¹¹ Som tidligere nevnt bør det å karakterisere tilbudet om arbeiderboliger som et ubetinget velferdstiltak gjøres med noe

³⁰⁸ Karl Friedrich Böbert. ”Hauptberichte”, gjengitt i Wig. *Eventyret om Blaafarveværket*, 88.

³⁰⁹ Karl Friedrich Böbert. ”Hauptberichte”, 15-16.

³¹⁰ Hunstadbråten. *Blaafarveværket: bergverk, mennesker og miljø*, 46.

³¹¹ Sæther. *Modum Blaafarveverk, et verkssamfunn i 1830 – 40 årene*, 166.

forsiktighet, spesielt fordi boligforholdene til dels var mindre gode. Ser vi på bosettingen og boligforholdene ved Blaafarveværket, forsterkes imidlertid inntrykket av at boligforholdene i stor grad må vurderes på bakgrunn av hvordan husene var bebodd, og i mindre grad hvordan husene var konstruert og hvilke fasiliteter som fantes med tanke på kjøkken, sanitære forhold og så videre.

Sæther skriver i sin avhandling om Modum Blaafarveværk, at variasjonene i husholdets sammensetning naturlig nok måtte føre til at ”boligforholdene ville skifte noe fra familie til familie”.³¹² Det er derfor graden av trangboddhet som forteller mest om forholdene i arbeiderboligene. Det er ikke til å komme fra at tettheten var høyest i ett- og toromsleilighetene ved verket, som det jo også var flest av. Ifølge Sæther har det vært vanlig å regne en leilighet som overbefolket når en kan telle over to personer per rom. På den annen side gjelder dette nyere tid, da kravene til boligstandard har økt betydelig. Som han skriver går det neppe av å overføre denne målestokken til 1830-40-årene, ”da kravene til bolig, i alle fall for de lavere klasser på landsbygda og i byene, må ha vært helt andre”.³¹³ Avslutningsvis om boligforholdene skriver Sæther at disse sannsynligvis var relativt like ved andre verk i landet, ved at det over alt var vanlig med ett eller to rom per hushold. Likevel finnes enkelte unntak, slik som boligforholdene ved Eidsfoss jernverk. Her utgjorde både stue kjøkken og kammer en vanlig familieleilighet, og verket nevnes som et av jernverkene hvor boligforholdene var spesielt gode. De ovennevnte forhold tatt i betraktning er det derfor mye som tyder på at boligforholdene ved Blaafarveværket i utgangspunktet var av grei standard etter datidens målestokk, selv om flere av rommene var små, at flere familier måtte dele kjøkken, og at boligene var relativt tett befolket. I utgangspunktet bør det derfor være tilstrekkelig grunnlag for å karakterisere byggingen av arbeiderboliger som et velferdstiltak i privat regi. Det kanskje viktigste motargumentet som kan innvendes mot en slik slutning dreier seg med andre ord ikke først og fremst om boligstandarden og trangboddheten, men snarere at det var mange arbeidere ved verket som ikke fikk det samme gratis boligtilbudet, og heller ingen tilsvarende kompensasjon for mangel på bolig i form av høyere lønn eller andre godtgjørelser. I vurderingen av arbeiderboligene som et privat velferdstiltak bør det derfor tas i betraktning at tilbudet ikke omfattet alle arbeiderne ved verket. Likevel synes flere historikere å være av den oppfatning at byggingen av arbeiderboliger til syvende og sist

³¹² Sæther. *Modum Blaafarveverk, et verkssamfunn i 1830 – 40 årene*, 165.

³¹³ Sæther. *Modum Blaafarveverk, et verkssamfunn i 1830 – 40 årene*, 166.

var et velferdstiltak i privat regi, spesielt ettersom staten i lang tid viste liten vilje til å løse boligspørsmålet.³¹⁴

En av grunnene til at vi i dag vet relativt mye om de sosiale forholdene ved Blaafarveværket under bedriftens storhetstid på første halvdel av 1800-tallet, skyldes i stor grad arbeidene til den franske samfunnsforskeren Frédéric Le Play. I løpet av 1840-årene samlet han inn betydelige mengder materialet til en omfattende rapport om europeiske arbeidere. Kjernen i undersøkelsen var studier av levetilstandene i en typisk arbeiderfamilie fra det utvalgte området i et land. Da han kom til Norge, valgte Le Play seg ut en familie ved Blaafarveværket til sin undersøkelse. Grunnen til at det nettopp var Blaafarveværket som ble valgt ut ligger i stor grad i at dette var landets største arbeidsplass på tidspunktet som Le Plays undersøkelser fant sted.³¹⁵ Som Kjell Arnljot Wig skriver så er Le Plays verk av stor verdi, først og fremst fordi det på den tiden var uvanlig å gå til så grundige undersøkelser av vanlige folks levekår. Det var i større grad samfunnselitene det ble skrevet om, ”ikke grasrota”.³¹⁶ Slik sett representerte Le Plays verk noe nytt i sosialhistorieskrivingen på første halvdel av 1800-tallet. Det er først og fremst arbeiderfamiliens dagligliv Le Play undersøker. Arbeidernes arbeidsdag, arbeidsfordelingen i hjemmet, fritidssysler, samt familienes klær og kosthold er alle sentrale elementer som blir viet mye plass i undersøkelsen. I denne sammenhengen er imidlertid Le Plays rapport fra Blaafarveværket spesielt interessant fordi arbeidsgiverens initiativ til å verne om arbeiderne kommer tydeligere fram. I rapporten kommer det blant annet fram at daglønnen til arbeideren Le Play har sett på, er på kr 1,50 med et lite trekk til en form for trygdekasse, hvor bedriften selv stod for størsteparten av finansieringen. Denne kassen dekket både skolegang for arbeidernes barn, samt medisiner ved behov. Ved sykdom ble det utbetalt halv lønn.³¹⁷ Slik sett vitner Le Plays funn, sammen med forholdene nevnt over, at det tidlig var etablert et relativt omfattende sosialt og helsemessig sikkerhetsnett for arbeiderne ved Blaafarveværket. Denne utviklingen fant i stor grad sted under det private eierskapet, altså etter verket var blitt solgt i 1821.

Når vi ser på de sosiale velferdstiltakene som ble iverksatt av fabrikkledelsen ved Blaafarveværket, og vil si noe om hvorvidt disse tiltakene kan sies å være et uttrykk for private aktørers engasjement for å verne om industriarbeidere, bør vi samtidig ta noen viktige

³¹⁴ Se f.eks. Grieg. *Norsk Tekstil bind 2*, 3-7.

³¹⁵ Wig. *Eventyret om Blaafarveværket*, 110.

³¹⁶ Wig. *Eventyret om Blaafarveværket*, 110.

³¹⁷ Wig. *Eventyret om Blaafarveværket*, 110.

forhold med i betraktningen. Dette gjelder hovedsakelig bakgrunnen for at tiltakene ble iverksatt. Det er viktig ikke å glemme at verket var underlagt den offentlige lovgivning, Bergverkanordningen av 1812.³¹⁸ Denne ordningen etterfulgte den tyske bergordningen av 1539, som igjen hadde blitt erstattet av bergordinansen av 1683. Som nevnt innledningsvis inneholdt denne loven flere bestemmelser om sykelønn og legehjelp for skadde arbeidere. De sosiale tiltakene som ble iverksatt ved Blaafarveværket bør derfor til en viss grad ses på bakgrunn av tidligere lovgivning som verket var underlagt. I så måte kan det naturlig nok settes spørsmålsteget ved hvorvidt velferdstiltakene som ble iverksatt ved Blaafarveværket er godt egnet til å illustrere det mer generelle private engasjementet knyttet til beskyttelsen av norske industriarbeidere.

Samtidig er bildet noe mer nyansert enn som så. I forbindelse med sykekassene gir for eksempel Moen et mer utførlig bilde av bakgrunnen for opprettelsen av slike kasser. Hun skriver at sykekassene ved bergverkene, herunder også ved Modum Blåfarveværk frem til 1822, tidligere ble kalt "Knappschaftkasser". Dette var en ordning som ble innført i landet av innvandrede tyske bergmenn på 1530-40-tallet. Navnet og systemet har sin opprinnelse i de sammenslutninger av bergmenn, Knappschaft (broderskap), som ble dannet i Mellom-Europa allerede fra 1300-tallet av for å beskytte gruppens interesser.³¹⁹ Opprinnelig var Knappschaftet et religiøst broderfelleskap der standsbrødrene ytet hverandre økonomisk hjelp i forbindelse med sykdom. I tillegg ga de også økonomisk støtte til etterlatte etter avdøde bergmenn. Denne ordningen betegnes gjerne som verdens først kjente trygdeordning.³²⁰ Selv om enkelte av de sosiale tiltakene ved Blaafarveværket kan begrunnes i den eksisterende bergverkslovgivningen ser vi altså at de kan spores enda lenger tilbake i tid og til tiltak som opprinnelig var iverksatt av private krefter så langt tilbake i tid som i middelalderen.

Hjula Væveri

Også Hjula Væveri et godt eksempel på privat initiativ knyttet til industriarbeidernes velferd. Bedriftens historie startet i 1849 da Halvor Schou grunnla et lite bomullsveveri i Brenneribakken ved Akerselva i Christiania. Etter en vellykket oppstart kjøpte Schou i 1854

³¹⁸ Moen. 'Rift om brødet'? Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848, 76.

³¹⁹ Moen. 'Rift om brødet'? Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848, 66.

³²⁰ Moen. 'Rift om brødet'? Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848, 66.

Hjula foss for å utvide driften, og året etter ble Hjula Væveri grunnlagt.³²¹ Halvor Schou spilte en ledende rolle innenfor Christianias næringsliv, og fabrikken kom etter hvert til å utvikle seg til å bli en av landets største tekstilfabrikker. I denne sammenhengen er det likevel de sosiale forhold og tiltak ved fabrikken som er av størst interesse. I følge Grieg var Schou svært opptatt av arbeidernes ve og vel. Blant annet kommer denne omsorgen til uttrykk gjennom pensjonsordningen han grunnla for Hjulas arbeidere, hvor Schou hadde skjenket 40 000 kroner som grunnfond.³²² Han opprettet i tillegg flere legater som blant annet skulle hjelpe trengende syke, og ”avdøde embetsmenns trengende enker og døtre, der akter å skaffe seg kunnskaper for en selvstendig livsstilling”.³²³ I hvilken grad disse legatene kom til å hjelpe arbeiderne som var ansatt ved fabrikken er på den annen side mer diskutabelt og usikkert. Likevel er de med på å understreke Schous sosiale engasjement. Det samme gjør også hans arbeid i boligspørsmålet, ved å se på arbeiderboligene Schous sørget for å bygge i tilknytning til det voksende fabrikkannlegget ved Akerselva. Noe av det første Schou gjorde etter å ha overtatt nye tomter, var å kjøpe en av naboeiendommene til arbeiderboliger. Ved siden av den billige leien fikk arbeiderne også fordelen av å bo nær arbeidsstedet. Arbeiderboligbyggingen kom i gang nærmest samtidig med etableringen av veveriet, og utover på 1800-tallet ble flere eiendommer innkjøpt til dette forhold, slik at en stor del av arbeiderne ved Hjula alltid kunne bo i bedriftens egne leiegårder.³²⁴ Det er, som Grieg fremhever, mye som tyder på at Schou stod i et vesentlig bedre forhold til sine arbeidere enn det som var tilfellet ved flere andre bedrifter på samme tid.³²⁵ Tiltak som de nevnt over må etter all sannsynlighet bidratt til å bygge et slikt forhold.

Under avsnittet om Gunnar Knudsen og Sosialkomiteen ble det sagt at deres engasjement for å få vedtatt ulykkesforsikringsloven blant annet grunnet ønsket om å innføre et likere og mer helhetlig forsikringssystem, med tanke på at flere bedrifter på dette tidspunktet allerede hadde forsikringsordninger for sine arbeidere. Sistnevnte er Hjula Væveri et godt eksempel på. Det interessante med Hjula Væveri i dette tilfellet er nettopp det at fabrikken knyttet seg til ”Ulykkesforsikringsselskabet Sigyn” på slutten av 1880-tallet, altså flere år før ulykkesforsikringsloven trådte i kraft. På dette tidspunktet var det sysselsatt i overkant av 800 arbeidere ved fabrikken, hovedsakelig unge kvinner. Forsikringsselskapet Sigyn ble opprettet

³²¹ Grieg. *Norsk Tekstil bind 1*, 320.

³²² Grieg. *Norsk Tekstil bind 1*, 322.

³²³ Grieg. *Norsk Tekstil bind 1*, 322.

³²⁴ Grieg. *Norsk Tekstil bind 2*, 4.

³²⁵ Grieg. *Norsk Tekstil bind 1*, 322.

våren 1885 etter initiativ fra forsikringsagenten Theodor Hansen, som til å begynne med hadde fått med seg fem andre menn fra hovedstaden for å gå sammen for å etablere et nytt forsikringsselskap i ulykkestilfeller. Blant disse fem støttespillerne var tidligere direktør i Storebrand Otto J. Aubert og bryggerieier Ellef Ringnes. Deretter søkte disse støtte blant ytterligere ti menn, som hovedsakelig representerte større arbeidsgivere. Slik ble det også lettere å se for seg markedet for ulykkesforsikring. En av de ti mennene var hoffjegermester Otto Gjerdrum, som var direktør for tekstilfabrikken Nydalens Compagnie, og som senere samme år også kom til å bli medlem av den kongelige arbeiderkommisjonen av 1885. Gjerdrum ble valgt til ordfører eller formann i selskapet, mens Hansen ble valgt til administrerende direktør.³²⁶ Det som likevel er mest interessant, hva gjelder ulykkesforsikringsordningen iverksatt ved Hjula Veveri, er å kunne vise til at private aktører hadde tatt initiativ til slike ordninger lenge før ulykkesforsikringsloven var på plass. Vi har også flere kilder som forteller om hvordan forsikringsordningen ved Hjula virket i praksis, og som belyser det private initiativet ytterligere. Her er det først og fremst diverse bevarte forsikringspapirer fra Hjulas arkiv som har vært av interesse å studere nærmere. Et av skadetilfellene som ulykkesforsikringen fra Sigyn dekket, var skaden veverken Louise Andersen pådro seg 28. september 1888. Ved å ha løftet på et tungt tøyestykke fikk hun i følge dokumentasjonen ”et voldsomt Hold i den ene Side”.³²⁷ Denne skaden ble raskt innmeldt til forsikringsselskapet, ettersom det eksisterte en regel som tilsa at skaden måtte meldes fra om innen seks dager etter at den inntraff.³²⁸ Deretter er det interessant å se hvordan forsikringsselskapet på sin side vurderte den samme skaden og avgjorde hvorvidt det forelå et erstatningsgrunnlag. I sitt svar diskuterte Sigyn om den såkalte ”forløftelsen” ga grunnlag for erstatning i henhold til de aktuelle forsikringsbetingelsene, og pekte på at betingelsene kun ville åpne for erstatning dersom det dreide seg om en ”paaviselig legemlig Skade som Brud, Blodutrædelse eller lign.”.³²⁹ Forsikringsselskapet utdypet videre at:

”Denne Bestemmelse er kommet ind i vore Betingelser, fordi det er saa vanskelig ved Rygsmerter at sige, enten det er et Ulykkestilfælde, eller det er en almindelig Sygdom. Det har imidlertid ikke været Meningen at udelukke Tilfælde, hvori den kan paapeges en bestemt ydre Aarsag til Ryglidelsen. Idet vi

³²⁶ Dag Wold, Den norske forsikringsforening. *Sigyn*. Publisert 13.10.2011. Sist endret 21.09.2013 <http://www.forsikringsforeningen.no/sigyn-2/> (Oppsøkt 3.11.2014)

³²⁷ Arkiv: Hjula Væveri, Norsk Teknisk Museum. Db – L0126, ”Legeerklæring, forsikringer ”Sigyn” 1889”.

³²⁸ Arkiv: Hjula Væveri, Norsk Teknisk Museum. Db – L0126, ”Legeerklæring, forsikringer ”Sigyn” 1889”.

³²⁹ Arkiv: Hjula Væveri, Norsk Teknisk Museum. Db – L0126, ”Legeerklæring, forsikringer ”Sigyn” 1889”.

herved meddeler Dem, at tilfældet vil blive erstattet, vedlægger vi et Schema til Slutningserklæring, som vi beder Dem godhedsfuldt udfylde.”³³⁰

Med en slik detaljert skadebeskrivelse og omfattende journalføring som finnes i Hjulas arkiv, mener jeg vi har godt grunnlag for å hevde at fabrikkarbeidernes helse var noe som i høy grad ble tatt på alvor av fabrikkledelsen i flere år før arbeidervernlovgivningen kom på plass i 1890-årene.

Oppsummering

Ved å studere bakgrunnen for den nye arbeidervernlovgivningen nærmere, har vi for det første sett den sentrale rollen enkeltaktører, slik som Gunnar Knudsen, spilte. Hans industribakgrunn og sterke personlige engasjement for å bedre levekårene for norske industriarbeidere bidro til å kunne betrakte han også som en privataktør, til tross for hans statlige embete. Det var mye takket være Knudsens forhandlingsevner at ulykkesforsikringsloven til slutt ble gjennomført, og det var også han som hadde sørget for opprettelsen av Sosialkomiteen som behandlet lovforslaget. Samtidig så vi at det i lang tid før ulykkesforsikringslovens tilblivelse eksisterte et omfattende velferdsengasjement i privat regi. I første rekke ble denne forståelsen styrket ved å se på virksomheten til de filantropiske foreningene, ”associationerne”, som i stor grad bidro til å politisere fattigdomsproblematikken som også rammet industriarbeiderne. Politiseringen av slike sosiale spørsmål førte som nevnt til utarbeidelsen av ulykkesforsikringsloven. Ved siden av associationernes virksomhet, så vi og at de private sykekassene spilte en viktig rolle for å beskytte industriarbeiderne i skade- og ulykkestilfeller. Og, som arbeiderminnene fortalte oss, fant vi eksempler på andre støtteordninger ved bedrifter der det ikke var etablert egne sykekasser. Mens det statlige engasjementet gjennom ulykkesforsikringsloven kun fokuserte på økonomiske støtteordninger, har vi sett at det private velferdsengasjementet i samme periode var vesentlig mer vidtrekkende, og omfattet flere tiltak som var godt egnet til å beskytte industriarbeiderne i større grad. Blant annet gjaldt dette byggingen av arbeiderboliger, og ulike sosiale og kulturelle tiltak utenfor selve fabrikkrommet. Ved å studere to kjente bedrifter i norsk sammenheng, Modum Blaafarveværk og Hjula Væveri, fikk vi tydelig fastslått at det private velferdsengasjementet var åpenbart i lang tid før 1894 og statens involvering.

³³⁰ Arkiv: Hjula Væveri, Norsk Teknisk Museum. Db – L0126, ”Legeerklæring, forsikringer ”Sigyn” 1889”.

KAPITTEL 7 - KONKLUSJON

Oppsummering

I oppgaven har jeg tatt for meg den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere i perioden 1840-1894, men jeg har også gått noe lenger tilbake i tid der dette har vært hensiktsmessig. Selve begrepet ”økt beskyttelse” kan ved første øyekast virke noe utydelig. Som beskrevet innledningsvis har jeg med dette for det første ment økt beskyttelse i juridisk forstand, gjennom innføringen av nytt lovverk som tok sikte på å beskytte industriarbeiderne i større grad. Men jeg har også brukt begrepet i en videre forstand ved å se hvordan andre sentrale tiltak og initiativer på mange måter bidro til å bedre industriarbeidernes arbeidsforhold og levekår. Slike tiltak bidro til økt beskyttelse, om enn ikke i juridisk betydning. Selv om temaet har vært gjenstand for tidligere undersøkelser, har jeg funnet grunn til å studere de ulike aktørene nærmere, og med en litt annen innfallsvinkel enn det som hittil har vært tilfellet. Flere historikere har tilsynelatende vært mest opptatt av å diskutere den politiske prosessen rundt den nye sosialpolitikken, og har som følge av dette kommet til å legge størst vekt på den politiske dragkampen mellom de politiske partiene. Det er liten tvil om at det statlige engasjementet og politiske motivene var av stor betydning for utviklingen av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven. Samtidig synes fokuset i prosessene på Stortinget å ha gått noe på bekostning av det å skulle gi et mest mulig fullstendig inntrykk av det private engasjementet som også i høy grad var medvirkende til at de nye lovene ble vedtatt på 1890-tallet. Både hos Edvard Bull, Anne-Lise Seip, Per Fuglum, og Mathilde Fasting m.fl., er det hovedsakelig utviklingen på høyere politisk nivå som vektlegges. Det betyr ikke at private aktører ikke spiller en rolle også her, for bildet er mer nyansert enn som så, men de får tilsynelatende en mer underordnet rolle i prosessene fram mot 1892 og 1894, da lovene ble vedtatt. Blant annet blir dette tydelig med all den plass som vies til politiske debatten og dragkampen mellom Høyre og Venstre før lovene til slutt ble vedtatt. Hensikten med oppgaven har derfor vært å vie større plass til private aktører – både enkeltpersoner, grupper og foreninger – for å se i hvilken grad disse var med på å prege samfunnsutviklingen frem mot den nye arbeiderlovgivningen. Ved å kartlegge de private aktørenes rolle under tilblivelsen av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven, samt hvordan disse forholdt seg til sosiale problemer industrialiseringen medførte, mener jeg det har blitt tydelig at disse aktørene fortjener mer oppmerksomhet enn de så langt har fått.

Funnene i oppgaven sett opp mot problemstilling og hypotese

For lettere å gjøre seg opp en oppfatning av hvilke funn oppgaven har avdekket, kan det være nyttig å minne om forskningsspørsmålene som ble utledet av problemstillingen og hypotesen innledningsvis. Det er disse spørsmålene som har vært veiledende gjennom fremstillingen:

- Hvordan forholdt staten seg til problemene knyttet til norske industriarbeideres arbeidsforhold og levekår?
- Hvor omfattende og unisont var egentlig statens engasjement knyttet til en bedring av disse problemene?
- Bidro private aktører til politiseringen av problemene i norsk industri? Og hvis ja, hvordan?
- Hvilke tiltak ble iverksatt av private aktører for å bedre norske industriarbeideres arbeidsforhold og levekår i forkant av den nye sosialpolitikken?

For å få en mest mulig ryddig fremstilling vil jeg avslutningsvis behandle hvert av disse spørsmålene separat.

Hvordan forholdt staten seg til problemene knyttet til norske industriarbeideres arbeidsforhold og levekår?

Hva var egentlig de negative konsekvensene av den raske industrialiseringen? Dette spørsmålet er sannsynligvis lettere å besvare i dag, enn det var på 1800-tallet mens industrialiseringen pågikk. På den annen side er det åpenbart at aktørene behandlet i oppgaven begynte å se de ulike problemene relativt raskt. Kort oppsummert kan de mest sentrale problemene – som også ble grunnlaget for arbeidervernlovgivningen – oppsummeres ved å understreke den store graden av industrielt barnearbeid, de helseskadelige arbeidsforholdene på fabrikkene, og mangelen på velfungerende ordninger for økonomisk kompensasjon ved arbeidsulykker. Som vi har sett var statens holdninger til hvordan disse problemene skulle løses noe tvetydig. Vi har sett at det var krefter på statlig nivå som tydelig argumenterte mot å gripe inn i stor grad. Spesielt kom denne motstanden fra konservative politikere og embetsmenn som fremførte en argumentasjon i tråd med liberalismen, og hevdet at reguleringer av arbeidsforholdene var angrep menneskets frihet til selv å råde over sin egen arbeidskraft og egne ressurser. Denne konflikten mellom ønsket om å beskytte industriarbeiderne i større grad enn tidligere på den ene siden, og motviljen mot å innføre vidtrekkende reguleringer på den andre, kom åpenbart til å prege prosessen fram mot de nye arbeidervernlovene. Under diskusjonen knyttet til hvordan staten forholdt seg til problemene

som hadde utviklet seg i industrien, har det vært interessant å se hvordan to typer argumentasjon gjorde seg gjeldende under de politiske forhandlingene. De statlige aktørene som ønsket et strengere arbeidervern argumenterte for at det både var moralske og helsemessige aspekter som talte for en strengere regulering av for eksempel barnearbeidet. Fra motstandernes side ble det imidlertid også benyttet moralske argumenter fordi de hevdet at fabrikkarbeidet på mange måter hadde en oppdragelseeffekt. Ved å innføre et forbud mot industrielt barnearbeid ville det kunne føre til økt arbeidsledighet blant unge, noe som ville svekke deres moral og resultere i dårlig oppførsel. Slik sett kan det hevdes at det på ingen måte var en felles oppfatning på statlig nivå om at det var ønskelig med strengere reguleringer av forholdene i industrien. Det var også flere som argumenterte for at den norske industrien i siste halvdel av 1800-tallet var av såpass beskjeden størrelse at reguleringer heller ikke var nødvendig. Under diskusjonen rundt ulykkesforsikringsloven kom det som vist også fram at det var stor motstand mot at loven skulle omfatte ulykker og skader som sannsynligvis kunne spores til fabrikkarbeidet, men hvor denne årsakssammenhengen ikke var fullstendig åpenbar. Selv om det er viktig å understreke betydningen av at staten til syvende og sist grep inn og innførte et nytt, og sett med datidens øyne omfattende, lovverk, har det i oppgaven vært et sentralt poeng å fremheve at dette ikke var noe som skjedde enstemmig fra statens side, og at flere statlige aktører egentlig ikke ønsket å forholde seg til de industrielle problemene i spesielt stor grad.

Hvor omfattende og unisont var egentlig statens engasjement knyttet til en forbedring av disse problemene?

For å kunne si noe om hvor omfattende og unisont statens engasjement knyttet til den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere egentlig var, har det spesielt vært to forhold som har vært av interesse å studere nærmere. Det første forholdet oppgaven har sett nærmere på er selve den politiske prosessen med utarbeidelsen av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven, og det andre forholdet har i neste omgang vært lovenes omfang. Begge deler har tidligere vært gjenstand for undersøkelser av andre historikere, men da først og fremst med et fokus på statens rolle som problemløser som et ledd i velferdsstatens framvekst. Som vist i oppgaven mener jeg det derfor har vært på sin plass med et noe mer kritisk syn på statens rolle, noe som har gjort at jeg har valgt å behandle materiale som tidligere har vært undersøkt og skrevet om. Felles for utviklingen av både fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven er at det dreide seg om prosesser som strakk seg over flere år, for fabrikktilsynsloven sin del var det snakk om en periode på nærmere 20 år.

De lange prosessene skyldtes at begge lovene ble gjenstand for flere utsettelse, noe som blant annet har blitt forklart med at proposisjonene ble lagt frem på lite gunstige tidspunkter med hensyn til den politiske situasjonen. Naturlig nok ligger noe av forklaringen her, men jeg har også argumentert for at det er viktig med et litt mer nyansert syn på hvorfor prosessene drøydde såpass lenge. Med tanke på at det for eksempel over flere år var pågått undersøkelser knyttet til det industrielle barnearbeidet, er det oppsiktsvekkende å se at spørsmålet om reguleringen av dette ble utsatt med den begrunnelsen at det krevdes enda grundigere undersøkelser før en beslutning kunne fattes. Noe av det samme var som vist tilfellet med ulykkesforsikringsloven. Denne loven synes å ha gått fra å være planlagt som en selvstendig lov, slik det var da Arbeiderkommisjonen ble tildelt sitt mandat, til relativt brått å bli avhengig av at et større forsikringssystem var på plass i forkant av lovens innføring. Selv om en skal være forsiktig med å tolke de lange lovprosessene som bevisst trenering fra statlig hold, synes det å ha vært forbausende få krefter som tydelig ga uttrykk for at en rask prosess ville innebære raskere beskyttelse av industriarbeiderne, og at dette var viktig å oppnå. Jeg mener derfor at de lange lovprosessene må kunne tolkes som et uttrykk for det statlige engasjementet sett under ett var svakere enn det andre historikere gjerne har gitt inntrykk av.

En slik tolkning forsterkes ved å se på andre forhold ved det nye lovverket, blant annet det omfanget lovene fikk og måten de ble håndhevet på. Dersom vi først går til fabrikktilsynsloven så vi at det var mulig å spore sterk motstand på statlig nivå mot vidtrekkende bestemmelser knyttet til en innskrenkning av det industrielle barnearbeidet. Den endelige aldersgrensen som ble satt ble også mildere enn det Mohn hadde tatt til orde for i sitt opprinnelige utkast. I tillegg ble innføringen av en lovfestet normalarbeidsdag utelatt fra de endelige lovbestemmelsene, og loven inneholdt for generelle bestemmelser med et stort rom for ulik tolkning, blant annet med tanke på å gi unge mellom 12 og 14 år dispensasjon for å kunne ta industrielt arbeid. På toppen av det hele var den statlige tilsynsordningen som fabrikktilsynsloven innførte av minimal størrelse, med kun to inspektører for hele landet. Slike forhold bidrar til å tegne et bilde av et relativt svakt statlig engasjement, til tross for at loven faktisk ble innført. Det samme bilde tegnes i stor grad dersom vi ser på ulykkesforsikringsloven og det omfanget den fikk. Særlig var det her interessant å se hvor stor uenighet det var knyttet til hvilke typer skader og ulykker loven skulle omfatte. Dette var ikke redegjort tydelig nok for i kommisjonens lovutkast, og vi så at det var sterk motstand mot en lov som også omfattet ulykker og skader som med stor sannsynlighet kunne relateres til

industriarbeidet, men hvor dette ikke kunne bevises i tilstrekkelig grad. Slik blir det også betimelig å sette et spørsmålstegn ved hvor dypt statens engasjement egentlig stakk.

Bidro private aktører til politiseringen av problemene i norsk industri? Og hvis ja, hvordan?

Vi har sett at private aktører, det vil si både enkeltpersoner, grupper og foreninger som på en eller annen måte hadde interesse for endringer, i stor grad bidro til å rette søkelyset på problemene i norsk industri på 1800-tallet. Deres engasjement kan som vist sies å ha bidratt til utviklingen av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven på 1890-tallet. Som nevnt innledningsvis kan de private aktørene behandlet i oppgaven med et mer moderne språk kalles ”stakeholders”, ved at disse hadde ønsker om, og interesser for en forbedring av industriarbeidernes arbeids- og levekår. Blant enkeltaktørene som har vist seg å være mest fremtredende på veien mot økt beskyttelse av norske industriarbeidere finner vi Jacob N. Mohn og Gunnar Knudsen. Begge var personer med sterk statlig tilknytning og statlige oppdrag, men jeg har likevel argumentert for at deres arbeid også kan forstås ved å betrakte dem som privataktører da de var drevet av et sterkt personlig engasjement. For Mohn sin del kommer for eksempel dette engasjementet til uttrykk ved at han gikk lenger i arbeidet med det første utkastet til en fabrikktilsynslov, enn det hans mandat tilsa. Også hos Knudsen var det personlige engasjementet tydelig, ved at han spilte en avgjørende rolle for å få ulykkesforsikringsloven behandlet og vedtatt etter flere utsettelse.

Politiseringen av problemene i den norske industrien blir som vist i oppgaven også gjenspeilet i aktiviteten og engasjementet til en rekke andre private aktører. Først og fremst har vi sett at personer tilknyttet industrien spilte sentrale roller, både for utviklingen av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven. Når det gjelder fabrikktilsynsloven er det likevel viktig ikke å glemme at bildet er noe tvetydig. I forbindelse med diskusjonen om reguleringen av det industrielle barnearbeidet, har vi sett at det var liten vilje både blant fabrikkere og industriarbeiderne selv til å skulle innskrenke barnearbeidet. I arbeiderminnene forteller tidligere industriarbeidere at de likte godt å arbeide, og at lønnen deres var viktig for å spe på familiens økonomi. Derfor er det også tydelig å se at disse aktørene ikke aktivt tok til orde for et forbud mot industrielt barnearbeid. På den annen side mener jeg det samtidig kan argumenteres for at industrier og –arbeidere slik bidro på en mer indirekte måte til at det industrielle barnearbeidet ble et politisk spørsmål i 1870-årene, nettopp ved at staten så hvor liten vilje det hadde vært til å regulere dette i industrien selv. Likevel bør det ikke glemmes at

det også fantes krefter innad i fagbevegelsen som tok til orde for å forby bruken av barns arbeidskraft i industrien, både fordi det var uheldig for barnas helse, men også fordi det bidro til å presse lønningene nedover. Som vist var Marius Jantzen her en sentral skikkelse.

Fabrikktilsynsloven hadde et vesentlig større omfang utover en regulering av det industrielle barnearbeidet, og vi har sett at de private aktørene i stor grad bidro til å politisere flere andre industrielle problemområder som loven også kom til å omfatte. Dette gjelder hovedsakelig det økte fokuset på de helseskadelige arbeidsforholdene og det usunne klimaet som preget mange av fabrikkene. Vi har sett at leger og medisinske sakkyndige allerede i årene etter 1860 begynte å se nærmere på fabrikkarbeidets negative innvirkning på arbeidernes helse, og at dette førte til et fokusskifte som resulterte i mer oppmerksomhet knyttet til de helsemessige konsekvensene av industriarbeidet. Deretter var det som vist arbeiderne selv som etter hvert sørget for å rette søkelyset mot de industrielle problemene, blant annet ved å understreke behovet for særbeskyttelse av kvinnelige industriarbeidere. Et annet eksempel er fyrstikkpakkere og deres streik i 1889, som bidro til at de helseskadelige arbeidsforholdene for alvor ble allment kjent.

Også når det gjelder ulykkesforsikringsloven har vi sett at de private aktørene spilte en sentral rolle for å belyse problemene som loven senere forsøkte å løse. I forbindelse med Sosialkomiteens viktige arbeid ble det for eksempel slått fast at det for komiteen hastet å få ulykkesforsikringsloven vedtatt, fordi den ville innebære et nytt og mer helhetlig system som ryddet opp i den forsikringspraksisen som allerede foregikk ved mange norske fabrikker på dette tidspunktet. Denne praksisen var såpass ulik, først og fremst med tanke på hvordan forsikringsordningene ble finansiert ved de forskjellige fabrikkene, og i mange tilfeller brøt den med det nye systemet der forsikringspremien for de ansatte i sin helhet ble betalt av arbeidsgiveren. Det innebærer at ettersom flere virksomheter allerede hadde ulike forsikringsordninger, må det ha eksistert et utbredt privat initiativ for slike ordninger, ettersom det ikke eksisterte noe påbud om ulykkesforsikring fra statens side. På vegne av både fabrikkene og forsikringselskapene må det derfor ha vært private aktører som ønsket ulykkesforsikring for industriarbeiderne. Slik blir det også viktig å understreke betydningen av det private engasjementet i forbindelse med forsikringsordninger før loven kom på plass i 1894.

Når vi ser ulykkesforsikringsloven i en noe bredere kontekst, blir de private aktørenes betydning enda klarere. Jeg har argumentert for at bakgrunnen for utviklingen av fabrikktilsynsloven også ligger i myndighetenes økte bevissthet om fattigdom og ønsket om en bedring av industriarbeidernes økonomiske kår, slik at arbeiderne skulle kunne klare seg uten å måtte ty til fattighjelpen. I den forbindelse har jeg trukket frem framveksten av de private filantropiske foreningene, gjerne kalt "associationerne", som særskilt viktige. Medlemmene av flere av disse associationerne så nemlig på det som sin oppgave å begrense de sosiale og økonomiske forskjellene i befolkningen. Viktige tiltak for å forsøke og løse dette ble etableringen av private organisasjoner slik som sparebanker, samvirkelag og hjelpekasser av ulike slag. Det er liten tvil om at denne virksomheten bidro til å belyse problemene industrialiseringen førte med seg, først og fremst arbeidernes vanskelige økonomiske situasjon. Vi kan derfor slå fast at de private aktørene i stor grad bidro til politiseringen av problemene i den norske industrien på 1800-tallet, og at dette skjedde på flere ulike måter.

Hvilke tiltak ble iverksatt av private aktører for å bedre norske industriarbeideres arbeidsforhold og levekår i forkant av den nye sosialpolitikken?

En fullstendig oversikt over hvilke konkrete sikkerhets- og velferdstiltak som var iverksatt av private aktører i forkant av den nye sosialpolitikken er vanskelig å oppdrive, da kildematerialet på dette området er ganske begrenset. Likevel har vi flere kilder som kan fortelle noe om dette, og som er godt egnet til å belyse temaet i tilstrekkelig grad. Vi har sett at Bull la vekt på at det i en spørreundersøkelse fra Arbeiderkommisjonen kom frem at det var mange fabrikker som ikke hadde iverksatt sikkerhetstiltak på arbeidsplassen, slik som beskyttelse av farlige maskiner. Det han imidlertid ikke la spesielt stor vekt på var at undersøkelsen også avdekket at det ved et stort antall bedrifter faktisk var iverksatt ulike tiltak. Selv om tiltakene ved flere tilfeller var mangelfulle sett i dagens lys, er det viktig å understreke betydningen av at arbeidsmiljøet ble tatt på alvor flere steder. Inntrykket av at bedriftsledere og fabrikkereiere må ha tatt arbeidsmiljø og sikkerhet på alvor forsterkes ved å gå til arbeiderminnene for å se hva tidligere industriarbeidere selv har fortalt. Til tross for at det riktignok er vanskelig å finne beretninger om konkrete sikkerhetstiltak, har vi sett at flere arbeidere forteller at fabrikkarbeidet opplevdes som trygt, og at større arbeidsulykker forekom sjeldent. Det er i den forbindelse vanskelig å tenke seg at industribarna i utstrakt grad likte å arbeide, om arbeidsmiljøet hadde blitt oppfattet som såpass dårlig som Bull gir inntrykk av at det var. Vi bør naturlig nok ta høyde for at det var enkelte forskjeller på dette punktet mellom

de ulike næringene, men det generelle fraværet av protester og reaksjoner fra industriarbeidernes side bør kunne tolkes som et uttrykk for at arbeidsmiljøet og sikkerheten på arbeidsplassen av overraskende mange ble oppfattet som relativt bra, sett med datidens øyne.

Til tross for at det som nevnt er vanskelig å finne eksempler på konkrete sikkerhetstiltak iverksatt av fabrikkere, finner vi flere eksempler på andre arbeidsmiljø- og velferdstiltak iverksatt av private aktører i forkant av fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven. Når det gjelder tiltak knyttet til en bedring av arbeidsmiljøet i fabrikkene har vi blant annet sett at fabrikkbygninger ble konstruert med tanke på å slippe inn mest mulig dagslys, og at de i tillegg ble utstyrt med dampvarmesystemer. Slike tiltak var utvilsomt viktige for å bedre arbeidsmiljøet, selv om ønsket om å effektivisere produksjonen også spilte en rolle. Dersom vi går til forhold utenfor selve fabrikkrommet har vi sett at etableringen av de private sykekassene var av stor betydning for å bedre industriarbeidernes økonomiske trygghet, og at tradisjonen med slike private hjelpekasser kan spores så langt tilbake som til 1500-tallet. Syke- og begravelsekassene ble ikke bare etablert av industriarbeiderne selv, for også fabrikkere og arbeidsgivere tok ofte initiativet til å opprette hjelpekasser av ulikt slag. I tillegg så vi at flere bedrifter hadde begynt med ulykkesforsikringer flere år før loven om tvungen ulykkesforsikring kom i 1894. Ved siden av etableringen av slike økonomiske sikkerhetstiltak som bidro til en økt beskyttelse av industriarbeiderne, er det verdt å fremheve at de private velferdstiltakene hadde et enda større omfang. Spesielt gjenspeiles dette i byggingen av arbeiderboliger og tilbudet om gratis eller rimelig losji for mange industriarbeidere. Med tanke på boligenes relativt beskjedne størrelse og at boligene gjerne var tett befolket kan det diskuteres i hvilken grad dette kan anses som et velferdstiltak. Likevel har jeg argumentert for at dette i stor grad bør anses som et viktig velferdstiltak i privat regi, nettopp fordi de private aktørene ved å bygge boliger tok på seg en oppgave som staten så langt ikke hadde vist nevneverdig interesse for å løse.

Ved å se nærmere på to utvalgte kjente bedrifter i norsk sammenheng, Modum Blaafarveværk og Hjula Væveri, fant vi ytterligere uttrykk for private velferdstiltak. For Blaafarveværket sin del var det spesielt interessant å se vurderingene som ble gjort av den tyske bergmesteren Karl Friedrich Böbert, som i 1820-årene slo fast at det var nødvendig å iverksette tiltak for å bedre arbeidsforholdene for guttene som arbeidet ved verket, da måten arbeidet hittil hadde foregått på var svært uheldig for de unge arbeidernes helse. I tillegg hadde eierne av Blaafarveværket

sørget for et på mange måter omfattende velferdssystem med tilbud om gratis bolig, en etablert legeordning, og det var lange tradisjoner med egen bedriftssykekasse. Angående Hjula Væveri var det først og fremst tilknytningen til ulykkesforsikringselskapet Sigyn som var av spesiell interesse, nettopp fordi det bidrar til å forsterke inntrykket av at de private aktørene i stor grad tok arbeidernes velferd på alvor før utviklingen av det nye lovverket. I likhet med Blaafarveværket sørget også grunnleggeren av Hjula Væveri, Halvor Schou, for byggingen av arbeiderboliger i en tid der dette var etterspurt. Det bør understrekes at fabrikkernes motiver for å iverksette slike tiltak ikke har vært gjenstand for nærmere undersøkelser i denne oppgaven. Det er nærliggende å tenke at de private tiltakene som vist til over til en viss grad skyldtes profitt hensyn, men jeg mener også vi finner tegn på en oppriktig bekymring knyttet til industriarbeidernes velferd.

Konklusjon og videre forskning

Med bakgrunn i funnene gjort i oppgaven, mener jeg vi har godt grunnlag for avslutningsvis å hevde at hypotesen formulert innledningsvis kan bekreftes. Vi har sett at private aktører og det private velferdsengasjementet i stor grad bidro til den økte beskyttelsen av norske industriarbeidere på 1800-tallet. Denne forståelsen har blitt forsterket ved å undersøke det statlige engasjementet og de statlige tiltakene, altså fabrikktilsynsloven og ulykkesforsikringsloven, nærmere. Når det gjelder statens rolle er denne riktignok åpenbar, spesielt med Arbeiderkommisjonens arbeid tatt i betraktning. Den nye arbeidervernlovgivningens betydning på sikt bør heller ikke undervurderes. Samtidig har vi sett en svært tvetydig holdning fra statens side, der det også var stor motstand mot strengere reguleringer av forholdene i industrien. Denne motstanden og uenigheten resulterte som vist i lange lovprosesser som drøydte over flere år, samt mindre omfattende lover enn i utgangspunktet. I praksis vil det innebære at det i lang tid var opp til private aktører å sørge for industriarbeidernes velferd, og vi har kunnet slå fast at dette faktisk skjedde gjennom en rekke initiativer. Sigurd Griegs påstand om at fabrikkene ”lot all ting skure” frem til 1892, kan kanskje sies å stemme når det gjelder omfanget av det industrielle barnearbeidet, men det er på ingen måte en påstand som står like sterkt når vi undersøker flere av de andre aspektene ved industriarbeidernes arbeids- og levekår frem til 1890-årene. Under arbeidet med oppgaven har jeg kommet over flere interessante sidespor som tematisk har ligget utenfor oppgavens omfang, men som det kunne vært spennende å undersøke nærmere. Om jeg skal trekke fram noen perspektiver det kunne vært interessant å se på i forlengelsen av denne oppgaven, vil det for eksempel være å gå mer i dybden på bakgrunnen for de private

aktørenes engasjement. Hva slags motiver og hensyn kan forklare deres handlinger? Dette vil man muligens kunne få svar på ved å undersøke private bedriftsarkiver i enda større grad enn det som har latt seg gjøre under arbeidet med denne oppgaven.

KILDER OG LITTERATUR

LITTERATUR

AGERHOLT, Anna Caspari. *Den norske kvinnebevegelses historie*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1973

BERG, Paal. *Arbeidsrett*. Oslo: Norli 1930

BJØRNSEN, Øyvind. *100 år for bedre arbeidsmiljø: 1893-1993: arbeidstilsynet 100 år*. Oslo: Tiden 1993

BRULAND, Kristine. *Levevilkår under det industrielle gjennombrudd*. Oslo: Universitetet i Oslo 1992

BULL, Edvard. *Arbeiderklassen blir til: 1850-1900*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1985

BULL, Edvard. *Arbeiderklassen i norsk historie*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1947

BULL, Edvard. *Arbeidervern gjennom 60 år*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1953

BULL, Edvard. *Arbeidsmiljø under det industrielle gjennombrudd: tre industristrøk*. Oslo: Universitetsforlaget 1958

BULL, Edvard. "Barn i industriarbeid" i Bjarne Hodne og Sølvi Sogner (red.) *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*. Oslo: Universitetsforlaget 1984

FASTING, Mathilde, Marius Doksheim og Eirik Vatnøy. *Den norske velferden*. Oslo: Civita 2011

FUGLUM, Per. "Norge i støpeskjeen 1884-1920" i Knut Mykland (red.) *Norges Historie Bind 12*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag 1978

- GAARD, Evy Helen, i Jan Eivind Myhre og Jan Sigurd Østberg (red.). *Mennesker i Kristiania. Sosialhistorisk søkelys på 1800-tallet*. Oslo: Universitetsforlaget 1979
- GRIEG, Sigurd. *Norsk Tekstil (bind 1)*. Oslo: Johan Grundt Tanum 1948
- GRIEG, Sigurd. *Norsk Tekstil (bind 2)*. Oslo: Johan Grundt Tanum 1950
- HAGEMANN, Gro. *Særbeskyttelse av kvinner – arbeidervern eller diskriminering?*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1973
- HODNE, Bjarne. ”Barndomsminner” i Bjarne Hodne og Sølvi Sogner (red.). *Barn av sin tid: fra norske barns historie*. Oslo: Universitetsforlaget 1985
- HOEL, Kari. *Fabrikk og bolig ved Akerselva: et industrimiljø på 1800-tallet*. Oslo: Norsk teknisk museum 1982
- HOEL, Marit. *Den kvinnelige arbeiderklassen*. Oslo: Universitetsforlaget 1983
- HUNSTADBRÅTEN, Kai. *Blaafarveværket: bergverk, mennesker og miljø*. Drammen: Brakar AS 1997
- IBSEN, Hilde. *Mellom profitt og moral: bedriftsvelferd ved A/S Freia Sjokoladefabrikk, Tiedemanns Tobaksfabrik og Christiania Portland Cementfabrik A/S 1910-1970*. Oslo 1995
- JAKHELLN, Henning. *Oversikt over arbeidsretten (4. utgave)*. Oslo: N. W. Damm & Søn 2006
- KJELDSTADLI, Knut. ”„Arbeider, bonde, våre hære...” Arbeiderpartiet og bøndene 1930-1939”, i *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie nr. 2/1978*
(http://www.arbark.no/eldok/Arbeiderhistorie1978_2.pdf)
- KJELDSTADLI, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var*. Oslo: Universitetsforlaget 1999

LORENTZEN, Håkon. *Moraldannende kretsløp: stat, samfunn og sivil engasjement*. Oslo: Abstrakt forlag 2007

MIKKELSEN, Per i Francis Sejersted og Arnljot Strømme Svendsen (red.). *Blader av tobakkens historie. J. L. Tiedemanns Tobaksfabrik 1778-1978*. Oslo: Gyldendal 1978

MOEN, Eli. 'Rift om brødet'? *Arbeiderne ved Modum Blåfarveverk 1822 – 1848*. Hovedoppgave i historie. Universitetet i Oslo 1984.

MYHRE, Jan Eivind. *Historie – en introduksjon til grunnlagsproblemer*. Oslo: Pax forlag 2014

MYHRE, Jan Eivind. *Oslo Bys Historie Bind 3 – Hovedstaden Christiania: fra 1814-1900*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag 1990

MYHRE, Jan Eivind. *Sagene – en arbeiderforstad befolkes 1801-1875*. Oslo: Universitetsforlaget 1978

NISSEN, Bernt A.. *Gunnar Knudsen*, Oslo: Aschehoug 1957

SCHRUMPF, Ellen. *Barnearbeid – plikt eller privilegium?: barnearbeid og oppvekst i to norske industrisamfunn i perioden 1850-1910*. Kristiansand: Høyskoleforlaget 1997

SCHRUMPF, Ellen. "From full-time to part-time: working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century" i Ning de Coninck-Smith, Bengt Sandin og Ellen Schrupf (red.) *Industrious Children. Work and Childhood in the Nordic Countries 1850-1990*. Odense: Odense University Press 1997

SEIP, Anne Lise. *Sosialhjelpstaten blir til – norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1994

SEJERSTED, Francis. *Den vanskelige frihet: Norge 1814-1850*. Oslo: Pax 2001

SKJØNSBERG, Kari. *Fernanda Nissen*. Oslo: Tiden 1978

STEINSVIK, Tone Sinding. *Koboltgruvene og Blaafarveværket: en del av den store verden*. Vikersund: Stiftelsen Modums Blaafarveværk 2000

SÆTHER, Per. *Modum Blaafarveverk, et verkssamfunn i 1830 – 40 årene*. Magistergradsavhandling i etnologi. Universitetet i Oslo 1976

WIG, Kjell Arnljot. *Eventyret om Blaafarveværket*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1995

ØSTERUD, Øyvind. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse (4. utgave)*. Oslo: Universitetsforlaget 2007

STORTINGSARKIVET

Arbeiderkommissionens Indstilling I: *Forslag til Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m. v. og Lov om Arbeidstidens Begrænsning i forskjellige Virksomheder, der ikke omfattes af foranførte Lovforslag med Motiver* (1888). Se Oth. Prp. No. 8. (1890). Om Udfærdigelse af Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m. v.

Arbeiderkommissionens Indstilling III. *Forslag til Lov om Ulykkesforsikring for Arbeidere I Fabriker m. v. med motiver og I Bilag*. Kristiania: Det Mallingske Bogtrykkeri 1890

Dokument Nr. 46 (1891). *Diskussion i det medicinske Selskab angaaende Forslag til Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabrikker*. Fra Næringskomiteen Nr 2. Oslo: Næringskomiteen, 1891

Dokument Nr. 111. (1893). *Fra Næringskomiteen nr. 2. Ang. Lov om Ulykkesforsikring for Arbeidere i Fabriker m. v.*

Indst. O. IX. (1891). *Indstilling fra næringskomiteen nr. 2 angaaende udfærdigelse af en lov om tilsyn med arbeide i fabriker m. v. samt ang. forslag til lov om arbeidstidens begrænsning i forskjellige virksomheder, der ikke omfattes af førstnævnte lov*. (Oth. prp. nr. 24, 1891, dok. nr. 7 og 105, 1890, dok. nr. 46 og 71, 1891).

Indst. O. No. (1894). *Indstilling fra Komiteen for sociale Spørgsmaal angaaende den kongelige Proposition til Lov om Arbejderes Sygeforsikring m. v.* (Oth. Prp. No. 23 1893)

Indst. O. VI. (1892). *Indstilling fra Næringskomiteen nr. 2 angaaende Udfærdigelse af en Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m. v.* (Oth. Prp. No. 26)

Indst. O. X. (1894). *Indstilling fra Komiteen for sociale Spørgsmaal angaaende Forslag til Lov om Ulykkesforsikring for arbeidere i Fabrikker m. v.* (Dok. No. 111 for 1893)

Lov om sykeforsikring av 18. september 1909: med tillægslov av 1. april 1911. Kristiania: Grøndahl 1912

Helse- og omsorgsdepartementet. Proposisjon 90 L ”Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)”. Del 1, 4.1. 2010-2011. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop-90-l-20102011/id638503/?docId=PRP201020110090000DDDEPIS&ch=1&q=> (Oppsøkt 15.05.2014)

NOU 2008: 11. ”Yrkessykdommer — Yrkessykdomsutvalgets utredning av hvilke sykdommer som bør kunne godkjennes som yrkessykdom”. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2008-11/id520857/?docId=NOU200820080011000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=2> (Oppsøkt 24.04.2015)

NORSK TEKNISK MUSEUM

Arkiv: Hjula Væveri. Db – L0126, ”Legeerklæring, forsikringer ”Sigyn” 1889”.

MODUM BLAAFARVEVÆRK

Arkiv: Karl Friedrich Böbert. ”Hauptberichte”.

Har fått dette dokumentet tilsendt som pdf-fil på mail av Sverre Følstad ved Blaafarveværket.

BYMUSEET I OSLO

Norsk Folkemuseums arbeiderminner (forkortet NFA). Arbeiderminner innsamlet av Norsk folkemuseum i regi av Edvard Bull i perioden 1950 – 1962. Befinner seg i dag på Bymuseet:

Frithjof Olsen. Født 1881. Langaard NFA 640

Julie Hellström. Født 1879. Langaard NFA 368

Jørgen Kristiansen. Født 1883. Carl Olsen NFA 893

Sigvarda Olsen. Langaard NFA 706

INTERNETTKILDER

BERG, Ole T., og Aksel Braanen Sterri. *Liberalisme*. Store norske leksikon.

<https://snl.no/liberalisme> Sist endret 06.06.2014. (Oppsøkt 16.04.2015)

DAMSLORA, Svein. *Marius Jantzen*. Norsk biografisk leksikon. Sist endret 15.02.2009.

https://nbl.snl.no/Marius_Jantzen (Oppsøkt 20.05.2014)

DOLVEN, Arne S. *Laug*. Store norske leksikon. Publisert og sist endret 14.02.2009.

<https://snl.no/laug> (Oppsøkt 24.04.2015)

HOLMBOE, Haakon. *Navigasjonsakten*. Store norske leksikon.

<https://snl.no/Navigasjonsakten> Sist endret 14.2.2009. (Oppsøkt 11.04.2015)

KJELDSTADLI, Knut. *Oluf Onsum*. Norsk biografisk leksikon.

https://nbl.snl.no/Oluf_Onsum Publisert 13.02.2009 (Oppsøkt 14.10.2014)

LIE, Einar. *Jacob Mohn*. Norsk biografisk leksikon. Publisert 13.02.2009.

https://nbl.snl.no/Jakob_Mohn (Oppsøkt 08.02.2014)

MORTENSEN, Gro-Anita. *Fabrikktilsynsloven av 1892*.

<http://kildenett.no/portal/artikler/2007/fabrikktilsynsloven>. (Oppsøkt 13.03.2014)

REISEGG, Øyvind, Ole B. Hovind og Lise Kjølørød. *Sosiale forhold i Norge*. Store norske leksikon. https://snl.no/Sosiale_forhold_i_Norge Sist endret 7.06.2013. (Oppsøkt 15.05.2014)

TOLGENSBAKK, Ida. *Bruksskole* <http://lokalhistoriewiki.no/index.php/Bruksskole>. Sist endret 6.04.2011 (Oppsøkt 25.02.2014)

WERGELAND, Ebba, og Steinar Westin. ”Svekket arbeidervern bør bekymre legestanden”. Kronikk i *Tidsskrift for Den norske legeforening* (nr. 11 – 3. juni 2004). <http://tidsskriftet.no/article/1028603/-fn1028704-6> (Oppsøkt 02.09.2014)

WOLD, Dag, Den norske forsikringsforening. *Sigyn*. Publisert 13.10.2011. Sist endret 21.09.2013 <http://www.forsikringsforeningen.no/sigyn-2/> (Oppsøkt 3.11.2014)