

men ble det politiske *selvhjelpsprinsippet* formulert. Det sier at når *hvert individ søker sin egen økonomiske interesse gjennom sitt arbeid, i et mest mulig fritt marked, og går rasjonelt fram, blir både individets økonomiske utbytte og den allmenne velferd og sosiale harmoni størst mulig*. Man begynte omkring 1830 å tale om *det sosiale spørsmålet* i de mest utviklede industrisamfunn. Europeiske land forsøkte flere måter å besvare dette spørsmålet på. Den historiske opprinnelsen til at legen vurderer arbeidsevne i en sosialpolitisk kontekst, synes å være den tyske fattiglegens virksomhet fra slutten av det 18. og inn i det 19. århundret.

I neste kapittel skal vi se hvordan *selvhjelpsprinsippet* ble kritisert fra flere hold. *Det sosiale spørsmålet* fikk en løsning i sosialforsikringen, etableringen av *hjelp til selvhjelpsprinsippet* og dermed også *det kollektive hjelpeprinsippet*.

7 Det kollektive hjelpeprinsippet, sosialforsikringens medisinske kategorisering og rehabilitering

Selv om sosialforsikringen først ble innført i det konservative Tyskland, synes det klart at det i stor grad var den sosialistiske bevegelsen og sosialliberalismen som presset fram dette kollektive svaret på *det sosiale spørsmålet* i Europa mot slutten av det 19. århundret. Hensikten med dette kapitlet er å gjøre kort rede for denne utviklingen. Det gjøres videre rede for det politiske *kollektive hjelpeprinsippet*. Det gjøres videre rede for to nye medisinsk pregede kategorier for å beskrive *skade på person: den arbeidsuføre og den ervervsuføre*. *Rehabiliteringsbegrepet* analyseres også slik det ble innført omkring den første verdenskrigen.

7.1 Den andre industrielle revolusjonen fra omkring 1870

Omkring 1870 startet *den andre industrielle revolusjonen*. Dampmaskinen var fortsatt helt sentral i realiseringen av fossilt brennstoff, men i tillegg kom billig elektrisitet. Forbrenningsmotoren gav bl.a. bil og fly. Den kjemiske industrien ble etablert. Telefonen innledet kommunikasjonsrevolusjon (Palmer, Colton, & Kramer 2002: 564f). Fortsatt var det kun to virkelige industriland i Europa: Storbritannia og Belgia, mens Frankrike og Tyskland var på god vei (ibid.: 565).

Den industrielle revolusjonen ble etter hvert mer og mer vitenskapelig basert. Her tok Tyskland og USA ledelsen (McNeill & McNeill 2003: 235). En vitenskap av særlig betydning i denne sammenheng er økonomien. Samfunnsøkonomien utviklet på 1870-tallet en ny teori: «nyklassisk

økonomi».⁸⁶ Det er blitt påpekt at overgangen fra klassisk til nyklassisk økonomi var med på å bane vei for ny sosiallovgivning. Slik lovgivning ble først

for alvor forenelig med økonomisk teori, da man opgav de klassiske, malthusianske teorier om, at de dårligst stillede alltid måtte leve på eksistensminimum. Opgøret med disse klassiske teorier sidst i 1880-tallet er dermed også et viktig led i skabelsen af et økonomisk-teoretisk fundament for en velfærdsstat med en solidarisk inkomstfordelingspolitikk (Kærgård 2004: 23).

Her påpekes et historisk trekk som Seip beskriver slik: De lange bølgene i sosialpolitikken «henger sammen med svingninger i økonomisk teori og statsoppfatning». (Seip 1994a: 11).

Et viktig trekk som også skal påpekes, er at nasjonalstaten fra omkring 1870 ble den sentrale form for politisk organisering i Europa (Palmer, Colton, & Kramer 2002: 509f). Den sosialforsikringen som skulle komme ble en del av nasjonsbyggingen. Nasjonen ble enheten for sosial rettferdighet. Den sosiale situasjonen beskrives slik mot slutten av det 19. århundret.

The free economy produced many hardships. The worker tossed by the ups and downs of a labor market, the producer tossed by those of a world market, alike clamored for protection against exposure. A severe depression in 1873 sent prices and wages into collapse, and the economy did not fully recover until 1893 (Palmer, Colton, & Kramer 2002: 609).

Den allmenne tiltroen til klassisk liberalisme begynte å svikte, særlig i en økonomisk krisetid som altså varte i 20 år. Store samfunnsmessige endringer var skjedd:

The rise of big business and organized labor undermined the theory and practice of individual competition to which classical liberalism had been attached. Organized labor, socialist parties, universal male suffrage, and a sensitivity to social distress all obliged political leaders to intervene increasingly in economic matters (ibid.).

Andre halvdel av det 19. århundret er preget av framveksten av to politiske retninger: sosialismen og sosialliberalismen. Det var i stor grad på bakgrunn av disse bevegelsenes styrke at sosialforsikringen ble etablert i mange europeiske land.

7.2 Sosialisme

Sosialisme er som *liberalisme* en term med et mangetydig betydningsinnhold. Vi kan tale om «sosialismer», inkludert marxistiske retninger. Innholdet i sosialismebegrepet tør være enda vanskeligere å utforme enn for liberalismens vedkommende. Dette skyldes bl.a. at det knapt har eksistert

⁸⁶ Nyklassisk økonomi karakteriseres av Sandmo (2006: 146f). Kanskje det viktigste ved nyklassisk økonomi i denne sammenhengen er at den la vekt på teorier om de enkelte aktørers økonomiske atferd og på markedenes etterspørselsside.

noe samfunn som er sosialistisk slik sentrale talsmenn og -kvinner for sosialismen har tenkt seg dette (Self 1995).

Karakteristisk for sosialismen er at samfunnet eier produksjonsmidlene (Rawls 2003: 223). Den opprettholder idéen om et *kollektiv*. Men sosialisme kan også være forenlig med *sosial ikke-atomisme* (se underkapittel 3.6). Sosialismen er *ikke individualistisk*. En konsekvens av synet på kollektivets betydning er at sosialismen noen ganger legger vekt på offentlig deltakelse når viktige politiske spørsmål skal avgjøres (Thomas 2000: 243ff).

Sosialismen er *egalitær* i liberalismens betydning (se underkapittel 6.2). Men noe vesentlig kommer i tillegg. Sosialismen krever at synet på alle menneskers like moralske status må få som følge at de sosiale og økonomiske levekårene også skal være like, eller tendere mot likhet. Målet for sosialismen er rimelig god livskvalitet for alle.

Socialist have always wanted to put 'first things first', to attend to the basic requirements of a good or at least decent life for all before satisfying the luxuries of the affluent. Today this concern necessarily extends (in view of the environmental crises) to the basic needs of future generations and to the general quality of life for all (the affluent included) (Self 1995: 343).

Sosialismen deler liberalismens *universalisme*. I stedet for den liberale idéen om *forbedring*, taler sosialister ofte om *frigjøring*.

A standard socialist assumption is that, relative to human potentiality, the existing political, social and economic order is deviant and pathological. The point is not simply that an improved society is conceivable and attainable. Rather, something (or a whole diversity of things) has gone wrong in the course of human history, and needs to be remedied. The evil concerns not only the distribution of wealth, status, power and opportunity. It also has a dimension of moral psychology. The psychological qualities of human beings are less and lower than they could and should be. People are subject to estrangement, a tendency to harmful competitiveness, and other undesirable traits from which a socialist order will liberate them (Thomas 2000: 232).

Et vesentlig aspekt med frigjøringen er arbeidets frigjøring. Arbeidet er i følge politikeren, samfunnsteoretikeren og filosofen Karl Marx (1818-83) en prosess der mennesket, gjennom sine egne handlinger, og gjennom arbeidsdeling og samarbeid med andre mennesker, inngår i et stoffskifte med naturen. I det framtidige kommunistiske samfunnet, dvs. etter at privat eiendom er forsvunnet, skal mennesket kunne realisere seg selv som en frigjort arbeider (Conze 1972: 200). For Marx har det frigjorte arbeidet verdi i seg selv: Mennesket realiserer seg selv i arbeidet.

Filosofen Hannah Arendt (1906-1975) har oppsummert slik de store endringene av synet på arbeid som nå var skjedd i løpet av to hundre år:

Arbeidets bråe og strålende oppsving fra å være den ringeste og mest foraktede til å bli den høyest verdsette av alle aktiviteter, fikk sin teoretiske start med Lockes oppdagelse av at arbeidet er kilden til eiendom. Det neste avgjørende skrittet ble tatt da Adam Smith hevdet at det er kilden til rikdom. Og høydepunktet nådde det i Marx' «arbeidets sys-

tem», der det blir kilden til all produktivitet og uttrykket for selve det menneskelige ved mennesket. Men blant disse tre var det bare Marx som virkelig var interessert i arbeidet som sådan. For Locke var institusjonen «privat eiendom» som samfunnets grunnlag det viktigste, og Smiths virkelige ærend var akkumulasjonens uhemmede utfoldelse i samfunnets kapital og rikdom. Men på ett punkt var de i alle fall enige, selv om det først er Marx som fremhever dets fulle betydning, nemlig at arbeidet representerer menneskets mest produktive og i egentlig forstand verdensdannende evne (Arendt 1996: 105).

Innen den klassiske liberalismen blir arbeidet ansett som et viktig *middel* til bedring både av individenes og samfunnenes økonomiske situasjon. Arbeidet blir imidlertid ansett som *mål i seg selv* både innen protestantiske retninger og i marxismen. Mennesket er i sin natur ikke tilfreds med å være lat, uvirksomt eller ved kun å få tilført penger å leve av. Det ønsker å finne seg selv aktivt ved å arbeide. På dette grunnlaget kan man tale om behov for arbeid som et aspekt ved selvutviklingsbehovet (avsnitt 2.4.2).

Menneskerettighetseksperten Micheline Ishay framhever den sosialistiske bevegelsens avgjørende betydning både for å få innført *allmenn stemmerett* og få etablert *økonomiske og sosiale rettigheter*, dvs. det som betegnes som *annen generasjon menneskerettigheter* (Ishay 2004: 3f, 9ff.⁸⁷ En norsk stortingsmelding som sammenfatter menneskerettighetenes historikk, peker på det samme på denne måten:

Mens opplysningsfilosofene og de «borgerlige» revolusjonene på 1700-tallet satte sivile og politiske rettigheter på den politiske dagsorden, spilte fremveksten på 1800-tallet av en organisert arbeiderbevegelse en tilsvarende rolle for så vidt angår sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter (St.meld.nr.21 1999: 13).

Fra sosialistisk hold framføres også idéen om en demokratisk sosialisme. «[D]emocratic socialism is dedicated to the promotion of individual autonomy and responsible participation in social and political life. Socialism seeks to broaden the political concepts of both social welfare and democratic procedures.» (Self 1995: 343).⁸⁸

⁸⁷ Disse økonomiske og sosiale rettighetene står i artiklene 20-26 i Forente nasjoners menneskerettighetserklæring (Forente nasjoner 1948; Ishay 2004: 4).

⁸⁸ Marx var i sin samfunnskritikk negativ til å anvende normative begreper. Han anså bruken av slike begreper som uttrykk for den rådende klassekonflikten. Det kommunistiske samfunn trengte dessuten verken rett eller rettferdighet, fordi de samfunnsmessige konflikter ville bli oppløst (Gosepath 1999). Marx beskrev også sitt syn på rettferdighet, men dette synet gjaldt etter at det kommunistiske samfunnet var innført ved revolusjon. Da kan «den snevre borgerlige rettshorisont virkelig overskrides, og samfunnet kan skrive på sine faner: fra enhver etter hans evner, til enhver etter hans behov.» (Marx 1971: 215). Her anvendte Marx sosialistenes mye brukte slagord som trolig først ble formulert av saint-simonistene omkring 1830 (Conze 1972: 198) (underkapittel 6.5). Denne formuleringen er i vår tid blitt betegnet som «det sosialistiske credo». Anvendt på velferdsstatens helsetjeneste er det formulert slik: «Fra enhver etter evne (folketrygdavgiften) til enhver etter behov (helsetjeneste når det trengs).» (Westin 1999a).

7.3 Sosialliberalisme

Den nye form for liberalisme som vokste fram i Europa, *sosialliberalisme*, erkjente at det er nødvendig at staten griper inn i økonomien for å skape muligheter for at alle mennesker kan få utfolde seg.⁸⁹ En av sosialliberalismens banebrytere var filosofen og økonomen John Stuart Mill (1806-1873). Han argumenterte for at det sosiale miljøet er viktig for hvordan individet formes (Skirbekk & Gilje 1992b: 17). «Mill tenkte seg altså at en liberalistisk samfunnsorden kunne utvikles i en retning som endret fordelingen av økonomiske goder og rettigheter i favør av arbeiderklassen.» (Sandmo 2006: 97).

En sentral sosialliberalistisk filosof var Thomas Hill Green (1836-82) (Skirbekk & Gilje 1992b: 20). Han argumenterte for at friheten ikke bare må forstås negativt, dvs. som frihet fra ytre tvang, slik det ble gjort innen den klassiske liberalismen. Den må også forstås positivt som frihet til noe, for eksempel økonomiske og psykologiske muligheter til å kunne realisere seg selv (Feinberg 2005). Han tok dermed opp en tanke fra Hegel som hevdet at frihet først og fremst må forstås positivt: «Fridom er å forstå det historiske fellesskapet og så realisere si rolle i dette fellesskapet.» (Skirbekk & Gilje 1992b: 104).

7.4 Etablering av sosialforsikring i Europa

Omkring 1870 kom det til en ny forståelse av «forsørgelsesproblemet» i Europa. Seip oppsummerer endringen på denne måten:

Begrepet *sosialpolitikk* ble skapt i Tyskland. Det varslet i seg selv et nytt syn på statens rolle og det offentliges ansvar for borgerne. Det gamle fattigvesens ansvar for liv ble utvidet til et ansvar for levekår. Staten skulle utforme en politikk for det sosiale felt. Den nye ideologien ble båret oppe av byråkrater og vitenskapsmenn (katetersosialistene). [...] I en «kulturstat», som man kalte det, måtte staten sørge for «det heles vel» (Seip 1994a: 89).

Det var Tyskland, som ikke var noe sosialliberalt, men et konservativt regime, som var først ute med å etablere sosialforsikring. I det 19. århundret var liberalismen svakere i Tyskland enn ellers i det vestlige Europa (Palmer, Colton, & Kramer 2002: 489ff). Tyskland ble den første nasjonen som innførte en *sosialforsikring* mellom 1883 og 1889 under ledelse av rikskansler Otto von Bismarck (1815-98). Det hevdes at Bismarck avskydde vesteuropeiske tanker om liberalisme, demokrati og sosialisme. Han hadde sin sosiale base blant konservative adelige storgodseiere mot øst i Preussen (Palmer, Colton, & Kramer 2002: 519). Det tyske sosialdemokratiske partiet ble grunnlagt i 1875. Dette var et forholdsvis moderat sosialistisk parti, men Bismarck forbød det mellom 1878-90. Det synes klart at et viktig motiv hos

⁸⁹ Sosialliberalisme. I: *Aschehoug og Gyldendals Store norske leksikon*, 4. utgave, 2005-07, <http://www.snl.no/article.html?id=832897> (20.11.06).

Bismarck for å innføre sosialforsikring var å hindre at sosialistene tok makten (ibid.: 585). Han forsøkte å overbevise arbeiderne om at de heller skulle sette sin lit til staten. «Our democratic friends will pipe in vain when the people see princes concerned with their well-being,» sa Bismarck (ibid.).

Bismarck synes å ha hatt avgjørende politisk betydning for at sosialforsikring ble innført i Tyskland. Det er likevel vesentlig å være klar over, slik Seip også beskriver i sitatet ovenfor, at initiativet var forberedt gjennom lang tids vitenskapelig og politisk utvikling. Samfunnsforskning, spesielt basert på statistikk, var blitt støttet av den prøyssiske og tyske staten (Eghigian 2000: 48ff). En gruppe bestående av professorer, prester og embetsmenn stiftet i 1872 «Verein für Sozialpolitik» og ble av sine motstandere kalt «katetersosialister». De arbeidet for at staten skulle innføre større reformer for å forhindre skjerpede klassemotsetninger og revolusjon (Nipperdey 1998: 336). Allerede i 1845 hadde Preussen innført en sykekasselov med plikt for håndverkssvenner til å delta i de tidligere frivillige hjelpekassene (Frevort 1984: 162). Den politiske hensikten var at disse skulle erstatte fattigkassa på lengre sikt (ibid.: 335). Større fabrikker etablerte «fabrikk-sykekasser» (ibid.: 228). Preussen innførte også en lov om forsikring for gruvearbeidere i 1854, som en videreutvikling av hjelpekassene for gruvearbeidere. Den kan sies å ha fungert som en modell for de senere sosialforsikringslovene (Eghigian 2000: 55).

Riksdagen vedtok etter forslag fra Bismarck en lov om sykeforsikring i 1883, en industriell ulykkesforsikringslov i 1884 og en lov om invaliditets- og alderspensjon i 1889 (Zöllner 1982: 22ff; Tennstedt 1972: 25).⁹⁰ Lovene var uttrykk for en «klasseforsikring»: De gjaldt kun for arbeidere i noen industrigrener. Det er de to siste lovene som her skal omtales videre. Disse betegnes *ulykkesforsikringsloven av 1884* og *invaliddepensjonsloven av 1889*. *Invaliddepensjonsloven av 1889* innførte en tvungen forsikring for lønnstakere med en årlig inntekt under en visse grense. Et nødvendig vilkår for invaliddepensjon var at invaliditet hadde medført et inntektstap på to tredjedeler.⁹¹ Ytelsen var i begynnelsen lav. I 1891 tilsvarte gjennomsnitts-

⁹⁰ Bismarck ville innføre ulykkesforsikringsloven som den første sosialforsikringslov i 1881. På grunn av Riksdagens vedvarende opposisjon mot foreslått finansiering og organisasjon, ble loven vedtatt først i 1884 (Zöllner 1982: 22ff; Tennstedt 1972: 25). Bismarck var for øvrig motstander av lovgiving som skulle beskytte arbeiderne. Han avviste forbud mot å arbeide på søndager og om natta og innføring av begrensninger for kvinner og barn (Zöllner 1982: 14; Nipperdey 1998: 358).

⁹¹ Vilkåret er komplisert formulert, men utgjør omkring 2/3 reduksjon av inntekt (Tennstedt 1972: 22; Zöllner 1982: 29). Denne grensen ble initialt overført til flere av de land som innførte uførepensjon etter tysk mønster (Strøm 1958). Grensen ble innført i den norske *uføretrygdloven av 1960*.

pensjonen 18 % av gjennomsnittsinntekten til ansatte (Zöllner 1982: 31). Forsikringen var finansiert med at like store bidrag kom fra de forsikrede selv og fra arbeidsgiverne. Et mindre bidrag kom fra staten (ibid.: 29). Den tyske sosialforsikringen kan sies å forene forsikring, karakterisert ved at den forsikrede skal bidra selv, med følgende tradisjoner om ansvar:

- Arbeidsgivers ansvar førte til bidrag fra arbeidsgiver,
- statlig ansvar førte til at staten bidrog med penger i tillegg til lovregulering,
- solidaritetsansvaret fra laugenes hjelpekasser bidrog til selvadministrasjon (Zöllner 1982: 28).⁹²

Den tyske sosialforsikringen står altså i sine tradisjonssammenhenger. Det som var nytt, var at det ble innført medisinske termer for å beskrive den som ikke kan forsørge seg selv. Stone skriver følgende om den betydningen de tre sosialforsikringslovene som ble innført i Tyskland mellom 1883 og 1889, fikk: «The German program represents a critical point in the development of the disability category, not only because it was the first but because it became a model, explicitly or implicitly, for all subsequent social insurance programs.» (Stone 1984: 56). Den medisinske terminologien tas opp i underkapittel 7.6.

I løpet av kort tid ble sosialforsikring innført i en rekke nasjoner i Europa. Danmark innførte behovsprøvet alderspensjon i 1891, frivillig sykeforsikring med statlige tilskudd i 1892, ulykkesforsikring i 1898 og uførepensjon i 1921 (Petersen 2004; Nelson 1953: 432).⁹³ Sverige innførte lov om sykeforsikring i 1891 og en ulykkesforsikringslov i 1901. I 1913 kom et viktig sosialpolitisk gjennombrudd. Sverige fikk verdens første universelle pensjonsforsikring ved invaliditet og alderdom (67 år) (Edebalk 1996: 51f). (Sosialpolitisk universalisme tas opp i underkapittel 8.1). Norge innførte ulykkesforsikring i 1894. Den videre utvikling i Norge tas opp i neste kapittel. Storbritannia innførte i 1911 sosialforsikring (eng. *national insurance*) bestående bl.a. av en syke- og arbeidsledighetsstønad (Ogus 1982: 182ff). I Frankrike trådte ikke sosialforsikringen i kraft før 1930 (Saint-Jours 1982: 119f).

⁹² Opprinnelig ville ikke Bismarck at arbeiderne skulle betale premie til forsikringsordningene. Men dette ble kritisert for å være på kant med forsikringsprinsippet. Bismarck gav etter for slik argumentasjon (Zöllner 1982: 26).

⁹³ For en nærmere analyse av i de tidlige danske, *frivillige*, velferdsordninger som «antitese» til Bismarcklovgivningens tvang, se Petersen (2004).

7.5 Sosialforsikringen og dens kollektive hjelpeprinsipp

Karakteristisk for *forsikring* er at spørsmål om risikoen, premiens og ytelsens størrelse er naturvitenskapelige eller aktuarfaglige spørsmål (Rejda 2001). På denne måten kombinerer forsikring en vitenskapelig tilnærming med et *solidarisk ansvarsprinsipp*. Dette solidaritetsbegrepet kan jeg ikke se har endret seg vesentlig fra middelalderlaugenes hjelpekasser. Forsikring er en teknologi for *sambørighet* innen en sammensveiset gruppe (Eghigian 2000: 55).

Sosialforsikring defineres slik: Den iverksettes av staten, som også betaler inn et mindre bidrag. Den er vanligvis tvungen. Bidragene kommer vesentlig fra ansatte og arbeidsgivere. Retten til å motta ytelse er i vesentlig grad knyttet til i hvilken grad medlemmet (eller familien) har bidratt tidligere. Selv om erstatningsstørrelsen er avhengig av tidligere bidrags størrelse, er likevel erstatningene vektet noe i favør av lavinntektsgruppene (Rejda 2001: 27f).

Det har sine fordeler at sosialforsikringen anvender aktuarfaglige metoder. Samfunnsviteren Pierre Rosanvallon oppsummerer disse fordelene på denne måten:

[B]y approaching social problems in terms of risk, insurance focuses on the probabilistic and statistical dimension of society (risk can be calculated) and relegates judgement about individuals to a secondary level. When situations are perceived in terms of risk, the question of personal mistakes and individual attitudes becomes less important [...]
(Rosanvallon 2000: 15).

Det understrekes her at sosialforsikringen virker på samfunnsplan. På dette planet kan den benytte seg av sannsynlighetsteori og statistikk. Dersom vi ser tilbake på de grunnleggende forklaringsmåter for arbeidsuførhet i underkapittel 5.3, ser vi at sosialforsikringen forholder seg til naturvitenskapelige årsaksforklaringer. På dette samfunnsplanet kan man, i alle fall vanligvis, se bort fra individenes hensikter. Man unngår å gå inn på slike til dels vanskelige problemer. Betydningen av kategorien *den arbeidsu villige* blir nedtonet. På denne måten kan sosialforsikringens avgjørelser standardiseres og slik kan den bli effektiv.

Flere problemer med å løse *det sosiale spørsmålet* med barmhjertighetsbasert hjelp kom fram i samfunnsdebatten i det 19. århundret. Det første problemet er at slik hjelp oftest ble gitt restriktivt. Det er bare den hjelpe-løse trengende som skulle få slik hjelp. Det andre problemet er at slik hjelp er skjønnsbasert. Det ble dermed lett vilkårlig hvem som får hjelp, og hvor mye vedkommende får (Castel 2003: 260ff). Det tredje problemet er at det lett oppstår et avhengighetsforhold mellom den som mottar og den som yter hjelpen. Den som mottar hjelp mister sin frihet og til en viss grad sin

verdighetsfølelse. Allerede Kant kritiserte paternalistisk velgjørenhet fordi den opphever borgernes frihet, selv i offentlig eller statlig sammenheng (Beauchamp & Childress 2001: 177).

I et tidlig norsk forarbeid fra 1899 til lov om uførepensjon blir det pekt på at fattighjelpen fører til at både individene og samfunnet taper:

Det er [...] en Uret mod den udtjente Arbeider at henvise ham til en Forsørgelse, han skal anholde om som en Gunstbevisning, afhængig af Ydernes Skjøn og Vilje. Det er en Ydmygelse, der virker trykkende som Udsigt og demoraliserende paa den, som modtager Hjælpen. Fattigforsørgelsens Virkning paa Individerne er for Samfundet et Tab, og mod de Understøttede er den en saa meget større Uret, som Samfundet allerede har skabt Ordninger for enkelte Samfundsklasser, der befri dem fra denne ydmygende Hjælp i deres Alderdom eller Erhvervsudygtighed. Det er dette øgede Syn på Fattigforsørgelsens Virkninger, særlig for den udslidte, hæderlige Arbeider, der fødte Tanken paa Forsikring som en ny Form for Hjælp (Den parlamentariske Arbejderkommission 1899: 11-12).

Det er altså to slags tap. Det ene består i at samfunnsmedlemmenes lykke, eller velvære, blir redusert i stor grad på grunn av demoralisering. Det andre tapet er at samfunnsmedlemmene mister tro og tillitt til seg selv, og blir passivisert, slik at de ikke lenger makter å produsere noe som de selv og samfunnet kunne ha nytte av. Samfunnet går glipp av produktiv kraft.

Disse problemene omgås ved at sosialforsikringen innfører erstatning som en juridisk *rettighet* for en større gruppe borgere, forutsatt at visse vilkår er oppfylt. Det samme forarbeidet fra 1899 skriver slik om denne rettigheten:

Det er Forsikringens Maal og Styrke, at den tilveiebringer en Garanti mod Erhvervsudygtighedens Følger, som Individet ved er grundlagt paa hans egne Opofrelser og derfor er en ved Selvhjælp erhvervet Ret. Paa samme Tid som den skaber en Betyggelse, der er en moralsk Støtte af uvurderlig Betydning, opretholder den den for Individ som Samfund ligesaa væsentlige Faktor: at kræve, at Individet selv skal bidrage til Rettens Erhvervelse. Det er dette Krav til den Enkeltes Energi og Selvhjælp, som væsentligt skiller en ved Forsikring erhvervet Betyggelse mod Erhvervsudygtighedens Følger fra Understøttelse eller Fattigforsørgelse. [...] Forsikringsprincippet med dets Værd er opretholdt, saalænge hver Enkelt maa gjøre sine lovbefalede Indskud, og der *er et vist Forhold* mellem, hvad han yder og han opnaar (Den parlamentariske Arbejderkommission 1899: 12).

Verdigheten får altså en ny karakter: Den er noe man har *krav* på. Man har krav på ytelsen fordi arbeideren selv har *ytt noe selv* til å opprettholde forsikringen (Tennstedt 1972: 16).

Den tilgrunnliggende rettferdighetsform er den *kompensatoriske rettferdighet* (underkapittel 2.3). En ytelse fra sosialforsikringen er en kompensasjon, eller godtgjøring, som kollektivet tilkjenner de skadelidende. Rettferdighetskriteriet er *skade på person* (underkapittel 2.3). Det essensielle etiske poenget ved denne formen for rettferdighet er at når samfunnets framgang

har som følge at det går noen mennesker ille og blir skadet, så må disse mennesker få en godtgjøring fra fellesskapet for det de har lidt. Så vidt jeg kan forstå, er det et nytt solidaritetsbegrep som ligger til grunn for sosialforsikringen. Det er ikke bare slik at man er forpliktet til gjensidig hjelp overfor medlemmer i sammensveiset gruppe, men tanken om gjensidighet når ut over til større deler av samfunnet, til den egne klassen eller «universelt».

Castel påviser at arbeidsbegrepet er blitt betydelig endret i og med innføring av sosialforsikringen. Denne påvisningen er interessant fordi den bidrar til å klarlegge hvorfor sosialforsikringen har hatt, og fortsatt har, stor sosial betydning. En ny form for eiendom, *sosial eiendom*, er i følge Castel blitt innført. Arbeideren, som ikke hadde noen privat eiendom av betydning, har gjennom sitt arbeid fått tilgang til en *sosial eiendom*. Dette forklares slik:

Social security arises from a kind of *transfer of property* through the mediation of labor and under the aegis of the state. Security and labor will become substantively linked. For in a society that is organized on the basis of wage-labor, it is the status given by labor that yields the modern equivalent of protections formerly guaranteed by property. This is the result of a long odyssey whose stages we must take care to trace out, because even today we remain the heirs of this historical development (Castel 2003: 274).

Lønnsarbeidet er altså blitt knyttet til et økonomisk sikkerhetsnett som staten står som garantist for. Denne sikringen av arbeiderens eksistens uavhengig av privat eiendom utgjør altså en *sosial eiendom*. Lønnsarbeidsbegrepets innhold er dermed endret. Lønnsarbeidet er blitt innfelt i et rammeverk av politiske avtaler og juridiske rettigheter og plikter. En del av lønnen bidrar til å finansiere trygghet i situasjoner også utenfor arbeidslivet: ulykke, sykdom og svekkelse i alderdommen. Lønnsarbeidsbegrepet er ikke som innen den klassiske liberalismen et rent individuelt begrep. Det har fått tilført kollektive egenskaper (ibid.: 270ff).

Arbeidet blir til en *sysselsetting*, forsynt med en *status*, som gir garantier utover det markedet kan tilby, som en minstelønn, arbeidsrettlige bestemmelser, ulykke, syke – og pensjonsforsikring osv. Som følge av dette er arbeidernes livssituasjon ikke mer så preget av usikkerhet og de er ikke lenger dømt til å leve hver dag med angst for morgendagen. Livssituasjonen er blitt til et *ansettelsesforhold*. Det betyr at arbeideren disponerer over et grunnlag av ressurser og garantier, som han kan mestre nåtiden og forme framtiden med (*min oversettelse*) (Castel 2005: 40f).

Jeg konkluderer med at vi kan tale om et politisk *kollektivt hjelpeprinsipp* for sosialforsikringen: *Arbeidere og andre økonomisk sett svakstilte grupper tilhører et nasjonalt fellesskap, eller et kollektiv, som gir personene tilgang til et statlig garantert sikkerhetsnett, sosiale rettigheter og status*. Jeg fortolker det slik at de behov som her skal tilfredsstilles er biologiske behov og symboliske selvbevaringsbehov. De biologiske behov som mat og husly sikres.

Dessuten sikres behovet for bl.a. å tilhøre en rimelig rettferdig samfunnsorden også under den pågående industrielle revolusjonen (se avsnitt 2.4.2).

Sosialforsikringens grunnleggende prinsipp er *hjelp til selvhjelpsprinsippet*. Det kan altså ses satt sammen av *selvhjelpsprinsippet* og *det kollektive hjelpeprinsippet*. Liberalisme av klassisk type vil naturlig nok legge betydelig vekt på selvhjelpsprinsippet. Det kollektive hjelpeprinsippet kan begrunnes konservativt, som hos Bismarck, eller sosialliberalt, som i flere europeiske land for øvrig, bl.a. i Norge. Sosialliberalismen og sosialistiske bevegelser legger større vekt på *det kollektive hjelpeprinsippet*. Sosialforsikringen fungerer uten å true den etablerte samfunnsordenen. Det skal imidlertid vises i den videre framstilling at det er en politisk dragkamp mellom disse to prinsippene.

7.6 Medisinske kategorier innføres for å beskrive skade på person

Ulykkesforsikringsloven av 1884 og *invalidedpensjonsloven av 1889* etablerte to forskjellige kategorier for å beskrive en skadet person med redusert evne til å greie seg selv: *den arbeidsuføre* og *den ervervsuføre*. Den kategorien som først ble etablert, var ulykkesforsikringslovens kategori *den arbeidsuføre*. Det skal foreligge *en skade på kroppen* med nedsatt arbeidsevne til følge. Det dreide seg for eksempel om skader på, og tap av, fingre, hender, armer, føtter og ben. Dessuten må det ha dreidd seg om smerteplager. For å karakterisere den nedsatte arbeidsevnen beskrives og vurderes disse kroppslige skadene ved hjelp av en tabell. *Tabellmodellen* ble tatt i bruk i privatforsikring og sosialforsikringens yrkesskadeforsikring for å vurdere arbeidsuførheten. Denne modellen analyseres videre i kapittel 12.

Den andre kategorien er invalidedpensjonslovens kategori *den ervervsuføre*. Det skal foreligge *nedsatt evne til å skaffe seg inntekt* under en viss grense. Kategorien er også medisinsk fordi den forbinder en ervervsuførhet på 1/3 i det lokale arbeidslivet med at årsaken til denne skal påvises å være en medisinsk tilstand. Den har både et økonomisk og et biologisk, medisinsk aspekt. Modellen som her tas i bruk er *den biomedisinske monofaktorielle årsaksmodellen*. Denne modellen analyseres videre i kapittel 13.

Legene fikk altså en sentral rolle i vurderingen av den som fikk skadet sin arbeidsevne i arbeidsulykker og den ervervmessige uføre. Vi har sett at legenes vurdering av arbeidsevne var forberedt gjennom fattiglegenes arbeidsevnevurdering (underkapittel 6.5). Enkelte sykekasser hadde ansatt lege, «Kassenarzt», i alle fall på 1840-tallet (Frevert 1984: 228). En lov som hadde økt etterspørselen etter medisinsk attestasjon etter ulykker i Tyskland, var loven om erstatningsplikt etter industriulykker, inkludert togulykker, som kom i 1871 (*Reichsgesetz zur Haftpflichtentschädigung*) (Tenn-

stedt 1976: 424). Legenes nye og sentrale rolle i sosialforsikringssystemet var så vidt jeg kan forstå vel forberedt. På 1880-tallet var det dessuten blitt en «overproduksjon» av leger, de organiserte seg bedre og begynte å opptre samlet som profesjonelle eksperter (Huerkamp 1985: 119ff).⁹⁴ I tillegg kom legenes raskt økende status pga. utviklingen innen naturvitenskapelig medisin. Fra den vitenskapelig medisins samfunnsmessige status og anerkjennelse kunne legene begynne å hente sosial status og samfunnsmakt. Det var disse som legitimerte legens vurdering og bedømmelse av mennesker som ikke lenger evnet å arbeide. Legevitenskapen bidro til at den som ikke lenger kunne arbeide fikk status som verdig trengende.

Begge de nye kategoriene, *den arbeidsuføre* og *den ervervsuføre*, er medisinske kategorier. Det skal foreligge en kroppslig skade eller en sykdom som har medført redusert arbeids- eller inntektsevne. Jeg foretar følgende tolkning av det som her er funnet. For det første har *høymiddelalderens kriterium kroppslig elendighet fått to forskjellige medisinske fortolkninger*. Slik mener jeg å se en virkningshistorisk sammenheng mellom disse kriteriene. For det andre fortolker jeg det slik at den kompensatoriske rettferdighetens kriterium *skade på person* har fått en medisinsk fortolkning. Et skadet person kan vurderes medisinsk for å fastslå skadens beskaffenhet, omfang og konsekvenser for arbeidsevne eller ervervsevne.

7.7 Rehabiliteringens fødsel

Allerede i det 16. århundret fikk enkelte rike døve mennesker i Det ottomanske tyrkiske riket og i Spania utdanning (Braddock & Parish 2001). I opplysningstidens Frankrike framstod det en kjent talsmann for utdanning også av fattige døve barn: Charles-Michel, abbeden for l'Épée (1712-89), som introduserte et tegnspråk. En annen talsmann for utdanning av blinde var Valentin Haüy (1745-1822), professor i kalligrafi. Haüy var opprørt over latterliggjøring av blinde mennesker i sin samtid. Han opprettet en pedagogisk institusjon for blinde barn i Frankrike. Ved denne skolen ble punktskriften for blinde senere utviklet av Louis Braille (1809-1852), selv blind (Stiker 1999: 106f).⁹⁵ Prinsippet for disse pionerene var *utdanning* i

⁹⁴ I det trygdemedisinske miljøet i Norge har det gått en historie om at det var Bismarcks bankier Gerson von Bleichröder som først foreslo å bruke legene for å vurdere uførhet i sosialforsikringen (Bruusgaard 1996). Jeg har forsøkt å få denne historien bekreftet uten å finne noen dokumentasjon. Min historiske framstilling viser at om historien om von Bleichröders forslag er sann, var hans forslag forberedt gjennom flere tiårs sosialpolitisk utvikling.

⁹⁵ Blindeskrift. I: *Aschehoug og Gyldendals Store norske leksikon*, 4. utgave, 2005-07, <http://www.sn.no/article.html?id=471480> (23.11.2006).

vid forstand, også for døve og blinde. Denne utdanningsvirksomheten ble knyttet til spesialiserte institusjoner. Deres likeverdighetsideologi oppsummeres slik:

The governing ideas of today's rehabilitation are already present in the institutions of V. Haüy and the abbé de l'Épée: the claim that the disabled can tap into the same asserts as the able-bodied; the invention of techniques and pedagogies to achieve these goals; the foundation of specialized institutions to make this all possible. [...] But the difference between this conception and that of our own era [...] is that Valentin Haüy and others had no pretension to integrate the disabled into ordinary life and in particular into ordinary work (Stiker 1999: 107f).

I Norge ble skoler for døve, blinde og åndssvake etablert i løpet av 1800-tallet og lagt inn under *Abnormskoleloven av 1881*. «[F]ra 1880-årene kan man identifisere et økende medisinsk initiativ i forhold til disse elevene – som nå gikk under fellesnavnet 'abnorme børn'» (Feiring 2004: 16).

Den neste gruppen som fikk utdanning, og dessuten yrkesopplæring, var *de vanføre* (ibid.).⁹⁶ Sverige synes her å ha vært ledende i Europa. Det ble etablert institusjoner for å få *vanføre i arbeid*. Både kvinner og menn fikk opplæring og spesialhjelp for tilrettelegging av arbeidssituasjonen som f.eks. syersker eller skomakere. Slik kunne de tjene til sitt eget brød, gjerne i tilknytning til etablerte virksomheter (Stiker 1999: 115ff). I Norge ble *Arbeidsskole for Vanføre* etablert i Oslo i 1892, som senere ble *Sophies Minde* (Stiker 1999: 115ff; Feiring 2004: 16).

Den første verdenskrigen førte til at rehabilitering ble et sentralt anliggende for samfunnet. Ordet «rehabilitering» (fr: *réadaptation*, ty: *Rehabilitierung*) ble introdusert. Ordet begynner med et «re», som betyr «å vende tilbake». Ordet signaliserer en ny tankegang om hvordan soldaten, som kommer skadet tilbake fra krigen, bør møtes (Stiker 1999: 121ff). Samfunnet skylder disse menneskene, som har ofret så mye for fellesskapet, et tilbud om reparasjon, reetablering eller reintegrering så langt mulig. En ny vilje ble født, å reintegrere skadete mennesker i samfunnet. *Protesen* ble det viktige midlet, og samtidig symbolet, for rehabilitering forstått på denne måten. Over hele Europa, også i Norge, fikk rehabiliteringen et oppsving etter den første verdenskrigen (Haavet 1994b: 237). Det skal bemerkes at rehabilitering betyr *tilbakevending* til den tidligere, antatt *normale* tilstand. Begge disse betydningene er blitt problematiske i vår tid. Dette skal vises i underkapittel 9.7.

⁹⁶ Vanføre ble i 1918 definert som «personer med medfødte eller ervervede defekter eller sykdommer i armer, rygg og ben» (St.meld.nr.88 1967: 5).

7.8 Konklusjon

Sosialforsikringen ble etablert i Europa, først i det konservative Tyskland fra 1883 av og kort tid senere innen sosialliberale regimer i Europa. Den til grunnliggende rettferdighetsform er *den kompensatoriske rettferdigheten*. Vi kan tale om at med sosialforsikringen tilkom et politisk *kollektivt hjelpeprinsipp*: *Arbeidere og andre økonomisk sett svakstilte grupper tilhører et nasjonalt fellesskap, eller et kollektiv, som gir personene tilgang til et statlig garantert sikkerhetsnett, sosiale rettigheter og status*. Sosialforsikringens grunnleggende prinsipp er *hjelp til selvhjelpsprinsippet*. Det kan altså ses satt sammen av *selvhjelpsprinsippet* og *det kollektive hjelpeprinsippet*.

Den tyske *ulykkesforsikringsloven av 1884* etablerte kategorien *den arbeidsuføre* og innførte *tabellmodellen*. Den tyske *invalidpensjonsloven av 1889* etablerte kategorien *den ervervsuføre* og innførte *den biomedisinske monofaktorielle årsaksmodellen*. Begge disse kategoriene er medisinske. Det skal foreligge en kroppslig skade eller en sykdom som har medført redusert arbeids- eller inntektsevne. Det til grunnliggende rettferdighetskriterium antas å være *skade på person*.

Den første verdenskrigen med dens mange skadede soldater synes å ha vært en viktig bakgrunn for at ordet «rehabilitering» kom i bruk. Rehabilitering uttrykker et sentralt anliggende for samfunnet, nemlig å hjelpe soldatene med reparasjon etter skader, med reetablering og reintegrering i samfunnet så langt mulig. Rehabilitering betyr *tilbakevending* til den tidligere, antatt *normale* tilstand.

Neste kapittel omhandler etablering av den nordiske og norske sosialhjelpstaten, den nordiske velferdsmodellen og velferdsstaten. Innføringen av uførepensjon i Norge i 1960 omhandles spesielt grundig.

8 Nordisk velferdsmodell og norsk uføreomsorg 1960–75

Dette kapitlet skal gjøre rede for noen trekk ved den nordiske og norske sosialhjelpstaten, den nordiske velferdsmodellen og den norske velferdsstaten. Det skal vise at legene fikk en sentral rolle i vurdering av, og omsorgen for, «den uføre» ved innføring av *attføringshjelps- og uføretrygdloven* av 1960. Noen sentrale etiske og faglige problemer i det rehabiliterings- og attføringssystemet som ble etablert skal tas opp.

8.1 Noen trekk ved den nordiske og norske sosialhjelpstaten

Historikere peker på at opplysningstidens idéer påvirket de nordiske land i betydelig grad, i alle fall fra det 19. århundret av. Påvirkningen bestod i å