



**Joachim Andreas Bjørndal**

**Bacheloroppgave i historie, vår 2008**

*”Norsk sysselsettingspolitikk ca. 1930-1960”*

**Kurskode: HI 212S 000**

**Emneansvarlig: Svein Olav Lundestad**

**Kandidatnummer: 3**

**Dato: 19/05/2008**

---

**BODØ**

## Innholdsfortegnelse

Innledning .....	side 1.
1. Sysselsettingspolitikken i 1930-årene .....	side 2.
Nødsarbeid og offentlige arbeider .....	side 2.
Arbeidsformidling .....	side 3.
Rasjonering av arbeid .....	side 4.
Krav om en ny politikk .....	side 4.
Ny sysselsettingspolitikk etter 1935? .....	side 6.
2. Krigens betydning for sysselsettingspolitikken .....	side 7.
3. Sysselsettingspolitikken 1945-1960 .....	side 8.
Ny økonomisk styring .....	side 8.
En ny arbeidsmarkedsetat .....	side 9.
Områdeplanlegging og regionalpolitikk .....	side 10.
Forholdet mellom trygd, helse og sysselsettingspolitikk .....	side 10.
4. Konklusjon .....	side 13.
Litteraturliste .....	side 14.
Kilder .....	side 15.

## Innledning

Temaet for denne oppgaven er sysselsettingspolitikken i Norge mellom 1930 og 1960. Hovedsakelig er den en sammenligning av perioden før og etter andre verdenskrig. I løpet av denne perioden skjedde det store endringer i myndighetenes syn på, og deltakelse i, sysselsettingen av den norske arbeidsstyrken. Mitt utgangspunkt er at den høye arbeidsledigheten i mellomkrigstiden banet veien for et nytt styringsparadigme hvor en aktiv statlig sysselsettingspolitikk stod sentralt. Det teoretiske fundamentet for dette ble i stor grad lagt i 1930-årene, videreutviklet under andre verdenskrig og realisert etter 1945. I det siste tiåret før okkupasjonen var de offentlige tiltakene mot arbeidsledigheten preget av gammelt tankegods, økonomiske vanskeligheter og politisk uenighet. Allikevel ble det vedtatt stadig større bevilgninger til bekjempelse av ledigheten. Både krisenes omfang og varighet bidro til politisk og økonomisk nyorientering. Til tross for dette holdt arbeidsledigheten seg på et høyt nivå fram til okkupasjonen. De store endringene lot vente på seg. Etter frigjøringen var både utfordringene og det politiske klimaet forskjellig fra trettiårene. I fellesprogrammet var en av grunnsetningene at alle skulle ha "*rett og plikt til arbeid*".<sup>1</sup> Dette var viktig i gjenreisningen av landet, men regjeringen ønsket ikke bare å føre landet tilbake til tilstanden før krigen. Full sysselsetting ble sett på som en betingelse for å bygge opp den nye velferdsstaten.

---

<sup>1</sup> De politiske partienes samarbeidsprogram for gjenreisningen, 1945.

## 1. Sysselsettingspolitikken i 1930-årene

Da den store depresjonen kastet sine skygger inn over det norske samfunnet i 1931, hadde landet allerede vært gjennom et tiår preget av store økonomiske og sosiale vanskeligheter. I motsetning til mange andre hadde Norge ikke kommet seg skikkelig på fote igjen før verdenskrisen gjorde seg gjeldende. Det som gjorde depresjonen ekstra ille her til lands, var at den føyde seg inn i rekken av flere kriser. Som Knut Kjeldstadli sier *"kom den på toppen av det strie tiåret som nettopp var tilbakelagt"*.<sup>2</sup> Når det gjelder arbeidsledigheten, var den mer eller mindre et kronisk problem i hele perioden 1921-1939 med året 1933, hvor den totale registrerte arbeidsledigheten var over ti prosent, som det verste.<sup>3</sup> Ledigheten på over ti prosent er utregnet etter den totale arbeidsstyrken. Blant enkelte grupper som fagarbeidere var ledigheten mye høyere. Det har vært diskusjoner om hvordan ledigheten bør utregnes, noe som gjør de endelige tallene varierende. Den moderne måten å gjøre det på er å beregne ledigheten i forhold til den totale arbeidsstyrken.<sup>4</sup>

### **Nødsarbeid og offentlige arbeider**

Allerede i fra slutten av 1800-tallet hadde det vært en kjensgjerning at arbeidsledighet var et stadig tilbakevendende problem innenfor det kapitalistiske systemet. Som tiltak for å redusere ledigheten var tildeling av offentlige (i betydningen statlig den gang) arbeider og nødsarbeid virkemidler som stat og kommune hadde tydd til i perioder med lavkonjunktur. De offentlige arbeidene hadde et beskjedent omfang innenfor den liberalistiske statens oppgaver.

Kommunalt nødsarbeid ble dessuten ofte oppfattet som nedverdiggende og meningsløst, i tillegg til at det var dårligere betalt enn annet arbeid. Myndighetene mente det var viktig at nødsarbeidet ikke fikk negativ innvirkning på det ordinære arbeidsmarkedet. Lavere lønn skulle derfor bidra til at folk søkte tilbake til annet arbeid så fort som mulig. Bevilgningene til nødsarbeid i mellomkrigstiden varierte fra år til år og nådde toppen i 1936.<sup>5</sup> Med det omfanget arbeidsledigheten fikk, var det ingen mulighet for å innlemme alle i ordningen med nødsarbeidet. For de aller fleste var veien til forsorgsvesenet eneste mulighet. Antall

---

<sup>2</sup> Kjeldstadli 2005:204.

<sup>3</sup> Hodne og Grytten 2002:122. *Figur 8.2. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken 1919-1939.*

<sup>4</sup> Grytten 1995:238-250.

<sup>5</sup> Seip 1994:28.

mottagere av forsorgsstønad nådde sitt høydepunkt midt i trettiårene.<sup>6</sup> I 1935 var antall hovedpersoner som mottok stønad kommet opp i 158.000 personer.<sup>7</sup>

### Arbeidsformidling

Fra begynnelsen av århundret hadde det offentlige begynt å ta mer ansvar for arbeidsformidlingen. I tråd med ideologien bak det Anne-Lise Seip kaller sosialhjelpstaten, var det for dette som andre sosialpolitiske tiltak kommunene, og først og fremst de større byene, som gikk i spissen. Arbeidskontorene var kommunale, men ble fra 1906 støttet økonomisk av staten. I 1916 opprettet dessuten staten en stilling for en statlig inspektør for arbeidsformidlingen, den spede begynnelse til det som skulle bli Arbeidsdirektoratet. Det skulle dessuten opprettes kommunale arbeidsløshetsnemnder. Det var en viss frykt for at krigen skulle føre til sysselsettingsproblemer.

Under den høye ledigheten i mellomkrigstiden ble det reist krav om en større og mer effektiv arbeidsformidling. Til tross for at staten i 1933 inndro bevilgningene sine til en rekke arbeidskontorer, økte antall kontorer totalt sett mellom 1917 og 1939 fra 27 til 49.<sup>8</sup> Dette var likevel ingen voldsom ekspansjon, med tanke på hvor mange kommuner som ikke hadde noen formidling i det hele tatt. Lengst mellom arbeidskontorene var det i landkommunene. I 1924 ble det laget et forslag til en ny lov om arbeidsformidling som ikke ble vedtatt. I 1939 ble det på nytt fremmet forslag om en ny lov om arbeidsformidling, denne gangen utarbeidet av sosiallovkomiteen nedsatt i 1935. Året før sosiallovkomiteens innstilling lå på bordet, hadde imidlertid lov om arbeidsløshetsstrygd blitt vedtatt. Veien fram til dette lovvedtaket var ikke enkel. Mellom 1926 og 1931 hadde Venstre tre ganger kommet med forslag om obligatorisk forsikring mot arbeidsløshet, på bakgrunn av prinsipper utarbeidet i 1919.<sup>9</sup> Venstres forslag var basert på at premieinnbetalingene fra ordningen skulle benyttes til både utbetalinger ved arbeidsledighet og sysselsettingstiltak i nedgangstider. Om loven som ble vedtatt i 1938, skriver Leiv Mjeldheim: "*Det viktigaste avviket frå vestreproposisjonane var at dei fonda som skulle byggjast opp, ikkje kunne nyttast til sysselsetjingstiltak, berre til å finansiera trygdeytningane*".<sup>10</sup> Selv om arbeidsløshetsstrygden ut fra dette ikke kan sees på som noe

<sup>6</sup> Statistisk årbok 2000, *Figur 118: Fattigvesen, forsorgsstønad og sosialhjelp, 1866-1998.*

<sup>7</sup> Historisk statistikk 1978:597. *Tabell 331: Forsorgsstønad.*

<sup>8</sup> Luihn:1986:73-74,76.

<sup>9</sup> Mjeldheim 2006:490-491.

<sup>10</sup> Mjeldheim 2006:491.

direkte sysselsettingstiltak, bidro den indirekte til et større fokus på arbeidsformidlingen. Da trygden ble vedtatt, omfattet den nesten 600.000 personer. Med såpass mange arbeidstakere berettiget til trygd ved inntektsbortfall, ble det desto viktigere raskt å kunne formidle nytt arbeide, for å unngå unødvendig høye utbetalinger.

### **Rasjonering av arbeid**

I løpet av 1930-årene var rasjonalisering av arbeid et virkemiddel som ble tatt i bruk. Utgangspunktet for dette var tanken om å fordele arbeidsplassene mellom dem som hadde størst behov for inntekt. Spesielt sterk var denne tankegangen i Arbeiderpartiet og fagbevegelsen. Dette resulterte i at familieforsørgere, som naturlig nok hadde det største inntektsbehovet, ble prioritert foran andre. Helst ville man at bare én av forsørgerne i hver familie skulle arbeide. På den måten kunne jobbene deles på flere familier. Ola Honningdal Grytten og Camilla Brautaset argumenterer for at dette virket diskriminerende ovenfor kvinner og ugifte, og at den skjulte arbeidsledigheten må ha vært spesielt høy blant disse gruppene.<sup>11</sup> Diskrimineringen mener de er tydelig etter som de offentlige arbeidskontorene var delt i to avdelinger, en for kvinner og en for menn.<sup>12</sup> Som en viktig årsak til dette peker de på lønnsforskjellene som eksisterte. Fordi menn gjennomgående hadde høyere lønninger enn kvinnene, var det ikke så vanskelig å avgjøre hvem som skulle søke arbeid! Som et resultat av de mange fødsleene etter første verdenskrig, var det på 1930-tallet store ungdomskull som skulle ut i arbeidsmarkedet, herav de mange ugifte som ble gående ledige.

### **Krav om en ny politikk**

Mellom 1930 og 1935 var det stor uenighet blant de politiske partiene om hvor store beløp som skulle bevilges til bekjempelse av arbeidsledigheten. En av årsakene til dette var partienes ulike oppfatninger av hva som kunne forsvares som ansvarlig økonomisk politikk. Arbeiderpartiet var generelt det partiet som gikk inn for de høyeste krisebevilgningene, mens de borgerlige partiene, og i begynnelsen særlig Bondepartiet, men også Høyre og Venstre var mer reserverte. Innenfor Bondepartiet skjedde det på denne tiden en kraftig endring i oppfatningen av hvor mye som burde bevilges. I 1935 var Bondepartiet, ved siden av Arbeiderpartiet, det partiet som gikk inn for de høyeste bevilgningene. Rolf Danielsen har

---

<sup>11</sup> Grytten og Brautaset 2000:30-46.

<sup>12</sup> Grytten og Brautaset 2000:29.

karakterisert dette som ”den mest dramatiske holdningsendring”.<sup>13</sup> For Bondepartiet var krisen i jordbruket det mest utslagsgivende i nyorienteringen.

Samtidig med at det fra år til år ble forhandlet om krisebevilgningene, vokste det fram nye tanker om hvordan samfunnet burde organiseres. Dette gjaldt langt i fra bare arbeidsmarkedet, men den høye ledigheten bidro til at nye måter å se ting på fikk godt feste. Felles for mange nye ideer var en større aksept for utvidelse av det statlige ansvarsområdet. Ytterpunktene var fascisme og kommunisme. Problemene i det norske arbeidsmarkedet hadde blant annet sammenheng med den økonomiske utviklingen. Dette bidro til at det ble satt spørsmålsteget ved den rådende økonomiske tankegangen, både i Norge og andre steder. En sentral skikkelse i den økonomiske nyorienteringen som nå fant sted, var den britiske økonomen John Maynard Keynes. I 1936 ga han ut boka *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Boka ga reviderte perspektiver på årsakene til arbeidsledigheten og sammenhengen mellom økonomi og sysselsetting. ”Årsakene til arbeidsledigheten, og dermed tiltakene mot den, kan ikke analyseres gjennom arbeidsmarkedet alene,” skriver Agnar Sandmo i sin analyse av boka.<sup>14</sup> Keynes hadde, i motsetning til den klassiske økonomiske teori, kommet fram til at ”økonomiens normaltilstand er en situasjon med arbeidsledighet”.<sup>15</sup> Dersom arbeidsledigheten skulle elimineres, måtte statens ansvar og virksomhet utvides. Samtidig ble nødvendigheten av planlegging betont på en annen måte enn tidligere. Gjennom statlige virksomheter kunne det offentlige føre en motkonjunkturpolitikk, ved å opprettholde sysselsettingen i nedgangstider. Selv om det nå ble tegnet et bilde av statlig engasjement i helt andre dimensjoner enn tidligere, var ikke motkonjunkturpolitikken i seg selv noe nytt. Det revolusjonerende var som Francis Sejersted sier dekningsmåten.<sup>16</sup> Ved universitet i Oslo hadde Økonomisk institutt blitt opprettet i 1932, under ledelse av Ragnar Frisch. I løpet av de kommende årene utviklet det seg en tett forbindelse mellom norske sosialøkonomer og politikere som vedvarte til langt etter andre verdenskrig.

I det politiske landskapet var Arbeiderpartiet den ivrigste forkjemperen for en slik politikk, men ønsker om større planlegging kom også til synet i den borgerlige leiren. To bøker viet

---

<sup>13</sup> Danielsen 1984:250.

<sup>14</sup> Sandmo. 2006:292.

<sup>15</sup> Sandmo. 2006:295.

<sup>16</sup> Sejersted 2002:358.

temaet kom ut i 1933: *En norsk 3-års plan og Norges vei*.<sup>17</sup> Den første var et uttrykk for Arbeiderpartiets politikk, den sistnevnte et borgerlig angrep på den borgerlige politikken. "Det som trenges er plan, plan og atter plan," ble det hevdet der.<sup>18</sup> I Unge Høyre kom kravet om en ny sysselsettingspolitikk klart fram. I 1933 ble det fra dette holdet slått fast at man ikke lenger kunne "klamre seg til liberalismens la-det-skure-prinsipp".<sup>19</sup>

Det umiddelbare behovet for å skape flere arbeidsplasser og ønsket om regjeringsmakt, bidro til at Arbeiderpartiet forlot den revolusjonære linjen. Tiden krevde praktiske løsninger framfor dogmatiske framtidsvyer. Under en tale til stortinget i 1933 formulerte Johan Nygårdsvold partiets krav og målsetning: "Hele folket i arbeide, koste hva det koste vil. For i lengden er det nemlig det som lønner seg best allikevel."<sup>20</sup> To år senere fikk partiet regjeringsmakten i landet.

### Ny sysselsettingspolitikk etter 1935?

Kriseforliket i 1935 førte Arbeiderpartiet inn i regjeringskorridorene. Hovedavtalen mellom Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverorganisasjon gjorde det enklere å håndtere konflikter i arbeidslivet. Mange av motsetningene, både i det politiske livet og i næringslivet, ble mindre framtreddende. Men førte regjeringsskifte til en ny sysselsettingspolitikk?

Den offentlige sysselsettingspolitikken fram til 1935 var i stor grad en krisepreget sosialpolitikk. Fordi arbeidsmarkedet i utgangspunktet var overlatt til seg selv, var det først da krisene kom at det offentlige iverksatte tiltak. Med den nye økonomiske teorien og planmessigheten ble sysselsettingspolitikken i større grad innlemmet i den økonomiske politikken. Målsetningen var å øke produksjonen. Dette ville både skape arbeidsplasser, fart i økonomien og bedre levekår. På den annen side var økonomien på dette tidspunktet allerede på vei opp og arbeidsledigheten gikk nedover. Suspensjon av gullinnløsningen, devaluering av krona og tilnytning til sterlingområdet på begynnelsen i begynnelsen av 1930-årene hadde bidratt til dette. Det var på det økonomiske området de største endringene skjedde, også etter

---

<sup>17</sup> *En norsk 3-års plan* av Axel Sømme og Ole Colbjørnsen. *Norges vei: Et angrep på den borgerlige politikk og et forslag til arbeidsplan* av Joakim Lehmkuhl. Han var tilknyttet det høyre-radikale Fedrelandslaget.

<sup>18</sup> Sitert etter Hanisch m.fl. 1999:103.

<sup>19</sup> Danielsen 1984:238.

<sup>20</sup> Johan Nygårdsvold til stortinget 30. mai 1933.



at Arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten. En mer ekspansiv kredittpolitikk gjennom opprettelsen av Den Norske Industribank og utvidelse av pengemengden, hadde en gunstig effekt. Berge Furre mener de spesifikke krisebevilgningene økte til og med 1936, for så å bli skåret ned på, men at den offentlige aktiviteten fortsatte å øke.<sup>21</sup> Det at krisebevilgningene ble mindre betyr ikke at det ble lagt mindre vekt på sysselsettingspolitikken, men at den var i ferd med å endre seg. Dette var et skritt på veien i det Francis Sejersted omtaler som omleggingen til en "aktiv prosesspolitikk".<sup>22</sup> Mellom 1935 og 1939 ble den totale arbeidsledigheten nesten halvert og var da kommet ned i overkant av fem prosent.<sup>23</sup>

## **2. Krigens betydning for sysselsettingspolitikken**

Som en følge av den tyske okkupasjonen av Norge ble arbeidsledighetsproblemet på det nærmeste eliminert. Dette skyldtes tyskernes store behov for arbeidskraft. Under krigen skjedde det en rekke ting som fikk konsekvenser for den norske sysselsettingspolitikken etter frigjøringen.

Ikke lenge etter okkupasjonen ble lov om arbeidsledighetstrygd satt ut av kraft. I november 1940 ble imidlertid en ny lignende lov iverksatt. Men det var gjort visse endringer. Utbetalingene ved arbeidsledighet ble mindre, mens innbetalingene ble høyere. Samtidig ble prinsippet som Venstre hadde kjempet for i mellomkrigstiden, at de opparbeidede fondene skulle kunne brukes til sysselsettingspolitikk, innført.<sup>24</sup> Trygden kom under krigen også til å bli utvidet til flere grupper sysselsatte. Etersom antall arbeidsledige ble kraftig redusert, ble fondene meget velfylte. Hans Luhn mener fondene utgjorde over en kvart milliard kroner i 1944.<sup>25</sup>

I løpet av krigen ble det gjort omfattende planlegging for hvordan de allierte landene skulle gjenoppbygges, når krigen var over. Disse målsetningene ble slått fast i Atlanterhavstraktaten fra 1941 og erklæringen fra arbeidskonferansen i Philadelphia i 1944. I Storbritannia ble det imidlertid også lagt planer for hvordan etterkrigstidens velferdsstat skulle bygges. Resultatet av dette arbeidet ble den store Beveridge-rapporten, oppkalt etter William Beveridge. En av

---

<sup>21</sup> Furre 2000:87.

<sup>22</sup> Sejersted 2002:352-353.

<sup>23</sup> Hodne og Grytten 2002:122. *Figur 8.2. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken 1919-1939.*

<sup>24</sup> Seip 1994:140.

<sup>25</sup> Luhn 1986:165.

konklusjonene i rapporten var at full sysselsetting var en forutsetning for utbyggingen av velferdssamfunnet.<sup>26</sup>

Også den norske arbeiderbevegelsen utarbeidet sine planer. En del av arbeiderbevegelsen hadde flyktet til Sverige. Særlig viktig ble *Framtidens Norge*, som hadde blitt utarbeidet i Stockholm. I denne lille boka kom arbeiderbevegelsens synspunkter på gjenreisningen til uttrykk i svært klare ordelag, men også langsiktige planer. Om årsaken til den vedvarende arbeidsledigheten før krigen skrev de: *"Regjeringenes inngripen reddet en del, men de gikk ikke løs på det som er kjernen i problemet, nemlig å erstatte den planløse privatkapitalistiske produksjon med en planøkonomi som tar sikte på å nytte ut alle ressurser for å skape den høyest mulige levestandard."*<sup>27</sup> Slik arbeiderbevegelsen så det var planøkonomi den beste sysselsettingspolitikk.

### **3. Sysselsettingspolitikken etter krigen**

Etter frigjøringen stod landet ovenfor store utfordringer. Land og folk skulle gjenreises. Det i seg selv var ingen liten oppgave, men landets myndigheter hadde visjoner utover det. Man hadde fremdeles mellomkrigstidens kriser friskt i minne og ville, nesten for enhver pris, unngå å havne i en lignende situasjon en gang til. Krigen hadde hatt en samlende effekt på folk og folkevalgte. Og den politiske enigheten om hva som måtte gjøres var større enn den hadde vært på lenge. Men både for gjenreisningsoppgavene og den videre byggingen av landet var det av avgjørende betydning å ha hele folket i arbeid! Fellesprogrammet slo fast at arbeid skulle være både en rettighet og en plikt. I 1955 ble retten til arbeid skrevet inn i grunnloven.

### **Ny økonomisk styring**

Sammen med en ny arbeidsmarkedspolitik, ble den økonomiske politikken, det viktigste virkemiddelet for å realisere denne målsetningen. På den annen side var tanken om å skape arbeidsplasser retningsgivende på mange områder. Samtidig med at staten påtok seg et større ansvar, fikk den også muligheten til å benytte seg av flere virkemidler for å nå målsetningene som ble satt opp. Mellomkrigstiden hadde innledet nære bånd mellom økonomer og

---

<sup>26</sup> Bjørnson og Haavet 1994:196.

<sup>27</sup> *Framtidens Norge* s. 26.

politikere. Det vokste det fram en ny generasjon sosialøkonomer tilknyttet universitetet i Oslo, gjerne omtalt som Osloskolen. Økonomene hadde da sett for seg *"en sosialpolitikk som ikke bare fordelte overskudd av veksten, men selv bidro til å skape den."* Samtidig endret den økonomiske politikken seg. Det vesentligste var overgangen fra et passivt til et aktivt grunnsyn. Etter andre verdenskrig ble langsiktig makroøkonomisk planlegging, og stor statlig styring ett kjennetegn ved den økonomiske politikken. Nasjonalbudsjettet ble det viktigste redskapet for den statlige styringen av økonomien. Her ble man avhengig av økonomisk ekspertise. *"Nasjonalbudsjettet ble innledningen til et nært samarbeid mellom universitetsøkonomene, Statistisk Sentralbyrå og Finans-/Handelsdepartementet,"* som Trond Bergh og Tore Jørgen Hanisch uttrykker det.<sup>28</sup> En av erfaringene fra mellomkrigstiden var at økonomisk vekst i seg selv, ikke nødvendigvis skaper nok arbeidsplasser. Nå var målsetningen både økonomisk vekst og full sysselsetting. Hanisch mener den økonomiske politikken ble utformet på grunnlag av *"Osloskolens økonomiske tenkning, Arbeiderpartiets styringsfilosofi og en mer eller mindre påtvunget internasjonal integrasjon."*<sup>29</sup>

### **En ny arbeidsmarkedsetat**

I 1945 ble det opprettet et eget arbeidsdirektorat. Direktoratet trådte i kraft ved kongelig resolusjon på frigjøringsdagen, den 8. mai. Året etter ble det bestemt at deler av fondsinnbetalingene til arbeidsledighetstrygden kunne benyttes til sysselsettingstiltak. Sysselsettingsloven av 1947 innebar et større statlig engasjement for å sikre full sysselsetting. Arbeidsdirektoratet ble i 1947 tillagt administrasjonsansvaret for arbeidsledighetstrygd, arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak. Som en forlengelse av direktoratet ble det opprettet fylkesarbeidsnemder i hvert fylke ved siden av de kommunale arbeidskontorene. Reformene etter andre verdenskrig ble ett skritt i retning av statens overtagelse av hele arbeidsformidlingen i Norge. Dette ble fullført i 1960 da staten overtok arbeidsformidlingen på lokalt nivå. En ivrig forkjemper for statlig arbeidsformidling var Høyres stortingsrepresentant, Berte Rognerud. Hun mente målsetningen med den nye organiseringen var *"å skape et ensartet og effektivt formidlingsapparat."*<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Berg og Hanisch 1984:187.

<sup>29</sup> Hanisch m.fl. 1999:173.

<sup>30</sup> Sitert etter Luihn 1986:240.

## Områdeplanlegging og regionalpolitikk

Gjenrisningen av landet omfattet både planlegging og regionalpolitikk. Krigsskadde steds regulering hadde blitt opprettet allerede i 1940 og byttet i 1945 navn til Brente steds regulering. Institusjonen hørte under Forsyningsdepartementet og hadde til oppgave å planlegge gjenrisningen av krigsskadde steder, men myndighetene utarbeidet nå planer som var langt mer omfattende enn bare å gjenoppbygge det som hadde vært. Full utnyttelse av ressursene var en målsetning for myndighetene, som tok sikte på å kartlegge hvilke ubrukte naturressurser som fantes i distriktene. Dessuten fantes det mange steder lite mobil arbeidskraft. Gjennom en skikkelig områdeplanlegging var det muligheter for å utnytte naturressursene bedre, samtidig som det skapte nye arbeidsplasser i distriktene.

Områdeplanleggingen startet for alvor i 1949 og var en del av en storstilt industrireising og en ekspansiv økonomisk politikk, men administrasjonen ble lagt til fylkesarbeidskontorene. Det første områdeplanleggingskontoret ble åpnet sommeren 1949 i Bodø.<sup>31</sup> Håvard Teigen mener regionalpolitikken hadde sin inspirasjon fra så vel kommunisme som Keynes, og at det var i det sosialøkonomiske miljøet ved universitetet i Oslo foreningen foregikk.<sup>32</sup> I Storbritannia hadde myndighetene etter krigen satset på regionplanlegging som en del av den økonomiske politikken. Dette ga inspirasjon til norske økonomer og politikere. Det ble etter hvert utarbeidet flere landsdelsplaner, etter mønster fra den såkalte Nord-Norge-planen. Denne planen minnet ikke så lite om amerikanernes utbygging av Tennessee-dalen under den store arbeidsledigheten på begynnelsen av 1930-årene. Målsetningen var utnyttelse av dalens økonomiske ressurser, for å stimulere økonomien og skape arbeidsplasser. I perioden fram til 1960 etablerte den norske staten seg som en stor industrieier. I 1939 eide staten 0,4 % av aksjene i de private selskapene. I 1960 var det tilsvarende tallet 15 %.<sup>33</sup> Staten ble også aktiv i industrielle nyetableringer. Etableringen av Norsk Jernverk i 1946, A/S Norsk Koksverk og Rana Gruber i 1961 er eksempler på dette.

## Forholdet mellom trygd, helse og sysselsettingspolitikk

Områdeplanleggingen hadde i utgangspunktet vært finansiert gjennom riksreservefondet, men dette ble etter hvert endret. I fra 1956 ble det, gjennom arbeidsløshetsstrygdens

---

<sup>31</sup> Luihn 1986:243.

<sup>32</sup> Teigen 1999:186.

<sup>33</sup> Teigen 1999:189.

utbyggingsfond, gitt lånegarantier til ny næringsvirksomhet i områdene. Tanken om at arbeidsledighetstrygden, ikke bare skulle sikre folk økonomisk ved eventuell ledighet, men også bidra til å fremme sysselsetting, fikk enda sterkere gjennomslag i 1950-årene. Dette bidro til nye ordninger som hjelp til ny levevei og støtte til reise – og flyttehjelp.<sup>34</sup> Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth Haavet mener: *"De nye reglene pekte i en retning: De styrket det arbeidsledighetsforebyggende elementet i loven."*<sup>35</sup> Spesielt ble fokus nå rettet mot sesong – og deltidsarbeiderne. I denne gruppen var det mange sysselsatte i primærnæringene og mange kvinner hadde lønnet deltidsarbeid ved siden arbeid i hjemmet. Enkelte av disse mottok arbeidsledighetstrygd deler av året. Man fryktet nå at trygden fjernet noe av incitamentet til å søke annet arbeid utenom arbeidssesongene. I 1958 ble en ny lov om arbeidsledighetstrygd vedtatt. Bjørnson og Haavet mener den nye loven gjorde det vanskeligere å ha deltidsarbeid og svekket deltidsarbeidernes rettigheter.<sup>36</sup> Spørsmålet om hvordan arbeidsledighetsfondet skulle disponeres var en gjenganger i de politiske korridorene. En av årsakene var at spørsmålet spente over så mange ulike politiske felt. Anne-Lise Seip hevder *"Spenningsfeltet mellom sosialpolitikk og økonomisk politikk viste seg å være konstant."*<sup>37</sup>

I 1953 ble statens attføringsinstitutt opprettet. Instituttet var direkte underlagt departementet: Helsedirektør var Karl Evang og leder for instituttet ble Gudmund Harlem. Etter hvert ble det attføringsinstitutter i både Oslo, Bergen og Trondheim, pluss et senter i Nord-Norge. Mellom 1955 og 1965 var det registrert 46.000 yrkesvalghemmede.<sup>38</sup> Over halvparten av dem kom ut i arbeid. De yrkesvalghemmede som skulle attføres, var ofte delvis arbeidsføre. Det gjaldt å få utnyttet all tilgjengelig arbeidskraft i byggingen av velferdsstaten. Helsedirektøren mente attføring langt fra handlet kun om politikk, men at den var *"en bevegelse, en ny filosofi, en ny måte å se tilværelsen på."*<sup>39</sup> Både samfunnsøkonomisk lønnsomhet og respekt for medmennesker talte for den nye satsingen. *"I tråd med denne tenkningen ble attføring av yrkesvalghemmede en del av arbeidsmarkedspolitikken, og løftet ut av den egentlige sosialpolitikken,"*<sup>40</sup> skriver Seip.

---

<sup>34</sup> Bjørnson og Haavet 1994:100-101.

<sup>35</sup> Bjørnson og Haavet 1994:101.

<sup>36</sup> Bjørnson og Haavet 1994:103.

<sup>37</sup> Seip 1994:217.

<sup>38</sup> Seip 1994:266.

<sup>39</sup> Seip 1994:264.

<sup>40</sup> Seip 1994:265.

Beveridgeplanen hadde lagt full sysselsetting til grunn som en forutsetning for å kunne realisere sosialforsikringsreformene. Full sysselsetting ville imidlertid bli vanskelig å oppnå uten en god folkehelse. En gjenrisning av folkehelsen betydde en gjenrisning av arbeidskraften. Innvesteringer på dette området ble av helsedirektøren oppfattet som "produktiv kapital."<sup>41</sup> Evang hadde hentet inspirasjon i fra USA og Storbritannia og planene hans var omfattende. Sykehusvesenet skulle bygges ut samtidig med et omfattende forebyggende arbeid. Utbyggingen av helsevesenet var avhengig av stadig tilførsel av nytt helsepersonell og større fagkunnskap. Folkehelsen ble forbedret og tjenestetilbudet større, samtidig som det ble skapt tusenvis av nye arbeidsplasser i helsesektoren.

I følge Statistisk Sentralbyrå var steg arbeidsledigheten mellom 1949 og 1958 fra ca. 0,8 % til ca. 2,5 %, for så å gå tilbake å stabilisere seg på 1960-tallet.<sup>42</sup> Dette gjenspeiler imidlertid bare ledigheten blant de som meldte seg arbeidsledige. I mellomkrigstiden hadde mange kvinner blitt skjøvet ut av arbeidsmarkedet. Mange var ikke bare uten arbeid, men heller ikke registrert som arbeidssøkere. Om etterkrigstiden skriver Berge Furre: "Kvinnene hadde gått fra lønt husarbeid til ulønt."<sup>43</sup> I 1950 var det en mindre andel av kvinnene som hadde lønnet arbeid enn det hadde vært femti år tidligere. For kvinnene gikk utviklingen i retning av mindre arbeid og færre sysselsatte.

---

<sup>41</sup> Sitert etter Seip 1994:314.

<sup>42</sup> Historisk statistikk 1978:78 *Figur 15: Meldte helt arbeidsløse ved arbeidskontorene, Absolutte tall og prosent av arbeidsstyrken. 1948-1975.*

<sup>43</sup> Furre 2000:144.

#### **4. Konklusjon**

Mellom 1930 og 1960 endret den norske sysselsettingspolitikken seg betraktelig. Sysselsettingspolitikken endret seg fra å være sosialpolitiske krisetiltak, til å bli et av myndighetenes viktigste satsningsområder. I store deler av mellomkrigstiden ble sysselsettingstiltakene sett på som en belastende utgiftspost. Etter andre verdenskrig ble den sett på som en lønnsom samfunnsinvestering. Okkupasjonstiden skapte nye økonomiske rammer for tiltak som kunne settes i verk ved krigens slutt. Politikken endret seg både i omfang og art. Dette hadde sammenheng med nye forklaringer på hva som var årsaken arbeidsledigheten i mellomkrigstiden. Fordi arbeidsledigheten ble forklart ut fra en større samfunnsmessig sammenheng, ble sysselsettingspolitikken inkorporert i annen politikk. De tiltakene som måtte settes i gang var så omfattende at staten overtok hele ansvaret for sysselsettingspolitikken. Dette førte til den nye arbeidsmarkedsetaten som vokste fram.

## Litteraturliste

- Berg, Trond og Tore J. Hanisch (1984): *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*. H. Aschehoug & Co., Oslo.
- Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet (1994): *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894-1994*. Ad Notam Gyldendal AS.
- Danielsen, Rolf (1984): *Borgerlig oppdemningspolitikk. Bd. 2 Høyres historie*, Francis Sejersted (red.). Cappelen
- Furre, Berge (2000): *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Hanisch, Tore Jørgen m.fl. (1999): *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre – Verdivalg i en åpen økonomi*. Høyskoleforlaget.
- Grytten, Ola Honningdal (1995): "The Scale of Norwegian Interwar Unemployment in International Perspective" i *Scandinavian Economic History Review* 2/1995 s. 226-250.
- Grytten, Ola Honningdal og Camilla Brautaset (2000): "Family Households and Unemployment in Norway during Years of Crises: New Estimates 1926-1939" i *The History of the Family* 1/2000 s. 23-53.
- Hodne, Fritz og Ola Honningdal Grytten (2002): *Norsk økonomi i det 20. århundre*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke A/S.
- Kjeldstadli, Knut (2005): *Et splittet samfunn. Bd. 10 i Aschehougs Norgeshistorie* Knut Helle m.fl. (red.). H. Aschehoug & Co., Oslo
- Luihn, Hans (1986): *Arbeid og samfunn – Arbeidsmarkedspolitik i Norge gjennom 100 år*. NKS-Forlaget.
- Mjeldheim, Leiv (2006): *Den gylne mellomvegen – Tema frå Venstres historie 1905-1940*. Vigmostad & Bjørke.
- Seip, Anne-Lise (1994): *Veiene til velferdsstaten – Norsk sosialpolitikk 1920-1975*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Sejersted, Francis (2002): *Demokratisk Kapitalisme*. Pax Forlag A/S, Oslo.
- Teigen, Håvard (1999): *Regional økonomi og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.



## Kilder

De politiske partienes samarbeidsprogram for gjenreisningen, 1945.

Framtidens Norge – Retningslinjer for gjenoppbyggingen.

Historisk statistikk 1978:78 *Figur 15: Meldte helt arbeidsløse ved arbeidskontorene, Absolutte tall og prosent av arbeidsstyrken. 1948-1975.*

Historisk statistikk 1978:597. *Tabell 331: Forsorgsstønad.*

Johan Nygårdsvold. Tale til Stortinget 30. mai 1933.

Statistisk årbok 2000, *Figur 118: Fattigvesen, forsorgsstønad og sosialhjelp, 1866-1998.*