

Var okkupasjonen en sosialpolitisk dødtid?

Quislingregimets sosialpolitikk

Michael 2005; 2: 324–32.

Sammendrag:

I annen halvdel av 1930-årene ble det gjennomført flere sosialpolitiske reformer i Norge. Under okkupasjonstiden hadde NS-regimet et påfallende positivt syn på disse reformene. Regimet satte sosialpolitikken inn i en nasjonalsosialistisk ramme og forsøkte å gjennomføre førerprinsippet overalt. Dessuten ble sosialpolitikken preget av regimets ideer om rasehygiene, blant annet i to lover om «Vern av folkeætten». Men i Sosialdepartementet var det færre konflikter mellom NS-styret og byråkratiet enn i de fleste andre offentlige etater. Regimet gjennomførte også to viktige sosialpolitiske reformer: En krigspensjonering og en barnetrygd. På denne måten føyer det norske NS seg inn i en bred internasjonal strømning fra 1930-årene av: Også diktaturregimer og autoritære bevegelser var opptatt av å finne nye statlige velferdsløsninger på sosiale problemer.

Velferdsstat og demokrati – nødvendigvis alltid en kobling?

Forestillinger om at staten skal ta vare på alle sine innbyggere fra vuggen til graven blir ofte forbundet med moderne politiske demokratier. Koblingen har et tungt og sterkt historisk belegg: Det er i de vesteuropeiske demokratiene at de omfattende statlige ordningene man gjerne sammenfatter i begrepet om velferdsstaten er blitt bygget ut.

Men om man går bakover til velferdsstatsideenes forhistorie, viser det seg at også ikke-demokratiske grupper og regimer var opptatt av sosialpolitiske ideer. Noen vil gjøre Otto von Bismarck (1815–98) til velferdsstatstankens egentlige far. For få år siden var det ikke uvanlig å operere med begreper om sosialistiske velferdsstater, myntet på Sovjetunionen og Øst-Europa. Det er ikke sikkert at det er noen nødvendig kobling mellom velferdsstatsideer og demokrati – med mindre man løser et slikt mulig dilemma ved å definere en demokratisk styreform inn i begrepet om velferdsstaten. Dersom man abstraherer bort den politiske styreform, og

oppfatter den moderne velferdsstaten som et sett av sosialpolitiske prinsipper, ordninger og institusjoner, blir velferdsstatsideenes forhistorie både kompleks og interessant.

Samfunnssolidaritet

1930-årene var en krisetid for kapitalismen, for liberalismen og for den klassiske økonomiske tenkningen. Det økonomiske systemet som hadde brakt så enorme fremskritt til Vest-Europa og Nord-Amerika, så ikke ut til å fungere lenger. Millioner gikk arbeidsledige, samtidig som det ikke så ut til å være noen mangel på store samfunnsmessige behov eller på kapital. Følgene var sosial og politisk uro. I land etter land ble det politiske systemet satt under press, mest drastisk og med mest fatale følger i Tyskland.

Samtidig var 1930-årene en tid for nye ideer. Verdensforbedrere dukket opp overalt med løsninger på problemene. Et fellestrekk for disse løsningene, fra de seriøse og ytterst innflytelsesrike, til de definitivt kuriøse og marginale, var at de orienterte seg i retning av sterkere statlige inngrep, kontroll og styring. På tvers av politiske skillelinjer kom det frem kollektivistiske forestillinger man kan kalle *samfunnssolidariske*; visjoner om et styrt, rettferdig, trygt og tett integrert samfunn.

Det *styrte* samfunn vil i snever forstand si politisk kontroll over og styring av økonomien. I 1930-årene var «planøkonomi» et moteord og et honnørord, og man kunne se en rekke ulike former for planøkonomi. I videre forstand var det tale om sosial ingeniørkunst; samfunnet skulle styres mot et mål, løselig definert som større velstand for samfunnets medlemmer. Det var også sterkt utbredte forestillinger om at det var nødvendig med organisering og felles opptreden, spesielt i arbeidslivet.

Det *rettferdige* samfunn var en idé og et ønske om sosial utjevning, om større sosial og økonomisk likhet mellom klasser og grupper i samfunnet. Det inkluderte også utjevning mellom by og land.

Det *trygge* samfunn var et samfunn med sosial sikkerhet og trygghet mot sykdom, alderdom, fattigdom og arbeidsløshet, trygghet for å kunne oppdra barn og andre goder som utdanning, bolig og helse.

Det *tette* samfunn betydde at enkeltindividene i samfunnet hadde plikter såvel som rettigheter, og at hele samfunnet kunne stille strenge krav til den enkelte.

I ulike utforminger fant man slike samfunnssolidariske forestillinger i land etter land i Europa og Nord-Amerika i 1930-årene. Politiske aktører nærmet seg ideene ut fra ulike posisjoner. Det gjaldt marxistiske strømninger, som svekket eller helt oppga sine ideer om klassekamp og klassesolidaritet. Det gjaldt også autoritære høyrestrømninger. I Norge fikk

de mest autoritære av de autoritære høyrestrømningene anledning til å sette noen av sine ideer ut i livet under den annen verdenskrig.

NS-regimet og sosialpolitikken

Etter at Nazi-Tyskland okkuperte Norge i 1940, ble som kjent Nasjonal Samling plassert i maktposisjon i staten. Makten hvilte riktignok hele tiden på tyske bajonetter – i realiteten hadde det tyske Rikskommissariatet siste ord i alle avgjørende saker.

NS-regimet forsøkte å omdanne hele det norske samfunn til en nasjonalsosialistisk førerstat. Forsøket var ikke spesielt vellykket. Men på det sosialpolitiske området finner vi flere interessante særtrekk.

Nasjonal Samlings program fra 1934 tok til orde for en «samlet planmessig socialreform». Av konkrete trygdeordninger fremhevet programmet spesielt en barnetrygd og en «folketrygd for gamle og uføre». Dette programmet ble stående gjennom hele krigstiden. Det foreligger ingen samlet og overordnet plan fra NS-regimet under krigen. Men det forekommer både uttrykk for sosialpolitiske intensjoner og – mer interessant, kanskje – en omfattende sosialpolitisk praksis.

Først og fremst fikk sosialpolitikken høy prioritet – i det minste på det propagandistiske plan. Et toneangivende organ slo fast at «samfundssolidaritet» skulle være «den nye tids idégrunnlag». I Nasjonal Samlings nasjonalsosialistiske form for samfunnssolidaritet var det en rekke elementer: Ideer om planøkonomiske reguleringer, om korporative institusjoner og korporativ organisering av arbeidslivet – og om omfattende sosiale trygder.

Regimets første sosialminister Birger Meidell (1882-1958) lovet en kraftig utbygging av trygdesystemet. Men først etter at «arbeidet med de mere krise- og krigsbetonte saker avtar». Meidell var en sosialradikalt orientert mann, innstilt på å gjennomføre sosialpolitiske reformer. Problemet for ham, og for likesinnede i NS, var at den reelle makten i det tyskokkuperte Norge lå i Josef Terbovens (1898-1945) Rikskommissariat. Og Terboven sa blankt nei til de fleste sosialpolitiske reformer som kostet penger.

Det mest iøynefallende trekket ved Nasjonal Samlings sosialpolitikk under krigen er rimeligvis at partiet forsøkte så langt det formådde å gjennomføre det nasjonalsosialistiske førerprinsippet i den sosialpolitiske administrasjonen. Men når det gjaldt *innholdet* i politikken, var NS påfallende positivt innstilt til den eksisterende sosialpolitikken i Norge. Det gjaldt spesielt de mange og betydelige sosialpolitiske reformene som var blitt gjennomført i annen halvdel av 1930-årene. Norge hadde hatt en «til dels ypperlig sociallovgivning», het det i et toneangivende NS-organ. Mei-

dells etterfølger som sosialminister, Johan Lippestad (1902-61), konstaterte i en rapport til Quisling at den norske arbeidervernloven av 1936 var en «sosialt sett radikal og moderne lov». Lippestad gikk endog så langt som til å slynge ut følgende spissformulering om sosialpolitikken i en tale våren 1942: «Både vi og våre motstandere har det samme mål».

NS gjorde ingen forsøk på å avskaffe eller suspendere trygdeordningene og arbeidervernlovgivningen fra før 1940. Tvert om: Partiet gjeninnførte en arbeidsledighetstrygd, etter at trygdeloven av 1938 var blitt suspendert i mai 1940 av Administrasjonsrådet og regjeringen Nygaardsvold. Da denne trygden ble gjeninnført høsten 1940, understreket NS-sosialminister Meidell at arbeidere som uforskyldt ble rammet av arbeidsløshet, måtte ha «et ordentlig rettskrav på hjelp», at det måtte være tale om «en alminnelig trygd» og at den måtte gjennomføres som et statlig tiltak.

NS noterte også sin største propagandistiske seier på dette området. Arbeidsledigheten, det uten sammenligning største sosiale problem i Norge i 1930-årene, forsvant helt i løpet av våren og sommeren 1941. Dette skyldtes primært okkupasjonssituasjonen, den tyske okkupasjonsmaktens reguleringspolitikk og en veldig etterspørsel etter varer og tjenester fra den sivile og militære okkupasjonsstyrken. Men på det ideologiske plan tok NS æren. Avisartikler og pamfletter kunne triumferende fortelle at de gamle partiene bare hadde *snakket* om å fjerne arbeidsledigheten – det nye styret kunne *handle*.

Det sosialpolitiske byråkratiet

Kollaborasjonsregimets forsøk på å skape en nasjonalsosialistisk førerstat hadde særlig to følger for det offentlige byråkratiet. Dels ble, som antydnet, førerprinsippet innført overalt i offentlige etater. Dels forsøkte regimet å fylle byråkratiet med sine tilhengere. Motstandere kunne bli sagt opp av politiske grunner og erstattet med NS-medlemmer. Regimet la også stor vekt på å få de offentlig ansatte til å melde seg inn i partiet. Fremstøtene ble møtt av ulike typer reaksjon. De møtte motstand, men også tilpasning og ulike former for samarbeid og underordning. Forholdet mellom regimet og byråkratiet var meget komplisert.

På det sosialpolitiske området var det et mindre konfliktfylt forhold mellom NS og byråkratiet enn på nær sagt alle andre områder. Eksempelvis ble påfallende få ansatte i Sosialdepartementet fjernet fra sine stillinger. Det skyldtes dels at regimets sosialministre var mer forsiktige enn kolleger i andre departementer. Men det skyldtes også relativt sett store berøringsflater. Det sosialpolitiske byråkratiet kunne i store trekk arbeide med de samme saker og, fortsatt i store trekk, på samme måte som før okkupasjonen.

Her er det et viktig poeng at byråkratenes hverdag ikke bare var å ta stilling til nasjonalsosialistiske nyordningsfremstøt. Om man ser på den kvantitative siden av saken, gikk mesteparten av funksjonærenes tid med til arbeidsoppgaver og problemer som bare i liten utstrekning hadde sammenheng med spesifikt nasjonalsosialistisk politikk. Hverdagen var først og fremst byråkratisk rutine. Sosialminister Lippestad kunne således fortelle at det i løpet av to måneder i begynnelsen av 1941 innkom rundt 12 000 saker til Sosialdepartementet. Det må ha vært de færreste av disse sakene som berørte spesifikt nasjonalsosialistiske saker eller regimets egne lover. Her er det i høy grad tale om byråkratisk egentyngde.

Quislingregimets reformer

NS-regimet gjennomførte to sosiale reformer av betydning. I begge tilfeller er kontinuiteten påtagelig.

Den ene var en lov om krigspensjonering. Det ble innført en felles grunnpensjon for alle militærpersoner og for deres eventuelle etterlatte, og en tilsvarende grunnpensjon med noe lavere satser for sivilpersoner. Sosialminister Meidell overtok uten vesentlige endringer et forslag til lov om krigspensjonering, utarbeidet av et utvalg nedsatt sommeren 1940 – før tyskerne innsatte sitt norske kollaborasjonsregime. Dette betydde at det ble gitt pensjon til folk som var blitt såret i kamp med tyskerne i 1940 og til etterlatte etter folk som var blitt drept i kampene. Men naturligvis kom noe nytt til med NS. Nordmenn som hadde tatt opphold i utlandet etter 10. juni 1940 – da kamphandlingene i Norge var over, og konge og regjering hadde flyktet til London – ble utelukket fra ordningen. Det betydde i klartekst nordmenn som var gått i eksil og sjøfolk i handelsflåten, som ikke var kontrollert av kollaborasjonsregimet i Norge. For øvrig omfattet ordningen alle nordmenn som bodde i det tyskokkuperte Norge.

En annen stor sosialpolitisk reform, en barnetrygd, ble innført mot slutten av krigen. I dette tilfellet overtok NS en trygdemodell som hadde vært framme i 1930-årenes sosialpolitiske debatt. Trygden ble knyttet til syketrygden. Det betydde at det bare var lønsmottagere som nøt godt av den, den var ikke universell. Begrunnelsen var dels av befolkningsmessig art, dels var hensikten å heve levestandarden for lønsmottagere med forsørgelsesbyrde.

Modellen for barnetrygden ble ikke valgt av prinsipielle grunner. Både innad og utad ble reformen fremstilt som et krisetiltak og som bare et første skritt. Men modellen ble på sin side forsøkt overtatt direkte av den sosialdemokratiske regjeringen etter at krigen var slutt. Loven om barnetrygd ble, som andre lover fra kollaborasjonsregimet, opphevet i mai

1945. Men i januar 1946 sendte den nye sosialdemokratiske regjeringen en proposisjon til Stortinget om barnetrygd. Dens forslag var med helt minimale endringer en kopi av NS-loven. Forslaget møtte motbør. Det kom inn protester mot at selvstendig næringsdrivende bønder og fiskere ikke kom inn under trygden. Det ble også antydnet at det ville være lite passende å vedta en lov som i realiteten stammet fra Quislingregimet. Tilslutt ble proposisjonen trukket tilbake. Isteden ble en ny lov om barnetrygd, med kontantutbetaling til alle barnefamilier fra og med barn nr. to, enstemmig vedtatt i Stortinget.

I denne sammenheng er det på sin plass å påpeke at NS-regimets lov og den sosialdemokratiske regjeringens første proposisjon ikke bare var praktisk talt likelydende. Også argumentasjonen for de to lovforslagene fulgte de samme baner. Det ble understreket at det i første omgang var viktig å prioritere de gruppene som trengte støtte mest; modellen var ikke uttrykk for en prinsipiell holdning. I begge tilfeller ble det også understreket at trygden skulle bygges videre ut etter hvert.

Førerprinsipp og rasehygiene

Naturligvis er det avgjørende brudd på sosialpolitikken område mellom det demokratiske Norge og det nasjonalsosialistiske kollaborasjonsstyret. Bruddene kommer tydelig til uttrykk i nasjonalsosialistenes forsøk på å innføre førerprinsippet overalt. De kommer også til uttrykk i nasjonalsosialistenes systematiske kobling mellom sosialpolitikk og rasehygiene.

Men selv på disse to områder blir bruddene modifisert av visse elementer av kontinuitet. Ikke alle sider ved førerprinsippet virket like avskrekkende på alle i den første, forvirrede tiden i det tyskokkuperte Norge. Vi ser et sterkt eksempel på dette høsten 1940. En av de fremste sosialpolitiske byråkrater i Norge skrev til den nyinnsatte sosialministeren i kollaborasjonsregimet at han hadde «nå i snart 30 år vært plaget av politiske styre, som aldri har gjort noen nytte, men ofte hemmet meg i mitt arbeid». Han tordnet mot grupper som bare søkte å «ivareta sine partipolitiske interesser» og ikke var «sakkyndige». I et notat foreslo han å endre både karakter og myndighet for de lokale styrene for trygdekasser:

«Trygdekassenes styre bør ikke lenger ha besluttende myndighet i noe spørsmål. Det bør være et råd for kassens leder [...]»

Det var et forslag helt i overensstemmelse med førerprinsippet, og et forslag sosialministeren rimeligvis satte pris på. Og byråkraten som skrev dette høsten 1940 var alt annet enn noen nasjonalsosialist – han tilhørte den sosialdemokratiske arbeiderbevegelsen både før og etter annen verdenskrig. Mer allment antyder denne episoden visse berøringspunkter mellom

kollaborasjonsregimets ideer om førerprinsippet og byråkratens irritasjon over partipolitiske styrer, egeninteresser, ineffektivitet, mangel på sakkyn-dighet og helt allment hemmende innflytelse på byråkratens virksomhet. Slike berøringspunkter kunne komme åpent til uttrykk høsten 1940, da mangt og meget var uavklart. Senere, da nasjonalsosialistene hadde fått vist hva deres førerprinsipp innebar i praksis, stilte saken seg noe annerledes.

Når det gjelder rasehygiene, hadde folk i NS-regimet store og kraftige vyer, med utgangspunkt i nasjonalsosialismens biologiske tenkemåte. Men vyene ble bare i beskjeden grad omsatt i praktisk politikk. Det kanskje viktigste bidraget var en lov om sterilisering fra 1942.

Denne loven erstattet en tidligere steriliseringslov fra 1934. Den ga blant annet en videre adgang til å bruke tvang. Men i et større perspektiv er det relativt beskjedne forskjeller mellom den demokratiske loven fra 1934 og den nasjonalsosialistiske fra 1942. NS-loven hadde for eksempel ikke en rasistisk ordlyd – den rettet seg bare mot «mangelfullt sjelelig utviklede» eller uheldelig sinnssyke *individer*. Den sa ingen ting om hele folkegrupper. Begge lovene rangerte individer etter arveanlegg; de som havnet under normen, ble betraktet som mindreverdige.

På den annen side: Den demokratiske loven av 1934 ble vedtatt i Stortinget mot bare én stemme. Saksordføreren viste til den nasjonalsosialistiske tyske steriliseringsloven som forbilde, uten å bli motsagt. Han viste også til at det var naturlig at han som bonde, med bondens sakkunnskap om avl, var ordfører for en slik sak. Saksordføreren, som tilhørte Bondepartiet, havnet for øvrig senere i Nasjonal Samling.

På denne måten er det påfallende tydelige linjer av kontinuitet på sosialpolitikens område; når det gjelder praktisk sosialpolitikk, og når det gjelder tenkningen som lå til grunn for den praktiske politikk. Nasjonalsosialismen blir naturligvis ikke mindre nasjonalsosialistisk av dette. Den blir ikke mindre terroristisk, brutal og grusom, dens folkemord blir ikke mindre folkemord. Likevel kan linjene og kontinuiteten i sosialpolitikken være en tankevekker.

Tradisjonell og moderne sosialpolitikk

Det er vanlig å skille tradisjonell sosialpolitikk fra moderne velferdsstatsprinsipper langs to akser. Den tradisjonelle sosialpolitikken – gjerne konkretisert til tradisjonen etter Bismarck – var hovedsakelig innrettet på å hjelpe de svake, dens overordnede prinsipp var behovsprøving. Den moderne velferdsstatsideen baserer seg på prinsippet om universalitet. Den tradisjonelle sosialpolitikken var videre finansiert ved såkalt sosialforsikring – de enkelte grupper og individer betalte forsikringspremier, som i sin tur

ble tilført subsidier fra det offentlige. Velferdsstatens trygdesystem, derimot, er – i hvertfall i prinsippet – finansiert gjennom alminnelig beskatning. Denne inndelingen er meget grov og, om man vil, idealtypisk. Men den gir i det minste en første orientering.

I et større historisk perspektiv peker de sosialpolitiske linjene fra det norske kollaborasjonsregimet bakover til 1930-årene mer enn de peker fremover. Regimet fikk aldri utarbeidet noen stor og samlende sosialpolitisk plan, det bygget forsiktig videre på mellomkrigstidens sosialpolitiske reformer.

Med dette utgangspunkt kan man sette Quislingregimet inn i en større internasjonal sammenheng. Under den annen verdenskrig ble det lagt konkrete planer for sosialpolitiske reformer i flere land. Mest kjent og uten sammenligning viktigst er den britiske Beveridgeplanen, fremlagt i rapporten *Social Insurance and Allied Services* i november 1942. Med dens samlende prinsipper om universalitet, peker den fremover mot den moderne velferdsstaten. Riktignok var Beveridges system basert på sosialforsikring og ikke på beskatning.

Om man går til det nasjonalsosialistiske Tyskland, finner man også der sosialpolitiske planer for etterkrigstiden. Disse planer, utarbeidet i Deutsche Arbeitsfronts tenkeloft Arbeitswissenschaftliches Institut (AWI), er svært grundige og på sin måte vel så moderne. Der finner man både ideer om finansiering gjennom alminnelig beskatning og – forstått innenfor en nasjonalsosialistisk kontekst – ideer om «universalitet» for tyske «Volks-genossen» – alle medlemmer av det nasjonalsosialistiske tyske folkefellesskap. AWIs planer tok et klart og bevisst brudd med den tradisjonelle, Bismarckske tyske sosialforsikringsmodellen.

Dersom slike planer skulle ha blitt virkelighet i et seirende nasjonalsosialistisk Tyskland, ville naturligvis en rekke ulike kategorier mennesker ville vært utelukket fra det tyske fellesskapet, av rasemessige og andre grunner. Et annet tema ville vært regimets mulighet for disiplinering og kontroll gjennom sosialpolitiske ordninger.

Men begge disse temaer – både utelukkelse fra fellesskapet og muligheter for disiplinering og kontroll – vil, i varierende grad og på ulike måter, være tilstede i ethvert fellesskap preget av kollektivistiske ideer om samfunnsolidaritet, av en sterk stat og av omfattende sosialpolitiske ordninger. Forskjellene er naturligvis overveldende og avgjørende; demokratier sender ikke folk som blir utelukket fra fellesskapet i gasskamre. Men også i moderne, demokratiske velferdsstater er det grunn til å tematisere forholdet mellom fellesskapet og den enkelte: De som er innenfor får nyte godt av omfattende statlige ordninger, men hva med dem som faller utenfor?

Bibliografiske henvisninger

Temaet i denne artikkelen er behandlet langt mer utførlig (og på en rekke punkter mer nyansert) i mine bøker *Solkors og solidaritet. Høyreautoriteter samfunnstenkning i Norge ca. 1930-1945* (Oslo: Cappelen, 1991) og *Verdenskrig og velferd. Britiske, tyske og norske sosialpolitiske planer under annen verdenskrig* (Oslo: Cappelen, 1993).

Quislingregimets helsepolitikk er grundigere behandlet i Anders Gogstad: *Helse og hakekors* (Bergen: Alma mater, 1991). De norske steriliseringslovene er analysert og sammenlignet i Henriette Sinding Aasen: *Rasehygiene og menneskeverd* (Utrykt særavhandling, Oslo 1989). Per Haave: *Sterilisering av tatere 1934-1977* (Forskningsrapport, Oslo 2000) er en nærmere studie av hvordan steriliseringslovene ble praktisert i Norge. En samlet fremstilling av den norske velferdsstatens forhistorie og historie gir Anne-Lise Seip: *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920* (Oslo: Gyldendal, 1984) og *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75* (Oslo: Gyldendal, 1994).

Sosialpolitikken i Hitlers Tyskland er, på ulike måter og med ulike perspektiver, behandlet i Marie-Luise Recker: *Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg* (München 1985) og Ronald Smelser: *Robert Ley. Hitler's Labor Front Leader* (Oxford/New York: Berg Publishers Ltd., 1988).

Øystein Sørensen, dr. philos.

Professor i moderne historie, Universitetet i Oslo

Adr: IAKH, Postboks 1008 Blindern, 0315 Oslo