

Even Klemmetsrud

"En død lov"

Stortingets behandling av alderstrygden i perioden 1918-1923

Masteroppgave i i historie - femårig lektorutdanning
Veileder: Pål Thonstad Sandvik
Januar 2022

Even Klemmetsrud

"En død lov"

Stortingets behandling av alderstrygden i perioden
1918-1923

Masteroppgave i i historie - femårig lektorutdanning
Veileder: Pål Thonstad Sandvik
Januar 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for moderne samfunnshistorie



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Norsk alderstrygd hadde blitt jobbet med sporadisk siden 1844 og ble vedtatt i 1923. I denne perioden ble ulike forslag til en trygd fremmet for Stortinget, men man klarte ikke å komme til en enighet over finansieringen. Da loven ble vedtatt i 1923 valgte man å ta i bruk et skattesystem for å finansiere trygden.

Loven ble endelig gjennomført med dette systemet på grunn av forskjellige faktorer. Først den økonomiske krisen landet entret i 1920. På grunn av dette sløyfet man uføretrygden fra loven, noe som gjorde det mer smakelig for de borgerlige på grunn av de mindre kostnadene dette ville medføre.

Dette kombinert med kostnadene i ett innskuddssystem førte til at Høyre endret sin mening og gikk over til ett skattesystem. Dette la grunnlaget for en politisk koalisjon bestående av Høyre, Arbeiderpartiet og Sosialdemokratene som voterte i gjennom loven med et skattesystem. Til tross for at loven var vedtatt ble den ikke satt til verks på grunn av statens skrøpelig finanser i 1923.

Abstract

The idea of a Norwegian state retirement pension had been worked on sporadically since 1844 and was passed in 1923. In this period, various proposals for a social security were submitted to the national assembly, but no the different political parties could not reach an agreement on how to fund a pension. When the law was passed in 1923 it was decided that a tax system should be used to in the financing.

The law was finally passed with the tax system due to various factors. Firstly, the economic crisis that the country entered in 1920. Due to this, the disability part of the law was removed, which made the law more palatable for the conservative parties due to the smaller costs this would entail.

This, combined with the larger costs in a deposit system, led the Conservative party to change their position and switch to a single tax system. This laid the foundation for a political alliance consisting of the Conservatives, The Labour Party and the Social Democrats which eventually approved the law with funding based on a tax system. Despite the law being approved it was not implemented because of Norway's financial situation in 1923

Forord

En stor takk for at denne oppgaven kom i havn rettes til Pål Thonstad Sandvik som har overgått enhver stillingsbeskrivelse av det man kan forvente fra en veileder. Med ærlige tilbakemeldinger og gode innspill som har han bidratt til å forme oppgaven som ligger foran dere i dag.

En stor takk rettes og til alle de som har lest i gjennom utallige utkast og gitt tilbakemeldinger samt lest korrektur på oppgaven.

Trondheim, 14. Mai 2022

Even Klemmetsrud

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1. INNLEDNING.....	1
1.2 TIDLIGERE FORSKNING	2
1.3 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSING	4
1.5 KILDER	5
1.6 RELEVANS FOR LEKTORYRKET	6
1.7 OPPGAVENS OPPBYGNING.....	6
KAPITTEL 2. HISTORISK BAKGRUNN FOR ALDERSTRYGDEN	8
2.1 ULYKKESFORSIKRINGSLOVEN.....	8
2.2 SYKEFORSIKRINGSLOVEN	9
2.3 ARBEIDSLEDIGHETSFORSIKRINGEN	12
2.4 TJENESTEPENSJONSORDNINGER	13
2.5 ARBEIDET MED ALDERSTRYGDEN	13
KAPITTEL 3. ARBEIDET MED LOVEN I PERIODEN 1918-1922.....	17
3.1 KNUDSEN REGJERINGENS FORSLAG TIL UFØRHETS OG ALDERSTRYGD ETTER INNSKUDDSSYSTEMET.....	17
3.2 UFØRHETS- OG ALDERSTRYGD ETTER SKATTESYSTEMET: FOLKEPENSIJONKOMITEENS INNSTILLING.....	20
3.3 LANDETS ØKONOMISKE TILSTAND	23
3.4 UFØREPENSJONEN FJERNES - ALDERSPENSJON ETTER SKATTESYSTEMET	24
3.5 SAKENS BEHANDLING PÅ STORTINGET 1921	28
3.6 STORTINGSVALGET 1921	29
3.7 KOMMUNESTYRENEs UTTALELSER OM DE FORELIGGENDE FORSLAGENE.....	30
3.8 VENSTRES FORSLAG PÅ EN ALDERSTRYGD FINANSIERT AV INNSKUDDSSYSTEMET	31
3.9 SAMMENLIGNING AV FORSLAGENE	34
3.10 OPPSUMMERING.....	36
KAPITTEL 4. TRYGDENS BEHANDLING I STORTINGET	38

4.1 SOSIALKOMITEENS INNSTILLING OG DET POLITISKE LANDSKAPET I 1923	38
4.1.1 Sosialkomiteens medlemmer	39
4.1.2 Komiteens fellesbemerkninger	39
4.1.3 Flertallets bemerkninger og forslag	40
4.1.4 Mindretallets bemerkninger og forslag.....	42
4.2 ODELSTINGSDEBATT	44
4.2.1 Forsøk på å utsette alderstrygden	44
4.2.2 Skattesystem eller innskuddssystem?	47
4.2.3 Skulle lovbeslutningen oversendes Lagtinget?	55
4.3 LAGTINGSDEBATT	56
4.4 OPPSUMMERING	59
KAPITTEL 5. KONKLUSJONER.....	61
5.1 OPPSUMMERING	61
5.2 BELYSNING AV HOVEDSPØRSMÅL.....	62
5.3 SLUTTORD: "EN DØD LOV"	64
LITTERATURLISTE.....	65
INNSTILLINGER OG ODELSTINGSPROPOSISJONER	67
STORTINGSREFERAT	68

Kapittel 1. Innledning

Alderstrygden ble først foreslått i Stortinget i 1844. Trygden ble da presentert som en tvungen forsikring for de fattige. Forslaget ble nedstemt, men spørsmålet ble ikke borte fra offentligheten.¹ Hvis man på dette tidspunktet ikke hadde familie eller økonomiske midler i alderdommen måtte man gå til fattigkassen for å forsørges. I tillegg til at det medførte store utgifter for det offentlige. Dette førte til det større ønsket om å erstatte ordningen med en trygd. Til tross for dette ble ikke alderstrygden vedtatt i Stortinget de neste tiårene. Ulike forslag ble fremmet basert på forskjellige forsikringsprinsipper, men alle disse ble nedstemt. Saken stanset opp under første verdenskrig, men i 1918 kom saken igjen på den politiske dagsorden da regjeringen Knudsen la frem en proposisjon om alders- og uføretrygd. Dette ledet frem til stortingsvedtaket om alderstrygd i 1923.

I en større sosialpolitisk sammenheng var spørsmålet om alderstrygd ett av mange spørsmål som ble utredet i perioden fra 1844 og frem til 1923. Parallelt med dette var det en større utvikling hvor forskjellige trygdeordninger ble innført. I utarbeidelsen av disse trygdene sto bondeinteressene svært sentralt. For bøndene var fattigkassen tradisjonelt en utgiftspost for å ta vare på arbeiderne. Kunne man erstatte denne utgiften med en forsikring kunne man spare penger og det ville ha en oppdragende effekt på arbeiderklassen. Denne tanken appellerte også til de borgerlige klassene i det norske samfunnet. Disse felles interessene endte i ulykkesforsikringen i 1894 som regnes som den første norske trygdeloven. Denne ble etterfulgt av en annen stor trygd i 1909 med

¹ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. 1994: 148

sykeforsikringen. Begge disse var et resultat av arbeidet til Arbeiderkommisjonen av 1885 som ble nedsatt av Johan Sverdrups regjering for å hjelpe de fattige i samfunnet.² Kommisjonen klarte derimot ikke å komme til en løsning for alderstrygd og dette ble overlatt til nye komiteer før loven ble stemt i gjennom Stortinget i 1923. Denne oppgaven har som mål å diskutere alderstrygden fra 1923. Vi skal følge stortingsbehandlingen fra 1918 til 1923. Hvilke spørsmål var det størst politisk uenighet om og hvorfor endte man opp med et skattefinansiert opplegg for trygden?

1.2 Tidligere forskning

For generell politiske utvikling har Aschehougs Norgeshistorie og Cappelens Norgeshistorie blitt tatt i bruk. Fra Aschehougs bind 12, *Klassekamp og felleskap 1920-1945* av Edvard Bull og fra Cappelen bind 10, *Et splittet samfunn* av Knut Kjeldstadli.³ Bare ut i fra titlene på verkene kan man se at disse har vært essensielle for å gi ett innblikk i den konfliktfylte politiske situasjonen Norge opplevde i mellomkrigstiden. Dette har vært viktig for å lettere forstå perspektivene som de forskjellige politikerne presenterte i Stortingsdebatten.

For den økonomiske situasjon landet befant seg i perioden 1918-1923 har Pål Thonstad Sandviks bok *Nasjonens velstand* blitt tatt i bruk.⁴

² Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. Langsomt ble landet et velferdssamfunn 1994: 29

³ Bull, E. Norges Historie – 13. 1978. Kjeldstadli, K. Aschehougs Norges Historie – 10. 1996

⁴ Sandvik, P. T. *Nasjonens velstand*. 2018: 176

Dette for å kunne få ett innblikk i det økonomiske grunnlaget som ville bli en stor del av debatten når alderstrygden ble debattert på Stortinget i 1918-1923.

Det finnes flere verk som undersøker den norske sosialpolitikken og som har vært sentrale for oppgaven. De viktigste av disse har vært «Langsomt ble landet et velferdssamfunn – trygdens historie 1894-1994» av Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth, Francis Sejersteds «Sosialdemokratiets tidsalder – Norge og Sverige i det 20. Århundre, Anne-Lise Seips «Sosialhjelpsstaten blir til» og Harald Espelis ”Pensjonsløftet”.⁵ I disse tre bøkene blir trygdeordninger undersøkt og egne underkapitler har blitt viet til alderstrygden. I disse blir de ulike politiske aktørene og deres motiver for loven undersøkt. Et likhetstrekk i verkene presentasjon av trygden er at motivene for hvorfor man valgte et skattesystem til å finansiere loven er lite omtalt og det er dette denne oppgaven vil undersøke dypere.

Av disse tre bøkene er det Anne-Lise Seip som gjør den grundigste undersøkelsen av alderstrygden. Hun tar for seg forhistorien og hvorfor de tidligere forslagene ikke ble vedtatt i Stortinget. Hun gjør også en kort gjennomgang av de ulike forslagene som ble lagt frem i perioden 1918-1923, og hvordan de ulike partiene stilte seg til disse. Når det gjelder Bjørnson og Haavet blir alderstrygden fra 1923 undersøkt i konteksten av den endelige loven som ble gjennomført i 1936. Disse beskrivelsene har vært viktige fordi de har gitt ett innblikk i hvordan den demokratiske prosessen har fungert for å vedta tidligere trygdeordningene. Noe som vil

⁵ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. Sejersted, F. *Sosialdemokratiets tidsalder*, 2013. Seip, A. L. *Sosialhjelpsstaten blir til*. 1994. Espeli, H. *Pensjonsløftet*. 2017

gjøre det lettere å forstå den parlamentariske prosessen for alderstrygden.

For å få en forståelse av de ulike politiske aktørene i Norge har flere verk vært relevante. For arbeiderbevegelsen har bind 3 av verket ”Arbeiderbevegelsens historie i Norge” vært verdifull.⁶ Her blir arbeiderbevegelsen i årene 1920-1935 undersøkt og spesielt fokuset på partisplittene har vært relevante for denne oppgaven. Da det gjelder de borgerlige i denne perioden har bind 2 av Rolf Danielsens *Høyres Historie* vært viktig for å forstå deres politiske standpunkt.⁷ Den har også vært svært viktig for å forstå sosialpolitikken Høyre forsøkte å føre i denne perioden. I tillegg har Rune Slagstads *De nasjonale strateger* og Per Fuglums *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20* vært viktige for ett innblikk i Venstres rolle på dette tidspunktet.⁸

1.3 Problemstilling og avgrensning

Denne oppgaven drøfter Stortingets arbeid med lovfesting av alderstrygd 1918-1923. Tre spørsmål vil særlig bli belyst: 1) Hva var de viktigste argumentene for henholdsvis en forsikringsfinansiert og en skattefinansiert alderstrygd? 2) Hvorfor gikk Høyre og de to arbeiderpartiene inn for en skattefinansiert modell? 3) Hvorfor ble loven vedtatt i 1923, men iverksettelsen utsatt på ubestemt tid?

Denne oppgaven er begrenset i tidsperioden fra 1918 frem til 1923. Med unntak av ett blikk tilbake på de tidligere trygdeordningene som blir

⁶ Maurseth, P, *Arbeiderbevegelsens Historie i Norge* – 3. 1987

⁷ Danielsen, R. *Høyres Historie* 2. 1984

⁸ Slagstad, R, *De nasjonale strateger*. 2015

presentert i kapittel 2. Med å ta i bruk tidsperioden 1918-1923 kan man undersøke de sentrale forslagene som skulle ende i det endelige lovutkastet og belyse dypere hvorfor ett skattesystem ble valgt som finansiering. Det er dette denne oppgaven forsøker å undersøke.

1.5 Kilder

Denne oppgaven er bygget på primærkilder hentet fra offentlige arkiver. Primært har proposisjoner, stortingsinnstillinger, og referater fra stortingsmøtene blitt tatt i bruk. Proposisjonene inneholder grundige utredninger og begrunnelser for regjeringens forslag.

Proposisjonene ble behandlet av stortingets sosialkomite. Denne komiteens arbeid munnet ut i en såkalt innstilling. Disse innstillingene er viktige kilder til politisk historie. Innstillingene viser hvordan regjeringens proposisjoner ble mottatt av stortinget og gir innsikt i de ulike politiske partienes standpunkt i de aktuelle sakene. De viser hvilke spørsmål det hersket enighet om og hva man var uenige om.

Proposisjonene og innstillingene ble deretter behandlet av Stortingets to kamre, Odelstinget og Lagtinget. Stortingsdebattene er preget av en noe friere form enn proposisjonene og komiteinnstillingene. Det lå i sakens natur at debattene ofte kom til å dreie seg mye om de mest kontroversielle spørsmålene.

I tillegg til primærkildene støtter oppgaven seg på de tidligere verkene som er nevnt ovenfor. Disse har gitt ett overblikk og hjulpet i avgjørelsen av sentrale perioder og momenter for at alderstrygden ble vedtatt. I oppgaven kommer jeg til å ta i bruk de noen av de samme primærkildene som Seip, Bjørnson og Haavet tok i bruk i sine beskrivelser av trygden, men her vil fokuset være på oppgavens problemstilling.

1.6 Relevans for lektoryrket

Denne oppgaven handler om ett element i utbyggingen av den norske velferdsstaten, noe som gir ett innblikk i hvordan det norske demokratiet fungerer i praksis. Et tema som er høyst relevant med tanke på den retningen historiefaget beveger seg. Ved å da peke til sentrale velferdsordninger og deres forhistorie kan man lettere kontekstualisere historie for elevene.

Ved å undersøke dette temaet nærmere har jeg også fått en større innsikt i fortiden til ulike velferdsordninger og dette vil gjøre det lettere for meg å ta i bruk dette i historieundervisningen.

1.7 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av tre forskjellige deler. Først ett bakgrunnskapittel som tar for seg de ulike sentrale trygdeordningene som ble innført i Norge før alderstrygden. Undersøkelsen i denne delen er å få ett innblikk i hvor alderstrygden passer inn i rekken av forskjellige trygdeordninger. I tillegg til å se hvilke debattspørsmål som skulle gjenta seg da alderstrygden skulle gjennom Stortinget.

Dette blir etterfulgt av det første hovedkapittelet hvor lovens forarbeider og den politiske konteksten som Norge befant seg i blir undersøkt. Her blir politikken til de sentrale partiene og den økonomiske situasjonen i Norge analysert for å få et bedre grunnlag til å forstå den politiske debatten som foregikk under sakens behandling.

I oppgavens andre hoveddel blir arbeidet med loven på Stortinget i 1923 gjennomgått nærmere. Ved å gjøre dette får man ett innblikk i sakens

sentrale spørsmål, og hvordan de ulike partiene stilte seg til valg av finansieringssystem.

Kapittel 2. Historisk bakgrunn for alderstrygden

2.1 Ulykkesforsikringsloven

I andre halvdel av 1800-tallet oppsto det nye tanker om sosialt ansvar, risiko og sosiale retter i Europa.⁹ Disse ideene førte til lover for å beskytte arbeiderene i tilfelle ulykke i flere europeiske land. Norge fulgte denne utviklingen i 1895 da ”Lov om Ulykkesforsikring for Arbeidere i Fabriker m.v” ble vedtatt.¹⁰ Denne loven var dels et resultat av den europeiske debatten rundt arbeideres sikkerhet og dels et resultat av innsatsen til Arbeiderkommisjonen som ble nedsatt av Stortinget i 1885.

Arbeiderkommisjonen ble opprettet fordi regjeringen så det som nødvendig med klare linjer som definerte arbeidsgiveres ansvar ved ulykker. Med inspirasjon fra tysk lovgivning anbefalte kommisjonen støtte ved arbeidsulykker, uavhengig om arbeidsgiveren hadde skyld i ulykken eller ikke. Tidligere fikk arbeidere bare erstatning hvis arbeidsgiveren hadde forårsaket ulykken. Arbeiderkommisjonen så på det som nødvendig å utvide dette ansvaret, og inspirasjon ble hentet fra Tyskland. Etter den tyske modellen kunne man som skadet arbeidstaker få støtte uavhengig om arbeidsgiver hadde opptrådd uaktsomt eller ikke.¹¹

Det ble også foreslått forsikringstvang for de arbeiderne som falt inn under loven. Dette ble foreslått av to grunner. Den første var for å unngå tilfeller hvor arbeidere måtte gå til sak mot arbeidsgiver for å få erstatning.

⁹ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn.* 1994: 37

¹⁰ Ibid 1994: 37

¹¹ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn.:* 39-40

Den andre var at arbeidsgiveren fikk en fast forutsigbar utgift å forholde seg til. Arbeiderkommisjonen anbefalte å avgrense loven til å bare dekke bergverks-, jernbane-, og industriarbeidere. De mer tradisjonelle håndverks- og landbrukssyrkene ble ikke sett på som like farefulle som industriarbeid og trengte derfor ikke en forsikring.

Loven ble forhindret av departementet uttalelse om at en offentlig ulykkesforsikring ville være uheldig å innføre da prinsippene for en invalideforsikring ikke var vedtatt. En større invalideforsikring, hvor man inkluderte ulykkesforsikring, ville spare arbeidsgiveren for utgifter. På grunn av dette ville Høyre regjeringen vente med å vedta ulykkesforsikringsloven. Til tross for dette ble ulykkesforsikringen gjennomført, mye på grunn av sosialkomiteens formann Gunnar Knudsens innsats.¹²

2.2 Sykeforsikringsloven

Den neste sentrale velferdsordningen som ble innført var sykeforsikringsloven. Forsikringen var inspirert av de norske sykekassene. I disse var ideen at de betalende medlemmene hjalp hverandre i ulykkessituasjoner. Etter 1850 økte antallet på disse kassene i byene, med medlemmer fra flere samfunnslag. Disse sykekassene var enten tvungne eller frie. Tvungne kasser eksisterte i bedrifter hvor arbeidsgiveren påla dette ovenfor de ansatte. I motsetning til de frie kassene som var dannet av arbeiderne og sjeldent medlemmene ga langvarig støtte. I de fleste tilfeller var det bare dagpenger og noe assistanse til lege og medisin. Støtten var og

¹² Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn.*: 41-45

bare for kortvarig sykdom. Dette for å unngå at de økonomiske ressursene til kassene ble spist opp.¹³

På bakgrunn av dette startet arbeidet med en sykeforsikringslov av Arbeiderkommisjonen i 1885. Da kommisjonen begynte arbeidet ble det regnet ut at en tiendedel av arbeiderne sto oppført i private sykekasser. Disse sparte både landet for utgifter og seg selv for skammen ved å motta fattighjelp. De potensielle utgiftene man kunne spare ved å få med de resterende arbeiderne i en forsikring ble inspirasjonen for trygden. Kommisjonen så og på sykeforsikringen som den første skanse i et sosialforsikringssystem. Det var her den forsikrede skulle få utbetalinger først. Enten om det var en sykdom eller en ulykke som hadde forårsaket mangelen på arbeidsevne.¹⁴

Med lovarbeidet oppsto det en debatt rundt hvilken modell man skulle følge for forsikringen. Skulle det være frivillig? Eller skulle det være en offentlig sykeforsikring? Hvis man ville forsikre de fleste arbeiderne ville man måtte følge en obligatorisk forsikringsordning, og arbeidet ble etter hvert dominert av denne ideen. Dette var basert på tanken om at sykeforsikringen kunne fungere som et fundament for andre trygdeordninger, og det var viktig denne var helt sikker. Blant kommisjonens medlemmer var det og en liten tro på at arbeiderklassene ville klare å gjennomføre arbeidet som var nødvendig i de frivillige kassene.¹⁵

¹³ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn.*: 55-56

¹⁴ Seip, A. L. *Sosialhjelpstaten blir til.* 1994: 96

¹⁵ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn.* 1994: 55-57

I finansieringen av forsikringen kom spørsmålet over hvem som skulle stå for utgiftene opp. Skulle de forsikrede selv stå for betalingen, med et rent forsikringsprinsipp? Eller skulle det gis tilskudd fra staten og arbeidsgiverne? Til slutt falt man ned på en kombinert finansiering mellom fire aktører. Den forsikrede skulle finansiere 60 prosent, staten 20 prosent, kommunene 10 prosent og arbeidsgiveren 10 prosent. Staten skulle bidra fordi dette ville fremme selvhjelp og folkeoppdragelsen. På grunn av forsikringen ble det forutsett at kommunene ville få mindre fattigutgifter. Ergo måtte de og bidra i finansieringen. Også arbeidsgiverne ble trukket inn fordi det ble hevdet at disse ville spare store utlegg da forsikringen ble innført.¹⁶

Loven møtte på stor motstand fra bøndene og arbeiderne da den gikk inn i sluttbehandlinger i 1906. Bondeinteressene var på dette tidspunktet sentrert rundt offentlig sparing og var på grunn av økonomisk krise ikke interessert i kostbare reformer. I Venstre ville man også heller fokusere på en invalide- og alderdomsforsikring som ville dekke hele folket. Ikke bare de få som ville være dekket av sykeforsikringen. Bøndene og distriktene ville da heller ikke måtte betale arbeiderne som befant seg primært i byene.¹⁷

Det endelige utkastet ble vedtatt i 1909. Etter Sosialkomiteen tok opp igjen spørsmålet i 1906. Deres lovforslag utelot tradisjonelle næringsområder som landbruk og fiske på grunn av at ansettelsesforholdene der ikke var like fastsatt. Uten en fast arbeidsgiver som betalte inn forsikringspremier var det vanskelig å dekke dem med

¹⁶ Seip, A. L. *Sosialhjelpstaten blir til*. 1994: 102-103

¹⁷ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. 1994: 60

forsikringen. Arbeiderkommisjonen fastslo også at den offentlige sykeforsikringen bare skulle tilby sykepenger for å dekke inntektstap. De frivillige sykekassene skulle ikke legges ned. Man vil heller oppfordre folk til å melde seg inn i disse.¹⁸

2.3 Arbeidsledighetsforsikringen

Arbeidsledighetsforsikringen ble utarbeidet samtidig som sykeforsikringen. Her skilte Norge seg ut fra andre europeiske land som begynte å innføre frivillig arbeidsledighetsforsikring i årene rett før og etter første verdenskrig. Norge var tidligere ute og så tidlig som 1906 ble en midlertidig lov om stats og kommunebidrag til arbeidsledighetskassene innført. Årsakene til at Norge fikk en arbeidsledighetsforsikring så tidlig begynte med at arbeidsløsheten økte i perioden 1899 til 1905. Dette førte til at arbeiderbevegelsen og sosialdemokratene begynte å jobbe for en offentlig støtte til arbeidsledighetskassene. Da de fikk dette gjennomført i 1906 ble det bestemt en frivillig ordning i motsetning til den obligatoriske ulykkesforsikringen.¹⁹ Selv om loven egentlig skulle være midlertidig ble den forlenget flere ganger og fikk flere endringer så sent som 1918.²⁰

¹⁸ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn* 1994.: 61

¹⁹ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn* 1994: 83-84

²⁰ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn* 1994: 93

2.4 Tjenestepensjonsordninger

I perioden omkring 1900 hadde også offentlige og privat arbeidsgivere utarbeidet pensjonsordninger for sine ansatte. En av de største blant disse var Statens Pensjonskasse som først ble startet i 1814, og som ble utvidet i 1917.²¹ Motivasjonen for denne utvidelsen var flerfoldig. I følge finansministeren var hensikten å gi staten mulighet til å erstatte de eldre tjenestemennene med yngre krefter. Det som argumenterte mot dette var hvor omfattende pensjonsordningen skulle vise seg å være. Ordningen besto av en kombinert alders-, uføre- og etterlattepensjon, og var meget god i forhold til andre norske forsikringer. På dette tidspunktet kunne man ikke engang få denne forsikringskombinasjonen privat siden det ville medføre en for stor risiko for de private forsikringsaktørene.²²

2.5 Arbeidet med alderstrygden

Mens disse andre velferdsordningene kom til Norge var også ideen om en norsk alderstrygd som nevnt blitt jobbet med sporadisk siden 1844. Året det første forslaget for en aldersforsikring ble fremmet for Stortinget.

Det var flere årsaker til at en alderstrygd ble foreslått. Først at det ble sett på som det neste steget i ivaretagelsen av de gamle og trengende. Der man tidligere hadde sendt de eldre som ikke kunne forsørge seg selv på omgang mellom gårder trengte man nå en mer moderne løsning. Før alderstrygden måtte man gå til fattigkassen hvis man ikke kunne forsørge

²¹ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn* 1994: 153

²² Espeli, H. *Pensjonsløftet*. 2017: 107-108

seg selv og dermed miste anseelse. På grunn av dette var det en frykt for å overdra verdier til den neste generasjonen. Alderstrygden ble derfor sett på som en nyttig løsning. Den ble og sett på som et steg i moderniseringen. Med større avstander mellom generasjoner og en endring i familiegenerasjoner trengte man nye løsninger.²³

Det første forslaget på dette kom som nevnt i 1844. Her var ideen at arbeiderene måtte betale en tvungen aldersforsikring, men saken ble fort henlagt. I perioden etter dette kom det andre forslag til en aldersforsikring hvor innbyggerne betalte inn for alderdommen. Disse forslagene besto av såkalte selvhjelpskasser. Først i 1873 da sjømannsforeningene ville ha dette for sjøfolket, og i 1891 da Venstre fremmet ideen om selvhjelpskasser for arbeidere. Her ville staten komme med et visst tilskudd og arbeidsgiverne måtte også bidra ved å øke de daglige lønnene. Flere forslag ble fremmet i de neste årene, men ingen ble vedtatt. Arbeiderkommisjonen var delt og de kom heller ikke til en endelig løsning. Alderstrygden ble nok en gang sett på i 1906 da regjeringen Michelsen opprettet en komite som skulle undersøke muligheten for en universell folkeforsikring. Her klarte heller ikke de ulike partene å komme til enighet over finansieringen. Uenigheten stammet fra ideen over hvordan man skulle foreta en utjevning mellom de ulike inntektsgruppene.²⁴

Da debattene foregikk på Stortinget ble flere av kommunene utålmodige. Det begynte derfor å komme lokale alderstrygder enkelte steder. Den fremste av disse var Oslostrygden som kom i 1917. Her hadde man ikke ulike verdighetsvurderinger for utbetaling som var normen i

²³: Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. 1994: 142-145

²⁴ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn* 1994: 148-151

andre kommunale alderstrygder. I trygden var det også ett brudd med forsørgelsesplikten barn hadde ovenfor eldre foreldre da den skulle gjelde uavhengig av inntekten til barna. Ved å fjerne disse kriteriene ble Oslostrygden sett på som et moderne alternativ og ble en inspirasjon for utredningen av en nasjonal modell.²⁵

Arbeidet som fulgte endte med en proposisjon til Stortinget av Knudsens andre regjering i 1918. I denne ville man finansiere alderstrygden gjennom et forsikringssystem. Stortinget tok ikke en avgjørelse på dette tidspunktet, og forslaget ble angrepet av sosialistene. Før valget i 1918 hadde disse presentert sitt eget forslag til en behovsprøvd alderstrygd basert på skattesystemet. Arbeiderpartiet var på dette tidspunktet meget radikale og var ikke innstilt på et kompromiss med det borgerlige over spørsmålet. Sosialistene ville heller at det skulle være en utredning av alderstrygd finansiert gjennom skatt som ble lagt fram i 1920.²⁶

Veien til gjennomførelse var unik som Rolf Danielsen skriver i sin bok *Høyres Historie 2 – Borgerlig oppdemningspolitikk*. Tidligere hadde Høyre vært for en forsikringsfinansiert alderstrygd, men sosialminister Odd Kligenberg førte partiet over på et skattebasert system. Alderstrygden ville da ha lavere administrasjonskostnader. Systemet var og foretrukket av sosialistene. I tillegg hadde man fått skilt alderstrygden fra uføretrygden, noe som gjorde loven mer smakelig for Høyre.²⁷ Man fikk da en uvanlig

²⁵ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn* 1994: 153

²⁶ Sejersted, F. *Sosialdemokratiets tidsalder*. 2005: 124-125

²⁷ Danielsen, R. *Høyres Historie 2* 1984: 29

allianse mellom Høyre og sosialistene med front mot Venstre og Bondepartiet.”²⁸

Da forslagene ble stemt over i 1923 var det den skattefinansierte modellen som vant frem.²⁹ Den ble stemt i gjennom av en koalisjon av Arbeiderpartiet, Sosialdemokratene, Høyre og Frisinnede Venstre.³⁰ Det er denne prosessen fra 1918 fram til den endelige avstemmingen i 1923 som vil bli undersøkt nærmere i oppgaven.

²⁸ Danielsen, R. *Høyres Historie 2* 1984: 28

²⁹ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. 1994: 152

³⁰ Danielsen, R. *Høyres Historie – 2*. 1984: 29

Kapittel 3. Arbeidet med loven i perioden 1918-1922

Oppgavens undersøkelse av alderstrygdens vei gjennom Stortinget kommer i dette kapittelet til å omfatte perioden 1918 frem til 1922. Dette skal gjøres ved å først se på Knudsen regjeringens forslag til uførhets og alderstrygd. Dette blir etterfulgt av en undersøkelse over de neste forslagene til alderstrygden. Ved å utforske hvordan de ulike utkastene til trygden ble bearbeidet over tid får man ett større innblikk i den parlamentariske prosessen som førte til at trygden endelig ble vedtatt. Det vil også være en undersøkelse av de sentrale politiske hendelsene som påvirket utformingen av de forskjellige lovutkastene.

3.1 Knudsen regjeringens forslag til uførhets og alderstrygd etter innskuddssystemet

Det første forslaget ble fremmet av Knudsen regjeringen og var påvirket av høykonjunkturen landet opplevde under krigen.³¹ Dette førte til at forsikringsforslaget ble mer omfattende enn i senere utkast, men dette vil undersøkes nærmere senere i oppgaven.

Proposisjonen kom fra Gunnar Knudsens andre regjering og ble lagt frem før valget i 1918.³² Knudsen hadde tidligere uttalt det var de sosiale spørsmålene i samfunnet som hadde ført han inn i politikken og hadde en aktiv rolle som sosialpolitisk reformer. Hans tankegang bak statens rolle i sosialpolitikken var at den primært skulle være en inspirasjon og kontrollør. Det skulle ikke være en redistribusjon av ressurser for å løse sosiale

³¹ Sandvik, P. T. *Nasjonens velstand*. 2018: 176

³² Sosialdepartementet. Ot. prp. nr. 11. "Om uførhets- og alderstrygd for det norske folk." 1918

problemer. Staten skulle heller sørge for et minstemål av trygghet for befolkningen, men ansvaret lå på den enkelte borger.³³ Tanker som gjenspeiles i det foreslåtte innskuddssystemet i proposisjonen.

Proposisjonen var som nevnt bygd på et innskuddssystem. I et slikt system ville de nødvendige pensjonsmidlene bli innhentet ved tvungne innskudd. Disse ville deretter bli oppspart og forrentet for å dekke de pensjonene som ville måtte utbetales i fremtiden. Angående trygdens omfang argumenterte proposisjonen for at trygden skulle dekke hele det norske folk. Prinsipielt skulle det ikke være visse sosiale eller økonomiske klasser som ikke skulle betale.

Trygden skulle gi ytelser i form av uførepensjon og alderspensjon. I proposisjonen ble finansieringen også diskutert. Utgiftene skulle dekkes med en kombinasjon av innskudd og bidrag fra det private, kommunen og staten.

Staten skulle dekke trygdens underskudd ved igangsettelse. Dette underskuddet ville skapes på grunn av de eldre årsklassene som også skulle dekkes av trygden uten å ha gjort nevneverdige innskudd. I denne proposisjonen var dette underskuddet beregnet til 87,8 millioner årlig.³⁴ En stor sum med tanke på de årlige statsutgiftene på 619 millioner (1918).³⁵

I proposisjonen ble det og gjort en beregning på pensjonen størrelse. Her var ideen at pensjonen skulle bestå av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Tilleggspensjonen skulle gis til de minst velstående som

³³ Fuglum, P. *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20*. 1989: 174

³⁴ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. "Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 1-2

³⁵ SSB. *Den Norske Statskassens Finanser - I Budgettårene 1913/14 - 1932/33*. 1932: 2

ikke kunne overleve på avkastningen fra egne innskudd. Dette tilskuddet skulle finansieres med en ordning hvor en del av innskuddene til de med høyere inntekt gikk til de mindre velstående.

Da det gjaldt administreringen skulle dette gjennomføres av forskjellige statlige organer. Det skulle først være en avgjørelse i den trygdes hjemkommune hvor det skulle bli avgjort om man var kvalifisert for trygd. I tillegg ville ligningsnemnda måtte gjøre en utregning av de trygdede sin inntekt for å avgjøre innskudd. Det skulle dessuten opprettes et nasjonalt trygdestyre. Det skulle være ansvarlig for å forvalte trygdens midler, behandle pensjonssaker og gjennomføre inspeksjoner.³⁶

Da forslaget ble presentert for Stortinget i juni 1918 ble det ikke vedtatt, men heller bestemt at man skulle gjøre en utredning av et skattebasert system. I valgkampen senere på året ble proposisjonen angrepet av sosialistene som mente at forslaget var vanskelig å innføre i praksis. På grunn av dette la de frem et forslag de selv hadde utarbeidet basert på skattesystemet. Dette hadde fordeler som appellerte til den borgerlige fløy med inkludering av de eldre fra igangsettelsen og mindre utgifter.³⁷ To faktorer som skulle vise seg å bli toneangivende da den endelige loven ble debattert i Stortinget.

³⁶ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede socialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 2-4

³⁷ Seip, A. L. *Sosialhjelpstaten blir til*. 1994: 275-276

3.2 Uførhets- og alderstrygd etter skattesystemet: Folkepensjonskomiteens innstilling

Den neste undersøkelsen om en potensiell uførhets- og alderstrygd ble gjort av den såkalte Folkepensjonskomiteen. Komiteen gikk inn for at pensjonene skulle finansieres gjennom skatteinntekter istedenfor innskudd. Komiteen ble nedsatt i august 1919 og leverte sin innstilling i september 1920. Den besto av følgende medlemmer. Formannen var G.H.A Wiesener, byråsjef i Sosialdepartementet, E. Bugge byråsjef i Finansdepartementet, aktuar i forsikringsrådet K. Færden, kontorsjef J. Hjorth, gårdbruker N. Litland, fhv. stortingsmann T. E. Myrvang, aktuar i forsikringsselskapet "Norske liv" N. Solberg, redaksjonssekretær O. H. Tokerud og høyesterettsadvokat E. Stang.³⁸

Da folkepensjonskomiteen ble nedsatt var landet fortsatt styrt av Gunnar Knudsen regjering, men dette skulle endre seg i juni 1920. Regjeringen hadde allerede ved valget i 1918 mistet flertallet i Stortinget. Det skulle vise seg å være begynnelsen på slutten for Knudsen, både som statsminister og sosialpolitisk reformator. Etter valget hadde Venstre kontroll over 2/5 av mandattallet, mens de tidligere hadde kontrollert 3/5. Regjeringen leverte deretter sin avskjedssøknad, men da ingen klar samlingsregjering kunne bli samlet trakk samtlige medlemmer tilbake sine søknader.³⁹ Knudsens tid som statsminister endte sommeren ett år senere

³⁸ Sosialdepartementet. Folkepensjonskomiteen. "Utkast til lov om uførhets- og alderstrygd med motiver" 1919: 4

³⁹ Fuglum, P. *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20*: 1989: 351-358

da regjeringen nok en gang søkte om avskjed. Denne gangen på grunn av manglende støtte for en strengere økonomisk politikk.⁴⁰

To måneder senere da Folkepensjonskomiteen la frem sitt forslag hadde landet fått en ny regjering med Otto B. Halvorsen som statsminister. Halvorsen hadde i likhet med statsministerkollega Knudsen et sterkt ønske om sosialpolitisk reform. For Halvorsen var det et ønske om å føre en reformvennlig politikk. I dette spørsmålet sto han på linje med partikollega Odd Klíngenberg som han utnevnte til sosialminister i begge sine regjeringer. Disse to skulle vise seg å være lederne for hva Danielsen i *Høyres Historie – 2 kalte* "... den sosialreformatiske fløy i Høyre".⁴¹

Det var i dette politiske landskapet forslaget om en alders- og uføretrygd basert på skattesystemet ble lagt frem. Folkepensjonskomiteen begynte forslaget med å konstatere at det var verdiskapende arbeid som finansierte forsikringen uavhengig av om man brukte skatt eller innskudd til forsikringen.⁴² Forskjellen "...angår i virkeligheten kun modaliteter ved en bestemt gren av den hele virksomhet, nemlig ved midlens tilveiebringelse".⁴³ I begge systemene var det de trygdede som dekket midlene.

Da det gjaldt trygdens omfang skulle det vise seg å være ulikheter med Knudsen-regjeringens proposisjon. I Folkepensjonskomiteens

⁴⁰ Fuglum, P. *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20*: 402

⁴¹ Danielsen, R. *Høyres Historie 2* 1984: 37-40

⁴² Seip, A. L. *Sosialhjelpstaten blir til*. 1994: 276

⁴³ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. "Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 4

innstilling var trygdens omfang noe større en den tidligere proposisjonen siden den også ville omfatte levende invalider og eldre.⁴⁴

For trygdens ytelser var det og visse forskjeller i fokusområde mellom proposisjonen og innstillingen. I trygdens ytelser fokuserte folkepensjonskomiteen på familien i stedet for enkeltindividet. Trygden sine hovedytelser skulle i dette tilfellet være invalide- og alderspensjoner. For å få invalidepensjon måtte man her mangle evnen til å forsørge seg selv og tjene inn pensjonsgrunnlaget. De som falt innenfor disse kriteriene skulle få utbetalt en pensjon. For å avgjøre hvorvidt noen var arbeidsuføre skulle det opprettes et invalideråd i deler av landet. Dette skulle ikke gjelde de over 65 år. Her skulle man heller ta i bruk trygdenemnden i bostedskommunen. Aldersgrensen for pensjonen skulle være 70 år.

I begge disse tilfellene var ytelsene basert på et pensjonsgrunnlag. Dette grunnlaget ville variere fra kommune til kommune og skulle bli fastsatt av kommunestyret. I følge innstillingen skulle dette grunnlaget være stort nok til at 60 prosent av grunnlaget skulle være nok til å forsørge den trygdede i ett år uavhengig om de hadde en annen inntekt. Uansett om dette er et enkeltindivid, et ektepar, eller en familie.

Akkurat som i proposisjonen ble et forslag til administrasjon av trygden lagt frem. I dette tilfellet ville det og være trygdenemd og et sentralt trygdestyre. Behandlingen av pensjonssaker ville bli gjort av de enkelte trygdenemdene, men med en ankerett til trygdestyret. Utbetalingsmetoden skulle bli avgjort av de enkelte kommunene. Trygdens midler skulle

⁴⁴ Ibid 1923: 4

forvaltes av trygdestyret og det ble antatt at midlene ville være substansielt større enn ved innskuddsmodellen.⁴⁵

Administrasjonen skulle bestå av tre hovedorganer. Trygdenemnden i hver kommune, et invalideråd som avgjorde hvorvidt noen var uføre og det nasjonale trygdestyret.

I innstillingen ble også finansieringen for trygdens kostnader undersøkt. Her ble det produsert et kostnadsoverslag basert på fire ulike faktorer. Hvilke deler av befolkningen som var pensjonsberettigede, maksimumpensjonens størrelse, pensjonisters forventede inntekter og til slutt forventet dødsrate blant de pensjonerte. Basert på disse faktorene gjorde komiteen en utregning og kom frem til at de årlige utgiftene ville være 96,1 millioner kr. En astronomisk sum med tanke på at statsutgiftene på dette tidspunktet var 648 millioner i året.⁴⁶ For alderstrygden ble en utregning basert på antall pensjonister i hver kommune utarbeidet for å bestemme bidraget.⁴⁷

3.3 Landets økonomiske tilstand

Før de resterende forsikringsforslagene ble presentert for Stortinget forandret Norges økonomiske tilstand seg. Landet entret startfasen i en

⁴⁵ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 5

⁴⁶ SSB. *Den Norske Statskassens Finanser - I Budgettårene 1913/14 - 1932/33*. 1932: 2

⁴⁷ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 7-8

økonomisk krise som skulle ha en påvirkning på både trygdens utforming og igangsettelse.

Landet hadde opplevd høykonjunktur etter krigen, men da den økonomiske oppgangen snudde mot slutten av 1920 hadde det naturlig nok en påvirkning på den norske økonomien. Flere industribedrifter gikk konkurs og den samlede industriproduksjonen ble beregnet til å ha falt med over 30 prosent. Statens politikk i denne perioden gjorde lite for å forebygge krisen. Under den økonomiske oppgangen hadde Stortinget økt den økonomiske støtten til både infrastruktur og sosialpolitiske tiltak. Da økonomien snudde var det derfor store statlige utgifter samtidig som skatteinntektene gikk ned. Statsgjelden økte i perioden og større deler av statsbudsjettet begynte å gå til nedbetalingen. Dette førte til at de borgerlige partiene ville unngå å øke direkte beskatning, da dette ble sett på som økonomisk uheldig. Det ble derfor heller forsøkt å begrense de statlige utgiftene med kutt i infrastrukturen og utsettelse av sosialpolitiske tiltak.⁴⁸ På grunn av dette var det derfor liten vilje til å sette en så kostnadskrevende reform ut i livet.

3.4 Uførepensjonen fjernes - alderspensjon etter skattesystemet

Den neste gangen spørsmålet om alderstrygd dukket opp på Stortinget var 14. Januar 1921 da sosialdepartementet, med Klingenberg som sjef, la frem en ny proposisjon.⁴⁹ En av de største forskjellene var nå at uføretrygden ble fjernet.

⁴⁸ Sandvik, P. T. *Nasjonens velstand*. 2018: 178-179

⁴⁹ Sosialdepartementet. Ot. Med. Nr. 1. ”Om utferdigelse av en lov om alderstrygd”. 1921

Denne avgjørelsen kom fra det faktum at uavhengig av hvilke system man valgte ville en kombinert uføre- og alderstrygd føre til større utgifter. Under datidens økonomiske forhold mente departementet at det ville være uforsvarlig å igangsette en så bred reform. De mente derfor at man heller bare burde gjennomføre alderstrygden, siden størst deler av befolkningen ville få en nytte av den. Departementet kom derfor frem til at alderstrygden burde gjøres obligatorisk og inkludere de eldre årsklasser. Departementet anbefalte og at alderstrygden ble gjennomført ved skattesystemet fra folkepensjonskomiteens innstilling siden dette ville føre til betydelige sparinger i administrasjonskostnader.⁵⁰

Ved å fjerne de uføre ville man kunne redusere kostnadene betraktelig. Dette valget var basert på to faktorer. Bonderepresentantene hadde i lang tid erklært at det var lite interesse for en uføretrygd. I tillegg var flere kommunale alderstrygder allerede innført og dette ble sett på som et tegn at kommunene var mer interessert i alderstrygden. Det var og et håp om at kommunene kunne bære mye av disse utgiftene selv siden flere kommuner allerede hadde innført aldersforsikring.⁵¹

I proposisjonen ble og andre sentrale elementer lagt frem. Først la departementet frem en oversikt over fordelene og ulempene med innskuddsmodellen. Fordelen til innskuddsmodellen var dens psykologiske effekt. Med dette mener departementet at den trygdede ved å gjøre bevisste innskudd fikk en sterkere følelse av selvhjelp og sparsomhet enn med et skattesystem. Innskuddssystemet ville og gjort det lettere å holde de som

⁵⁰ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede socialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 11-13

⁵¹ Seip, A. L. *Sosialhjelpstaten blir til*. 1994: 275-276

ikke fortjente trygd, det vil si de som ikke arbeidet og bidro, unna pensjonsutbetalingene.

Til tross for disse fordelene var det og store ulemper med ett innskuddssystem. Den største blant disse var at man ikke kunne få med de som allerede var uføre eller eldre til å bidra fullt under et slikt system. Hvis man vil ha med de ville det skje med en forsørgelse som gikk på tross av hele systemets prinsipp om selvhjelp. Den nåværende arbeidsstyrken ville få en dobbelbyrde ved å forsørge både fremtidens eldre og de nåværende. En annen ulempe ville være at reglene i et innskuddssystem ville gjøre det vanskelig å ta hensyn til ulike minstebehov blant de trygdede på grunn av forskjellige levevilkår i landet. I tillegg ville en slik ordning gitt lite beskyttelse mot en plutselig nedgang i pengeverdien. Modellen ville også føre til at man trengte et stort administrasjonssystem med påfølgende utgifter.⁵²

Skattesystemet fordeler og ulemper ble og undersøkt. Den første fordelten med skattesystemet var at man i motsetning til ett innskuddssystem kunne inkludere de som allerede var eldre og uføre ved igangsettelsen. Med denne modellen vil man og kunne være mer fleksibel med en tilpasning til ulike grad av uførhet og forskjellige levevilkår i landet. Med et skattesystem ville man og fått en betydelig mindre administrasjon ved å forholde seg til allerede eksisterende kommunale lister over pensjonister. Til tross for disse fordelene hadde skattesystemet også noen ulemper. Det ville ikke ha den samme positive psykologiske effekten som en innskuddsmodell. Med skattesystemet ville det og være vanskelig å holde

⁵² Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 9-10

de som ikke bidro utenfor trygden. Dette ville føre til større utgifter for det offentlige og man ville ikke få spart opp like store mengder kapital som med et innskuddssystem.⁵³

I utformingen av en lov som ekskluderte de uføre ble Folkepensjonkomiteens arbeidet tatt i bruk. Denne komiteens innstilling ble inspirasjonen, men bare de bestemmelsene som omhandlet alderstrygden. Med endringer som en forenkling av både statsbidragsutregningen og i administreringen av trygden. I den nye loven som bare omhandlet alderstrygd ville trygden omfatte alle norsk statsborgere. Trygdens hovedytelse ville være pensjon til de som nådde 70 år.

Angående pensjonsgrunnlaget, som kommunene skulle foreslo, så anbefalte departementet å ta i bruk samme ordning som ble presentert i folkepensjonkomiteens innstilling. Hvor kommunene fastslo et grunnlag hvor 60 prosent av den årlige pensjonen skulle være nok til å forsørge den trygdede i ett helt år. Pensjonsberegningen var også lik som i folkepensjonkomiteens innstilling.

For administrasjon ble det foreslått at trygdenemder i hver kommune skulle opprettes. Ett sentralt trygdestyre ble derimot sett på som lite nødvendig da Sosialdepartementet kunne ta på seg disse oppgavene. Utgiftene ved dette lovforslaget ble anslått til 55,7 millioner kr i året. En substansiell redusering fra de 96,1 millionene som Folkepensjonskomiteen anslo trygden ville koste om man og inkluderte uføre.

⁵³ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 11

Utgiftene mellom stat og kommune skulle deles likt. Bare enkelte kommuner med svakere økonomi og et høyt antall pensjonister kunne få bidrag på over 50 prosent.⁵⁴ Departementet fastslo og at ”da det ikke er avgjort i hvilken utstrekning og på hvilken måte det kan skaffes midler til trygdens gjennomførelse, forelsåes loven først satt i kraft fra den dag Kongen med Stortingets samtykke bestemmer”.⁵⁵

3.5 Sakens behandling på Stortinget 1921

Disse tre forslagene ble behandlet på Stortingets høstsesjon 1921. På dette tidspunktet hadde det vært nok et regjeringsskifte og Otto B. Halvorsens regjering hadde gått av på grunn av et kabinettsspørsmål over skolepolitikken. Venstre tok derfor nok en gang over regjeringsmakten, men overraskende nok nektet Gunnar Knudsen å ta statsministerposten. Valget falt derfor på Otto Blehr som tidligere hadde vært statsminister i 1903.⁵⁶

Under denne sesjonen delte den forsterkede sosialkomiteen seg i et flertall og mindretall. Flertallet besto av følgende representanter Djupvik (V), Hoel (FrV), Høgset (V), Indrehus (V), Sannes (V), Sivertsen (V) og Wegger (H). Mindretallet besto av Morell (H), Berntsen (H), Castberg (AD), Lian (AP) og Magnus Nilsen (AP).⁵⁷

⁵⁴ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 11-13

⁵⁵ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 13

⁵⁶ Bull, E. *Norges Historie* – 13. 1978: 214

⁵⁷ Haffner, V, *Stortinget: 1919-1921*.

Mindretallet i komiteen ville at saken skulle behandles og man skulle ta et valg mellom skatte- og innskuddsystemet.⁵⁸ Dette ble også støttet av Gunnar Knudsen som ville at saken skulle realitetsbehandles.⁵⁹

Flertallets innstilling var at man ikke skulle behandle spørsmålet om alderstrygd i høstsesjonen, men heller henstille til regjeringen om å la kommunene uttale seg om saken. Flertallet ville og utrede hvordan midlene til trygden skulle anskaffes. I tillegg ville de ha en utredning av et system basert på innskuddsmodellen hvis bare alderstrygden skulle vedtas. Dette på grunn av at Stortinget og burde ha dette alternativet utredet med tanke på trygdens påvirkning på nasjonen. Dette forslaget ble vedtatt med 47 mot 40 stemmer.⁶⁰

3.6 Stortingsvalget 1921

Denne avgjørelsen ble etterfulgt av Stortingsvalget i 1921 hvor det skjedde store forandringer i det politiske landskapet. Dette var på grunn av den nye valgordningen som ble innført i perioden 1919-1920. I denne ordningen var det forholdsmessig representasjon i større valgkretser. Dette støttet opp under flerpartisystemet, og ville vise seg å være en ordning som arbeiderbevegelsen vant på.

Med det nye stemmesystemet gikk arbeiderpartiene fra 18 til 37 representanter på Stortinget. Bondepartiet oppsto og i denne perioden og

⁵⁸ Ibid 1923: 14

⁵⁹ Stortingstidende 1921. Forhandlinger i Odelstinget. "13 september – Lov om uførhets- og alderstrygd": 1441

⁶⁰ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. "Innstilling fra den forsterkede socialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd. 1923: 14

hentet velgere hovedsakelig fra Venstre. Dette resulterte i ett fall fra 30 til 20 prosent oppslutning for Venstre ved valget i 1921. Høyre holdt seg noenlunde stabilt og gikk fra 30 til 33 prosent.⁶¹ Regjeringsmakten endret seg ikke og Otto Blehr ble sittende.⁶² Valget fikk en påvirkning på alderstrygden fordi de partiene som var for skattesystemet nå hadde et flertall på Stortinget.

En annen stor politisk hendelse før valget i 1921 var Arbeiderpartiet splittelse. Partiet ble delt i Det Norske Arbeiderpartiet (AP) og Norges Sosialdemokratiske Arbeiderparti (Sos.Dem). Disse fikk tilsammen cirka 30 prosent av stemmene.⁶³ Splittelsen hadde skjedd i kjølvannet av Moskvatesene fra Kominterns andre kongress i 1920 som viste seg å være ødeleggende for den delikate balansen mellom de revolusjonære og sosialdemokratiske delene av partiet.⁶⁴

3.7 Kommunestyrenes uttalelser om de foreliggende forslagene

Til tross for Odelstingets avgjørelse om å la kommune uttale seg om forslagene var det bare 259 av ca. 700 kommunestyre som valgte å gi respons på saken. 161 av disse kommunene var for at trygdeordningen ble gjennomført, men blant disse var det bare 55 som ville ha både uføre- og alderstrygd. 106 kommunestyre ville bare innføre en alderstrygd. Når det gjaldt valg av system ville 145 kommuner ha et skattesystem, mens 70 ville ha et innskuddssystem. Mesteparten av kommunene som svarte ville ha en aldersgrense på 65 år, mens 91 kommuner ville ha en grense på 70 år. Når

⁶¹ Bull, E. *Norges Historie* – 13. 1978: 204-205

⁶² Bull, E. *Norges Historie* – 13. 1978: 214

⁶³ Bull, E. *Norges Historie* – 13. 1978: 194-196

⁶⁴ Maurseth, P, *Arbeiderbevegelsens Historie i Norge* – 3. 1987: 149-152

det gjaldt fordelingen i trygdens utgifter mellom stat og kommune ville halvparten av kommunene at dette skulle deles likt. Den andre halvpart ville ha ett noe større statsbidrag som ofte var på rundt 2/3 deler av pensjonsutgiftene.⁶⁵

3.8 Venstres forslag på en alderstrygd finansiert av innskuddssystemet

Venstregjeringen ville ha en utredning hvordan innskuddssystemet kunne brukes for å finansiere kun en alderstrygd.⁶⁶ Proposisjonen ble fremmet av sosialminister Lars Oftedal. Trygden skulle omfatte alle innbyggerne i landet, med unntak av dem som fylte 70 år eller mer. Disse skulle falle inn under en ordning hvor bidrag fra Invalidefondet skulle gå til kommunale pensjonsordninger. Trygdens hovedytelse skulle være pensjonsutbetalinger til de som fylte 70 år.

Utbetalingene skulle bestå av to ulike typer pensjoner. Grunnpensjonen som skulle være innskudd og renter. Den andre typen var tilleggspensjoner som skulle bestå av offentlige midler som skulle fungere som et tilskudd til grunnpensjon. For innskuddene skulle alle som var trygdede betale fra fylte 16 frem til de var 69 år gamle. Størrelsen på grunnpensjonen kunne på dette tidspunktet ikke fastsettes siden ville bli påvirket av renten og dødeligheten i befolkningen i den første 54 årene med innskudd. Med denne modellen ble det og foreslått at det skulle være

⁶⁵ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede socialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets- og/eller alderstrygd” 1923: 15-17

⁶⁶ Sosialdepartementet. Ot. Med. Nr. 2. ”Om utferdigelse av en lov om alderstrygd”. 1922

tilleggspensjoner. Disse pensjonene kunne man kvalifisere for hvis grunnpensjonen ikke var tilstrekkelige til å forsørge den trygdede og den trygdedes familie. Disse tilleggspensjonene skulle finansieres via offentlige midler.

Denne ordningen ville i følge departementet kombinere fordelene med innskudds- og skattesystemet. I dette systemet ville man kunne få tilpasset pensjonen på basis av familieforhold og ulike levekostnader i forskjellige kommuner. Da overgangstiden frem til alle innbyggerne har betalt alle innskuddene fra 16 til 69 endelig var over var det en antagelse om at grunnpensjonen ville være stor nok til at man kunne leve på den i de billigere regionene av landet. På de dyrere levestedene ville det fortsatt være et behov for tilskudd. Forslaget regnet ut at kostnaden for disse tilleggspensjonene ville være på til sammen 816 millioner kr i overgangsperioden på 80 år. På grunn av dette foreslo departementet å halvere kostnaden ved å kutte den tilleggspensjonen i to for alle de som var over 16 år i 1924.

I denne modellen hadde også kommunene et ansvar for å videreføre innskuddene fra sine innbyggere inn i det så kalte aldersfondet. For administrasjonen i dette systemet ville departementet ikke opprette nye organer. Det ville derfor legge dette under de som allerede var ansvarlige for sykeforsikringen. Hver kommune skulle også utnevne en trygdenemd som skulle ha ansvaret for den kommunale trygdekassen.⁶⁷

I forslaget ble og bidrag til de kommunale pensjonsordningene undersøkt. Siden denne modellen ikke omfattet de som hadde en høyere

⁶⁷ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets- og/eller alderstrygd” 1923: 17-19

alder en 69 år foreslo departementet en måte å delvis hjelpe disse eldre årskullene. Dette skulle gjøres ved å utføre et mindre bidrag fra Invalidefondet til de kommunale alderspensjonene.⁶⁸

Til slutt kom sosialdepartementet med sine bemerkninger angående spørsmålet rundt ett innskudds- eller skattesystem. Her anbefalte departementet at trygden skulle bygges på det foreslåtte innskuddssystem hvor tilleggspensjonene var finansiert av offentlige midler Dette systemet ville være mer fleksibelt i møte med ulik arbeidsevne og regionale levekår. I overgangsperioden ville man måtte halvere tilleggspensjonen, men siden grunnpensjonen ville stige for hvert år ville dette problemet minke i lengden. De som var over 70 år fikk ikke deltatt i dette trygdesystemet, men departementet påpekte at mange av disse allerede er dekket av kommunale ordninger.

Dette innskuddssystemet ville også føre til mindre kostnader enn det foreslåtte skattesystemet fra Ot. med. nr. 1 1921. I skattesystemet var utgiftene beregnet til 56 millioner årlig, mens i dette innskuddssystemet ble utgiftene beregnet til å nå en topp på ca. 28 millioner kroner 25 år etter igangsettelsen.

Til slutt kom sosialdepartementet med sine bemerkninger angående spørsmålet rundt ett innskudds- eller skattesystem. Her anbefalte departementet at trygden skulle bygges på det foreslåtte innskuddssystem hvor tilleggspensjonene var finansiert av offentlige midler Dette systemet ville være mer fleksibelt i møte med ulik arbeidsevne og regionale levekår. I overgangsperioden ville man måtte halvere tilleggspensjonen, men siden

⁶⁸ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets- og/eller alderstrygd” 1923: 21-22

grunnpensjonen ville stige for hvert år ville dette problemet minkes i lengden. De som var over 70 år fikk ikke deltatt i dette trygdesystemet, men departementet påpekte at mange av disse allerede er dekket av kommunale ordninger.

Innskuddene ville bli forvaltet i et fond. Ved å skape dette fondet ville man få kapital til å hjelpe de mindre kommunene som vanligvis hadde problemer med å komme seg inn på lånemarkedet. At flertallet av kommuner ville ha ett skattesystem ble møtt med argumentasjonen om at det i spørringen handlet om et eldre innskuddssystem. Ett system som ville kreve en kostbar og stor administrasjon. I følge departementets ville dette ha vært bestemmende for kommunenes avgjørelser.⁶⁹

3.9 Sammenligning av forslagene

I en sammenligning av de ulike forslagene er det naturlig å undersøke de to siste forslagene hvor bare en alderstrygd blir foreslått. Siden det var i realiteten disse forslagene som skulle diskuteres på Stortinget i 1923. Det er og naturlig å se på de mest sentrale forskjellene i trygdene da det er disse som ble diskutert mest under debatten.

Det som skulle vise seg å være avgjørende var de ulike administrasjonssystemene som ble foreslått. Med skattesystemet ville det være en ganske enkel administrasjon med Sosialdepartementet som ett hovedorgan, og lokale kommunale trygdestyrer. Disse kommunale styrene skulle slå fast et pensjonsgrunnlag i deres kommune, og staten og kommunen skulle dele utgiftene likt.

⁶⁹ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets- og/eller alderstrygd” 1923: 24

I ett innskuddssystem ville administrasjonen være dyrere og mer komplisert. Det skulle skapes et nasjonalt trygdestyre i tillegg til de kommunale. Her var også utarbeidelsen av pensjonene mer komplisert siden de skulle bestå av både grunnpensjoner og tilleggspensjoner. Disse tilleggspensjonene skulle utbetales hvis grunnpensjonen ikke var tilstrekkelig og skulle finansieres av det offentlige. Dette var en stort steg mot skattesystemet, som ville dukke opp i debatten på Stortinget. Ved å innrømme at man ikke kunne ha en forsikring basert på kun innskudd gikk man bort fra Knudsens originale ideal om selvforsørgelse.

I innskuddssystemet ble utgiftene til administrasjonene anslått til å være på cirka 2 millioner kroner i året, mens det med skattesystemet ikke ble anslått ett konkret tall. I stedet ble det regnet med at det ikke ble en stor utgift siden det primært ville være kommunene som krevde inn pengene via skatter.⁷⁰ Det var disse mindre administrasjonsutgiftene som fikk Høyre over på en skattelinje.

Den andre store forskjellen i de to systemene var de forskjellige sosiale områdene man ville fokusere på. For skattesystemet var hovedfokuset på omfordeling av rikdom, som stortingsrepresentant Bergersen (Sos. Dem) senere skulle påpeke ” pengene skal tages der, hvor pengene er.”⁷¹

I innskuddssystemet ville man heller fokusere på folkeoppdragelsen og de positive psykologiske effektene ved ett innskuddssystemet. Her var argumentet at sparesansen blant befolkningen ville øke. I tillegg ville det

⁷⁰ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede socialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd”. 1921: 44

⁷¹ S.tid. O. 1923: 741

være bedre for befolkningen om man finansierte sin egen pensjon direkte og ikke gjennom statlig omfordeling.⁷²

3.10 Oppsummering

Ambisjonene med alderstrygden i 1918 var sterkt preget av den økonomiske oppgangen etter krigen og Gunnar Knudsens tanker rundt sosial reform. Tanken om at staten skulle fungere som en inspirator og kontrollør, ikke en omfordeler av rikdom, sto sentralt i forslaget som ble lagt frem. Dette ga utslag i at man ville finansiere forsikringen gjennom ett innskuddssystem og at man ville inkludere de uføre i trygden. Da den ble lagt frem på Stortinget ble det bestemt at en trygd basert på skattesystemet også skulle utredes.

Dette forslaget ble lagt frem av folkepensjonskomiteen i september 1920, og besto av alders- og uføretrygd hvor man tok i bruk skattesystemet for å finansiere trygden. I dette forslaget ble det lagt vekt på at det uansett var verdiskapende arbeid som skulle finansiere trygden. Det var derfor naturlig å ta i bruk ett skattesystem da dette ville føre til betraktelig mindre administrasjonsutgifter. En ide som den nye statsministeren Otto B. Halvorsen og de borgerlige regjeringspartiene støttet opp under.

Det som skulle ha en stor påvirkning på utviklingen av trygden var den økonomiske krisen som traff landet i slutten av 1920. Etter dette fikk staten et mindre økonomisk handlingsrom og man begynte å kutte i sosialpolitiske tiltak. Det ble derfor for dyrt med en kombinert uføre- og

⁷² Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede socialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd”. 1921: 45

alderstrygd. I det neste forslaget ble det bestemt at uføretrygden skulle fjernes. Man prioriterte alderstrygden fordi større deler av befolkningen ville få nytte av denne.

I de to neste forslagene som ble lagt frem var uføretrygden fjernet, og man undersøkte hvordan man kunne gjennomføre kun en alderstrygd med henholdsvis skatte- og innskuddssystemet. Det var disse to forslagene og deres forskjeller som ble debattert videre på Stortinget i 1923.

Kapittel 4. Trygdens behandling i Stortinget

4.1 Sosialkomiteens innstilling og det politiske landskapet i 1923

Den forsterkede sosialkomiteens innstilling ble ferdig utarbeidet 27. juni 1923 og det er denne som skal undersøkes nærmere i kapittelet. For å undersøke dette må man først ta hensyn til det politiske landskapet på dette tidspunktet. Dette blir etterfulgt av en undersøkelse av debatten i både odels og lagtinget for å se hvilke sentrale spørsmål som dukket opp høsten 1923 og hvor de ulike partiene stilte seg i debatten.

På dette tidspunktet hadde landets politiske ledelse endret seg. Otto B. Halvorsen returnerte til regjeringsmakten i 1923 da Blehr regjeringen gikk av etter å ha blitt nedstemt i å øke hetvinsimporten fra Spania og Portugal. Høyre og Frisinnede Venstre gikk da sammen i en borgerlig samlingsregjering med Halvorsen som statsminister.⁷³

Denne nye regjeringen skulle vise seg å ikke vare lenge da Halvorsen døde i mai 1923, og det store spørsmålet ble hvem skulle ta over statsministerrollen? Det ble etter diskusjon i regjeringspartiene bestemt at Frisinnedes Abraham Berge skulle bli Halvorsens etterfølger.

Berge fikk rollen primært på grunn av sin stilling som finansminister i Halvorsens regjering. Da han tok over finansdepartementet var statens finanser i en dårlig stilling. Dette hadde gitt han en særskilt rolle som leder blant sine kollegaer og det var derfor et naturlig valg at han da tok over som statsminister. Da han tiltrådte som statsminister utalte Berge at regjeringens førsteprioritet ville være å bedre statens økonomi.⁷⁴ Berge hadde altså en svært forskjellig politisk profil fra Halvorsen, og

⁷³ Bull, E. *Norges Historie* – 13. 1978: 214

⁷⁴ Danielsen, R. *Høyres Historie 2* 1984: 110-113

alderstrygden hadde derfor ikke lenger den politiske støtten fra statsministerposten som tidligere. Dette reflekteres i debatten hvor Berge lar Klingenberg kjempe for skattesystemet. Klingenberg var nå leder i den sosialreformatiske fløy i regjeringen.

4.1.1 Sosialkomiteens medlemmer

Stortingets forsterkede sosialkomite som la frem Innst.O.XVII 1923 besto av 12 medlemmer. Komiteens ordinære medlemmer var Belland (V) Bergersen (Sos. Dem), Høgset (BP), Getz (H), Løvenskiold (H), Madsen (AP), Morell (H), Støstad (AP) og Indrehus (V). I tillegg til disse var også komiteen forsterket av Huus (BP) og Ileby (H). Klingenberg hadde tidligere vært medlem, men gikk ut da det skjedde regjeringsskifte. Innstillingen ble utarbeidet i perioden 1922-1923 da medlemmene hadde sine samlede sesjoner.⁷⁵

4.1.2 Komiteens fellesbemerkinger

Komiteen begynte fellesbemerkingene med å fastslå at det bare ville gjennomføres en alderstrygd og ikke en kombinert uføre- og alderstrygd. Komiteen påpekte deretter deres ønske om at Stortinget skulle ta en endelig avgjørelse i forhold til hvorvidt man skal ta i bruk skatt- eller innskuddssystemet. Saken hadde blitt arbeidet med og utredet så lenge at en endelig avgjørelse måtte bli truffet.⁷⁶

⁷⁵ Haffner, & Bjørnstad, K. *Stortinget og statsrådet : 1915-1945* : B. 2 : *De enkelte storting*: Vol. B. 2. 1949: 114

⁷⁶ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. "Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd". 1923: 25

4.1.3 Flertallets bemerkninger og forslag

Flertallet i komiteen besto av medlemmer fra Høyre, AP og Sosial Demokratene. Disse fant vanskelighetene med innskuddssystemet, som ble foreslått i av Venstre regjeringen i Ot. med. nr. 2 for 1922, så uheldige at man ikke ville kunne slutte seg til modellen. Flertallet mente heller at trygdens skulle baseres på skattesystemet. Årsaken var at flere kommuner allerede brukte dette prinsippet for å finansiere kommunale alderspensjoner.

Flertallet tok deretter for seg det de mente var de mest sentrale ulempene med innskuddssystemene som ble foreslått i Ot. prp. nr. 11 for 1918 og Ot. med. nr. 2 for 1922. Flertallet påpekte at begge disse systemene hadde sentrale mangler som ville føre til at de umulig kunne settes ut i praksis. Den første av disse var det store administrative systemet. Det andre var det faktum at man ved å kombinere innskudd med skattefinansierte tilleggspensjoner ga man en stor innrømmelse mot et skattesystem. Da ville de psykologiske fordelene med innskudd falle bort og det ville ikke være like hensiktsmessig å igangsette dette.

Til tross for dette innrømte flertallet at i en kombinert uføre- og alderstrygd kunne ett innskuddssystem ha en viss nytte. Dette på grunn av at hvis man ble ufør så ville man begynne å få umiddelbare utbetalinger og få tilgang på sine innskudd. Flertallet trodde at å betale innskudd hele sitt liv ville føre til en manglende oppslutning blant folket for forsikringen.⁷⁷

⁷⁷ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd”. 1923: 26

Den såkalte dobbeltbelastningen som ville oppstå med et innskuddssystem ble og sett på som en stor ulempe. Man ville måtte forsørge både de gamle og sitt fremtidige selv med innskuddene.⁷⁸ Flertallet la og frem argumentet om at tvungne innskudd kunne gå på bekostning av privat sparing.⁷⁹

Etter å ha lagt fram disse ulempene presenterte flertallet sitt forslag til alderstrygden. Dette begynte med å konstatere at hvis innskuddssystemet som ble fremmet i Ot. med. nr. 2 for 1922 ikke var ønskelig burde man heller gå for flertallets forslag med et skattesystem. Et system som skulle følge hovedtrekkene i Folkepensjonkomiteens forslag, med visse forenklinger, og være den naturlige utviklingen av allerede eksisterende kommunale alderstrygder. Man foreslo i likhet med meddelelsen at loven ikke skulle tre i kraft før Kongen med Stortingets samtykke vedtok dette. Flertallet så på skattesystemet som

Flertallet poengterte og at de kommunale pensjonene var svært populære og det var ingen skam assosiert med å motta disse og at det ikke var en fattighjelp i forkledning. I dette systemet ville hele folket dekkes. Det ville og være en mye enklere administrasjon av trygden med reduserte utgifter. Flertallets utregning av utgiftene ble med skattesystemet beregnet til 60 millioner kroner årlig.⁸⁰

⁷⁸ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd”. 1923: 30

⁷⁹ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd”. 1923: 31

⁸⁰ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd”. 1923: 33-34

4.1.4 Mindretallets bemerkninger og forslag

Mindretallet i komiteen besto av medlemmer fra Venstre og Bondepartiet. Ifølge mindretallet hadde spørsmålet rundt skatte- og innskuddssystemet blitt undersøkt grundig. De ville derfor kort legge fram noen grunnleggende fordeler ved innskuddssystemet.

Den første av disse er ideen om solidaritet og selvhjelp som har blitt nevnt i tidligere proposisjoner og meddelelser, men i innstillingen var argumentasjonen noe annerledes. Mindretallet argumenterte at de forskjellige systemene ville ha ulike styrker og ulemper. I et skattesystem ville man verdsette styrker som en enklere administrasjonen, men mindretallet argumenterte at det var viktigere faktorer å ta hensyn til. Alderstrygden ville være ekstremt omfattende, og det var viktig at denne bidro til å øke samfunnets solidaritetsfølelse. Innskuddssystemet ville gjøre dette fordi borgerne ville da føle at deres direkte innskudd gikk til å ivareta dem selv og andre.

Den andre fordelten var det at ytelsene kunne tilpasses etter innskudd. Det ville være lettere å holde de som ikke bidro utenfor systemet. Noe folkepensjonkomiteens innstilling (se kap. 3) også innrømte.

Mindretallet la også frem fordelene ved sparetvang og kapitalen dette ville oppsamle. Mindretallet mente at tvangsinnskuddene ville føre til en stor kapitaloppsamling som ikke ville skje uten slike innskudd. Denne kapitalen ville være en stor fordel for de mer vanskeligstilte kommunene da fondet ville kunne brukes til å investere i disse.

En annen fordel var at med innskudd ville man ha en pensjonsrett uavhengig av skjønn fra myndighetene. Med dette mente mindretallet at man ved å betale innskudd kunne kreve pensjonen med god samvittighet

etter et langt arbeidsliv.⁸¹ Det ville altså være både en økonomisk og sosial fordel i motsetning til et skattesystem som ville "... være egnet til å forringe sparesansen og arbeidslysten og føre folk op i fristelser som mange i større eller mindre grad vil falle for".⁸²

Mindretallet tok deretter for seg de tre viktigste argumentene mot deres foreslåtte innskuddssystem. Den første av disse omhandlet de større administrasjonskostnadene. Mindretallet var enig i dette, men argumenterte for at dette var et verdig offer med tanke på fordelene. Mindretallet diskuterte også vanskeligheten de eldre årskullene ville medbringe i innskuddssystemet. Her vedgikk også mindretallet at det vil være vanskelig å finne en tilfredsstillende løsning. Problemet ville heldigvis minske over tid når disse årskullene begynte å forsvinne. De ville og få halve tilleggspensjoner som ville ha en viss betydning. For dobbeltbelastningen et innskuddssystem ville innebære, hvor man ville forsørge seg selv i fremtiden og datidens eldre samtidig, var det i følge mindretallet verdt det med tanke på fordelene i systemet.

Det siste motargumentet mindretallet utredet var argumentet om at levealder ville ha en påvirkning på grunnpensjonen. Det ble argumentert for at de fattige ville kunne komme til å betale for de mer velstående. Dette på grunn av at de fattige gjennomsnittlig døde tidligere og ville derfor ikke få like en like lang utbetalingsperiode som de rike. Mindretallet motargumenterte dette med at det ikke fantes noen statistikk i Norge på at

⁸¹ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. "Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd". 1923:41-44

⁸² Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. "Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd". 1923: 44

de mer velstående levde lenger enn de fattige. Det var forskjeller i levealder i forhold til arbeid og sosialpolitiske tiltak hadde hevet gjennomsnittsalderen blant folket.

Etter å ha lagt frem sine bemerkninger presenterte mindretallet sitt forslag til trygden. De ville bruke Venstre regjeringens forslag. med Ot. med. nr. 2 for 1922, som grunnlag for sitt forslag (se kap. 3.8)⁸³

4.2 Odelstingsdebatt

Debatten om alderstrygden i Stortinget gikk i over flere dager hvor de ulike aspektene rundt spørsmålet ble diskutert. Det var tverrpolitisk enighet om at en alderstrygd ville måtte gjennomføres, men spørsmålet om når det skulle vedtas og hvilke system som skulle tas i bruk viste seg å skape mye diskusjon.

Dette underkapittelet vil undersøke debatten i Odelstinget ved å se på de sentrale argumentene som ble fremmet hver dag. På hver av disse dagene var det ofte et spørsmål som ble debattert og votert over. Det skal derfor gjøres en undersøkelse av hovedargumentene til begge sidene hver dag. Alle debattinnleggene vil ikke bli undersøkt da det var en rekke innlegg hvor representanter bare uttalte seg om hvilke system de ville stemme for.

4.2.1 Forsøk på å utsette alderstrygden

Da sosialkomiteens innstilling ble sendt til Stortinget i Juni 1923 var det første spørsmålet hvorvidt saken skulle behandles av årets odelsting. Det

⁸³ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede sosialkomitee om utferdigelse av en lov om uførhets og/eller alderstrygd”. 1923: 45-47

var på dette tidspunktet en uenighet innad i regjeringen mellom Statsminister Berge og sosialminister Klingenberg. Da alderstrygden ble foreslått utsatt støttet Frisinnede dette, men Klingenberg var ikke enig. Klingenberg presiserte at på dette tidspunktet var det bare en prinsippavgjørelse. Klingenberg fikk til slutt overbevist Berge, men forholdet mellom dem ble gradvis forverret. Dette ga utslag i at Klingenberg måtte flere ganger true med å trekke seg ut av regjeringen før loven ble vedtatt.⁸⁴

Henrik Almen (H) begynte debatten den 23. oktober med å argumentere for at spørsmålet om en alderstrygd ikke burde bli debattert i årets Storting. Han begrunnet dette ved å konstatere ”Jeg tror, at utover hele landet, er det ikke det, de venter av dette storting, at det skal vedta nye lover som legger nye byrder og nye baand på borgerne og statsmyndighetene”. Alderstrygden ville være en av de største reformene man kunne gjennomføre, og man burde ikke binde fremtidens borgere til prinsipper som ble utformet i 1923. Det burde heller være en utsettelse fram til man kunne gjennomføre loven økonomisk.⁸⁵

Amelns argumentasjon ble straks møtt med uenighet fra forskjellige kanter. Først fra hans partikollega Morell (H). Morell argumenterte for at det var andre faktorer enn den øyeblikkelige finansielle situasjonen å ta hensyn til. En av disse var det faktum at en rekke kommuner hadde henvendt seg til Stortinget for støtte til deres lokale alderstrygder. Det ville

⁸⁴ Danielsen, R. *Høyres Historie 2* 1984: 127-128

⁸⁵ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “Efterm. 23 oktober – Lov om alderstrygd”: 692

være vanskelig å ta stilling til dette før spørsmålet over hvilke system man skulle anvende ble avgjort.⁸⁶

Denne uenigheten innad i Høyre var et resultat av det nylige skiftet i partiet til skattesystemet. Ved tidligere forslag hadde Høyre støttet et forsikringssystem, men dette endret seg med Odd Klingenberg's innsats for å få partiet over på skattelinjen. Klingenberg hadde støttet forsikringssystemet, men endret mening da han så kostnadene til Venstre sin forsikringsproposisjon. Ved å kvitte seg med uføredelen av loven ville man kunne spare store summer, som appellerte til de borgerlige. At loven bare skulle vedtas i prinsipp og ikke i praksis var trolig og en årsak som overbeviste flertallet av Høyrerepresentantene. Å godta den skattebaserte ordningen var derfor ikke en for stor konsesjon mot arbeiderpartiene, men det var ikke full enighet om dette i de borgerlige partiene. Dette ville dukke opp igjen da spørsmålet ble votert over.⁸⁷

Morell fikk støtte av representanter fra tre ulike partier. Bergersen (Sos. Dem) presiserte at det ville være vanskelig å lage en lov som ikke bant fremtidens borgere. Klingenberg (H) påpekte og at utsettelsen ikke ville være nødvendig da ingen av lovforslagene skulle iverksettes før Kongen med Stortingets samtykke bestemte dette.⁸⁸ Alfred Madsen (AP) mente at å utsette saken ville påvirke verdigheten til Stortinget med tanke på den mengden tid som allerede hadde blitt brukt for å utrede trygden.⁸⁹

⁸⁶ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 23 oktober – Lov om alderstrygd": 693-694

⁸⁷ Danielsen, R. *Høyres Historie* – 2. 1984: 29-30

⁸⁸ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 23 oktober – Lov om alderstrygd": 697-698

⁸⁹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 23 oktober – Lov om alderstrygd": 700

Debatten rundt utsettelsen varte ut dagen den 23 oktober og fortsatte den 26. oktober med at Ameln trakk tilbake sitt forslag om å utsette saken til neste års odelsting.⁹⁰ Derfor begynte debatten rundt hvorvidt komiteflertallets skattesystem eller komitemindretallets innskuddssystem skulle tas i bruk.

4.2.2 Skattesystem eller innskuddssystem?

Debatten den 26. oktober begynte med at ordførerne av flertallet og mindretallet la frem sine forslag til systemvalg. Dette ble fulgt opp av to medlemmer fra flertallet og et medlem fra mindretallet. De fleste av disse er gjengivelser fra deres ulike lovforslag. Disse er tidligere beskrevet (se kap. 3) og blir derfor bare svært kort oppsummert her.

Innlegg for skattesystemet den 26. oktober

Flertallets ordfører Morrell (H) startet debatten. I løpet av sitt innlegg la Morell fram en kort oppsummering av sakens historie før han adresserte hvorfor Høyre ikke ville ha ett innskuddssystem. Til tross for at man kunne tenke seg at dette var nærmere en borgerlig politikk. Han argumenterte for at innskuddssystemet ville føre til en stor administrasjon med påfølgende kostnader og en tvungen sparing kunne føre til en minskning i den private sparingen. I tillegg støttet Høyre skattesystemet da det på dette tidspunkt allerede var innført lokalt i over 100 kommuner. Systemet var derfor allerede testet og man kunne lettere forutse effektene.⁹¹

⁹⁰ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “Efterm. 23 oktober – Lov om alderstrygd”: 709

⁹¹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “Efterm. 26 oktober – Lov om alderstrygd”: 714-715

Den neste representanten som argumenterte for flertallets innstilling var Madsen (AP) som brukte tiden på å poengtere ulempene med innskudd. I følge Madsen ville ikke de daværende eldre få utbytte av en slik ordning og det administrative apparatet ville bli stort. Madsen påpekte og at dødeligheten blant industriarbeidere var blant den øverste prosenten av de ulike samfunnsklassene. Med ett innskuddssystemet kunne det derfor skje at de fattige ville ta vare på de velstående da disse ofte levde lenger.⁹² Solidariteten skulle"... selvfølgelig være en slik solidaritet, at det er de sterke, som støtter de svake og ikke omvendt".⁹³

Det neste medlemmet av flertallet som kom med innlegg i debatten var Bergersen (Sos. Dem). Han brukte tid på å adressere forskjellige kritikkpunkt mot skattesystemet. Først blant disse var ideen at ved skattesystem betalte man ikke for trygden med egne innskudd. Til dette argumenterte Bergersen at det ikke var ett nytt konsept at man finansierte utgifter med et skattesystem," pengene skal tages der, hvor pengene er."⁹⁴ Bergersen påpekte og at mindretallets ide om å slå sammen de to systemene ikke ville være heldig da mange kommuner allerede hadde innført skattesystemet. Siden ingen kommuner hadde et innført et innskuddssystem viste det at det ikke var et behov for å blande systemene.⁹⁵

At Høyre tilsynelatende skulle være såpass enig med de sosialistiske partiene er på dette tidspunktet ikke så overraskende som man

⁹² Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 26 oktober – Lov om alderstrygd": 729-732

⁹³ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 26 oktober – Lov om alderstrygd": 732

⁹⁴ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 26 oktober – Lov om alderstrygd": 741

⁹⁵ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 26 oktober – Lov om alderstrygd": 744

først skulle tenke. Partiet hadde siden 1918 hatt sosiale reformtiltak på partiprogrammet, men hvorvidt disse eksisterte på grunn av reell overbevisning eller opportuniste er åpent for tolkning. I følge Danielsen kunne en av årsakene til reformiveren være at ”...trusselen fra en revolusjonær arbeiderbevegelse gjorde innrømmelser nødvendige.”⁹⁶

På dette tidspunkt ble revolusjonstrusselen tatt på alvor, og det ble utarbeidet to strategier for å møte den. Den ene var å håndtere revolusjonstrusselen med makt om det skulle skje. Den andre var å tilrettelegge for at arbeiderbevegelsens politiske arbeid skulle skje via Stortinget. Det kan være denne andre strategien bidro til at Høyre var enig med arbeiderpartiene rundt dette spørsmålet, og hadde flere sosiale tiltak på partiprogrammet. Dette var nødvendig for å støtte opp under den moderate delen av arbeiderbevegelsen og møte de på den politiske arenaen.⁹⁷

Ideen om at disse reformene og enigheten med sosialistene var rent opportunistisk blir diskutert av Danielsen i *Høyres Historie – 2*. I følge han var ønsket om sosialreform del av en større europeisk etter-krigs bølge, og ikke et rent forsøk på å undergrave arbeiderbevegelsen.⁹⁸

Innlegg for innskuddssystemet den 26. oktober

For innskuddssystemet var det mindretallets ordfører Oftedal som la frem to hovedargumenter. Den første var sparesansen som en innskuddsmodell ville forsterke blant befolkningen. Det ville falle den norske folkesjela mer naturlig å ha et system hvor man forsørget seg selv. Det andre momentet

⁹⁶ Danielsen, R. *Høyres Historie 2*. 1984:34

⁹⁷ Danielsen, R. *Høyres Historie 2* 1984: 15

⁹⁸ Danielsen, R. *Høyres Historie 2* 1984: 34

var det kapitalfondet ett innskuddssystem ville skape og den bistanden man kunne gi med et slikt fond.⁹⁹

I disse argumentene kunne man se hvordan arven etter Gunnar Knudsen hadde påvirket Venstre i sosiale spørsmål. For Knudsen var det, som nevnt tidligere, viktig få gjennomført sosiale reformer. Venstre skulle være et radikalt fremskrittsparti, og dette var essensielt for partiets identitet å ha en aktiv rolle i sosialpolitiske spørsmål.¹⁰⁰ Denne aktive rollen var ikke bare idealistisk motivert, men var og ett verktøy for Venstre i å stå i mot trusselen fra arbeiderbevegelsen.¹⁰¹

Det var og viktig for Knudsen at denne rollen ikke ble for aktiv, og man kan se arven av dette i Venstre sin støtte av innskuddssystemet. I skattesystemet ville man omfordele godene, en politikk Knudsen gikk sterkt i mot. I følge Knudsen skulle statens hovedoppgaver i velferdsordninger være som forvalter og kontrollør, dette ble reflektert i Venstre sitt forslag til innskuddssystemet.¹⁰²

Det neste medlemmet fra mindretallet som kom med innlegg var Huus (BP). Han brukte sitt innlegg på å påpeke at han synes det var merkelig at Morell (H), Madsen (AP) og Bergersen (Sos. Dem), som var fra tre forskjellige partier, var såpass samstemte i sin argumentasjon. Huus brukte deretter resten av sitt innlegg på å legge frem hovedargumentet om at innskuddssystemet ville styrke sparesansen blant befolkningen og at ett

⁹⁹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 26 oktober – Lov om alderstrygd": 729-730

¹⁰⁰ Fuglum, P. *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20*. 1989: 406

¹⁰¹ Fuglum, P. *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20*. 1989: 384

¹⁰² Fuglum, P. *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20*. 1989: 174

skattesystem nødvendigvis ikke vil være noe mer populært blant befolkningen enn et innskuddssystem. Dette var det siste innlegget den 26. oktober og debatten fortsatte neste dag.¹⁰³

Støtte til skattesystemet den 27. oktober

Den neste dagens debatt begynte med innlegg fra Klingenberg (H), Morell (H) og Tønder (AP). I disse innleggene ble de de i stor grad vektlagt like argumenter som i debatten dagen før med et innslag av noen nye punkter.

For Klingenberg og Morell var deres nye argument at valget av finansieringssystem ikke handlet om å legge opp et fond som kunne brukes av det norske folk. Fondet skulle eksistere for å betjene alderstrygden.¹⁰⁴

Kristian Pedersen Tønder (AP) etterfulgte dette med å påpeke hvordan det norske arbeiderparti hadde arbeidet for reform i mange år og at deres grunnide om en reform nå endelig hadde spredd seg til andre partier. Han påpekte og at AP ikke kunne stemme for mindretallets forslag da de fant det meget urimelig å holde de over 70 år unna trygden.¹⁰⁵

Støtte til innskuddssystemet den 27. oktober

I likhet med de som var for skattesystemet ble det og her i stor grad vektlagt like argumenter som i debatten dagen før med et innslag av noen nye punkter. Ett av disse nye punktene kom fra Indrehus (V) som påpekte at det

¹⁰³ Danielsen, R. *Høyres Historie* 2 1984: 34

¹⁰⁴ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “27 oktober – Lov om alderstrygd”: 748-750

¹⁰⁵ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “27 oktober – Lov om alderstrygd”: 779-780

var en død lov de skulle behandle da den ikke kunne gjennomføres med tanke på rikets økonomiske tilstand.¹⁰⁶

Dette ble etterfulgt av representanter fra henholdsvis Bondepartiet og Venstre. Begge disse to la frem lignende argumenter som argumenterte for mindretallets forslag. Hovedsakene i begge disse innleggene var de store fordelene med et kapitalfond som man kunne bruke til å investere innad i landet.¹⁰⁷

Avsluttende argumenter for skattesystemet

Den neste dagen begynte innleggene for skattesystemet med representant Foshaug (Sos. Dem) som presiserte at arbeiderklassen hadde arbeidet for en reform siden 1907 og han argumenterte ”Er det ikke slik at mange fattigfolk, selv om de har smaa skattebeløp dog av sine inntægter maa beskattes og være med og skape grundlaget for det som skal utføres i kommunen”.¹⁰⁸ Et skattesystem ville derfor, i følge han, være like rettferdig som ett innskuddssystem.

Deretter kom representant Madsen (AP) med ett innlegg som angrep mindretallets ordfører Oftedal. Oftedal hadde i sitt tidligere innlegg sagt at administrasjonsutgiftene til innskuddssystemet ville være en produktiv utgift siden det bidro å skape et alderdomsfond. Madsen mente

¹⁰⁶ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “27 oktober – Lov om alderstrygd”: 764

¹⁰⁷ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “27 oktober – Lov om alderstrygd”: 768-771

¹⁰⁸ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “29 oktober – Lov om alderstrygd”: 786

at det ikke var noe logikk i dette da ”Det blir en papirmølle av de aller største, dette innskuddssystemet”.¹⁰⁹

Dette ble etterfulgt av representant Bergersen (Sos. Dem) som brukte en utregning av stemmeantall til å fremme skattesystemet i sitt innlegg. I følge Bergersen fikk de borgerlige, kommunistene og sosialistene, som hadde en alderstrygd basert på skattesystemet på sine partiprogram, cirka 580 000 stemmer. Dette sto i kontrast til Venstre, Bondepartiet og Arbeiderdemokratene, som hadde innskuddssystemet på sine programmer, og fikk 323 000 stemmer. I følge han var det et bevis på at det det norske folk var for skattesystemet.¹¹⁰

Avsluttende argumenter for innskuddssystemet

Oftedal begynte sin argumentasjon med å adressere kritikken som ble rettet mot innskuddssystemet. Han begynte med poenget om at ingen kommune hadde frivillig tatt i bruk innskuddssystemet. I følge Oftedal (V) var dette et ikke-argument siden kommunene ikke kunne påtvinge borgere sine innskudd til slike formål.¹¹¹

Dette ble etterfulgt av representant Blakstad og Mowinckel som viste at det var en splittelse til saken innad i Høyre. I følge disse kunne de ikke stemme for noen av forslagene da man ikke hadde de økonomiske

¹⁰⁹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “29 oktober – Lov om alderstrygd”: 788-790

¹¹⁰ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “29 oktober – Lov om alderstrygd”: 792

¹¹¹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “29 oktober – Lov om alderstrygd”: 784

midlene til å gjennomføre en lov. I tillegg til at det var såpass mange usikre økonomiske faktorer som spilte inn på statens finansielle tilstand.¹¹²

Votering

Etter dette kom representant Nyggard (FrV) med sitt innlegg hvor han fremmer forslaget om at saken ikke skulle behandles av årets odelsting. Dette på grunn av den økonomiske situasjon landet fant seg i på dette tidspunktet.¹¹³

Dette var det siste innlegget av konsekvens før saken gikk til votering. Først ble Nygaards forslag om at lovforslaget ikke skulle behandles av innværende odelsting nedstemt med 21 stemmer for og 90 stemmer i mot.

Deretter ble skatte- og innskuddssystemet votert over. Her ble flertallets forslag om ett skattesystem vedtatt med stemmene til 61 representanter fra partiene Frisinnede Venstre, Høyre, Det norske Arbeiderparti, Norges Sosialdemokratiske Arbeiderparti og Arbeiderdemokratene. 49 representanter stemte imot. Denne politiske alliansen besto i hovedsak av Bondepartiet og Venstre, men det var til sammen 8 representanter fra Høyre og Frisinnede Venstre som stemte i mot forslaget. Disse gikk dermed i mot flertallet i sine egne partier. Etter dette gikk saken tilbake til Sosialkomiteen for tilleggsbehandling. Her gikk flertallet og mindretallet sammen for å drøfte flertallets utkast til en lov om

¹¹² Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "29 oktober – Lov om alderstrygd": 788, 797-798

¹¹³ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "29 oktober – Lov om alderstrygd": 805

alderstrygd.¹¹⁴ Det var resultatet av dette som ble behandlet videre i Stortinget den 26 november.¹¹⁵

4.2.3 Skulle lovbeslutningen oversendes Lagtinget?

Den 26. November begynte behandlingen av Indst. O.XVIII med tillegg i Odelstinget. I løpet av dette møtet ble enkeltparagrafer i loven diskutert og vedtatt, her er det for det meste komiteens forslag som ble vedtatt med enkelte mindre endringer. Fokuset i oppgaven vil derfor heller være på debatten som oppsto over hvorvidt Odelstinget skulle sende lovbeslutningen til Lagtinget.

Debatten begynte etter de ulike paragrafene i loven hadde blitt gjennomgått og det var mindretallets ordfører Oftedal (V) som først kom med innlegg. Oftedal (V) foreslo at loven skulle sendes over til Lagtinget selv om forslaget gikk i mot mindretallets ønsker. Til tross for dette ville Oftedal at den skulle sendes videre fordi en lov som hadde blitt utarbeidet grundig ikke burde stoppes halvveis. Odelstinget ville ikke gjort sin plikt hvis Lagtinget ikke fikk bedømme alderstrygden.¹¹⁶

Ordførerne i både mindre- og flertallet i sosialkomiteen gikk nå inn for oversendelse av loven. Dette var naturlig fra Klingenberg sin side som hadde støttet skattesystemet i lang tid.¹¹⁷ Det var mer overraskende at Oftedal som hadde kjempet for innskuddssystemet, nå var villig til å godta at forslaget med et skattesystem ble oversendt til Lagtinget. Årsaken til at

¹¹⁴ Sosialdepartementet Innst. O. XVIII. ”Tillegg til innst O.XVIII”: 2

¹¹⁵ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “29 oktober – Lov om alderstrygd”: 815

¹¹⁶ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “26 november – Lov om alderstrygd”: 958

¹¹⁷ Ibid 1923: 958

han godtok dette var sannsynligvis hans interesse for sosialreform. På dette tidspunktet hadde han allerede vært sosialminister, og han skulle fremme flere forslag til sosialpolitisk reform. De fleste av disse ble ikke vedtatt, men ble fremmet på slutten av 1940-tallet.¹¹⁸

Egede-Nissen (AP) fortsatte argumentasjonen i en noe mer aggressiv tone. I følge han ville det ”åpne menneskenes øine i dette land for den humbug som drives med den, saa vil det være det, at man nu hindrer denne lovs oversendelse til Lagtinget”.¹¹⁹ I følge Egede-Nissen ville det altså være en skandale om loven ikke ble videresendt.

Oftedal sitt innlegg ble etterfulgt av bondepartirepresentanten Mellbye fastslo at han ikke ville stemme for å oversende lovbeslutningen til Lagtinget. Mellbye var på dette tidspunktet parlamentarisk leder for Bondepartiet.¹²⁰ Han var uenig på grunn av landets økonomiske forhold.

Spørsmålet om oversendelsen ble deretter tatt til votering hvor 79 stemte for og 22 stemte i mot. Blant de 22 som stemte i mot var alle representantene fra Høyre eller Bondepartiet.¹²¹

4.3 Lagtingsdebatt

01/12-1923

I debatten i Lagtinget som begynte 30. november begynte representant Høgset (BP) med å påpeke at” Den sak som vi her har til behandling er

¹¹⁸ Omdal, S.E. *Lars Oftedal* – 2. 2009

¹¹⁹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “26 november – Lov om alderstrygd”: 960

¹²⁰ Rovdal, O. *Johan E Mellbye*. 2009

¹²¹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. “26 november – Lov om alderstrygd”: 960-961

utførlig debattert i Odelstinget”.¹²² Siden oppgaven allerede har referert denne debatten vil det ikke være hensiktsmessig å dekke de delene av Lagtingsdebatten som gjengir de samme momentene som i Odelstinget. Det vil derfor heller være et fokus på de innleggene som fremmet nye momenter i saken og førte spørsmålet om trygd frem til en endelig votering.

Det første viktige innlegget kom fra representant Støstad (AP). Han mente at loven var mangelfull siden den ikke inneholdt en trygd for de uføre, men at han og partiet ville gå med på forslaget for å unngå at hele loven ble kastet. Etter dette adresserte han noen mangler med innskuddssystemet. Det var en urettferdig fordeling av byrdene, administrasjonsutgiftene var store og det ville bli vanskelig å innkreve innskuddene. Her var argumentene på linje med partifeller i Odelstinget.¹²³

Representant Nygaardsvold (AP) kom deretter med sitt innlegg. Han påpekte at Arbeiderpartiet hadde hatt en skattefinansiert folketrygd på sitt partiprogram i lang tid. Han rettet deretter kritikk mot det store administrasjonsapparat i innskuddssystemet.¹²⁴

Også i Lagtinget kunne man se en splid innad i Høyre med representant Olsen Nauen (H) som sa at han ikke kunne stemme for lovbeslutningen på grunn av landets økonomiske situasjon.¹²⁵

Dette innlegget ble fulgt opp av representant Høgset (BP) som presenterte ideen om at innskuddene ikke ville være en stor byrde og at

¹²² Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “Efterm. 30. november – Lov om alderstrygd”: 248

¹²³ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “Efterm. 30. november – Lov om alderstrygd”: 253-254

¹²⁴ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “Efterm. 30. november – Lov om alderstrygd”: 263

¹²⁵ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “Efterm. 30. november – Lov om alderstrygd”: 265-266

motstandere av innskuddssystemet overdrev vanskelighetene med å kreve inn innskuddene. Han påpekte og at saken hadde blitt debattert grundig i Odelstinget og gikk i gjennom de sentrale argumentene for innskuddssystemet. Det vil si hjelp til selvhjelp, landets økonomiske situasjon, og at skattesystemet var mer åpent for misbruk.¹²⁶

Høgset var og aktiv neste dag og kom da med forslaget om å endre Odelstingets beslutning og heller ta i bruk mindretallets innskuddssystem. Dette forslaget falt med 22 mot 16 stemmer. De 16 stemmene besto hovedsakelig av representanter fra Venstre og Bondepartiet med tre representanter fra Høyre som gikk i mot flertallet i sitt eget parti.¹²⁷ Det var også en representant fra Venstre, Bernhard Hanssen, som gikk i mot sitt eget parti og stemte for skattesystemet.¹²⁸

Etter dette kom representant Moseid (BP) med forslaget ”Odelstingets beslutning bifaltes ikke. Det henstilles til Odelstinget at henlægge loven”.¹²⁹ Også her ble forslaget votert med 22 mot 16 stemmer. Stemmefordelingen var her lik som i den forrige voteringen.

¹²⁶ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “Efterm. 30. november – Lov om alderstrygd”: 249-250

¹²⁷ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “1 december – Lov om alderstrygd”: 287

¹²⁸ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “1 december – Lov om alderstrygd”: 295

¹²⁹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “1 december – Lov om alderstrygd”: 295

Lovbeslutningen ble derfor også bifalt av Lagtinget og oversendt til Kongen.¹³⁰ Loven ble deretter endelig sanksjonert den 7 desember.¹³¹

4.4 Oppsummering

Debatten om alderstrygden høsten 1923 begynte med forslag om at man skulle utsette behandlingen av loven til neste års odelsting. Dette ble avvist av representanter fra Høyre, begge arbeiderpartiene samt noen representanter fra Venstre. I følge disse ville utsettelse føre til unødige utgifter og et prestisjetap for Stortinget da man hadde to konkrete forslag på plass. Forslaget om utsettelse ble derfor trukket tilbake.

Da dette var klargjort begynte debatten rundt det som skulle bli hovedspørsmålet, hvilke system skulle man bruke for å finansiere trygden? Argumenter fra begge sider ble lagt frem i løpet av de neste dagene. For de som støttet skattesystemet var det flere hovedargumenter, men de økonomiske faktorene var blant det første som ble trukket frem. Skattesystemet var billigere enn innskudd, noe som appellerte til Høyre. I tillegg var det sosiale faktorer som ble trukket frem. Med ett skattesystem kunne man få inkludert flere, og man fikk omfordelt rikdom fra de fattige til de rike. Dette ble sterkt fremmet av de sosialistiske partiene.

For innskuddssystemet var mye av argumentasjonen sentrert rundt sosiale fordeler. Hvis man tok i bruk dette ville alderstrygden ha en tosidig effekt. Man ville kunne forsørge de eldre i tillegg til at man kunne hjelpe befolkningen med å utvikle sparesansen. Fokuset var på folkeoppdragelsen,

¹³⁰ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. “1 december – Lov om alderstrygd”: 295

¹³¹ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Lagtinget. «Efterm. 11 december”: 1254

ikke hvor store utgiftene ville være. Bortsett fra dette ble det og trukket frem at man ved innskudd kunne skape ett kapitalfond. Dette kunne man da bruke til å investere i vanskeligstilte deler av landet. Dette ble fort angrepet, og for de som var for innskudd var resten av debatten kategorisert av å forsvare angrep på deres forslag. Da de tapte voteringen over dette spørsmålet ble resten av debatten brukt på å hindre at loven ble vedtatt.

Dette skulle vise seg å være nytteløst da loven ble votert gjennom både Odelstinget og Lagtinget, til tross for forsøk på å stoppe den fra både Bondepartiet og Venstre sin side, En lov om alderstrygd var nå endelig vedtatt, fem år etter sluttprosessen begynte i 1918.

Kapittel 5. Konklusjoner

5.1 Oppsummering

Hensikten med denne oppgaven var å undersøke alderstrygdsloven fra 1923 og belyse tre hovedspørsmål 1) Hva var de viktigste argumentene for henholdsvis en forsikringsfinansiert og en skattefinansiert alderstrygd? 2) Hvorfor gikk Høyre og de to arbeiderpartiene inn for en skattefinansiert modell? 3) Hvorfor ble loven vedtatt i 1923, men iverksettelsen ble utsatt på ubestemt tid?

Dette har først blitt gjort ved å undersøke de tidligere velferdsordninger og alderstrygdens forhistorie. Den undersøkelsen har blitt gjort ved å ta i bruk sentrale verk om norsk sosialpolitikk som «Langsomt ble landet et velferdssamfunn – trygdens historie 1894-1994» av Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth, Francis Sejersteds «Sosialdemokratiets tidsalder – Norge og Sverige i det 20. Århundre, Anne-Lise Seips «Sosialhjelpsstaten blir til» og Harald Espelis ”Pensjonsløftet”.¹³² I disse bøkene blir trygdeordninger undersøkt og egne underkapitler har blitt viet til alderstrygden. I de blir de ulike politiske aktørene og deres motiver for loven analysert. Et likhetstrekk i verkene presentasjon av trygden er at motivene for hvorfor man valgte et skattesystem til å finansiere loven er lite omtalt og det er dette denne oppgaven har forsøkt å tilføye til litteraturen

¹³² Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. Sejersted, F. *Sosialdemokratiets tidsalder*, 2013. Seip, A. L. *Sosialhjelpsstaten blir til*. 1994. Espeli, H. *Pensjonsløftet*. 2017

5.2 Belysning av hovedspørsmål

Dette har blitt gjort gjennom belysning av tre hovedspørsmål og det første er: Hva var de viktigste argumentene for henholdsvis en forsikringsfinansiert og skattefinansiert alderstrygd?

Svaret på dette kan man finne i en oppsummering av Stortingsdebatten høsten 1923 hvor de ulike partiene argumenterte for de forskjellige systemene. I løpet av debatten kom noen sentrale punkter opp på hvorfor man burde velge enten innskudd- eller skattesystemet.

Blant tilhengere av innskuddssystemet var det to argumenter som dukket opp flere ganger i debatten. Først at en innskuddsmodell ville øke sparesansen blant befolkningen. Det ville og falle den norske folkesjela mer naturlig å ha et system hvor man forsørget seg selv, og ikke ett hvor man ble forsørget av andre gjennom skatt. Det andre argumentet som ble tatt i bruk ofte i debatten var kapitalfondet ett innskuddssystem ville skape og den bistanden man kunne gi med et slikt fond.

Et av hovedargumentene til skattesystemet var at det ville medføre en mindre administrasjon og mindre kostnader enn i innskuddssystemet. Dette ble naturlig nok sterkt fokusert på av representanter fra Høyre i debatten. Sosialminister Klingenberg brukte spesielt dette til å forklare hvorfor Høyre hadde gått over fra innskudd- til skattesystemet.

Det andre hovedargumentet, som ble fokusert på av arbeiderpartiene, var samfunnssolidaritet. Flere representanter uttalte at arbeiderbevegelsen hadde jobbet for en trygd i mange år og at det solidariske ville være å omfordele utgiftene fra de fattige til de rike. Pengene skulle hentes fra de velstående, og det ville være urettferdig om man krevde inn like store innskudd fra de fattige i samfunnet som de rikeste.

Disse hovedargumentene for skattesystemet gjør det og lettere å undersøke det andre hovedspørsmålet, Hvorfor gikk Høyre og de to arbeiderpartiene sammen for en skattefinansiert modell? For de sosialistiske partiene var det naturlig å støtte skattesystemet på grunn av at det ville omfordele rikdommene fra de fattige til de rike. At Høyre tilsynelatende skulle støtte dette var ikke så overraskende med tanke på de sosiale reformtiltak de hadde hatt på partiprogrammet siden 1918.

En annen grunn til at Høyre kunne ha gått sammen med arbeiderpartiene var frykten for revolusjon. Denne frykten ble møtt med to strategier. Den ene var å håndtere den med makt. Den andre, som kan ha blitt brukt her, var å tilrettelegge for at arbeiderbevegelsens politiske arbeid skulle skje via Stortinget. Det kan være denne andre strategien bidro til at Høyre var enig med arbeiderpartiene rundt dette spørsmålet.¹³³ Det faktum at loven ikke skulle settes ut i praksis kunne og ha gjort det lettere å møte arbeiderbevegelsen i dette tilfellet.

Høyre opplevde og i perioden fra 1918 en reel reformiver som en del av en større europeisk sosialpolitisk etter-krigs bølge, så å være enig med arbeiderbevegelsen på dette spørsmålet var sannsynligvis ikke ren opportuniste. Dette kan man og se i debatten i Stortinget hvor Klingenberg kom med en rekke innlegg som støttet trygden.

Det var denne politiske alliansen som fikk alderstrygden med ett skattesystem vedtatt, samtidig som iverksettelsen av loven ble utsatt på ubestemt tid. Loven ble utsatt på grunn av situasjonen til de statlige finansene. Landet hadde opplevd høykonjunktur etter krigen, men da dette snudde til lavkonjunktur i 1920 hadde det en påvirkning på den norske økonomien og staten satt igjen med store statlige utgifter. Dette førte til at

¹³³ Danielsen, R. *Høyres Historie* 2 1984: 15

statsgjelden økte og større deler av statsbudsjettet gikk til nedbetaling. Det ble derfor gjort kutt i infrastrukturen og sosialpolitiske tiltak ble utsatt. Loven kunne derfor ikke iverksettes selv om den var vedtatt. Dette var og sannsynligvis grunnen til at statsminister Berge ikke argumenterte for reformen i Stortinget. For Berge var regjeringens førsteprioritet å bedre statens økonomi ikke innføre dyre sosialreformer

5.3 Sluttord: "En død lov"

Til tross for at loven nå var vedtatt gikk det 13 år før den endelig ble satt i gang. Representant Indrehus sin uttalelse om "at det er en papirlov vi behandler i dag, det er en død lov nu" skulle vise seg å stemme.¹³⁴ Arbeidet med å sette loven ut i praksis startet ikke før i 1934 da man begynte en utredning for å tilpasse loven fra 1923 til datidens forhold. Dette arbeidet endte i at en lov ble vedtatt i 1936 og satt til verks i 1937.¹³⁵ Det ble gjort endringer i finansieringen, men det var den "døde loven" fra 1923 som fungerte som grunnlaget for den endelige trygden.

¹³⁴ Stortingstidende 1923. Forhandlinger i Odelstinget. "27 oktober – Lov om alderstrygd": 763

¹³⁵ Bjørnson, Ø & Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. 1994: 154

Litteraturliste

Bjørnson, Øyvind, Haavet, I. E., & Egeland, T. (1994). *Langsomt ble landet et velferdssamfunn : trygdens historie 1894-1994* (p. 341). Ad notam Gyldendal.

Bull, E. (1995). *Klassekamp og fellesskap : 1920-1945*: Vol. B. 13 (3. utg., p. 462). Cappelen.

Danielsen. (1984). *Borgerlig oppdemningspolitikk : 1918-1940* (Vol. 2, p. 392). Cappelen.

Espeli, & Statens pensjonskasse. (2017). *Pensjonsløftet : statlige tjenestepensjoner gjennom 200 år* (p. 419). Pax.

Fuglum. (1989). *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20* (p. 478). Tapir.

Haffner, & Bjørnstad, K. (1949). *Stortinget og statsrådet : 1915-1945 : B. 2 : De enkelte storting*: Vol. B. 2 (p. 274). [Aschehoug].

Kjeldstadli, Helle, Bjorli, Helle, Knut, & Bjorli, Trond. (1994). *Et splittet samfunn : 1905-35* (Vol. 10, p. 234). Aschehoug.

Maurseth. (1987). *Gjennom kriser til makt : (1920-1935)* (Vol. 3, p. 616). Tiden

Omdal, S.E. (2009). Lars Oftedal – 2. I *Norsk Biografisk Leksikon*.
[https://nbl.snl.no/Lars Oftedal - 2](https://nbl.snl.no/Lars_Oftedal_-_2)

Rovde, O. (2009). Johan. E. Mellbye. I *Norsk Biografisk leksikon*.
[https://nbl.snl.no/Johan E Mellbye](https://nbl.snl.no/Johan_E_Mellbye)

Sandvik, P. T. (2018). *Nasjonens velstand : Norges økonomiske historie 1800-1940* (p. 278). Fagbokforl.

Seip. (1994). *Sosialhjelpstaten blir til : norsk sosialpolitikk 1740-1920* (2. utg., p. 352). Gyldendal

Sejersted, F. (2013). *Sosialdemokratiets tidsalder : Norge og Sverige i det 20. århundre* ([Rev. utg.], p. 648). Pax.

Slagstad, R. (2015). *De nasjonale strateger* (3. utg., p. 667). Pax.

SSB. *Den Norske Statskassens Finanser - I Budgettårene 1913/14 - 1932/33*. 1932. Aschehoug

Innstillinger og Odelstingsproposisjoner

Sosialdepartementet. Ot. prp. nr. 11. ”Om uførhets- og alderstrygd for det norske folk.” 1918

Sosialdepartementet. Folkepensjonskomiteen. ”Utkast til lov om uførhets- og alderstrygd med motiver” 1919.

Sosialdepartementet. Ot. Med. Nr. 1. ”Om utferdigelse av en lov om alderstrygd”. 1921

Sosialdepartementet. Ot. Med. Nr. 2. ”Om utferdigelse av en lov om alderstrygd”. 1922

Sosialdepartementet. Innst. O. XVIII. ”Innstilling fra den forsterkede socialkomite om utferdigelse av en lov om uførhets – og/eller alderstrygd”. 1923

Stortingsreferat

Stortingstidende. Forhandlinger i Odelstinget. "13 september – Lov om uførhets- og alderstrygd" 1921

Stortingstidende. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 23 oktober – Lov om alderstrygd" 1923

Stortingstidende. Forhandlinger i Odelstinget. "Efterm. 26 oktober – Lov om alderstrygd" 1923

Stortingstidende. Forhandlinger i Odelstinget. "27 oktober – Lov om alderstrygd" 1923

Stortingstidende. Forhandlinger i Odelstinget. "29 oktober – Lov om alderstrygd" 1923

Stortingstidende. Forhandlinger i Odelstinget. "26 november – Lov om alderstrygd" 1923

Stortingstidende. Forhandlinger i Lagtinget. "Efterm. 30. november – Lov om alderstrygd" 1923

Stortingstidende. Forhandlinger i Lagtinget. "1 december – Lov om alderstrygd" 1923

Stortingstidende. Forhandlinger i Lagtinget. "Efterm. 11 december". 1923

