

‘Embedsmandsbakterien’ i socialpolitikken

EN STUDIE I ARBEJDERFORSIKRINGSRÅDETS FORVALTNING 1898-1916

AF

LARS SCHÄDLER ANDERSEN

Den 7. januar 1898 var *Lov om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder* en realitet. Loven dækkede ca. 100.000 arbejdere, hovedsageligt i industrien, og pålagde arbejdsgivere erstatningspligt over for tilskadekomne, såfremt der efter udgangen af 13. uge efter ulykken stadig var tale om nedsat arbejdsevne.¹

Der blev oprettet et nyt forvaltningsorgan, »Arbejderforsikringsrådet«, der frem mod socialreformen i 1933 behandlede ca. 275.000 arbejdsskadesager. De hidtil ganske få historiske undersøgelser af arbejdsulykkesforsikringens historie behandler de bagvedliggende politiske diskussioner, mens Arbejderforsikringsrådets forvaltning af loven overhovedet ikke berøres.² I det hele taget har udforskningen af den danske velfærdsstats tidlige historie været præget af en manglende interesse for selve forvaltningen af social- og velfærdslovgivningen.³ Velfærdsstaten er i høj grad antaget for at være et politisk projekt, hvilket har

¹ Artiklen er baseret på dele af min afhandling *Kampen om ansvar. Politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i Danmark 1898-1933*, upubl. ph.d.-afhandling, Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet 2006.

² Iver Hornemann Møller: *Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970*, København: Socialistiske Økonomers Forlag 1981; Hanne Sommermark: *Arbejdsskadeforsikringen gennem 100 år. En juridisk, politisk og sociologisk analyse*, Københavns Universitet: Institut for Kultursociologi 1989; Peter Baldwin: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare States 1875-1975*, Cambridge University Press 1990.

³ En undtagelse herfra er Nete Balslev Wingender: *Gammel og fattig. Skøn og ret i den tidlige alderdomsforsorg 1891-1922*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1994. Såfremt man henregner den eugeniske lovgivning som socialpolitik, bør også nævnes Lene Koch: *Tvangsterilisation i Danmark 1929-67*, København: Gyldendal 2000.

afspejlet sig i en lang række historiske studier af de politiske interesser og konflikter, hvor de enkelte reformer fremstår som 'stepping stones' i velfærdsstatens udvikling.⁴ Velfærdsforskere har dertil i nogen grad været opmærksomme på embedsmænd og økonomiske eksperter, når disse har været aktive i processen bag sociallovgivningens tilblivelse.⁵

Denne artikel kaster imidlertid lys over embedsmændenes rolle i *forvaltningen* og *implementeringen* af socialpolitikken. Jeg vil argumentere for, at dette forvaltningsaspekt medtænkes i udforskningen af velfærdsstatens tidlige historiske udvikling. Ikke mindst fordi en ny aktiv embedsmandstype så dagens lys i sammenhæng med fremkomsten af den moderne sociale lovgivning. En selvstændigt fortolkende embedsmand, der på mange måder brød med Max Webers idealtypiske regelbundne, upersonlige og formalistiske embedsmand.⁶ Desuden vil der blive argumenteret for, at en pragmatisk og formløs dansk forvaltnings-tradition muliggjorde, at denne embedsmandstype kunne få ganske stor betydning for lovgivningens 'oversættelse' til praksis.

Et begyndende brud med den weberske embedsmand ændrede dog ikke på det forhold, at embedsmænd jævnligt blev kritiseret for at udvise 'bureaukratisme', der var tidens skældsord rettet mod tendenser til magtfuldkommenhed, bedreviden og arrogance.⁷ Analysen af Arbejderforsikringsrådets forvaltning i perioden 1898-1916 viser desuden, at denne kritik ikke i en hver henseende var grebet ud af den blå luft.

⁴ En tendens, der ganske sigende kommer til udtryk i et af de nyeste bidrag, Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen (red.): *13 reformer af den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag 2005.

⁵ Asbjørn Sonne Nørgaard: *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance 1870-1995*, Århus: Politica 1997; Cecilie E.S. Banke: *Den sociale ingeniørkunst i Danmark: familie, stat og politik fra 1900 til 1945*, ph.d.-afh., Roskilde Universitetscenter 1999; Jørn Henrik Petersen: *Den danske lovgivning om aldersforsørgelse II, 1891-1933 – fra skøn til ret*, Syddansk Universitetsforlag 2007.

⁶ For diskussioner af forskellige embedsmandsroller, se Theodor Geiger: »Samfundet og dets højere Embedsmænd«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1948, s. 117-134; Max Weber: *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1971; Kim Hansen: *Embedsmandsroller og etik*, Århus: PLS Consult 1995; Nils Bredsdorff: *Frie hænder gennem bunden rationalitet – Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden*, COS-rapport nr. 4/1997; Tim Knudsen: »Forvaltningen og folkestyret«, i: Tim Knudsen (red.): *Dansk Forvaltningshistorie II*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2000, s. 1-197; Birgitte Poulsen: *Nye tider, nye roller? Embedsmandsroller i den danske centraladministration*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2005, s. 69-120.

⁷ Theodor Geiger: »Byråkratisme og fagmandsstyre«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1950, s. 98-110.

1890'ernes sociale reformer

I Tyskland indførtes under Bismarck i 1880'erne et socialforsikringsssystem baseret på tvangsforsikring for særskilte erhvervsgrupper på arbejdsmarkedet. Et væsentligt motiv for Bismarck var at dæmpe de sociale konflikter i samfundet og dermed dæmme op for den socialistiske agitation blandt arbejderne.⁸ Med andre ord en art revolutionsforsikring, hvilket også var vurderingen blandt flere samtidige iagttagere i Danmark. Den danske socialøkonom Aage Sørensen holdt i 1904 et foredrag i Nationaløkonomisk Forening, hvor han udtalte: »*Bismarck ventede sig som bekendt betydelige politiske Virkninger af sin Social-reform, derved at den skabte en Mængde smaa Rentenydere i Arbejderklassen, hvis Interesser saaledes knyttedes til Riget og de bestaaende Samfundstilstande*«. ⁹ Trods forfatningskamp var der i begyndelsen af 1890'erne opstået en politisk vilje til også i Danmark at løse 'arbejderspørgsmålet'. Socialstatistikere som eksempelvis læge Theodor Sørensen havde desuden i løbet af 1880'erne foretaget en række undersøgelser, der viste, at selv flittige og retskafne arbejdere ikke havde råd til forsikring mod, hvad livet kunne bringe af uheld som arbejdsløshed, sygdom eller arbejdsulykker. Der skulle ikke meget til, førend økonomien i en arbejderfamilie kollapsede, og fattigdom kunne true familiens tilknytning til samfundet. Dette samt landbrugets ønske om at hindre landarbejdernes afvandring til byerne brød grunden for statshjælp uden de stigmatiserende virkninger af fattighjælp. Løsningen af 'arbejderspørgsmålet' gik med andre ord ud på, at den sunde del af arbejderklassen skulle holdes fri af to onder: fattighjælp og socialisme.

Men det var samtidig opfattelsen hos ledende politikere, at den tyske model var bureaukratisk og formynderisk. Statslig tvang blev set som noget højst udansk. I stedet blev der rejst krav om reformer baseret på frivillighed og princippet om hjælp til selvhjælp.¹⁰ Desuden ønskede

⁸ For en typisk vurdering af de tyske reformer i perioden 1883-1889, se Eve Rosenhaft: »The historical development of German social policy«, i: Jochen Clasen & Richard Freeman (red.): *Social Policy in Germany*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf 1994, s. 21-41.

⁹ Aage Sørensen: »Tysk og Dansk Arbejderforsikring«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1904, s. 216. Hvor der næppe hersker tvivl om motivet for i det hele taget at indføre sociale reformer, har tyske historikere imidlertid rejst spørgsmålet om, hvorvidt Bismarck i realiteten ønskede den specifikke socialforsikringsmodel, som det endte ud med, se Gerhard Ritter: *Social Welfare in Germany and Britain: Origins and Development*, Leamington: Berg 1986.

¹⁰ Forholdet mellem den danske og tyske model er for pensionslovgivningens vedkommende indgående behandlet i Jørn Henrik Petersen: *Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling, I. Oprindelsen*, Odense Universitetsforlag 1985. For en kort version, se Jørn Henrik Petersen: »Den danske velfærdsstats oprindelse«, i: Niels Ploug m.fl.

man i Danmark at bygge videre på den decentrale danske forvaltningsstruktur. Den sociale forvaltning i Danmark blev efter 1860'erne købstads- og kommunallovgivning varetaget af købstædernes fattigudvalg og på landet sogneråd.¹¹

Gennembruddet kom i 1891-1892 med 'Estrups socialreform'. Her knæsattes den demokratiske, decentrale forvaltning. Det var de folkevalgte politikere, der forvaltede alderdomsforsørgelsesloven af 1891, der tildelte værdigt trængende ældre over 60 år en ydelse. Denne lov var i europæisk sammenhæng enestående derved, at den byggede på et rent skattefinansieret forsørgelsesprincip baseret på borgerskab og ikke arbejdsmarkedsforhold og forudgående bidrag som den tyske lov om alderdomsforsikring fra 1889. Med sygekasseloven af 1892 bestemtes det, at private medlemsstyrede sygekasser kunne modtage statstilskud under statsligt tilsyn. I parentes kan det bemærkes, at loven om statsanerkendte a-kasser i 1907 byggede på et tilsvarende princip.¹² Ledende politikere og eksperter mente hermed at have realiseret en *frivillig, folkeopdragende socialpolitik*, der virkede fremmende på ansvarlighed i befolkningen.

Arbejderforsikringsrådet – en succeshistorie

Ulykkesforsikringsloven fra 1898 var det tredje men ofte oversete led i 1890'ernes socialreform. Baggrunden for denne lov var en opfattelse af, at industriarbejde havde medført en større risiko for flere og alvorligere ulykker, samt den erkendelse, at lønnen i de farlige erhverv ikke var højere end mindre farlige erhverv.¹³ Ulykkesforsikring blev derfor erkendt som et berettiget risikotillæg til arbejdslønnen. Ulykkesforsik-

(red.): *Den danske velfærdsstats historie. Antologi*, Socialforskningsinstituttet 2004, s. 22-37. Værd at fremhæve her er endvidere stadig klassikeren Harald Jørgensen: *Studier over det offentlige Fattigvæsens Udvikling i Danmark i det 19. Aarhundrede*, København: Gyldendal 1940.

¹¹ Jacob Christensen: »Socialforvaltningen 1848-1901«, i: Ditlev Tamm (red.) *Dansk Forvaltningshistorie I*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2000, s. 660.

¹² Lars Andersen: »Et socialt onde eller selvforskyldt elendighed? Om formuleringen af begrebet arbejdsløshed omkring år 1900«, i: Lars Andersen, Poul Duedahl og Louise N. Kallestrup (red.): *De måske udstødte. Historiens marginale eksistenser*, Aalborg Universitetsforlag 2005, s. 239-260.

¹³ Dette var især blevet fremhævet af Th. Sørensen, der foretog de første undersøgelser af ulykkestilfælde blandt danske arbejdere: Th. Sørensen: *Statistik over Ulykkestilfælde under Arbejde*, København: C.A. Reitzels Forlag 1882; Th. Sørensen: *Statistisk fremstilling af Ulykkestilfælde under Arbejdet i Kongeriget Danmark for femaaret 1880-1884. Paa Grundlag af de af Kommission til Overvejelse af Spørgsmaalet om Arbejdernes Sikring imod Følgerne af Ulykkestilfælde indhentede Oplysninger*, København: Nielsen & Lydiche 1887; Th. Sørensen: »Statuten og Arbejderforsikringen«, *Tilskueren* 1888, s. 835-858, 927-949.

ring var i europæisk sammenhæng ofte en af de første sociale reformer, der blev vedtaget. Årsagen var, at her var tale om relationen mellem arbejder og arbejdsgiver, hvilket ikke gav anledning til de samme politiske stridigheder som de øvrige sociale reformer, der angik det mere problematiske spørgsmål om forholdet mellem individ og samfund.¹⁴ Når lovgivningen i Danmark trods dette var ti år undervejs, skyldtes det alene, at ulykkesforsikringen her blevet taget som gidsel i den politiske strid mellem Højre og Venstre og ikke mindst internt i Venstreoppositionen.¹⁵

Ulykkesforsikringen byggede ganske vist som de øvrige danske sociale reformer på frivillighedsprincippet, men forvaltningen var bygget op på en anden måde. Der var tale om en *korporativ, central* forvaltningsmyndighed i hænderne på Arbejderforsikringsrådet og ikke forsikringsselskaberne, hvilket ellers var almindeligt i de øvrige lande, der som Danmark havde valgt en anden vej end Tyskland.¹⁶ Arbejderforsikringsrådet bestod af repræsentanter for statsmagten og arbejdsmarkedets parter. Rådet markerede en central korporativ forvaltningstendens, hvor forvaltningen af den øvrige socialpolitik var baseret på decentral og demokratisk forvaltning i kommunalbestyrelser, sogneråd, selvstyrende sygekasser osv. Politikerne over en bred kam håbede, at når arbejdsmarkedets parter selv var repræsenteret i Arbejderforsikringsrådet, ville dette med en heldig hånd kunne medvirke til at dæmpe sociale konflikter. Dette forstærkedes yderligere derved, at arbejdsgiverne tilskyndedes til at tegne forsikring i private forsikringsselskaber for at imødegå den økonomiske risiko. Hermed kunne konflikten flyttes fra den direkte relation mellem arbejder og arbejdsgiver til en mere 'ufarlig' relation mellem forsikringsselskab og Arbejderforsikringsrådet.

Ideen om et Arbejderforsikringsråd var udformet af forsikringsdirektør Ludvig Bramsen, der som højremedlem af Folketinget fra 1892 fik afgørende indflydelse på lovens endelige udformning.¹⁷ Bramsen hæv-

¹⁴ Olli Kangas: »From broken arms to intellectual disability: development of work accident insurance in OECD countries«, upubliceret paper til nordisk sociologi-konference, juli 1997.

¹⁵ Se Lars Andersen 2006, s. 67-89.

¹⁶ Cordt Trap: *Den danske Ulykkesforsikringslovgivning for Arbejdere*, København: J. Jørgensen & Co. 1902. For en grundig komparativ analyse af ulykkesforsikringen i England og Tyskland, se E.P. Hennock: *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914*, London: Clarendon Press 1987.

¹⁷ Om Bramsens store indflydelse, både som folketingspolitiker men før dette som 'lobbyist', se Lars Andersen: »Socialreformens stedbarn. Ludvig Bramsen og arbejdsskadeforsikringen i 1890'erne, *Historie* 2004:1, s. 146-185. Fra 1884 havde Bramsen gentagne gange kritiseret den tyske lovgivning, og især da Estrupregeringen i 1888 fremlagde et tysk inspireret forslag, blev det en vigtig kamp for ham at afværge dette til fordel for en engelsk liberal model.

dede, at alene et korporativt sammensat råd ville give den nødvendige legitimitet på arbejdsmarkedet.¹⁸ En korporativ forvaltning havde til hensigt at træffe afgørelser, som først og fremmest betragtedes som rigtige, fordi de berørte parter var involverede. Disse var i kraft af deres repræsentation forpligtet til at bidrage til at skabe harmoniske og fredelige tilstande på arbejdsmarkedet.¹⁹

Den endelige udformning af Arbejderforsikringsrådet blev således, at det kom til at bestå af tre kongevalgte medlemmer, herunder mindst én læge og endvidere rådets formand, der skulle være jurist. Arbejdsmarkedets to parter var repræsenteret ved to arbejdere, valgt af sygekassenævnet, og to arbejdsgivere, udnævnt af Indenrigsministeriet.²⁰ Til Arbejderforsikringsrådet knyttedes i øvrigt en mindre administrationsenhed i form af en sekretær og et par løse medhjælpere efter behov. Arbejderforsikringsrådets møder fandt sted en gang om ugen, hvis det var muligt at samle medlemmerne, der vel at mærke havde deres daglige arbejde andetsteds. Et sekretariat var således en nødvendighed for den daglige administration af sagerne. Ingen forestillede sig på dette tidspunkt, at dette ’miniature-kontor’ under ledelse af den dynamiske økonom Aage Sørensen skulle vokse til et magtfuldt bureaukratisk embedsværk.²¹ Det blev imidlertid klart, efterhånden som sagerne strømmede ind efter 1. januar 1899, at der måtte flere embedsmænd til, og allerede i 1906 blevet sekretariatet omdannet til et kontor med to nye embedsmandsstillinger. Aage Sørensen blev udnævnt til kontorchef og økonomen Vilhelm Ludvig Faber ansat som fuldmægtig. En tredje økonom, Sven Trier, avancerede i denne forbindelse fra medhjælper til sekretær.

¹⁸ Ludvig Bramsen: *Hvilke Fordringer bør der stilles til en Lov om Arbejdsgivernes Pligt til at forsørge tilskadedkomne og forulykkede Arbejdere og deres Efterladte*, København: Bianco Luno 1890.

¹⁹ Korporatismen er netop kendetegnet ved at tildele forskellige organiserede interesser privilegerede positioner i udformning eller implementering af lovgivning, mod at de forpligter sig på det forhandlingskompromis, der kan indgås i hvert tilfælde, se Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard: *Faste forhold og flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus Universitetsforlag 2003, s. 13-14.

²⁰ Til trods for, at det var essentielt, at arbejdsmarkedets parter skulle repræsenteres, var man ikke kommet så langt, at man var indstillet på at give organisationerne direkte indstillingsret. Det skete først i 1916.

²¹ Aage Sørensen var søn af en håndværksmester og studerede statsvidenskab under professor Harald Westergaard på Københavns Universitet i perioden 1893-1898. Som nyslået kandidat blev han ved Westergaards og Marcus Rubins mellemkomst ansat i Arbejderforsikringsrådet i 1898, se Lorenz Rerup (udg.): *Marcus Rubins brevveksling II*, København: Rosenkilde og Bagger 1963, s. 132. På højden af sin karriere døde han som 41-årig som følge af en skarlagensfeber, der i 1913 hærgede Lyngby nord for København, se nekrolog i *Social Forsorg* 1913, s. 25.

Enhver arbejdsulykke, der fandt sted på en under loven henhørende virksomhed, skulle inden for otte dage anmeldes til Arbejderforsikringsrådet, og herefter påbegyndtes sagsgangen:

»Raadet afgør, efter at have modtaget alle fornødne Oplysninger og givet det anerkendte Forsikringselskab eller Arbejdsgiveren samt andre vedkommende Lejlighed til at gøre sig bekendt med de foreliggende Oplysninger samt til at udtale sig om Sagen, snarest muligt følgende Spørgsmaal:

- a) om et anmeldt Tilfælde begrundet Krav i Medfør af denne Lov;*
- b) om de Kendsgjerninger foreligge, der i Medfør af §5 bestemme Ydelsens Beskaffenhed;*
- c) om Størrelsen af de Ydelser, der tilkomme Arbejderen eller hans efterladte ... «²²*

Allerede kort efter anmeldelsen traf formanden afgørelse om, hvorvidt tilfældet kom under loven eller ej. Dette var nødvendigt, da arbejdsgiver eller forsikringselskab skulle have besked om, hvorvidt dagpengeudbetaling skulle påbegyndes efter udgangen af 13. uge efter ulykken.

Det næste skridt var, at den tilskadekomne skulle undersøges af en læge, hvilket kunne være den pågældendes sygekasselæge eller Arbejderforsikringsrådets egne læger. Når lægebehandlingen var så fremskreden, at der kunne fastsættes en invaliditetsgrad, udsendtes en blanket fra rådet, hvor det blev oplyst, at sagen ville nå en snarlig afslutning. Både arbejder og arbejdsgiver eller forsikringselskab fik nu mulighed for at gennemse sagens akter og eventuelt gøre indsigelser mod sagens behandling. Sidste led i sagsbehandlingen var, at Arbejderforsikringsrådet på næstkommende møde afsluttede sagen ved at fastsætte den endelige erstatningssum, eller erklære, at ulykkestilfældet *ikke* havde medført en blivende forringelse af arbejdsevnen.

I modsætning til de tilbagevendende slagsmål på især alderdomsforsørgelsesområdet fremstod Arbejderforsikringsrådet som en succes og blev betragtet sådan også i arbejderkredse. I 1910 evaluerede socialdemokrat A. Gustavsen, på amerikansk opfordring, Arbejderforsikringsrådets første årti. Gustavsen, der havde været 'arbejdermedlem' i Arbejderforsikringsrådet siden 1899, kunne meddele, at langt størstedelen af arbejdsgiverne villigt lod sig forsikre i private forsikringselskaber. Desuden var det hans opfattelse, at den grundlæggende sikkerhed var blevet forbedret på arbejdspladserne, hvilket han kædede sammen

²² *Lov om Arbejders Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder*, § 16.

med ulykkesforsikringens forebyggende virkning.²³ Det hele fungerede tilsyneladende i al stilfærdighed efter hensigten.

Følgende analyse sætter fokus på forvaltningen af lovgivningen med henblik på at undersøge denne tilsyneladende succesfulde institution nærmere. Et centralt udgangspunkt er, at lovgivningen i den brede offentlighed mødtes med tilfredshed netop i kraft af den særlige forvaltningsform. Både arbejderpressen og de borgerlige aviser bakkede, på nær i et par omstridte sager omkring år 1900, op om institutionen. Under den rolige overflade lurede konflikterne imidlertid. Ved nærmere undersøgelse viser det sig, at forvaltningens embedsmænd foretog endog særdeles selvstændige (om)vurderinger af lovens formål og principper i forhold til de politisk formulerede målsætninger.

Dette mødte dog kraftig modstand fra forsikringsselskaber og arbejdsgiverne i Arbejderforsikringsrådet. Konflikten illustreres i denne artikel ved en række ankesager vedrørende spørgsmålet om arbejdernes grove uagtsomhed. Ankeinstans var her Indenrigsministeriet. Analysen gør det muligt at forklare, hvordan det var muligt for ulykkesforsikringens embedsmænd at udøve en betydelig og egentlig ikke lovhjemlet magt. Og desuden hvorfor det i mange år kunne holdes skjult for de politiske beslutningstagere.

Grov uagtsomhed – den politiske formulering

I årene 1885 til 1887 undersøgte en kommission muligheden for en lovgivning på ulykkesforsikringsområdet. Et centralt spørgsmål var arbejderens retsstilling ved en arbejdsulykke. Straffeloven af 1866 bestemte det således, at der kun var mulighed for erstatning, såfremt arbejdsgiver blev kendt skyldig i ulykken, hvilket var uhyre svært for ikke at sige umuligt for arbejderen at påvise. En retslig grundsætning på denne tid var: er der ingen skyld, er der intet ansvar. En tilskadekommet arbejder måtte derfor som oftest sætte sin lid til sygekassen, arbejdsgiverens følelse af patriarkalsk socialt ansvar – eller i sidste ende fattigvæsenet.

Industrialiseringen og det hastige maskinarbejde havde imidlertid ifølge et bredt flertal i kommissionen løsnet de tætte bånd mellem

²³ LO's arkiv, kasse 12: A. *Gustavsens rapport til det amerikanske konsulat 28/5 1910*. På dette tidspunkt arbejdede flere amerikanske stater på at indføre en ulykkesforsikring. Med hensyn til lovens forebyggende virkning tænkte Gustavsen formentlig på det forhold, at arbejdsgiverne angiveligt skulle have forbedret sikkerheden for at undgå præmiestigninger. Da loven langt senere skulle revideres som et led i Steinckes genopbygning af socialpolitikken i 1930'erne, fremhævede tidligere embedsmand i Arbejderforsikringsrådet, socialdemokraten Sven Trier, endvidere, at institutionen i det store hele havde nydt en udbredt tillid blandt arbejderbefolkningen i de forløbne tre årtier.

arbejder og arbejdsgiver, ændret arbejderens mulighed for at kontrollere og overskue arbejdsprocessen og endelig sløvet arbejderens opmærksomhed omkring faremomenterne.²⁴ Derfor kunne kommissionen stille forslag om en ændret retsstilling, hvor arbejderens var berettiget til erstatning fra arbejdsgiver ved de *hændelige* ulykker, som syntes at følge med industrialiseringen som en social risiko.²⁵ Ud over at det naturligtvis ikke var tilladt forsætligt at forårsage en ulykke, foreslog kommissionen imidlertid erstatningsbortfald ved 'grov uagtsomhed' fra arbejderens side. Argumentet var, »...at det vilde være demoraliserende og imod Lovens Idé, om man skulde udbetale en Arbejder Understøttelse, ikke fordi han, i Kraft af sit Arbejde, om end paa uforsigtig og skjødesløs Vis, kom til Ulykke, men fordi han fuldkommen umotiveret eller ved Tilsidesættelse af de mest elementære Betingelser for at arbejde i et farligt Erhverv (f. Eks. ved at være fuldstændig drukken paa et Stillads) bragte sig selv og maaske sine Kammerater i Ulykke«. ²⁶ Frem mod 1898 var denne bestemmelse genstand for heftige debatter. Socialdemokraterne mente, at den udtrykte mistillid til arbejderne, og partiet frygtede dens strenge anvendelse i praksis. På den anden side stod det store politiske flertal med den opfattelse, at bestemmelsen var en afgjort nødvendighed for at indskærpe over for arbejderne, at også de havde et ansvar. Som Ludvig Bramsen formulerede det meget klart under en folketingsdebat i december 1895, så var det nødvendigt med denne 'afskrækkende' mulighed for at fratage arbejderne erstatning.²⁷ Loven skulle på denne måde opdrage arbejderne til ansvarlighed. Ud fra et pædagogisk synspunkt lagde politikerne således vægt på det socialpræventive aspekt. I den endelige lov lød formuleringen:

»Udelukkede fra Forsikringen ere dog Ulykkestilfælde, som Arbejderen selv med Forsæt eller ved grov Uagtsomhed har hidført«. ²⁸

²⁴ Bramsen havde allerede i 1884 gjort opmærksom på disse konsekvenser af industrialiseringen, se Ludvig Bramsen: *Arbejderes Forsikring imod Ulykkestilfælde. Fremstillet paa Grundlag af den tyske Tvangslov for Driftsherrer af 6. Juli 1884*, København: Bianco Luno 1884.

²⁵ Denne opfattelse deltes bredt i Europa på dette tidspunkt, se Anson Rabinbach: "Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France, i: Theda Skocpol & Dietrich Rueschemeyer (red.): *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton University Press 1996, s. 48-89.

²⁶ *Betænkning afgiven af den af Indenrigsministeriet d. 4. Juli 1885 til Overvejelse om Spørgsmaalene om Sygekassernes Ordning og om Arbejdernes Sikring mod Følger af Ulykkesfælde under Arbejdet nedsatte Kommission*, København: Nielsen & Lydiche 1887, s. 86.

²⁷ Rigsdagstidende 1895-1896, Folketingets Forhandlinger, sp. 2022. For en detaljeret gennemgang af den politiske debat, se Lars Andersen 2006, s. 68-70, 80-83.

²⁸ *Lov af 7. Januar 1898 om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder*, § 1.

Der var klar enighed om formålet med paragraffen, men den egentlige indholdsbestemmelse af begrebet måtte i praksis overlades til Arbejderforsikringsrådets forvaltning. Paragraffen var således en rammeparagraf, hvor det forventedes, at forvaltningen i hvert tilfælde ville træffe skønsmæssige afgørelser i overensstemmelse med den overordnede policy-formulering.²⁹ Spørgsmålet er nu, hvordan Arbejderforsikringsrådet fortolkede denne del af loven.

Embedsmændenes dagsorden i forvaltningen

Når det tages i betragtning, at ’uagtsomhedsparagraffen’ var genstand for hyppige diskussioner frem til december 1897, er det imidlertid værd at lægge mærke til, at den rent faktisk sjældent blev anvendt i praksis af Arbejderforsikringsrådet. I løbet af det første årti 1899-1909 blev den kun anvendt ni gange i alt, det vil sige ca. én gang om året.³⁰ I samme periode blev der i alt afgjort ca. 30.000 sager. Hvis man tolker dette som et udtryk for, at arbejderne var blevet mere ansvarlige og således ’opdraget af loven’ som tilsigtet, er det en ganske forhastet konklusion – men ikke desto mindre den, som politikerne drog ved en stor revision af loven i 1916.

I første omgang er de få tilfælde nærmere et udtryk for, at Arbejderforsikringsrådet tolkede bestemmelsen meget lempeligt. I den officielle beretning over året 1899 tolkede man her paragraffen således: »*Der har i Raadet været Enighed om, at Begrebet ’grov Uagtsomhed’ ikke bør opfattes alt for strængt i denne Forbindelse. Dette stemmer med de Loven forud gaaende Forhandlinger. Ved Afgørelsen af det enkelte Tilfælde vil ogsaa stedse gøre sig gældende, dels Hensynet til, at der i Fabrikkerne ofte arbejdes med stor Hurtighed, saa at det vilde være urigtigt at stille altfor store Krav til den Forsigtighed, som bør iagttages, dels at det vanemæssige Arbejde giver en saadan Øvelse i Udførelsen, at Gerninger som for andre kunne synes i høj Grad farlige, ikke stille sig saaledes for den paagældende Arbejder*«. ³¹ Desuden gjorde Arbejderforsikringsrådet opmærksom på, at uforsigtige handlinger eller overtrædelse af arbejdsgiveres forbud ikke var at betragte som grov uagtsomhed, hvis det skønnedes, at en handling var udført ’i arbejdets interesse’. Det vil

²⁹ Studier af rammelovgivning og forvaltning har spillet en stor rolle inden for retssociologisk teoridannelse, se Antoinette Hetzler: *Rättens roll i socialpolitiken*, Lund: Liber Förlag 1984; Antoinette Hetzler: »Ramlagar, rätten och politiken«, *Tidskrift för Rättsociologi*, vol. 7-8, 1990/91, s. 248-272.

³⁰ I en uofficiel beretning fra 1909 gennemgik Arbejderforsikringsrådet på Indenrigsministeriets foranledning de ni sager. Alle disse var tilmed nævnt i de årlige officielle beretninger fra perioden. Frem mod 1916 blev paragraffen sammenlagt anvendt i under 20 tilfælde.

³¹ *Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1899*, s. 12.

sige, at paragraffen var forbeholdt handlinger helt uden for relation til arbejdet – såsom 'leg eller kådhed'. En lempelig fortolkning var for så vidt ikke direkte i strid med politikernes hensigt, men noget tydede på, at embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet efterhånden ganske til-sidesatte selve formålet med paragraffen.

Dette kan vises gennem studier af de ankesager, hvor spørgsmålet om grov uagtsomhed var på tale. Ankesagerne kan i denne sammenhæng betragtes som principalsager, hvor selve fortolkningen af loven blev sat på spidsen.³² Proceduren i Indenrigsministeriet var den, at når en ankeskrivelse var modtaget, blev den tilsendt Arbejderforsikringsrådet, der blev bedt om en uddybende redegørelse for sagens oprindelige afgørelse.

Hvor der for den ordinære sagsbehandling i Arbejderforsikringsrådet var udarbejdet en fast forretningsgang og en fortrykt blanketsamling til enhver procedure i sagerne, var der ikke noget tilsvarende regelsæt for ankesagernes behandling. Det interessante er nu, at de sager, der blev anket, *ikke* på ny blev taget op til diskussion på de ordinære ugentlige rådsmøder. Indenrigsministeriets arkiver viser, at fra Arbejderforsikringsrådets industriafdeling blev i alt 64 ankesager i perioden 1899-1916 ført som 'uagtsomhedssager'. En granskning af Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokoller, som er komplet bevaret fra 10. januar 1901 og perioden igennem, viser for disse sager et ganske klart mønster.

Mellem tidspunktet for ministeriets brev, hvor man afkrævede Arbejderforsikringsrådet en redegørelse, og den dato, hvor et svar blev sendt til ministeriet, optræder den ankede sags journalnummer ganske enkelt *ikke* i mødeprotokollen.³³ Ankesagerne dukker først op i protokollen, når formanden efterfølgende orienterede rådsmedlemmerne om Indenrigsministeriets afgørelse i sagen. Medmindre ankesagerne blev behandlet uden for referat, hvilket der ikke er nogen grund til at antage, så betyder det, at det var embedsmændene i Arbejderforsikringsrådets sekretariat, der førte sagerne og dermed fremlagde Arbejderforsikringsrådets fortolkning og synspunkter over for ministeriet.

I langt de fleste af de 64 omtalte uagtsomhedssager var der tale om, at forsikringsselskaber eller arbejdsgivere uden forsikring klagede over afgørelserne og mente, at arbejderen selv var skyld i den pågældende arbejdsulykke. I fire tilfælde klagede en arbejder over at være blevet nægtet erstatning, hvilket naturligvis hang sammen med, at kun få

³² I Indenrigsministeriets arkiv findes et righoldigt materiale, der gør det muligt at vurdere de implicerede parter stillingtagen gennem ankeskrivelser, Arbejderforsikringsrådets redegørelser, ministeriets afgørelse og embedsmændenes notater undervejs.

³³ Arbejdsskadestyrelsen, *Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokol 1901-1916*.

arbejdere blev nægtet erstatning overhovedet. Arbejdsgivere uden forsikring tegnede sig for mere end 40 sager, det vil sige omtrent 2/3, hvilket skal ses i forhold til, at over 90 % af alle arbejdsgivere under loven rent faktisk tegnede forsikring efter 1899.³⁴

Embedsmændene fik efterhånden den klare opfattelse, at arbejdsgivere og forsikringsselskaber i høj grad benyttede paragraffen som en mulighed for at slippe for at betale erstatning. Embedsmændene anså det eksempelvis som ganske uansvarligt, hvis fabrikanter lod 16-årige piger passe spindemaskiner uden særligt kendskab til arbejdet, for derefter at anklage dem for uagtsomhed, hvis ulykken skete. En af de – tilmed i offentligheden – mest omtalte ankesager i de første år af forsikringens levetid omhandlede netop dette og landede på indenrigsministerens bord i oktober 1899. Interessant nok hed ministeren nu Ludvig Bramsen, der således fik mulighed for at vurdere resultatet af den fortolkningsmagt, som han selv havde været med til at placere hos netop Arbejderforsikringsrådet.³⁵

Den 16-årige bomuldsspinderske Marie Hansen arbejdede i 1899 for fabrikant Chr. Mogensen, der ejede Odense Bomuldsspinderi. Hun kom til skade under rengøring af en spindemaskine lørdag den 27. maj 1899. Hun ville aftørre noget olie på maskinen, mens den endnu var i gang. Et stykke twist trak hendes hånd ind i nogle af maskinens tandhjul, som knuste en finger, der efterfølgende måtte amputeres. Hun blev 21. oktober 1899 tilkendt 522 kr., beregnet efter 15 procent invaliditet, samt dagpenge. I alt 580 kr., som Mogensen skulle udrede, da der ikke var tegnet forsikring i noget anerkendt forsikringsselskab. Odense Bomuldsspinderi ankede straks til ministeriet med den begrundelse, at pigen havde udvist grov uagtsomhed ved at aftørre spindemaskinen uden at standse den først. Dette var ifølge Mogensen strengt forbudt og ofte indskærpet over for arbejderne.

Arbejderforsikringsrådet fastholdt sin afgørelse og understregede over for ministeriet i en redegørelse fra den 8. november 1899: »*Om det nu end med Rette kan lægges tilskadekomne til Last, at hun har overtraadt det*

³⁴ De nævnte tal er fra Lars Andersen 2006, s. 36-39.

³⁵ Bramsen var egentlig i første omgang blevet udnævnt som kongevalgt medlem af Arbejderforsikringsrådet, men blev af Hugo Hørring opfordret til at træde ind i højreministeriet i august 1899. Det skete angiveligt for at kaste lidt arbejdervenlig glans over det; et led i de krampagtige forsøg på at undgå det uundgåelige. Bramsen takkede ja, skønt politik ikke var hans egentlige lidenskab. Efter den endelige vedtagelse af ulykkesforsikringsloven i december 1897 var Bramsen desuden blevet så led ved de evindelige politiske slagsmål, at han forlod politik. Men som ærekær konservativ og en ubetinget kongens mand kunne Bramsen ikke takke nej til anmodningen om at træde ind i ’kongens råd’, se Bo Bramsen: *Ludvig Bramsen. Forsikringsnestor og socialpolitiker*, København: Nye Danske 1968, s. 162ff.

*hende givne Tilhold om ikke at pudse Maskinen, medens den var i Gang, regnes den af hende udviste Adfærd ved Pudsningen ikke med Rette at kunne betegnes som grov Uagtsomhed og Raadet tillader sig derfor at indstille til det høje Ministerium, at det tilkendegives Andrageren, at det maa have sit Forblivende ved den af Raadet trufne Afgørelse».³⁶ Der blev efterfølgende optaget en række politiforhør i sagen, og Arbejderforsikringsrådet fastholdt igennem hele forløbet, at der ikke var tale om grov uagtsomhed – heller ikke selv om pigen måske havde overtrådt reglerne. Herfra lagde man vægt på, at ulykken skete under driften og ikke afveg fra den gængse arbejds-gang på fabrikken, hvilket også de mange forhør til fulde havde vist. Her fremkom en række oplysninger, der svækkede Mogensens sag. Tekstilarbejdernes Fagforening i Odense var i mellemtiden gået ind i sagen, og formanden Chr. Hansen besøgte den 8. december 1899 virksomheden sammen med en journalist fra *Fyns Social-Demokrat*. Hansen berettede senere samme dag i et brev til formanden for Dansk Tekstilarbejderforbund, J. J. Møller: »Ved Undersøgelsen i Dag udtalte flere af Fabrikkens Arbejdere og Mestrene turde ikke benægte det, at det samme Arbejde blev udført af næsten alle Arbejdere, mens Maskinerne var i Gang. Ja, Direktør Mogensen og Mestrene fremhævede endogsaa, at Maskinerne udenfor de lukkede Dele blev børstet og pudset 3 a 4 Gange dagligt uden at Maskinerne blev standset af den Grund og dette skete altsaa med Direktørens Billigelse...i det hele taget er hele denne Pudsehistorie meget vanskelig at forstaa, da den delvis er tilladt og delvis forbudt«.³⁷ Det stod efterhånden klart, at Marie Hansen havde gjort som alle de andre piger på fabrikken – i øvrigt alt for unge, mente Chr. Hansen – og ledelsen havde set igennem fingre med det. Det kan i parentes oplyses, at Odense Bomuldsspinderi omkring år 1900 beskæftigede ca. 200 arbejdere, hvoraf ca. 70 procent var kvinder.³⁸ Efter Arbejderforsikringsrådets opfattelse var skyldsspørgsmålet ikke det vigtigste, selv om man indrømmede, at den udviste adfærd afspejlede nogen ufor-*

³⁶ Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-12/1899. *Arbejderforsikringsrådets skrivelse af 8/11 1899*.

³⁷ Ibid. *Brev fra Chr. Hansen til J.J. Møller 8/12 1899*.

³⁸ Hans Chr. Johansen, Per Boje & Anders Monrad Møller: *Fabrik og bolig. Det industrielle miljø i Odense 1840-1940*, Odense Universitetsforlag 1983, s. 97. I øvrigt blev det oplyst under forhør, at fabrikkens rutiner lærte man af ældre arbejdere, og der blev ikke gjort meget fra ledelsens side for at informere om diverse sikkerhedsregler. Denne beskrivelse af oplæring på Mogensens fabrik er kendt også fra diverse tekstilarbejders erindringer, eksempelvis væver Christian Nielsen, der som 18-årig i februar 1895 kom i lære på Mogensens fabrik. I senere nedskrevne erindringer huskede Nielsen det således: »Vedrørende Antagelse af Arbejdere var Reglen den, at en Arbejder eller Arbejderske fik lov til at oplære en Søn eller Datter eller ogsaa et andet Familienmedlem eller Bekendt« (Odense Stadsarkiv: Chr. Nielsens Erindringer, s. 8). Under denne læretid blev der for akkordarbejdere ikke udbetalt løn, men arbejderne kunne på den anden side gøre familie og bekendte en tjeneste,

sigtighed. Her kunne Arbejderforsikringsrådet desuden støtte sig til 1890’ernes politiske debatter om begrebet grov uagtsomhed, hvor det ofte blev fremhævet af fremtrædende folk som I.C. Christensen, Ludvig Bramsen og Hugo Hørring, at hvad der var almindelig adfærd for det pågældende fag, næppe kunne regnes som grov uagtsomhed.

Disse udtalelser, der i sin tid skulle berolige de kritiske socialdemokrater, var nu tilsyneladende ikke møntet på et tilfælde som det foreliggende, hvor Arbejderforsikringsrådet efter ministerens opfattelse var gået over strengen. Også Bramsens departementschef, A. Krieger, anså klart Marie Hansens adfærd som grov uagtsomhed. Derfor benyttede Bramsen denne lejlighed til at omstøde kendelsen den 5. maj 1900, og Marie Hansen fik derfor ingen erstatning. Lovens moralske og præventive formål blev herved statueret.

Sagen gav genlyd i den offentlige debat, ikke mindst da der var tale om en af de første ankesager overhovedet – og i øvrigt den første, der blev *omstødt* af ministeren. Den socialdemokratiske presse rasede mod afgørelsen, der efter avisens mening tilsidesatte den ret, som loven havde givet arbejderne.³⁹ I *Fyns Social-Demokrat* blev der lagt vægt på, at ministeriets afgørelse nu ville gøre det lettere for arbejdsgivere at slippe uden om erstatning, blot ved at anklage arbejdere for grov uagtsomhed.⁴⁰ Det havde Mogensen efter avisens oplysninger således haft held til flere gange – og nu med ministerens godkendelse.

De borgerlige aviser støttede omvendt ministerens indgriben. Den 27. maj 1900 bragte *Nationaltidende* en kommentar til afgørelsen. Efter bladets mening var der i visse dele af offentligheden fremkommet urimelige beskyldninger mod arbejdsgiveren og ministeren. Avisen understregede Mogensens sociale sindelag: »*Han har frivillig ydet Pigen enhver Bistand, som de humaneste Hensyn kunde kræve, og efter endt Sygebehandling er hun paany tagen i Arbejde. Men en Forpligtelse til at betale hende extra kunde Hr. Mogensen ikke indrømme, at han havde, og heri gav Ministeriet altsaa Medhold til Trods for Forsikringsraadets Kendelse. Formentlig maa det indrømmes af Alle, naar de faa Besked om Sagens Sammenhæng, at Retten ved denne Lejlighed var paa Arbejdsgiverens Side, men fuldstændig forspildt af Arbejdersken*«. ⁴¹ Mogensen havde handlet som den gode, socialt ansvarlige arbejdsgiver. Marie Hansen havde under sit sygefravær modtaget 50-60 kr.

og fabrikken slap for at involvere sig i oplæringen. Men det betød, at oplæringen kunne antage en ret sporadisk karakter. En af de andre afhørte piger – den 16-årige Elinor Rosenlund – var blevet oplært af den selv samme Marie Hansen, men havde ikke hørt noget om, hvilke faremomenter arbejdet indebar.

³⁹ *Social-Demokraten* 22/5 1900, 1/6 1900.

⁴⁰ *Fyns Social-Demokrat* 22/5 1900.

⁴¹ *Nationaltidende* 27/5 1900.

og var efterfølgende blevet genantaget på fabrikken. Det måtte række, mente avisen.

Denne sag blev den første prøvesten på Arbejderforsikringsrådets fortolkning. Selv om Bramsen umiddelbart gik af med sejren, var det ikke nok til at skræmme embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet – på dette tidspunkt blot økonomerne Aage Sørensen og Sven Trier. De fortsatte kampen mod ikke forsikrede arbejdsgivere og forsikringsselskaber, der ved brug af uagtsomhedsparagraffen forsøgte at undgå at betale erstatning. En sag fra 1908-09 illustrerer tydeligt, hvad der efterhånden fremstod som embedsmændenes dagsorden.

Karetmagerlærling Søren Jensen kom til skade ved en høvlemaskine på Bjerringbro Savværk den 3. april 1908. Her fik han afskåret 1 ½ led på to fingre, hvorefter Arbejderforsikringsrådet tilkendte ham 324 kr. i erstatning, der skulle udredes af arbejdsgiveren, karetmager Steffen Andersen, der ganske som føromtalte Chr. Mogensen ikke havde tegnet forsikring. Steffen Andersen ankede 23. maj 1909 sagen til Indenrigsministeriet, med den begrundelse, at arbejderen havde udvist grov uagtsomhed under arbejdet. Arbejderforsikringsrådet var her ganske afvisende: »*Det vil ikke overses, at Arbejdsgiveren, der ikke har tegnet Forsikring, i denne Sag stadig, lige fra den første Vægning ved at anmelde Sagen og gennem de af ham senere afgivne Forklaringer har søgt paa alle mulige Maader at unddrage sig Ansvar*«. ⁴² Departementschef Kriegers notater i sagen viser, at man i ministeriet var indstillet på at afvise erstatningskravet ganske som i Marie Hansens sag, da det under forhør kom frem, at Søren Jensen under skærearbejdet havde fjernet et sikkerhedsdæksel på saven, hvilket var i klar strid med maskinbeskyttelseslovgivningen. Arbejderforsikringsrådets embedsmænd afviste dog stadig karetmagerens klage: »*Hvorledes det nu end forholder sig, bør det formentlig ikke lades ude af Betragtning, at Andrageren maa siges at have handlet vel uforsvarligt ved at lade tilskadekomne, der var Lærling, tilbage i Værkstedet uden Tilsyn og uden at give ham virkelig Vejledning om, hvorledes han skulde udføre Arbejdet*«. ⁴³ Denne sag viser to ting. For det første, at embedsmændene endnu engang konstaterede, at uagtsomhedsparagraffen blev anvendt som et obstruktionsforsøg. For det andet – noget der blev stadig tydeligere i disse år – at spørgsmålet om ansvarlighed blev vendt mod arbejdsgiveren. Embedsmændene fik igennem disse ankesager efterhånden indtrykket af, at arbejdsgiverne ikke havde tilstrækkelig fokus på beskyttelsesforanstaltninger på arbejdspladsen; og frem for at rette fokus på arbejderens adfærd kom arbejdsgiverens adfærd i fokus.

⁴² Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-27/1909. *Skrivelse fra Arbejderforsikringsrådet af 3. juni 1909.*

⁴³ Ibid.

Med andre ord: Hvis man fra Arbejderforsikringsrådets side gav erstatning i næsten alle tilfælde, ville man sende det signal, at uagtsomhedsparagraffen ikke kunne bruges som udvej. Og arbejdsgivere ville på denne måde indirekte tvinges til at forbedre sikkerheden på arbejdspladserne, oplyse arbejderne og uddanne dem bedre. Det vil reelt sige, at uagtsomhedsparagraffens politiske formulering i embedsmændenes forvaltning blev vendt på hovedet; fra opdragelse af arbejdere – som var lovgivernes hensigt – til ansvarliggørelse af arbejdsgivere. Embedsmændenes konklusion var den, at arbejdsgiverne skulle opdrage arbejderne – loven kunne ikke! Det betød samtidig, at embedsmændene i denne sammenhæng opstillede deres egne værdier og målsætninger for loven, hvilket pegede i retning af, at forvaltningen kom til at afspejle embedsmændenes selvstændige vurderinger og ikke den oprindelige politiske målsætning.

På dette tidspunkt sad der nogle meget entreprenante embedsmænd i Arbejderforsikringsrådet, der ganske klart underkendte lovens formål på dette punkt. Eksempelvis fuldmægtig siden 1906 Vilhelm Ludvig Faber, der på et nordisk arbejderforsikringsmøde i Stockholm i oktober 1910 gjorde sig til talsmand for, at bestemmelsen helt burde stryges fra loven. Argumentet var, at loven på dette punkt næppe påvirkede arbejderens adfærd.⁴⁴ Mest prægnant kom det imidlertid til udtryk i kontorchef Aage Sørensens artikel om grov uagtsomhed i *Tidsskrift for Arbejderforsikring* i 1911:

»Er Mildhed i Fortolkningen saa ikke misforstaaet Humanitet? Er det ikke langt mere i alles velforstaaede Interesse at gaa strengt til Værks? Statuerer man nogle afskrækkende Eksempler, vil man virke opdragende paa Arbejderbefolkningen, derved indskrænke Ulykkestilfældenes Antal og gavne det hele Samfund.

Ja, her viser den grove Uagtsomhed sig atter som et Schibboleth⁴⁵. Den danner et Skel, som jeg næsten kunde fristes til at sammenligne med det Skel, Prygleloven i sin Tid satte i den danske Befolkning. Der var den Gang virkelig nogle, der troede, at fordi man tildelte nogle faa Voldsforbrydere om Aaret en korporlig Reuselse, vilde de raa og brutale Overfald tage af. Paa samme Maade skulde det have en mægtig moralsk Virkning

⁴⁴ *Det andra nordiska Arbetarförsäkringsmötet i Stockholm, Oktober 1910*, s. 85-86.

⁴⁵ Shabbolet – med vor tids stavemåde – er et udtryk fra Det Gamle Testamente. Det blev brugt af Gileads folk til at afsløre efraimterne. Hvis disse sagde ‘shabbolet’ betød det, at de ikke kendte den nøjagtige udtale brugt af Gileads folk, og dermed havde de afsløret sig som efraimter (Dom 12,4). Med andre ord: »Shabbolet« kan bruges i betydningen »artsmærke« eller »kendemærke«.

paa letsindige Elementer i Arbejderbefolkningen, at nogle flere – det kunde aldrig blive mange – aarlig blev berøvet deres Erstatning paa Grund af udvist Uforsigtighed.

Denne Opfattelse er saa meget mærkeligere, som Straffen følger lige i Hælene paa den uagtsomme Handling. Den, der maa bøde haardst – med Lidelse, med sin Førlighed, maaske med Livet – er den, der kommer til Skade. Det er dog ganske utænkeligt, at nogen i og for sig skulde ønske at komme til Skade, eller at nogle skulde ræsonnere som saa: Det gør ikke noget, om jeg kommer til Skade ved min Uforsigtighed, for jeg faar jo Erstatning alligevel. Nej, det, der virker afskrækkende er selve Udsigten til at komme til Skade».⁴⁶

Det var ikke fra Aage Sørensens side, at man skulle forvente en brug af dette 'sløve' og 'brutale' våben, som han kaldte det.

Arbejdsgiverne slår igen

Arbejderforsikringsrådet blev i november 1910 af Venstres indenrigsminister Jens Jensen-Sønderup bedt om at forberede en lovrevision og samling af de eksisterende ulykkesforsikringslove for industri, landbrug, fiskeri og søfart til én og samme lov. Embedsmændene i kontoret handlede hurtigt og stillede i september 1911 med et omfattende lovforslag. I denne sammenhæng er det værd at lægge mærke til – selv om det ikke forekommer overraskende – at embedsmændene sløjfede uagtsomhedsparagraffen. Dette forslag, som ikke blev offentliggjort og kun kendes fra Jensen-Sønderups arkiv, skulle forelægges Arbejderforsikringsrådets fire afdelinger på et fællesmøde den 28. september 1911.⁴⁷

Men på dette møde satte arbejdsgivernes repræsentanter sig imod en ophævelse af denne paragraf. I særlig grad var industriens repræsentanter, direktør R. Helweg og murermester J. J. Bruun, bekymrede over Arbejderforsikringsrådets hidtidige praksis – navnlig når man stod over for en markant udvidelse af loven. Det beklagedes, at berusede arbejdere eller arbejdere, der ikke overholdt diverse påbud og forskrifter, alligevel fik erstatning. Fra arbejdsgiverside ønskede man derfor en udvidelse af paragraffen med følgende begrundelse: »Vi kunde langt snarere tænke os, at man udvidede eller nærmere forklarede Begrebet »grov Uagtsomhed«, og saa gjorde Bestemmelsen herom effektiv. Vi anser det for hævet over

⁴⁶ Aage Sørensens: »Grov Uagtsomhed«, *Tidsskrift for Arbejderforsikring* 1911, s. 322-323.

⁴⁷ Jens Jensen-Sønderups privatarkiv, pakke 15: *Ulykkesforsikringsloven 1911-1915. Udkast af 15/9 1911.*

enhver Tvivl, at en saadan Fremgangsmaade vilde virke opdragende paa de forsikrede Personer, naturligvis under Forudsætning af, at Raadet virkelig vilde benytte Bestemmelsen«. ⁴⁸ Det vil sige, at man i arbejdsgiverkredse bestemt ikke havde opgivet tanken om paragraffens opdragende virkning på arbejderne. I Arbejderforsikringsrådets besluttende organer var der også blandt de kongevalgte medlemmer – økonomen Cordt Trap og lægen E.A. Tscherning – stemning for at beholde paragraffen, og tilmed i en skærpet affattelse. Paragraffen forblev derfor i lovforslaget, men i en ny form, der afspejlede et ønske om at begrænse embedsmændenes magt, især nu hvor det efterhånden var blevet klart, dels hvad dagsordenen i kontoret var, og dels hvad der var ved at ske med magtforholdet internt i Arbejderforsikringsrådet. Et flertal af rådsmedlemmerne var tydeligvis blevet fortørnede over embedsmændenes egenrådige fremfærd i kontoret.

Situationen var nemlig reelt den, at magten var blevet forskudt fra ’råd’ til ’kontor’. Embedsmændene foretog alle undersøgelser i hver enkelt ulykkessag og stillede et forslag til afgørelse, som sjældent blev underkendt på de ugentlige møder, som Arbejderforsikringsrådet afholdt. Der blev i perioden frem til 1916 afgjort mellem 50 og 75 sager hver uge, og disse møder antog efterhånden karakter af at være et »stempelkontor« for embedsmændenes afgørelser. ⁴⁹ Desuden førte embedsmændene de principielle ankesager og havde dermed afgørende indflydelse på fortolkningen af lovgivningen, selv om beslutnings- og fortolkningsmyndigheden formelt set lå hos rådsmedlemmerne.

Ved at betragte den nye udformning af uagtsomhedsparagraffen ses det, hvordan et flertal af Arbejderforsikringsrådets medlemmer forsøgte at stække embedsmændene: »*Udelukkede fra Forsikring er Ulykkestilfælde, som den forsikrede selv har hidført med Forsæt. Er Ulykkestilfældet hidført af den forsikrede udelukkende eller delvis ved grov Uagtsomhed, ved Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, som er holdt tilbørligt i Kraft, eller ved hans Beruselse, kan dette medføre Tab eller Nedsættelse af Erstatningen. Indtræder dette Forhold, skal det udtrykkelig udtales i Ulykkesforsikrings-Raadets Kendelse ved Sagens Afgørelse*«. ⁵⁰ Efter 1898-loven skulle grov uagtsomhed medføre erstatningsbortfald. I praksis var embedsmændene gået frem efter den regel, at skulle et erstatningskrav en sjælden gang afvises, så måtte det være hævet over enhver tvivl, at grov uagtsomhed var den absolut eneste årsag til ulykken. Ved i den nye formulering at understrege, at Arbej-

⁴⁸ Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde. Udarbejdet af Arbejderforsikrings-Raadet, København: Harald Jensens Bogtrykkeri 1915. s. 90.

⁴⁹ Arbejdsskadestyrelsen, Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokol 1901-1916.

⁵⁰ Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde (1915) s. 32, § 3.

derforsikringsrådet *kunne* fratage eller *nedsætte* erstatninger, hvor *delvis* eller *hel* uagtsomhed mv. forelå, havde man opstillet et endnu mere skønsbaseret regelsæt, der ikke krævede de samme meget tilbunds-gående undersøgelser af det enkelte ulykkestilfælde. Det ville således være betydelig lettere for rådsmedlemmerne at gribe ind, hvor de tidligere var ganske afhængige af embedsmændenes omstændige undersøgelser, som rådsmedlemmerne alligevel ikke kunne kontrollere i detaljer. Formuleringen var derfor klart ment som en stramning – og en 'næse' til embedsmændene.

Udformningen af den nye uagtsomhedsparagraf afspejlede således en magtkamp, hvor rådsmedlemmerne forsøgte at begrænse embedsmændenes indflydelse og placere magten hos de korporativt sammensatte afdelinger. Den åbne formulering afspejlede arbejdsgivernes ønske om, at det skulle blive lettere at agere uden om embedsmændene i kontoret. Ikke overraskende blev det også opfattet sådan af embedsmændene. Fuldmægtig Faber antog, at man kunne forvente flere indgreb over for arbejderne, hvilket uden tvivl virkelig var rådsmedlemmernes mening.⁵¹ Sekretær Sven Trier forventede desuden en usikker fremtid for arbejderens retssikkerhed: »Dette forekommer mig saa meget naturligere at vente, fordi Raadet jo bestaar af Lægmand«. ⁵²

Kritikken fra embedsmændene åbenbarede selve konfliktens kerne. Først og fremmest forholdet mellem lægmand og ekspert, eller med andre ord *korporativ* forvaltning og *bureaukratisk* forvaltning. Medlemmerne af Arbejderforsikringsrådets afdelinger repræsenterede i høj grad arbejdsmarkedets to parter. De havde således tæt kontakt til de interesser, der var berørt af loven.⁵³ Men i embedsmændenes øjne var de netop interesserepræsentanter og ikke eksperter. Triers udtalelse viser, at embedsmændene ikke havde tillid til disse lægfolk, der havde deres medlemskab som et tillidshverv og mødtes en gang om ugen for at afgøre en større mængde sager, som embedsmændene i kontoret på forhånd havde udarbejdet indstillinger til ud fra rationelle og saglige kriterier.

⁵¹ V. L. Faber: »Ulykkesforsikringslovsforslaget«, *Social Forsorg*, 1914/15, s. 308.

⁵² Sven Trier: »Den nye Lov om Arbejderens Ulykkesforsikring«, *Juridisk Tidsskrift* 1916, s. 431.

⁵³ Blikkenslager A. Gustavsen, der havde siddet i Arbejderforsikringsrådet siden 1898, havde en fortid som arbejder på en af landets største industriarbejdspladser, B&W, hvor han var medlem af virksomhedens ulykkesforsikringsfond. Direktør R. Helweg, der havde siddet lige så længe, var en fremtrædende skikkelse i Dansk Arbejdsgiverforening. Murermester J. J. Bruun var samtidig medlem af repræsentantskabet i det store gensidige selskab *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*, der havde haft talrige sammenstød med Arbejderforsikringsrådets embedsmænd i ankesagerne – ikke mindst i spørgsmål om grov uagtsomhed.

Arbejderforsikringsrådets store lovforslag på i alt 80 paragraffer blev fremlagt af den radikale indenrigsminister Ove Rode i januar 1915. Med hensyn til § 3 om grov uagtsomhed, beruselse osv. var der ikke sket nogen forandring i politikernes opfattelse af dens moralske og adfærd-regulerende formål, møntet på arbejderne. At Arbejderforsikringsrådet kun i ganske få tilfælde havde statueret grov uagtsomhed siden 1898, vidnede for politikerne tilsyneladende om paragraffens ønskede præventive virkning. De fleste var formentlig uvidende om, at paragraffen næsten aldrig blev brugt, fordi embedsmændene mente, at man alligevel ikke fik ansvarlige arbejdere ud af at straffe dem!

Det var kun socialdemokraterne, der så paragraffen som den tilsigtede stramning.⁵⁴ Venstres ordfører og tidligere indenrigsminister Jens Jensen-Sønderup forklarede under forslagetets 2. behandling, hvorfor et flertal i folketingsudvalget afviste et socialdemokratisk forslag om at sløjfe uagtsomhedsparagraffen: »...vi finder, at Bestemmelsen er formet overordentlig hensynsfuldt ogsaa i Sammenligning med de nugældende Regler, efter hvilke Arbejderforsikrings-Raadet kun har Valget imellem helt at frakende den paagældende Erstatning og at give fuld Erstatning«. ⁵⁵ Her formuleredes det nærmest som en lempelse eller ’hensynsfuld’ justering af reglerne, hvilket var ganske i strid med, hvad et flertal af Arbejderforsikringsrådets medlemmer havde tilkendegivet.⁵⁶

De ovenstående betragtninger rejser en række spørgsmål: Hvordan kunne embedsmænd uden formel beslutningskompetence tage kontrol med forvaltningen af lovgivningen på dette punkt og tilsidesætte lovens policy-indhold? Og hvordan kunne det ske uden, at politikerne opdagede det? Og hvorfor blev konflikten mellem embedsmænd og rådsmedlemmer – der tydeligt kom til udtryk i forskellen mellem kontorets forslag og rådets endelige lovforslag – ikke politiseret ved revisionen i 1916? Magtkampen mellem råd og kontor havde ganske vist resulteret i, at rådsflertallet fik ændret lovgrundlaget, men internt i Arbejderforsikringsrådet vidste man utvivlsomt, at problemet i lige så høj grad var administrativt.

⁵⁴ For en behandling af den politiske diskussion af paragraffen, se Lars Andersen 2006, s. 118-126.

⁵⁵ Rigsdagstidende 1915-1916, Folketingets Forhandlinger, sp. 2011.

⁵⁶ Politikerne – bortset fra socialdemokraten L.D. Rasmussen – berørte heller ikke det forhold, at Arbejderforsikringsrådet nu kunne foretage indgreb i arbejderens erstatningsret ud fra mere løse antagelser om en ’delvis grov uagtsomhed’.

Det tause kompromis i Arbejderforsikringsrådet

Udefra set fremstod Arbejderforsikringsrådet som én samlet institution. De interne magtkampe, som i bund og grund handlede om et misforhold mellem den formelle magt i 'rådet' og den reelle magt i 'kontoret', forblev uden for offentlighedens søgelys og politikernes kendskab. Udadtil fremstod Arbejderforsikringsrådet ligeledes som en succesfuld socialpolitisk institution, der i det store hele havde løst opgaven tilfredsstillende, ikke mindst fordi begge arbejdsmarkedets parter var repræsenteret. Dette gav en høj grad af legitimitet i befolkningen. I 1907 skrev kontorchef Aage Sørensen om ulykkesforsikringslovens bemærkelsesværdige stilling i offentligheden: »I den Tid, Ulykkesforsikringsloven af 7. Januar 1898 har været i Kraft, har der været meget stille om den. Kun en Gang imellem er den blevet draget ind i den offentlige Diskussion, og da oftest paa den Maade, at en eller anden af Arbejderforsikrings-Raadets Afgørelser er blevet gjort til Genstand for Omtale, enten fordi Folk fandt, at den ikke tilfredsstillende Retfærdighedens Kraw, eller fordi man kunne anføre den som et særligt godt Eksempel paa, hvor udmærket, Raadet røgtede sin Opgave.«⁵⁷ Når Arbejderforsikringsrådet fik ros, var det institutionens indføling med virkeligheden på landets arbejdspladser, der lovpristes. Hvis der derimod en sjælden gang var utilfredshed med afgørelserne, blev den ofte fremsat som en kritik af bureaukratiske embedsmænd.

Forsikringsjuristen N.H. Bache, der i mange år var en utrættelig kritiker af Arbejderforsikringsrådet, skrev i 1900, at mange af afgørelserne beklageligvis havde noget bureaukratisk over sig. Det var et problem, »... thi der er efter alle Forarbejder ingen Tvivl om, at Lovgiveren har tænkt sig Raadet som en i Sandhed moderne, konstitutionel, for ikke at sige demokratisk Institution, der efter forudgaaende og grundig Forhandling med de interesserede Parter, herunder i første Linie de anerkendte Selskaber, vilde have at træffe sine fyldig motiverede Afgørelser mere som en slags Domme end som administrative Dekreter, og at i al Fald ethvert Gran af absolutistisk, bureaukratisk Fremgangsmaade har været Lovgiverens Tanke fjern.«⁵⁸ Et var, at bureaukratiet som organisationsform vandt frem i et samfund, der blev genstand for stadig mere regulering. Det var uundgåeligt. Noget andet var selve bureaukratismen som en særlig tankegang, hvormed man henviste til tendensen mod magtfuldkommenhed og en 'vi alene vide'-følelse i administrationen.⁵⁹ Bureaukratismen var forvaltningens 'onde ånd' og lurede

⁵⁷ Aage Sørensen: »Kapital- eller Renteudbetaling«, *Tidsskrift for Industri* 1907, s. 3.

⁵⁸ *Assurandøren* 19/7 1900.

⁵⁹ Selve ordet 'bureaukratisme' havde rod tilbage til liberalismens angreb på enevælden i 1800-tallet, men langt ind i det 20. århundrede var det et brugt skældsord, se Theodor Geiger 1950.

ifølge forsikringsdirektør V. E. Gamborg på enhver nyslået kandidat, der blev ansat i centraladministrationen. Gamborg holdt et harmdirrende foredrag i *Dansk Ulykkesforsikrings Forening* den 19. januar 1916, hvor Ove Rodes ulykkesforsikringsforslag var til debat. Gamborg udtalte med klar adresse til embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet og desuden dets formand, den radikale Gustav Philipsen: »*Det er nu en Gang et – beklageligt – Faktum, at selv gode radikale Mænd, der har Hjertet og Talen fyldt med Afsky for enhver Form af Bureaukratisme, meget let naar de bliver Embedsmænd inficeres med en vis, endnu ikke rendyrket, Embedsmandsbakterie*«. ⁶⁰ Set i lyset af denne kritik måtte det klart forventes, at Arbejderforsikringsrådets stilling ville blive undergravet, hvis den reelle magtfordeling i fuldt flor blev bragt for dagens lys. I så fald var det ikke svært at forestille sig den strøm af utilfredshed med ’bureaukratiske’ afgørelser, dette ville medføre.

Dette forhold dannede efter alt at dømme reelt baggrund for et tavst kompromis mellem rådsmedlemmer og embedsmænd. Dette gik ud på, at rådsmedlemmerne kunne sole sig i rådets gode stilling i offentligheden. Prisen var at holde tæt vedrørende konsekvenserne af en stigende magtforskydning inden for Arbejderforsikringsrådet og desuden holde konflikter som den om grov uagtsomhed inden for egne rækker. Derfor blev det indskrænket til et spørgsmål om ændring af lovgrundlaget og ikke den administrative struktur. Embedsmændene kunne derfor udøve betydelig magt i ly af institutionens korporative legitimitet. Prisen de måtte betale, var den paria-status, de opnåede i klagesagerne – som trods alt var få i forhold til det samlede antal sager. Med andre ord fik embedsmændene rigelig kompensation for de drøje hug, de modtog fra især forsikringsselskaberne. Alle i Arbejderforsikringsrådet profitede således af misforholdet.

Derfor blev problemstillingen ikke bragt til torvs i 1916, og det er tilige en del af forklaringen på, hvorfor embedsmændene kunne gennemføre deres egen dagsorden uden om politikerne. ⁶¹ De forskere, der har set på de politiske diskussioner, har selvsagt heller ikke bemærket

⁶⁰ V.E. Gamborg: »Ulykkesforsikringsloven og Statens Forhold til Forsikringsselskaberne«, *Assurandøren* 1916, nr. 4, s. 32.

⁶¹ Det hører med til den videre historie, at de administrative problemer blev politiseret i 1920’erne, da Administrationskommissionen af 1923 kraftigt understregede problemet og anbefalede en grundlæggende ændring af organisationen – i korte træk en deling af Arbejderforsikringsrådet i to administrative enheder med klart adskilte kompetenceforhold. Både ledende embedsmænd og rådsmedlemmer forsøgte imidlertid det sidste at undgå en forvaltningspolitisk reform af rådet. Men i forbindelse med socialreformen i 1933 fik Steincke gennemført den nødvendige reform, se Lars Andersen 2006, s. 155-160.

denne forvaltningskonflikt, og Arbejderforsikringsrådet er derfor gledet fuldstændig i baggrunden.⁶²

Tesen om det tavse kompromis angiver en ramme og betingelse for embedsmændenes autonomi, men svarer ikke på det generelle spørgsmål om, hvad der former bureaukraternes specifikke adfærdsvalg. I tilfældet 'grov uagtsomhed' var der tale om en afvisning af den politisk formulerede baggrund for paragraffen. I bredere forstand kan der knyttes an til den politologiske *public choice*-teori, der har forsøgt at forklare bureaukraters adfærd med en grundlæggende antagelse om stræben efter magt og egennyttmaksimering, hvilket resulterer i en latent konflikt mellem bureaukratiet og demokratiet.⁶³ Embedsmændenes adfærd bærer i denne artikels sammenhæng i flere henseender tydeligt præg af magtstræb – en magt gennem ophobning af viden. Foruden 'uagtsomhedssagerne' viser historien om oprettelsen af en kontorchefstilling i 1906 tydeligt dette.

Forud var gået nogle meningsudvekslinger internt i Arbejderforsikringsrådet. I sommeren 1905 cirkulerede et forslag fra rådets formand og borgmester i Københavns I. magistrat, H.N. Hansen, om ansættelsen af en 'direktør' foruden andre faste embedsmænd. Dr.med. E.A. Tscherning, et af de kongevalgte medlemmer, var bekymret for dette forslag, der truede med at forrykke balancen i Arbejderforsikringsrådet, hvorefter embedsmænd i større udstrækning end hidtil skulle træffe afgørelserne: »Vi ved, hvor let Embedsmænd har ved at afholde ukyndige Forespørgere fra at fremme deres Sag.«⁶⁴ Tscherning foreslog i stedet, at de tre kongevalgte medlemmer oftere trådte sammen. Han foreslog således et 'forberedende udvalg', der før de regulære møder diskuterede udvalgte principielle sager, eventuelt bistået af medhjælpere, som Arbejderforsikringsrådet både kunne ansætte og afskedige efter behov. Fast ansatte embedsmænd var derimod svære at komme af med.

Tschernings forslag, der klart udtrykte modvilje mod embedsmandskulturen og bureaukratisering af Arbejderforsikringsrådet, blev imid-

⁶² Iver Hornemann Møller 1981; Hanne Sommermark 1989; Peter Baldwin 1990.

⁶³ Nils Bredsdorff: »Public choice – budgetmaximerende bureaukrater og andre historiske konstanter i politiske beslutningsprocesser«, *Økonomi og Politik* 2001:1, s. 27. Inden for amerikansk public choice-teori og historisk institutionalisme er der en række interessante bud på, hvordan bureaukrater handler i institutionelle sammenhænge og i forholdet til politikere, se Eva Etzioni-Halevy: *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*, London: Routledge 1985; Daniel P. Carpenter: *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton University Press 2001; Paul Pierson: *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press 2004.

⁶⁴ Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1365: *Raadets indre Anliggender, brev fra E. A. Tscherning til H.N. Hansen 26/8 1905.*

lertid ikke til noget. Det eneste, der blev lavet om, før forslaget fremsattes i Rigsdagen, var, at H.N. Hansen havde ændret stillingsbetegnelsen fra ’direktør’ til ’kontorchef’.

Vedtagelsen af denne lille tillægslov gav et fingerpeg om en ændring i Arbejderforsikringsrådets indre struktur. H.N. Hansen begrundede forslaget med det stigende sagspres og de kommende udvidelser af lovens område. Det oplystes, at der årligt behandledes ca. 2400 sager, hvoraf 1500-1600 behandledes rent administrativt. Det vil sige sager, hvor det let kunne konstateres, at pågældende tilfælde ikke faldt ind under loven eller ikke medførte nogen blivende invaliditet. De resterende 800-900 sager blev forelagt rådets besluttende organer. Endvidere anførtes det nærmere om selve arbejdsformen: »*Foruden Arbejdet med Sagernes Afgørelser, dels administrativt, dels ved Kendelse, bestaar Virksomheden i Sagernes forudgaaende Forberedelse; her er et betydeligt Arbejde fornødent til Sagernes behørig Oplysning ved Henvendelse til Arbejdsgivere, til de tilskadekomne, ved Lægeundersøgelse, ved Forhørs Optagelse o.s.fr.*«⁶⁵ Det var i sekretariatet, at dette arbejde blev foretaget, og det var her, ekspertisen blev oparbejdet. Derfor ønskede H.N. Hansen en kontorchef og en fuldmægtig.

De nærmere arbejdsopgaver blev defineret af den kommende kontorchef Aage Sørensen.⁶⁶ Kontorchefen skulle ikke overraskende være den centrale figur i det daglige arbejde. Alle sager skulle i første omgang gå over kontorchefens bord. Fuldmægtigen i kontoret skulle derefter foretage den videre behandling af alle de sager, som ikke gav anledning til større overvejelser, hvorimod kontorchefen skulle tage sig af de vanskelige sager og forelægge dem for Arbejderforsikringsrådets formand. Her findes formentlig forklaringen på, at H.N. Hansen trodsede advarsler fra Tscherning om de administrative konsekvenser. Aage Sørensen, den nye fuldmægtig V.L. Faber og formanden H.N. Hansen ville på denne måde komme til at udgøre en meget magtfuld inderkreds i Arbejderforsikringsrådet.⁶⁷ Men trods det, at alle formentlig var klar over, i hvilken retning udviklingen gik, valgte man udadtil at opretholde forestillingen om én samlet institution.

⁶⁵ Rigsdagstidende 1905-1906, Tillæg A, sp. 3495.

⁶⁶ Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1365: *Raadets indre Anliggender: Aage Sørensen: Nogle Bemærkninger om den fremtidige Ordning af Arbejdet paa Raadets Kontor, 10/12 1905.*

⁶⁷ Ikke kun Tscherning, men også socialdemokraterne udtrykte betænkelighed ved denne udvikling. Da lovforslaget om en kontorchefstilling var til behandling i Folketinget i 1905, udtalte partiets ordfører Martin Olsen: »*Jeg synes, det var saadan en rar og vel-signet Institution, der stod i direkte Kontakt med Befolkningen, ikke behæftet med noget Bureauvæsen. Der var en Sekretær og en Fuldmægtig der oppe. Det var jævnt borgerligt, men nu skal Sekretæren ophøjes til Kontorchef. Dette er noget, jeg finder uhyggeligt*« (Rigsdagstidende 1905-1906,

Den formløse forvaltning og begrænset kontrol af embedsmændene

En ting er, at der internt i Arbejderforsikringsrådet var et tavst kompromis, der holdt konflikter uden for offentlighedens søgelys og gav embedsmændene en magtbase, som tilsyneladende blev udnyttet til at føre en anden dagsorden end den politiske. Noget andet var de konkrete ankesager, hvor Indenrigsministeriet var involveret. Ministeriet burde i princippet som kontrolinstans kunne stoppe embedsmændene!

Grunden til, at ministeriet og ikke domstolene var ankeinstans, var ganske enkelt den, at ulykkesforsikringslovens afgørelser for det første krævede medicinsk viden og arbejdsmarkedskendskab i højere grad end egentlig juridisk ekspertise. Dertil kommer det oplagte forhold, at loven i sit væsen tog sigte alene på de hændelige ulykker, hvor der ikke kunne konstateres skyld hos nogen af parterne. De rene skyldsspørgsmål lå således – i modsætning til tysk lovgivning i øvrigt – uden for ulykkesforsikringslovens område og var som sådan underlagt almindelig privat erstatningsretlig lovgivning.

Desuden var det meningen, som allerede Højres indenrigsminister, H.P. Ingerslev, havde understreget ved fremlæggelsen af det første forslag i 1888, at man med ministeriet som ankeinstans havde mulighed for at påvirke fortolkningen i praksis.⁶⁸ Dette var især nødvendigt, hvor der var tale om paragraffer, som var åbne for fortolkning og skøn. Med andre ord var det hensigten at føre en demokratisk-politisk kontrol med forvaltning af lovgivningen og tilvejebringe sikkerhed for, at afgørelserne var i overensstemmelse med, hvad man fra politisk side havde defineret som lovens målsætning.

Marie Hansens sag fra 1899 var første gang, at ministeren ved at omstøde dommen forsøgte at påvirke forvaltningen. Det interessante er dog, at Ludvig Bramsen vandt en regulær 'pyrrhos-sejr', da Arbejderforsikringsrådets embedsmænd herefter – og til stigende irritation for Arbejderforsikringsrådets arbejdsgivermedlemmer – blot lagde sig yderligere i selen for at fastholde egen dagsorden. Der var frem mod 1916 en række eksempler på, at skiftende ministres indgriben ikke fik nogen præcedensskabende effekt.⁶⁹ Sat på spidsen, så fik ministeriets omstødelse ikke konsekvenser for andre sager end den enkelte pågældende sag.

Folketingets Forhandlinger sp. 2898.) Det paradoksale er dog, at det i uagtsomhedssagerne var netop disse embedsmænd, som arbejderne ikke havde tillid til, der rent faktisk kæmpede hårdest for arbejderne erstatningsret.

⁶⁸ Rigsdagstidende 1888-1889, Tillæg A, sp. 1632.

⁶⁹ Se for en uddybende argumentation af dette, Lars Andersen 2006, s. 211-218.

Dette kan til dels forklares med det tavse kompromis i Arbejderforsikringsrådet, men desuden ved at inddrage en mere generel tese om en ganske særpræget dansk forvaltningstradition, som den er blevet udlagt af eksempelvis politolog Tim Knudsen. I en række lande, eksempelvis Norge og Sverige, har der været tradition for særlige forvaltningsdomstole og strengt detaljerede forvaltningsforskrifter, men ikke i Danmark. Knudsen forklarer dette med en enestående kontinuitet fra enevælden og frem til det moderne folkestyre. Den på papiret mest enevældige magt i Europa skabte samtidig Europas mest moderne forvaltning i et brud med adelsprivilegier, korrupsion og klientelisme – efter tidens europæiske målestok i hvert fald. Baggrunden var i høj grad alliancen med det borgerskab, der i skarp afvisning af adelsvælden gik ind for professionalisme, kundskaber og egalitære normer. Borgerskabets sønner afløste adelens i forvaltningssystemet. Afskrækket af tidligere tiders snærende håndfæstninger valgte den nye enevælde desuden et minimum af instrukser for det nye kollegiestyre, hvilket gav forvaltningen en relativ formløs og pragmatisk karakter. Resultatet var en efter tidens målestok effektiv statsforvaltning.

En lige så bemærkelsesværdig udvikling fandt efter Knudsens mening sted i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet. Gårdmandsvenstre nærrede en mistillid til de oftest konservative embedsmænd. Uoverensstemmelserne mellem disse to grupper var størst under forfatningskampen, hvor den paternalistiske og elitære embedsmand i Venstres øjne var stærkt kompromitteret ved tilknytningen til Højre. Striden endte ud i et kompromis i tiden omkring og navnlig efter Systemskiftet 1901, hvor embedsmænd afstod fra partipolitisk indblanding, og (Venstre)politikerne omvendt ikke blandede sig i, hvordan embedsmændene organiserede den offentlige forvaltning. Det grundlagde en enestående tradition for et neutralt embedsværk – uden den i andre lande ofte sete partipolitiske rekruttering til forvaltningsapparatet – samt adskillelse af embedsmands- og politikerkarrierer. Men det forstærkede desuden yderligere den tendens, der havde rødder tilbage i enevælden, nemlig at embedsmændene havde ganske frie hænder til at organisere den offentlige forvaltning uden større demokratisk politisk kontrol. Knudsen skriver om folkestyrets offentlige forvaltning: »Spørgsmål om, hvordan forvaltningen skulle arbejde og organisere sig, blev som under enevælden i vid udstrækning overladt til forvaltningens egne afgørelser – kongens formelle ansvar var dog nu flyttet over til ministrene«. ⁷⁰ I forbindelse

⁷⁰ Tim Knudsen: *Fra enevælde til folkestyre. Dansk demokratihistorie indtil 1973*, København: Akademisk Forlag 2006, s. 123.

med kontorchefstillingen i Arbejderforsikringsrådet i 1906 er det interessant, at en bureaukratisering ikke var ønsket af nogen uden for embedsmændenes kreds, men samtidig var der ikke – bortset fra kritiske socialdemokrater – den store politiske interesse for spørgsmålet om forvaltningens struktur og organisation. Dette stod imidlertid i skærende kontrast til den nidkærhed, hvormed politikere bragte enkeltsager – oftest fra deres lokale kreds – frem i Folketinget.⁷¹ Den forgående analyse har desuden vist, hvordan mangel på retningslinier for Arbejderforsikringsrådets inddragelse i ankeproceduren reelt spillede en stor magt i hænderne på embedsmændene.

I takt med forvaltningsopgavernes vækst i det 20. århundrede kan den tese fremsættes, at embedsmænd fik en betydelig magt over forvaltningen. Ikke mindst fordi Systemskiftet i 1901 ikke medførte forvaltningspolitiske reformer af større betydning. Først i mellemkrigs-tiden kan der spores en egentlig grundlæggende forvaltningspolitisk diskussion i Danmark.⁷²

En særlig dansk forvaltningshistorisk udvikling havde således medført, at den offentlige forvaltning ved indgangen til det 20. århundrede var præget af en formløshed og pragmatisme, som kan betragtes som en strukturel betingelse for parallelle normdannelser i forholdet mellem forvaltning og politik. Præcis som det har været tilfældet i denne artikels undersøgelser af forvaltningen af ulykkesforsikringsloven fra 1898.

Konklusion: En ny embedsmandsrolle?

Studier i forvaltningens eksakte arbejde er derfor ganske nødvendige for at forstå velfærdsstatens historiske udvikling. Historien om Arbejderforsikringsrådet og uagtsomhedssagerne viser, hvordan konflikter

⁷¹ En af de mere spektakulære var, da Venstres Emil Bluhme fik kendskab til en sag om en havnearbejder fra Esbjerg, hvor Bluhme var valgt. Arbejderen havde i efteråret 1899 fået afvist et broktilfælde efter meget tunge løft. Især E. A. Tscherning tog afstand fra at optage den slags broktilfælde som arbejdsulykker. Bluhme tog sagen op i Folketinget som et andragende til finansudvalget. Bluhme henstillede til udvalget om at gøre noget for denne ældre arbejder, der nu var uarbejdsdygtig og i fare for at skulle søge fattighjælp, hvilket – da manden var over 50 år – ville afskære ham fra muligheden for at få alderdomsunderstøttelse. Indenrigsminister Ludvig Bramsen afviste: »Jeg tror ikke, det gaar an, at Statskassen træder til i de Tilfælde, hvor Ulykkesforsikringsloven ikke kan skaffe Hjælp, jeg er bange for, at det kunde føre til ret store Uretfærdigheder, hvis man gjorde det« (Rigsdagstiden-
de 1899-1900, Folketingets Forhandlinger sp. 3340). Bluhme svarede, at arbejderens sag i så fald ville blive indanket til ministeriet, hvor den efterfølgende også blev afvist.

⁷² Niels Åkerstrøm Andersen: *Selskabi forvaltning. Forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1995.

og skjulte magtforhold fik afgørende indflydelse på fortolkningen af lovgivningen.

Denne artikel har haft et snævert fokus på fortolkningen af én bestemt paragraf i én bestemt socialpolitisk lovgivning. Men den rejser dog et vigtigt principielt spørgsmål om embedsmændenes rolle i velfærdsstatens og socialpolitikens historie. Anskues embedsmændenes betydning i et større perspektiv, giver det anledning til at spørge om, hvorvidt en ny embedsmandsrolle var under udvikling ved indgangen til det 20. århundrede. Beskrivelsen af den klassiske bureaukratiske embedsmandsrolle er mest kendt fra Max Weber: »*Embetsmannens ære ligger i evnen til, trass i personlig overbevisning, at utføre en ordre på den befalendes ansvar, likeså så samvittighetsfullt, som om ordren svarte til hans egen oppfatning av saken*«. ⁷³ Denne artikels analyse har dokumenteret, hvorledes denne embedsmandsadfærd bestemt ikke passer særlig godt på embedsmændenes fortolkning af uagtsomhedsparagraffen, hvor egne selvstændige fortolkninger spillede den afgørende rolle. Det antyder – sammen med den autonome danske forvaltningstradition – at studier af embedsmandsrollen og embedsmændenes værdier er lige så vigtige som studiet af de politiske ideologier og processer.

Det er en gængs holdning blandt forvaltningsforskere, at når det gælder centralforvaltningen som helhed, var det først efter 1945, at det klassiske bureaukratiideal kom under pres. Årsagerne var krigsadministrationens erfaringer, nationaløkonomernes indtog og den offentlige forvaltnings kraftige ekspansion. ⁷⁴ Men det er denne artikels påstand, at embedsmændenes forvaltningspraksis i højere grad bør medtænkes i historiske studier af velfærdsstatens spæde barndom fra slutningen af 1800-tallet. Med andre ord bør policy-studier og administrationshistorie bringes tættere sammen, end det hidtil har været tilfældet. I høj grad fordi en ny embedsmand trådte frem på scenen. Den klassiske retsstats weberske embedsmand blev nu udfordret af den nye *forvaltningsstats* embedsmand. En autonom og pragmatisk embedsmand, der foretog selvstændige vurderinger af, hvordan regelsættet kunne anvendes til løsning af sociale problemer. Den norske juraprofessor Frede Castberg definerede i 1933 forvaltningsstaten som en stat, »...*hvis utøvende makt och forvaltningsorganer selv kan skape den rett som gir dem myndighet til å*

⁷³ Max Weber 1971, s. 19.

⁷⁴ Nils Bredsdorff 1997, Tim Knudsen 2000, Birgitte Poulsen 2005. I 1946 udgav den amerikanske politolog Herbert Simon bogen *Administrative Behaviour*, hvori han beskrev en ny embedsmandstype. Simons selvstændige og pragmatiske »Administrative Man« har i efterkrigstidens forvaltningsforskning fået stor gennemslagskraft som billedet på den moderne embedsmand – og dermed et alternativ til Max Webers »Bureaucratic Man«.

gribe inn overfor borgerne«. ⁷⁵ Dette var ganske vist noget spidsformuleret af Castberg, der imidlertid så skriften på væggen og frygtede for juristernes position inden for centraladministrationen. Velfærdsstatens forvaltningsøkonomer stod på spring. Og især en mand som Aage Sørensen var som den absolut ledende embedsmand i Arbejderforsikringsrådet fra 1898 til sin død i 1913 et eksempel på dette.

Ulykkesforsikringslovens 'uagtsomhedsparagraf' var et eksempel på den rammelovgivning, der på mange måder blev den moderne socialpolitik nye styringsredskab med henblik på at skabe en ny social orden i det fremvoksende industrisamfund. Et folkeopdragende politisk projekt, hvor især arbejderbefolkningen skulle opdrages til det 'gode liv' – efter borgerskabets værdier forstås. ⁷⁶ Men den nye danske sociallovgivning, der i modsætning til navnlig den tyske model i høj grad var baseret på skønsmæssige vurderinger, placerede samtidig embedsmænd og andre forvaltere i en ganske afgørende rolle.

SUMMARY

The 'Public Servant Germ' in Social Policy: A Study of the Workers' Insurance Board 1898-1916

The Workers' Accident Insurance Law of 1898 was one of three important elements in the new Danish social legislation of the 1890s. The scholarly debates on the historical development of Danish social policy have generally focused on political conflicts and the enactment of legislation ensuing from such conflicts. This study analyses the relationship between on the one hand the policy articulated in the law and on the other hand its actual implementation by public servants.

The insurance scheme was to be run by private insurance companies, but the overall administration and supervision fell into the hands of a corporate body, the Workers' Insurance Board, which became, in reality, the highest authority in these matters. Three members (including the chairman and a doctor) were commissioned to look after the common good whereas four members, two from either side, represented business and labour. This institutional set-up had been chosen in order to ensure that administration took place according to the letter and was considered fair and rightful by the opposing sides.

The industrial accident insurance system entitled workers to compensation

⁷⁵ Frede Castberg: »Rettsstat – Forvaltningsstat«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1933, s. 124. Denne artikel var et optryk af en tale holdt på et møde i Nordisk Administrativt Forbund i 1933. I dette forum diskuterede juristerne ivrigt deres fremtid i forvaltningsstaten.

⁷⁶ For en undersøgelse af forestillingen om det gode liv i sidste halvdel af 1800-tallet, se Karin Lützen: *Byen Tømmes. Kernefamilie, sociale reformer og velgørelse i 1800-tallets København*, København: Hans Reitzels Forlag 1998.

for random accidents due to the inherent dangers of the workplace environment. However, this social right was limited in regard to accidents caused by intention or negligence. Occasionally, this resulted in fierce disputes over workers’ responsibility. According to the law the Workers’ Insurance Board should – by the character of its decisions – encourage discipline and sensibility among workers, holding them accountable for their own actions. Several employers and insurance companies argued that the Workers’ Insurance Board disregarded this political aim. A close study of the appeal cases indicates that such complaints were not solely due to economic motivations in each case. As it turned out, the administration exercised a rather unexpected and independent interpretation of the article on workers’ negligence; indeed, they turned the whole issue around. The article was disregarded in order to make employers assume responsibility, by insuring their workers with a proper insurance company and by enhancing local safety measures. In other words, if nearly all workers stricken by an accident received compensation, employers would take action, knowing that pleading negligence on the part of the worker was no way of escaping the compensation claim. Consistent as it may have been, this interpretation was clearly not a part of the intended policy.

The discrepancy is explained by the way the administration worked. The Workers’ Insurance Board was assisted by public servants who undertook the day-to-day examination of an increasing amount of accident reports. The corporate board met only once a week to make the formal decision in accordance with what the public servants had already determined. Interpretative power was transferred into their hands, permitting them to enforce their own values by way of the large number of discretionary decisions. Experts on social subjects had held no power in the law-making process, but eventually gained considerable bureaucratic power – one of technocratic knowledge rather than social representation.

Another explanation of the said discrepancy was a tacit compromise between bureaucrats and board members. Due to the corporate structure the latter enjoyed wide recognition among the actors on the labour market. Had the real strength of bureaucratic power been more obvious, unfavourable decisions would probably have given rise to dissatisfaction, not least among workers who by tradition were suspicious of public servants. The power of the bureaucrats was thus sheltered by the need for public acceptance. Generally, bureaucrats as well as board members derived an advantage from the smooth working of the system.

As administrative appeal authority the Ministry of the Interior exercised very little control and showed itself surprisingly unable to establish future precedent by overruling decisions made by the Workers’ Insurance Board. The problems never really surfaced on the political level, indicating differences of perception and logic between the two spheres of action.

This study is on whether actual practice was in accordance with politically pre-defined targets. But perhaps more than anything else it highlights a new and more creative bureaucratic figure – the welfare state administrator.