

Klin kokos:
Kommunal krisehåndtering
under første verdenskrig

En analyse av statens krisehåndteringspolitikk overfor kommunene,
kommunal krisehåndtering og Provainteringsrådet
i Bergen kommune

Erik Gotteberg Eide

Masteravhandling i historie

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Våren 2010



Innholdsfortegnelse

FORORD	I
ABSTRACT	II
KAPITTEL 1: INNLEDNINGSKAPITTEL.....	1
1.1 KOMMUNAL KRISEHÅNTERING UNDER FØRSTE VERDENSKRIG	1
1.2 PROSJEKTETS FORSKNINGSOPPLEGG	2
1.3 FORSKNINGSTATUS	3
1.3.1 KRISEHÅNTERING UNDER FØRSTE VERDENSKRIG – HVA ER GJORT?.....	3
1.3.2 FORSKNINGSLITTERATURENS FREMSTILLINGER.....	6
1.4 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER.....	13
1.4.1 PROBLEMSTILLING.....	13
1.4.2 BEGREPSAVKLARING OG DEFINISJONER	14
1.4.3 PERIODISERING.....	17
1.5 METODE: HVORDAN SVARE PÅ PROBLEMSTILLINGEN?.....	18
1.5.1 LOKALT HANDLINGSROM VS. NASJONAL INTEGRASJON	19
1.5.2 PRINSIPELLE VURDERINGER.....	20
1.5.3 PRAKTISKE VURDERINGER.....	22
1.5.4 IDEALTYPER SOM ANALYTISKE VERKTØY.....	23
1.6 KILDER	24
1.6.1 BERGEN PROVIANTERINGSRÅD.....	25
1.6.2 OFFENTLIGE DOKUMENTER	25
1.6.3 AVISER OG TIDSSKRIFTER.....	26
1.6.4 STATISTISKE OG ØKONOMISKE KILDER.....	27
1.7 ANALYSENIVÅER, OPPBYGGING OG STRUKTUR.....	27
KAPITTEL 2: UTFORMINGEN AV DEN KOMMUNALE KRISEHÅNTERINGSPOLITIKKEN.....	29
2.1 INNLEDNING.....	29
2.2 KONTEKST: I LY AV TOTAL KRIG.....	30
2.3 REGJERINGENS PROVIANTERINGSPOLITIKK	32
2.3.1 LANDBRUKSDEPARTEMENTET LEDER AN I PROVIANTERINGSSPØRSMÅL.....	32
2.3.2 BERGEN KOMMUNE OPPRETTER PROVIANTERINGSRÅD.....	35
2.3.3 ARBEIDSPRESSET I PROVIANTERINGSRÅDENE ØKER	37
2.3.4 INNFORING AV STATLIG IMPORTMONOPOL	39
2.4 NASJONAL SAMORDNING AV PROVIANTERINGSVIRKSOMHETEN.....	42
2.4.1 MANGLENDE REGELVERK OG UDEFINERTE RETNINGSLINJER	43
2.4.2 FORSKRIFTER FOR KOMMUNALE PROVIANTERINGSRÅD.....	43
2.4.3 PRISREGULERING OG KOMMUNAL HANDEL.....	47
2.5 OPPSUMMERING	49
2.5.1 HØY GRAD AV NASJONAL FORVALTNINGSINTEGRASJON.....	49
2.5.2 FRA STORT TIL BEGRENSET LOKALT HANDLINGSROM	50

KAPITTEL 3: VIRKSOMHETEN TIL BERGEN PROVIANTERINGSRÅD	52
3.1	INNLEDNING..... 52
3.2	KONTEKST: HØYKONJUNKTUR OG PRISSTIGNING 54
3.3	PROVIANTERINGSRÅDETS ORGANISASJON 56
3.3.1	SAMMENSETNING OG MEDLEMMER..... 56
3.3.2	ORGANISASJONSKART..... 57
3.4	PROVIANTERINGSRÅDETS VIRKSOMHET 1914-1922 58
3.4.1	DYRTIDSBIDRAG OG KRAV OM KOMMUNALE TILTAK 58
3.4.2	KOMMUNAL HANDELSVIRKSOMHET..... 59
3.4.3	LOKAL PRISREGULERING 62
3.4.4	BRENSELSFORSYNINGEN 65
3.4.5	“DEN STORE RATIONERING” 68
3.4.6	PROVIANTERINGSRÅDET ETTER KRIGEN 70
3.5	DRIVKRAFTEN BAK DET KOMMUNALE PROVIANTERINGSREGIMET..... 72
3.5.1	KOMMUNEVALGET I 1916: ET VANNSKILLE 73
3.5.2	MUNISIPALSOSIALISME OG ARBEIDERPARTIETS ROLLE..... 74
3.5.3	PRAKTISK KRISEHÅNDTERING ELLER SOSIALISTISK REFORMPOLITIKK?..... 76
3.6	OPPSUMMERING 80
3.6.1	UTVIDEDE FULLMAKTER TIL KOMMUNENE – MULIGHETER FOR STORT LOKALT HANDLINGSROM..... 80
3.6.2	ARBEIDERPARTIETS KRAV OM Å BENYTTET DET LOKALE HANDLINGSROMMET..... 81
KAPITTEL 4: KRISEHÅNDTERINGENS KOSTNADER FOR BERGEN KOMMUNE.....	83
4.1	INNLEDNING..... 83
4.2	KONTEKST: KOMMUNENES ØKONOMISKE UTVIKLING 84
4.3	AVVIK MELLOM KILDENE 85
4.3.1	STATISTISK SENTRALBYRÅ 85
4.3.2	STATISTISK AARBOK FOR BERGEN 1920..... 87
4.3.3	BERGENS KOMMUNEFORHANDLINGER 87
4.3.4	MULIGE FORKLARINGER PÅ AVVIKENE 88
4.4	UTGIFTENE TIL KRISEHÅNDTERINGEN..... 90
4.4.1	PROVIANTERINGSRÅDET OG BRENSELSSENTRALENS 90
4.4.2	BUDSJETTERING OG REGNSKAPSFØRSEL I KOMMUNEFORHANDLINGENE 94
4.5	BUDSJETTØKNINGEN I FORHOLD TIL INFLASJONEN..... 101
4.6	OPPSUMMERING 103
KAPITTEL 5: KONKLUSJONSKAPITTEL.....	105
5.1	INNLEDNING..... 105
5.2	FORHOLDET MELLOM STAT OG KOMMUNE..... 105
5.3	KOMMUNENES HANDLINGSROM 107
5.4	KOMMUNENES ØKONOMISKE FORUTSETNINGER 108
5.5	VIDERE FORSKNING..... 108
APPENDIKS	111

Forord

Klin kokos er et idiom som beskriver dumdristighet eller en person som utsetter seg selv for stor risiko. Idiomet stammer fra en episode fra begynnelsen av første verdenskrig hvor Wilhelm Mustad, direktør ved margarinprodusenten *O. Mustad & Søn*, foresto et innkjøp av ekstremt store mengder tørket kokosmasse og kokosolje (clean cocos oil). Partiet var mye større enn han hadde lagringsplass til ved fabrikk på Lysaker utenfor Oslo. Kokosmassen ble derfor lagret rundt om i sentrum, ved havneområder og på åpne gårdsplasser. Enkelte husker fremdeles lukten av kokosoljen som etter hvert bredte seg utover byen. Mustads investering ble ansett for å være galskap og forhåndsdømt til å måtte bli et gigantisk tapsprosjekt. Slik ble det ikke. Etter hvert som forsyningsproblemene økte parallelt med prisstigningen og vareknappheten, viste det seg at Mustad muligens ikke var *klin kokos* likevel. Gradvis ble det åpne varemarked lukket grunnet økt offentlig kontroll og regulering gjennom statlige import- og omsetningsmonopol hvor statlig oppnevnte kriseorganisasjoner og kommunale provianteringsråd sørget for distribusjon, salg og prisregulering av nødvendige forbruksvarer. Mot slutten av krigen ble de fleste varer som enda var å oppdrive satt under rasjonering og margarinfabrikkene måtte da benytte seg av erstatningsoljer som hvalolje for å opprettholde produksjonen. Dermed ble kokosoljen en svært lønnsom investering for Mustad.¹ Idiomet *klin kokos* passer for øvrig godt til hvordan historikere tidligere har fremstilt aktørene i virksomheten til de kommunale provianteringsrådene. Disse var da amatører uten kjennskap til verken regnskap eller bokholderi som ikke klarte å holde prisene nede verken gjennom sin kontrollfunksjon, sin kompetanse til å fastsette lokale maksimalpriser eller gjennom sin egen handelsvirksomhet.

Jeg vil takke alle mine medstudenter fra seminaret *På tvers av grenser*. Jeg har vært svært privilegert som har fått muligheten til å arbeide sammen med såpass engasjerte, dyktige og inspirerende støttespillere. Deres tilbakemeldinger og diskusjoner har vært av uvurderlig betydning. Dette prosjektet hadde ikke vært det samme uten min veileder, Camilla Brautaset. Du er en av få. Du har vært like viktig for meg disse to årene som min lærer var på grunnskolen og som min fotballtrener var i min oppvekst. Av en eller annen grunn har du alltid hatt full tillit til meg og støttet meg i alle mine valg.

Erik Gotteberg Eide, Bergen, Mai 2010

¹Hegge:2009.

Abstract

This master thesis examines experiments in state control in relations to crisis management by local authorities in Bergen during the First World War. During the war municipal offices were established and local authorities were given the responsibility of buying, storing, distributing and to organize rationing of a wide range of necessary consumption products such as food, fuel and firewood, as well as regulating the prices of these. Early measures were formed on a prediction that the war was to be brief. However, this prediction proved wrong. By 1916 the supply lines to Norway were heavily reduced, and the tasks of such municipal offices grew parallel with the shortage of food and the rising inflation. The subject municipal crisis management during the First World War has received little scholarly attention. Therefore, this thesis seeks to explain certain aspects of municipal history from 1914 to 1920 from the perspective of the Norwegian government's policy towards local authorities and the municipal crisis management which were carried out by local authorities in Bergen. Thus, the analysis generates new empirical knowledge about the subject, but also new understandings of municipal history between 1914 and 1920 by incorporating this perspective into the outlining of the relationship between state and communes and into the framework conditions of the communes methods of operation and their financial premises.

Historians have claimed that the relationship between the state and communes could be described as *Laissez Faire* by arguing that the government rarely interfered with local authorities' methods of operation and that the growth of the communal budgets during the First World War were determined by the communes' willingness to expand their activity through building electrical power plants and developing welfare procedures. As a result of completing the above procedure I learned that the increase in communal budgets during the war could be explained by the strong inflation and by the expenditure to the actions of crisis management. Due to insufficient accounting during the war and inadequate information from the official statistics, which is often used by historians as a basis for empirical interpretation, the costs of the crisis management are not obvious. The analysis also finds that the state's mandatory measures directed to the local authorities proved costly for Bergen and many other communes. At the same time municipal socialists were trying to institutionalize these measures of state control in the attempt to build a platform to a socialistic society. Crisis management was supposed to be non-political and *ad-hoc*, but instead it early became a political question. Especially the local Labour Party in Bergen were a driving force and demanded communal efforts to protect the population from scarcity of food and rising prices.

Kapittel 1: Innledningskapittel

“Under krigen har man i saagostsom alle lande grebet til de mest drastiske forholdsregler, hvorved man paa nær sat alle omraader har sat det private initiativ mere eller mindre ud af spillet, og for mange staar det saa, at man dermed har knæsat ikke alene i øieblikket, men for al fremtid den retning som man betegner med udtrykket stats- eller kommunesocialisme.”

Farmand, 24. mars 1917

1.1 Kommunal krisehåndtering under første verdenskrig

Sitatet fra næringslivstidsskriftet *Farmand* uttrykker en sterk misnøye mot Regjeringens krisehåndteringspolitikk under første verdenskrig, en politikk som hadde medført en utvidelse av statens² myndighetsområde gjennom økt offentlig regulering og kontroll. I 2009, i finanskrisens kjølvann har en internasjonal tendens gjort seg gjeldende ved at statens størrelse, makt og andel av BNP etter anvendelse har økt det offentlige konsum i takt med lånefinansierte krisetiltak som søker å sikre stabiliteten i samfunnsbærende økonomiske institusjoner. I flere europeiske land utgjør statens andel av BNP pr. 2010 en større prosentandel enn hva den gjorde i østblokklandene under kommunismen og tilsvarer rundt halvparten av landets samlede økonomi.³

Statens rolle som nøddanker i krisetider strekker seg tilbake til eksperimenter med statlig kontroll under første verdenskrig. Idealet om den liberale nattvekterstat ble tilsidesatt til fordel for en aktiv og regulerende stat. For Norges del innebar krisehåndtering under første verdenskrig en serie utfordringer og problemer som staten satt seg til å løse, både nye problemstillinger i tillegg til oppgaver som tidligere hadde vært overlatt til det private næringsliv. I første rekke gjaldt dette tiltak for å sikre Norges nøytralitet, forsyningslinjene, penge- og finanspolitikken. Et sentralt aspekt ved krisehåndteringen var provianteringsvirksomheten, et omfattende og svært ressurskrevende arbeid som kommunene fikk i ansvar å utføre. I økende grad i løpet av krigen regulerte og kontrollerte offentlige myndigheter med kommunale provianteringsråd i spissen det tidligere åpne varemarked.

² Begrepet *Stat* skal i denne oppgaven forstås som det øverste forvaltningsnivået i det offentlige styringsverket. Begrepet omfavner demokratiske institusjoner som Storting og regjering samt organisatoriske enheter underlagt disse; departementer, direktorater, råd, komiteer, utvalg og kommisjoner som har riksdekkende virksomhetsområder.

³ *The Economist* 23.01.2010:9.

Dette prosjektet er en studie av statlig krisehåndteringspolitikk overfor kommunene, Bergen Provisjonsråd og kommunal krisehåndtering i Bergen kommune under første verdenskrig. Prosjektet vil dermed operere med to overordnede analysenivåer: statens krisehåndteringspolitikk og krisehåndtering i Bergen kommune. Når valget falt på å knytte krisehåndteringen opp mot forholdet mellom forvaltningsnivåene kommune og stat, var dette verken en tilfeldig eller naturlig tilnærming. Valget ble tatt på bakgrunn av en vurdering av hvor langt det var mulig å abstrahere funnene i studiet av krisehåndtering i Bergen under første verdenskrig. Hensikten er å kunne bruke det enkelte til å kunne si noe mer allment i den grad representativitet gjør dette mulig. Målet vil være å kunne finne belegg for å kunne si noe mer om kommunal krisehåndtering, forholdet mellom stat og kommune og om kommunenes utvikling i perioden 1914-1920. I norsk sammenheng har det ikke tidligere blitt gjennomført selvstendige studier av verken statlig eller kommunal krisehåndtering under første verdenskrig. Samtidig finnes det et vidt spekter av tidligere ubrukte kilder.

1.2 Prosjektets forskningsopplegg

Dette innledningskapitlet skal gjøre rede for prosjektets forskningsopplegg. Dette innebærer å posisjonere prosjektet i forhold til tidligere forskning, avgrense prosjektet i tid og rom, utlede problemstillinger og fremgangsmåter, gjøre rede for kilder og oppgavens oppbygging. Kommunal krisehåndtering under første verdenskrig er et understudert⁴ tema og jeg vil benytte dette kapitlet til å forklare hvordan dette forskningsprosjektet – en empirisk studie av statens krisehåndteringspolitikk overfor kommunene og kommunal krisehåndtering i Bergen kommune – kan bidra til å skape en ny forståelse av særskilte aspekter ved kommunal historie i perioden mellom 1914-1920, nemlig; forholdet mellom forvaltningsnivåene kommune og stat; hvordan kommune benyttet sitt handlingsrom, og; hvilke økonomiske forutsetninger kommunene hadde å forholde seg til.

Kapitlet starter med å posisjonere prosjektet i forhold til eksisterende forskningslitteratur. Etter å ha gjort opp forskningsstatus vil jeg utlede problemstillinger og forklare hvordan disse skal besvares. I sterk kontrast til en empirisk fattig forskninglitteratur foreligger et rikt kildegrunnlag. De forskjellige kildenes styrker og svakheter vil bli vurdert etter hvert som de

⁴ Da Provisjonsdepartementets finansdirektorats (Opprettet 7. juni 1918 for å utrede "de finansielle sider av statens provianteringsforanstaltninger") inspektører våren 1919 hadde inspisert alle kommunale provianteringsråds virksomhet og regnskaper, forelå det Provisjonsdepartementet 809 rapporter, ifølge St. Md. Nr. 4 1920. Med et samlet antall på 809 kommunale provianteringsråd hvor mange har etterlatt seg arkiver vil det være umulig å fastslå at fenomenet aldri har blitt studert empirisk.

vil bli behandlet i analysen da det ikke vil være hensiktsmessig å isolere eventuelle metodiske problemer knyttet til kildene fra analysen i sin helhet. Jeg derfor begrense meg til å gi en presentasjon over hvilke og hvordan ulike typer kilder vil bli brukt i prosjektets analyse. Avslutningsvis vil jeg gjøre rede for oppgavens struktur, kapitlenes oppbygning og balansegangen mellom analysenivåene.

1.3 Forskningsstatus

I arbeidet med å gjøre rede for forskningsstatus vil jeg først presentere en oversikt over hva som er gjort. En slik oversikt innebærer også en avgrensning, eller en definering, av hva som er forskningsfeltet. Oversikten vil først redegjøre for eksisterende forskningslitteratur som omhandler den statlige krisehåndteringen, for deretter å presentere forskningslitteratur med et lokalt analysenivå, henholdvis kommunal krisehåndtering generelt og kommunal krisehåndtering i Bergen kommune spesielt. Videre vil jeg gjøre rede for hvilken historisk forklaringskraft som er blitt tillagt statlig og kommunal krisehåndtering, hvordan og i hvilke sammenhenger den har blitt konstruert og de følgende implikasjonene ved hvordan tidligere forskning har benyttet denne kunnskapen i sine fremstillinger og som kausalforklaringer. Deretter vil jeg gjøre rede for hvordan eksisterende forskning oppfatter forholdet mellom forvaltningsnivåene kommune og stat, hvordan kommune benyttet sitt handlingsrom og hvilke økonomiske forutsetninger kommunene hadde å forholde seg til i perioden 1914-1920. Krisehåndteringen under første verdenskrig inngår nemlig ikke som variabel i forskningslitteraturens fremstillinger av disse utviklingstrekkene.

1.3.1 Krisehåndtering under første verdenskrig – Hva er gjort?

Periodemessig er 1914-1920 i utgangspunktet et understudert tema i nyere norsk historie, spesielt med hensyn til innenrikspolitiske forhold. I Olav Ristes verk om Norges forhold til ententene under første verdenskrig, *The Neutral Ally*, fra 1965 skriver Riste innledningsvis:

”What mainly encouraged the author to undertake this study, in 1959, was that over thirty years had passed since the appearance of the only previous work of importance on the subject, namely Professor Wilhelm Keilhau’s volume on Norge og Verdenskrigen.”⁵

I 2009, femti år etter at Riste startet sitt prosjekt, oppsummerer Lars Fredrik Øksendal⁶ forskningsfronten ved å påpeke: ”Første verdenskrig som forskningsfelt består i all hovedsak

⁵ Riste 1959:Preface.

⁶ Lars Fredrik Øksendal er postdoktor ved institutt for samfunnsøkonomi ved NHH.

av [Wilhelm] Keilhau og kommentarer til Keilhau”⁷. Øksendal og Riste refererer begge til Wilhelm Keilhaus⁸ *Norge og verdenskrigen*, som ble utgitt i 1927 av Carnegie stiftelsen⁹. Keilhaus verk har siden 1927 blitt stående utfordret som standardverket om den første verdenskrig sett fra et norsk perspektiv. Keilhaus mandat var å gi en helhetlig fremstilling av både innen- og utenrikspolitiske begivenheter i Norge under krigen. Dette skulle tjene det formål å bidra til å forme en ”sund offentlig mening” som var forenlig med Carnegie stiftelsens arbeid for mellomfolkelig fred.¹⁰ Keilhaus søker å fremstille et fullstendig bilde over krigens sosiale, økonomiske, innen- og utenrikspolitiske følger.

I Thomas Christian Wyllers¹¹ artikkel utgitt i *Historisk tidsskrift* fra 1959, *Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig*, søker Wyller å tilskrive lovendringene under første verdenskrig en større betydning enn kun som midlertidige krisetiltak ved å se disse i et lengre perspektiv. Wyller gir en fremstilling av viktige lovendringer som økte statens muligheter for kontroll og regulering. Han argumenterer for at krisetiltakene overlevde krisetidene og ble permanente. Wyller gir krisetiltakene forklaringskraft på områder der forklaringsfaktorer som industrialiseringen, den sosiale reformbevegelse og en kollektivistisk preget samfunnsideologi har dominert fremstillinger av statens økende myndighetsområde i det 20. århundre.¹² Wyller støtter seg i betydelig grad på Keilhau som grunnlag for sin argumentasjon. Bruddet med liberalismen står sentralt i Keilhaus fremstilling, en tråd som Wyller nøster opp og spinner videre på i sin artikkel.

Det finnes få bidrag til forskningsfronten utenom Keilhau og Wyller som behandler den statlige krisehåndteringen under første verdenskrig. I løpet av dette prosjektets gang har imidlertid et doktorgradsprosjekt ved Universitetet i Oslo, kalt *Festen*¹³, blitt startet opp av

⁷ Uttalelse (januar 2009) av Lars Fredrik Øksendal.

⁸ Wilhelm Keilhau(1888-1954) var professor i sosialøkonomi ved universitetet i Oslo. Keilhau var blant annet medlem av Den konsultative norske komite for rasehygiene og bidro med utformingen av Steriliseringsloven i 1934, medlem av Norges Banks direksjon i London under andre verdenskrig og var den norske utsendingen til Bretton Woods-konferansen i 1944.

⁹ Carnegie stiftelsen, *Carnegie Endowment for international peace*, er en internasjonal, non-profit organisasjon stiftet av Andrew Carnegie i 1905.

¹⁰ Keilhau 1927:VII.

¹¹ Thomas Christian Wyller (f.1922) er tidligere professor i statsvitenskap ved UiO. Ifølge Store Norske Leksikon en av grunnleggerne av statsvitenskap som akademisk fag i Norge.

¹² Wyller 1959:337.

¹³ Prosjektet skal: ”analysere hvilke prinsipper og praktiske hensyn som styrte pengepolitikken i denne perioden, og vil undersøke hvorvidt de rettsstatsprinsipper som det er hevdet lå til grunn for gullstandarden, faktisk var styrende for pengepolitikken. Herunder vil maktforholdene mellom sentralbank, regjering og Storting undersøkes, og den norske politikken vil sammenlignes med pengepolitikken ført i andre nøytrale land.”

Gjermund Forfang Rongved¹⁴ som har til hensikt å undersøke pengepolitikken som ble ført i Norge mellom 1914-1920. I forhold til kommunal krisehåndtering er det heller ikke mange bidrag. Edgar Hovland¹⁵ er forfatter for perioden 1837-1920 i *Folkestyre i by og bygd*¹⁶, som er den store bautaen i norsk kommunehistorie. Hovland inkluderer noen sider om den kommunale krisehåndteringen under overskriften *Forsyningskrise og kraftkommunalisme*. Fremstillingen setter Hovland i sammenheng med en ekspansjon i kommunal virksomhet fra 1890, der man ser en klar og økende tendens til at kommunene utvidet sin virksomhet kvalitativt og kvantitativt, særlig med hensyn til velferdsordninger. *Kraftkommunalisme* er en betegnelse brukt på kommunenes investeringsvilje i kraftverksutbygging under første verdenskrig. Fritz Hodne¹⁷ og Ola Honningdal Grytten¹⁸ behandler Regjeringens og kommunenes krisehåndtering i *Norsk økonomi i det 20. århundre*.¹⁹ Da kapitlet er en del av et oversiktsverk er det i stor grad basert på tolkninger av annen forskningslitteratur, hovedsakelig Keilhau og Wyller, i tillegg til tallmateriale fra Statistisk Sentralbyrå (SSB).²⁰

I forhold til Bergens lokalhistorie har Bergen Provianteringsråd og kommunal krisehåndtering fått begrenset oppmerksomhet.²¹ Det tyngste lokalhistoriske verket om Bergen kommune er *Bergen bys historie* av Egil Ertresvaag utgitt i 1982. Her har Provianteringsrådet og den kommunale krisehåndteringen blitt tildelt sju sider omtale under overskriften *Dyrtid, rasjonering og bolignød*.²² Skildringene i *Bergen bys historie* benytter Ertresvaag en sosialhistorisk tilnærming. Verkets bidrag til forskningsfronten kan karakteriseres som en kort sammenfatning av den kommunale krisehåndteringen og en eksemplifisering av virksomheten til Provianteringsrådet. Ertresvaag illustrerer med bilder, priser og kilo hvordan Provianteringsrådet i Bergen i stadig økende grad tok over vareomsetningen gjennom sine utsalgssteder i byen. Ertresvaag skiller seg ut fra resten av forskningslitteraturen etter som han er en av få som benytter seg av kildematerialet etter et kommunalt provianteringsråd i

¹⁴ Gjermund Forfang Rongved er stipendiat ved institutt for arkeologi, konservering og historie ved Universitetet i Oslo.

¹⁵ Edgar Hovland er professor emeritus ved UiB og fremtredende innen kommunehistorie blant annet. I samtale med Hovland, Bergen 2009, bekreftet han min oppfatning om at der finnes lite forskning på kommunal krisehåndtering under første verdenskrig.

¹⁶ Et minneskrift til 150 årsjubileet for det kommunale selvstyret (1987) med Hans Eyvind Næss som initiativtaker og Edgar Hovland, Jostein Nerbøvik, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen som medforfattere.

¹⁷ Fritz Hodne var dr.oecon. og tilknyttet institutt for samfunnsøkonomi ved NHH.

¹⁸ Ola Honningdal Grytten er professor dr.oecon. og tilknyttet institutt for samfunnsøkonomi ved NHH.

¹⁹ Hodne & Grytten 2002:79.

²⁰ Fotnoter til kapittel 5 *Nøytralitet og krig 1914-1918*.

²¹ Det samme kan nevnes om kommunal krisehåndtering under andre verdenskrig.

²² Ertresvaag 1982:632-638.

motsetning til dokumenter fra stortingsforhandlingene og sentrale kriseorganisasjoner. Han benytter seg imidlertid av beretningen etter Provianteringsrådet i Bergen som sitt kildegrunnlag, men da kun ved sporadiske utvalg, uten analytiske vurderinger.

1.3.2 Forskningslitteraturens fremstillinger

I følgende avsnitt vil jeg gi en kort analyse av tidligere forskning og forklare hvilken historisk forklaringskraft statlig og kommunal krisehåndtering under første verdenskrig har blitt tillagt av tidligere forskning. Jeg vil først behandle litteratur om den statlige krisehåndteringen, dernest den kommunale. Deretter vil jeg vise hvordan tidligere forskning fremstiller forholdet mellom kommune-stat og hvordan kommune benyttet sitt handlingsrom i perioden 1914-1920. Dette fordi jeg vil hevde at kommunal krisehåndtering under krigen kan ha forklaringskraft i forhold til disse utviklingstrekkene.

1.3.2.1 Den Statlige krisehåndteringen

Wyller beskriver de politiske endringene under krigen som ytterst radikale: Før krigen hadde staten ingen lovhjemmel til å regulere priser eller konkurransevilkår, eksport og import var fritatt reguleringer og staten hadde ingen mulighet til å gjennomføre rasjonering eller å beslaglegge varer av forsyningsmessige årsaker.²³ Staten utvidet sin myndighet under krigen gjennom kontroll med import og eksport, utenrikshandelen, innenlandsk omsetning, produksjon og konsum, den frie prisdannelse og den frie konkurranse. I tillegg deltok også staten som næringsdrivende i markedet som den selv regulerte.²⁴ Wyller er i sin artikkel særlig opptatt av å beskrive hvilken betydning statens regulering og kontroll har hatt for utforming av det norske næringslivs struktur og dets samvirke med staten.²⁵ Under krigen ble lovgivningsformen *generelle fullmaktslover* aktivt brukt.²⁶ Dette vil si at den lovgivende myndighet gir andre organer myndighet til å treffe nærmere bestemmelser. Slik kunne en handle raskt og omgå langvarige lovendringsprosesser. Stortinget avga dermed delvis sin lovgivende myndighet til underliggende organer, blant annet kommunene og private næringsorganisasjoner.²⁷ Når Wyller bruker krisetiltak under første verdenskrig for å trekke opp historiske linjer og som kausalforklaringer til utviklingen av statens rolle for ettertiden må

²³ Wyller 1959:234.

²⁴ Ibid.:234-235.

²⁵ Wyller påpeker også viktige strukturelle endringer innenfor arbeidslivet og det sosialpolitiske felt. Eksempel: Arbeidstvistloven av 6. august 1915 var ifølge Wyller et uttrykk for et radikalt nytt prinsipp, nemlig anerkjennelsen av statens rett og plikt til å gripe inn for å hindre arbeidslivskonflikter. Krigen var ikke direkte årsak til slike lovendringer, men den aktualiserte dem.

²⁶ Wyller 1959:322.

²⁷ Under krigen ble det opprettet 92 sentrale kriseorganisasjoner som i varierende grad opererte med fullmaktslover.

dette ses i sammenheng med perioden artikkelen ble skrevet i. Dette var nemlig på slutten av 1950-tallet, under Einar Gerhardsens andre regjering og Arbeiderpartiets storhetstid. I denne perioden ønsket Arbeiderpartiet en storindustrialisering under statlig ledelse, sterke planøkonomiske styringsinstrumenter og vide fullmakter til statlige forvaltningsorganer.²⁸ Det er disse utviklingstrekkene som Wyller trekker paralleler mot. Som under første verdenskrig fryktet opposisjonen en “sniksosialisering” og var skeptisk til sterke offentlige ingrep i næringslivets selvråderett.

Som Keilhau påpeker Wyller at kriselovgivningene ikke var en reguleringspolitikk gjennomført på ideologisk bakgrunn.²⁹ Wyller hevder like fullt at lovendringene førte til en form for stivhengighet: Krisene stod i kø etter første verdenskrig,³⁰ krisetiltakene overlevde krisene og når situasjonen normaliserte seg ble de permanente, argumenterer Wyller.³¹ Eksperimenter med statlig kontroll under første verdenskrig tillegger Wyller en viktig rolle i utformingen av det norske statsapparatet i mellom- og etterkrigstiden og da spesielt med tanke på utviklingen av velferdsstaten og den aktive stats legitime eksistensgrunnlag. Den aktive og regulerende stat var langt ifra et særnorsk fenomen under første verdenskrig. I 1943 skrev Julis Hirsch³² *Price Control in the War Economy*³³ som omhandler erfaringer med statlig kontroll i Tyskland under første verdenskrig. Som Wyller er Hirsch opptatt av statens myndighetsutvidelse og hvilken betydning og hvilke konsekvenser dette fikk. Hirsch forklarer nazistenes effektive statsapparat på bakgrunn av organisasjonsformer med statlig kontroll utviklet i Tyskland under første verdenskrig og hvordan bolsjevikene videreutviklet en krigsøkonomi til en planøkonomi i Sovjet.³⁴ Det er påfallende hvordan Hirschs forklaringer på fremveksten av disse autoritære regimene sammenfaller med hvordan Wyller forklarer utviklingstrekk i den norske staten. Hirsch argumenterer for at i ethvert land, uansett hvor liberalistisk og hvor dypt økonomisk frihet er forankret vil fri konkurranse, frie priser og det

²⁸ Grønlie 1991:339.

²⁹ Wyller 1959:335.

³⁰ Etterkrigsdepresjon, kommunal gjeldskrise, bankkrise, den store depresjonen, ny krigstid etterfulgt av enda en etterkrigstid.

³¹ Wyller 1959:337.

³² Hirsch var sekretær og prisreguleringsminister i Tyskland under første verdenskrig og i 1919 industri- og handelsminister. Hirsch emigrerte fra Tyskland i 1933 og var rådgiver for amerikanske myndigheter i prisreguleringssspørsmål under andre verdenskrig.

³³ Boken er en innføring i prisregulerings historie, prisregulerings funksjon og konsekvenser. Hirsch baserer seg på erfaringer i Tyskland under første verdenskrig og verkets agenda er å gi en forklaring på hvorfor USAs økonomi etter andre verdenskrig ikke kom til å ende opp som Tysklands gjorde på 1920-tallet. Utgivelsesåret, 1943, angir hvilken kontekst boken er skrevet i.

³⁴ Hirsch 1943:2 og 8.

fire marked umiddelbart bli tilsidesatt i en krisesituasjon.³⁵ Hirsch omtaler det som en historisk lov at økonomisk frihet, fri konkurranse og prisdannelse, blir krigens første offer.³⁶ Resonnementene til Wyller og Hirsch følger de samme mekanismene og begynner med en krigsøkonomi som utvider statens maktgrunnlag og gir varige implikasjoner for det etterfølgende regimet.

Keilhau avviser alle påstander om at Regjeringen handlet ut i fra en bestemt strategi eller ideologi under krigen.³⁷ Keilhau hevder at Regjeringen arbeidet pragmatisk fra dag til dag med det eneste formål å løse de problemer og utforsringer som dukket opp. Keilhau hevder at for hver problemstilling som meldte seg i forbindelse med krigen ble det opprettet et nytt organ for å behandle saken. Likevel hevder Keilhau at Regjeringen i stor utstrekning prøvde å skyve disse organene over på det private næringsliv, slik at de ikke ble underliggende staten.³⁸ Importen ble i lengst mulig grad overlatt til næringslivsorganisasjonene, og statsmyndighetene delegerte vide fullmakter til private organisasjoner.³⁹ Den økende tendensen til sentralisering og økt statlig myndighetsområde forklarer Keilhau som en følge av at det internasjonale varemarkedet gled inn i en form for byttehusholdning. Keilhau beskriver utviklingen til ”*et statsfinalsielt forfald*” med terminologiene ”*en inflatert statsvirksomhet*” styrt av en regjering med ”*organisasjonsmani*” og manglende økonomisk kontroll.⁴⁰ Norges kommersielle avhengighet av de krigførende land fremtvang en tilsvarende statlig kontroll og regulering i Norge. Keilhau er fast bestemt på at denne politikken ikke kan omtales som *kommunisme* eller *sosialisme*, men heller *militarisme*.⁴¹

Med hensyn til den betydning som Keilhau og Wyller tillegger den politiske utviklingen under første verdenskrig er det merkverdig at disse to alene utgjør forskningsfronten, samtidig som deres bidrag har stått uutfordret, henholdsvis siden 1927 og 1959. I tillegg vil det nærmest være en overdrivelse å kalle Wyllers artikkel et bidrag da den i høy grad bygger på Keilhau og mangler empirisk belegg.⁴² Neste punkt blir å se nærmere på hva hva som er

³⁵ Hirsch 1943:13.

³⁶ Ibid.

³⁷ Keilhau 1927:280.

³⁸ Ibid.:281.

³⁹ Ibid. Slik fikk for eksempel rederiforbundet under iverksettelsen av tonnasjeavtalen adgang til å treffe avgjørelser som vanligvis ville blitt tatt av et departement.

⁴⁰ Ibid.:282.

⁴¹ Ibid.:280-281. Den svenske økonomen og historikeren Eli Heckscher skrev tilsvarende bok som Keilhau for Carnegiestiftelsen om økonomiske forhold i Sveriges under krigen. Heckscher omtaler her krisetiltak og statlig kontroll som kommunisme.

⁴² Ut i fra Wyllers referanser ser man at hans argumentasjon er fundamentert på annen litteratur, særlig Keilhau. Det skal sies at Wyller også argumenterer ut fra lovgivningstekster, særlig fra lovgivingen i 1915.

skrevet om kommunal krisehåndtering og hvordan fenomenet blir fremstilt av eksisterende forskning.

1.3.2.2 Den kommunale krisehåndteringen

Her vil jeg belyse hvordan forskningslitteraturen oppfatter statens politikk overfor kommunene og kommunenes gjennomførelse av provianteringsvirksomheten. Om Regjeringens politikk overfor kommunene hevder Hovland at staten veltet administrasjonsbyrdene med forsyningsproblemene over på kommunene.⁴³ Hovland påpeker at det ble forutsatt av Regjeringens politikk at kommunene bevilget nødvendige midler til provianteringsvirksomheten og at statens pålegg innebar en betydelig risiko for økonomiske tap.⁴⁴ Mangelen på kyndig regnskapsførsel og en overdimensjonert lagervirksomhet som førte til store økonomiske problemer for provianteringsrådene. Dessuten klarte de heller ikke å holde prisene nede verken gjennom sin kontrollfunksjon, sin kompetanse til å fastsette lokale maksimalpriser eller sin egen handel med viktige forbruksvarer, hevder Hovland.⁴⁵ I prinsippet skulle inntektene dekke utgiftene, men dette skjedde ofte med tap, ifølge Hovland.⁴⁶ Slik Hovland fremstiller krisehåndteringen stiller han seg svært kritisk mot både statens pålegg overfor kommunene og til kommunenes gjennomføring av provianteringsvirksomheten. Hovland benytter i all hovedsak stortingsforhandlingene som kildegrunnlag.

Hodne og Grytten inkluderer et avsnitt kalt *Kommunale forsyningstiltak* i sitt oversiktsverk. Her nevner de det kommunale Provanteringsrådet i Mo i Rana, og bruker dette eksempelet på å kategorisere virksomheten som ”*drevet av amatører uten kjennskap til regnskap eller bokholderi, og regningen for underskudd grunnet mangelfulle kalkyler ble sendt til skatteborgerne over skatteseddelen*”.⁴⁷ En kan stille spørsmål ved Hodne og Gryttenes resonnering og om hvorvidt Mo i Rana kommune egner seg som generaliseringer for kommunal krisehåndtering i sin helhet. Med mindre representativitet eller validitet er tatt i betraktning, kan det synes som at de velger å basere kildegrunnlaget sitt på tilgjengelighet fremfor hensiktsmessighet. Mo i Rana som eneste empiriske grunnlag blir problematisk når Hodne og Grytten bruker dette som utgangspunkt for generaliseringer på nasjonalt plan og for

⁴³ Hovland 1987:149.

⁴⁴ Ibid.:147.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Hodne og Grytten 2002:79.

å delvis forklare gjeldskrisen til kommunene etter krigen. Slike generaliseringer fremstår som representativt for skildringer som går igjen i forskningslitteraturen.

Den eksisterende forskningslitteraturen er i grove trekk fundert på litteratur og forskningsfronten fremstår dermed som empirisk fattig. Med en empirisk fattig forskningslitteratur menes det at fremstillingene av krisehåndteringen i stor grad støtter seg på annen litteratur fremfor kilder, eller som Hodne og Grytten; på tilgjengelighet fremfor hensiktsmessighet. I foregående avsnitter har det blitt klargjort at forskningslitteraturen oppfatter både staten krisehåndteringspolitikk og kommunenes gjennomførelse som svært mislykket. Fremstillingene inngår i oversiktsverker som mindre deler av større synteser. Det vil i så måte være urimelig å kreve grundigere analyser. Like fullt understreker dette faktum at forskningsfronten trenger sårt tiltrengt empiri. Neste punkt blir å redegjøre for hvordan forskningslitteraturen fremstiller de tidligere nevnte aspektene ved kommunal historie i perioden 1914-1920; forholdet mellom forvaltningsnivåene kommune og stat; hvordan kommune benyttet sitt handlingsrom, og; hvilke økonomiske forutsetninger kommunene hadde å forholde seg til. I lys av dette vil jeg trekke inn hvorfor det er problematisk at den kommunale krisehåndteringen ikke inngår som variabel i disse forklaringene.

1.3.2.3 Årsakssammenhenger

I Stortingets Finanskomité's innstilling til beretningen og regnskapet til Norges Bank i 1924 foreslo Finanskomiteen at det skulle nedsettes en granskningskommisjon som skulle gi en utredning angående Norges valutasituasjon. Valutakommisjonen ble dermed nedsatt ved kongelig resolusjon av Regjeringen.⁴⁸ Valutakommisjonen fikk i mandat å vurdere hvorvidt kronen burde bringes tilbake til parikurs, stabiliseres på en lavere gullverdi eller nedskrives til en fast verdi. For å kunne gjennomføre et slikt mandat krevdes en helhetlig gjennomgang av nasjonens finansielle stilling. Ikke en eneste gang ble det gjort forsøk på å gi en budsjettmessig oversikt over de totale utgiftene eller inntektene som staten pådro seg i løpet av krigsårene. Regjeringen fremla kun det ordinære statsbudsjettet for Stortinget, der alle utgifter og inntekter som var knyttet til krigen i en eller annen sammenheng ikke inngikk. Hodne og Grytten hevder at Stortinget godtok "*dette primitive bokholderiet*"⁴⁹, en beskrivelse som utgjør en avgjørende mekanisme i prosessen som Keilhau beskrev som et

⁴⁸ Gunnar Jahn, direktør for SSB og tidligere ansatt i rasjoneringsdirektoratet, ble valgt til formann. De andre medlemmene var Harald Pedersen, provianteringsdirektør, Christian Hornsrud, stortingsrepresentant, Thorvald Aarum, sosialøkonom, Jørgen Blydt, børskommissær, Karl Rasch, banksjef, og Hans Blom Pedersen, næringslivsleder.

⁴⁹ Hodne og Grytten 2002:92.

“tiltagende statsfinansielt forfald”.⁵⁰ Der ble ikke gjort et forsøk på å gi en samlet fremstilling av utgiftene og inntektene under krigen før Valutakommisjonens innstilling som ble offentliggjort i 1926.⁵¹ I tillegg til å avdekke et statsunderskudd fra 1914-1925 på 890 millioner kunne Valutakommisjonen slå fast at kommunegjelden hadde økt fra 190 millioner i 1913 til 1,5 milliarder i 1924.⁵²

Forskningslitteraturen er ensidig i forklaringen på 1920 tallets kommunale gjeldskrise. Kommunenes frisluppenhet, investerings- og ekspansjonsvilje i forkant av 1920 brukes som belegg og hovedforklaring på 1920 tallets skakkjorte kommuneøkonomi, og som delforklaring til den sviktende nasjonaløkonomien. I forskningslitteraturen eksisterer der en konsensus om at det var hvordan kommunene brukte sitt handlingsrom⁵³ i forkant av 1920 som forklarer kommunenes økonomiske problemer på 1920 tallet. I forskningslitteraturens fremstilling er staten som aktør fraværende og kommer først inn i bildet som en reddende engel etter at kommunene har rotet det til. Francesco Kjellberg og Kjell Myhren bruker begrepet *laissez faire*⁵⁴ for å karakterisere den statlige politikk overfor kommunene frem til 1920.⁵⁵ Dette innebærer at myndighetene hadde en tilbakelemt holdning overfor lokalstyret. Dette er en generell påstand som er fremstilt uten at kommunal krisehåndtering som politikkområde er inkludert som variabel.⁵⁶

Det at det ikke finnes selvstendige forskningsprosjekter begrenser forskningslitteraturens premisser for valide vurderinger, og som i tillegg er et problem siden kommunal krisehåndtering under krigen ikke er inkludert i forståelsen av kommunenes gjeldskrise på 1920-tallet. Kommunenes virksomhet i forkant av gjeldskrisen på 1920 tallet blir av forskningslitteraturen benyttet som forklaring på hvordan en slik gjeldskrise kunne inntreffe. En slik fremstilling er nødvendigvis ikke feil, men lite nyansert da forståelsen av statens rolle overfor kommunene som *laissez faire* blir tatt for gitt, og staten som eksogen

⁵⁰ Keilhau 1927:283.

⁵¹ Hodne og Grytten 2002:91.

⁵² Valutakommisjonens innstilling 1925:91.

⁵³ Slik som forklart av Fimreite, Flo og Tranvik. Se kapittel 2.

⁵⁴ *Laissez faire* er en forkortelse for “*laissez-faire, laissez-passer*” som betyr “la det være, la det passere”. Ifølge sagnet skal utsagnet stamme fra en samtale mellom den franske finansministeren og noen handelsmenn rundt 1680 der ministeren spurte hva den franske staten kunne gjøre for handelsstanden. En handelsmann svarte da “*laissez-faire, laissez-passer*”. *Laissez Faire* er en av liberalismens grunnpillarer og betyr at markedet skal styre seg selv uten statlig intervensjon. *Fristilling* er en dekkende norsk betegnelse som er overførbart til kommune-stat relasjonen.

⁵⁵ Flo 2004:38.

⁵⁶ *Ibid.*:50. Flo mener *laissez faire* ikke er en fullt dekkende beskrivelse, da Flo hevder at kommunene alltid har utført en viktig funksjon for staten, både som forvalter av oppgaver og som forlenget statsmyndighet.

forklaringsfaktor blir ikke vurdert i kriseforståelsen. *Den kommunale ekspansjonen*⁵⁷, en frase myntet av Hovland, står som en parole for all kommunal virksomhet i forkant – og som en målskive for skyldfordeling i etterkant – av gjeldskrisen.

Den kommunale ekspansjonen er en betegnelse på kommunenes, i første rekke de større bykommunenes⁵⁸ iver etter å utvide sin virksomhet både kvantitativt og kvalitativt. Periodemessig daterer Hovland tendensen mellom 1890-1920.⁵⁹ Kommunalpolitikken blir i denne perioden partorientert, en utvikling der Hovland tilskriver Venstre en toneangivende rolle grunnet deres sosialradikale reformeringspolitikk. Hensikten var å komme arbeidernes krav i møte ved å bruke kommunen som et verktøy for sosial og økonomisk utjevning.⁶⁰ Rolf Danielsen argumenterer for at det i samme periode var en akselererende vekst i velferdsordninger produsert i kommunal regi.⁶¹ *Velferdskommunen*⁶² er et ofte brukt begrep i forskningslitteraturen for å klassifisere utviklingen av kommunenes funksjon fra passive vern til aktive velferdsinstitusjoner. Med bakgrunn i offentlig statistikk påpeker Myhren en jevn stigning i de kommunale budsjetter fra århundreskifte og frem til krigen. Fra budsjettåret 1915/16 viser Myhren til en ekspansjon i de kommunale budsjettene som han karakteriserer som en eksplosjon.⁶³ Ekspansjonen i kommunenes virksomhet under krigen tilskriver Hovland kraftverksutbygging og sosiale reformer.⁶⁴ Rundt halvparten av gjelden på 1,5 milliarder kroner som Valutakommisjonen avdekte kunne tilskrives investeringer i kraftverksutbygging, men en fullstendig oversikt over hva lånemidlene hadde blitt brukt til var umulig å fremstille da det stort sett ikke forelå noen brukbare kommunalregnskap fra krigstiden.⁶⁵

I 1921 ble Kristiansund kommune den første av en lang rekke kommuner som søkte hjelp hos staten. Både Flo, Hovland og Myhren skildrer Kristiansund kommune.⁶⁶ Tilfellet med Kristiansund kommune egner som godt som eksempel fordi problemene dukket opp etter en lang rekke gode år med høye inntekter og økt skattegrunnlag.⁶⁷ I 1915 var gjelden til

⁵⁷ Folkestyre i Bygd og by:1985:107. *Den kommunale ekspansjon 1890-1920*.

⁵⁸ Danielsen, Rolf 1991: *Velferdskommunen. Kommunens rolle i velferdsutviklingen*. Redaktør Anne-Hilde Nagel.

⁵⁹ Hovland 1987:107.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Flo 2004:53. Studier av Bergen og Trondheim kommune.

⁶² Seip 1991:27-31. Kommunen som initiativtaker og aktør i produksjonen av velferdsordninger.

⁶³ Myhren 1977:31.

⁶⁴ Hovland 1987:143.

⁶⁵ Valutakommisjonens innstilling av 1925: Bilag 3.

⁶⁶ Flo 2004:110, Hovland 1987:155 og Myhren 1977:40.

⁶⁷ Hovland 1987:155.

Kristiansund 2,5 millioner kroner og i 1920 utgjorde den 22 millioner kroner.⁶⁸ Både Flo, Hovland og Myhren karakteriserer situasjonen der staten griper inn med bidrag overfor kommunene som ekstraordinært. Flo påpeker at det ikke fantes noen tradisjon for at staten bidrog med økonomisk hjelp til kommunene, bortsett fra i ekstreme tilfeller. Med ekstreme tilfeller viser Flo da til uår i jordbruk eller fiske.⁶⁹ Statens og kommunenes krisehåndtering bare noen år i forveien inngår ikke i tidligere forsknings fremstilling av forholdet mellom kommune og stat. Selv om krisehåndteringen under første verdenskrig ikke kan tilskrives noen tradisjon (vert imot), betyr det nødvendigvis ikke at krisehåndteringspolitikken ikke er relevant for utviklingen i etterkant. Krisehåndteringspolitikken under første verdenskrig eksisterte ikke i et vakuum som oppstod mellom to ”normale” perioder. Wyllers artikkel er et unntak i denne sammenheng, ved at den ikke behandler statens krisehåndtering under første verdenskrig som et isolert fenomen. En konsekvens av at det ikke eksisterer studier med krisehåndteringen som det hovedsaklige studiefelt er at forskningsfronten består av et magert empirisk grunnlag hvor fremstillinger blir basert på annen litteratur med manglende reliabilitet og representativitet fremfor kilder.

Kunnskap om hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom i perioden fra 1914 til 1920 er i høy grad basert på forskning som søker å forklare den særnorske krisen og gjeldsproblemene på 1920-tallet. Økonomisk sett var Norge på vei inn i en høykonjunktur forut for krigen og man opplevde sterk vekst innen mange næringer under krigen. Det er ikke mulig å forstå handlinger ut i fra handlingenes konsekvenser. Det er i lys av deres forutsetninger at man bør vurdere aktørenes handlingsmønster.

1.4 Problemstilling og avgrensninger

1.4.1 Problemstilling

Problemstillingene er konstruert på bakgrunn av to tilnæringer – på bakgrunn av en deduktiv og en induktiv arbeidsprosess. Den deduktive arbeidsprosessen har foregått ved å konstruere problemstillingene slik at de inntar en klar og hensiktsmessig posisjonering i forhold til forskningslitteraturen. Gjennom en slik tilnærming søker problemstillingene å gi et mest mulig betydningsfullt bidrag samtidig som de søker å fylle tomrom og utfordre den eksisterende forskningslitteraturen. Den induktive arbeidsprosessen har foregått ved å finne ut

⁶⁸ Hovland 1987:156.

⁶⁹ Flo 2004:110.

hva som står i kildene, hva som bør vektlegges og vurdere hvordan kildeutvalget best mulig kan utnyttes sett i et forskningsøkonomisk perspektiv. En slik tosidig arbeidsprosess har vært fruktbar i arbeidet med å konstruere problemstillinger som både utnytter potensialet i kildematerialet samtidig som de fanger opp svakhetene i forskningslitteraturen.

Ved å studere statens provianteringspolitikk overfor kommunene, kommunal krisehåndtering og virksomheten til Provianteringsrådet i Bergen kommune vil prosjektet søke å svare på problemstillingen:

Hvilken forklaringskraft har kommunal krisehåndtering i forhold til relasjonene mellom forvaltningsnivåene kommune og stat, hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom og kommunenes økonomiske forutsetninger i perioden 1914-1920?

1.4.2 Begrepsavklaring og definisjoner

Max Weber⁷⁰ hevdet at historikere generelt benytter seg av altfor mange begrepsdannelser som er forutsetningsløse beskrivelser og ubestemte tankekonstruksjoner.⁷¹ Spesielt innen politisk historie hevdet Weber at det var grunnleggende for fremstillingen at begrepene man bruker har et bestemt og avgrenset innhold.⁷² Dette prosjektet kommer til å behandle politiske saksområder som ikke nødvendigvis har leksikalske definisjoner. Definisjonene må i slike tilfeller avgrenses prinsipielt og praktisk i forhold til hverandre, i tillegg til å fylles med innhold. Dette arbeidet understøttes av forskningslitteratur, kildematerialet og oppslagsverk. Selv om mange begreper vil være overlappende, vil det være hensiktsmessig i forhold til analysen å operere med strengt avgrensede kategorier. Et viktig skille her vil være den *statlige* krisehåndteringen kontra den *kommunale* krisehåndteringen. I tillegg vil tidsrommet fra da kildene ble skapt og frem til i dag forårsake en språkbarriere som må overkommes enten med hensyn til innhold ved at begreper har endret mening eller med hensyn til form ved at begrepets er utdatert. Et godt eksempel på det siste er begrepet *kriseforanstaltninger* som av kildene benyttes for å kategorisere politiske tiltak rettet mot en krisesituasjon. I analysen vil begrepet *krisetiltak* bli benyttet. Følgende definisjoner vil være avgrensninger av sentrale og nærliggende begreper i forhold til hverandre.

⁷⁰ Maximilian Carl Emil Weber (1864-1920): Tysk sosiolog og økonom. Ofte kalt sosiologens og statsvitenskapens far. Ved siden av Karl Marx den mest betydningsfulle og innflytelsesrike samfunnsforsker i nyere tid.

⁷¹ Weber 2000:202.

⁷² Ibid.

Krigsøkonomi og militarisme

Krigsøkonomi er et samlebegrep som favner om de politiske og økonomiske tiltakene som blir iverksatt for å løse problemer knyttet til en krigstilstand. Karakteristisk for en krigsøkonomi er at staten kontrollerer en større andel av samlet bruttonasjonalprodukt, ifølge Avner Offer⁷³ i *The new Palgrave dictionary of economics*.⁷⁴ Første verdenskrigs krigsøkonomi karakteriseres av som en suspensjon av gjeldende økonomiske strukturer, i og mellom nasjoner. Keilhau beskriver denne suspensjonen som et absolutt brudd med liberalismens frihandelsprinsipp til fordel for en mellomstatlig byttehusholdning som gav statlige myndigheter mer makt.⁷⁵

Symbiosen som Keilhau beskriver mellom næringsliv og statlige myndigheter, der næringslivet blir trukket inn i politiske beslutningsprosesser og blir tildelt fullmakter, er et fenomen som blir Palgrave refererer til som "*war socialism*".⁷⁶ Som tidligere nevnt benytter Keilhau begrepet militarisme til å beskrive statens maktutvidelse og hevder at Heckschers bruk av sosialisme i kategoriseringen av krigsøkonomien er lite dekkende. Likeledes vil jeg hevde at Keilhaus kategorisering av krigsøkonomien som militarisme er upresis og lite dekkende. Et mer dekkende uttrykk vil være å karakterisere Norges krigsøkonomi som forbrukervennlig, et begrep som Keilhau selv også benytter for å beskrive statens økonomiske politikk i perioden.⁷⁷ Dette fordi den økonomiske politikken i krigstiden i høyere grad var innrettet for å beskytte forbrukerne fremfor å forsterke militæret. Diskusjonen omkring hvorvidt sosialisme er en dekkende beskrivelse bærer preg av at Keilhau beskriver og kategoriserer aktørenes intensjoner, mens Heckscher beskriver og kategoriserer de politiske og økonomiske tiltakene.

Militarisme som begrep skiller seg dessuten fra begrepet krigsøkonomi ved at militarisme er av en ideologisk betydning og er uløselig knyttet til militærets posisjon i samfunnet, mens krigsøkonomi er en type praktisk økonomistyring i forbindelse med en krigssituasjon. Militarisme har således aldri vært et konsistent begrep med et fast meningsinnhold. Sammen med det slektede begrepet imperialisme ble militarisme myntet i en politisk kamp under andre

⁷³ Avner Offer er professor i økonomisk historie ved Faculty of History ved University of Oxford.

⁷⁴ Palgrave 1987:875 volume 4. Dette er et økonomisk oppslagsverk som her baserer sin påstand på studier av Tyskland, Storbritannia og USA under første og andre verdenskrig, Korea- og Vietnamkrigen.

⁷⁵ Keilhau 1927:208.

⁷⁶ Palgrave 1987:876 volume 4.

⁷⁷ Keilhau 1927:281.

republikken i Frankrike av statens republikanske og sosialistiske motstandere.⁷⁸ Siden 1870-tallet har begrepet i fransk, tysk og engelsk betydning konnotert det militære samfunns dominans over det sivile: ”*an due preponderance of military demands, an emphasis on military considerations, spirit, ideals, and scales of value, in the life of states.*”⁷⁹ I nyere tid er bruken av begrepet militarisme ofte sterkt knyttet til politisk realisme⁸⁰, et tankegodt som legger til grunn en tro på at en nasjons sikkerhet og nasjonale interesser best kan opprettholdes og ivaretas ved en aggressiv bruk av et relativt sterkt forsvar. Militarisme forutsetter en økonomisk struktur der en nasjons industri er synkronisert for å øke militær produksjon. Krigsøkonomi har nødvendigvis ingen tilknytning til militærets posisjon, men er heller beskrivende for samfunnets, og i første rekke statens, økonomiske og politiske føringer under en krigstilstand.

Statlig krisehåndtering

Uttrykket krise benyttes for å beskrive situasjoner eller tilstander, uforskyldt eller ikke, som avviker fra en ønsket situasjon eller tilstand i negativ forstand. Statlig krisehåndtering under første verdenskrig innebærer alle politiske beslutninger som ble tatt i tilknytning til krisesituasjonen, som da var første verdenskrig. I denne oppgaven vil begrepet statlig krisehåndtering fungere som et samlebegrep for alle de krigsøkonomiske tiltak som ble utformet og/eller gjennomført på statlig forvaltningsnivå.

Kommunal krisehåndtering

Begrepet kommunal krisehåndtering vil fungere som et samlebegrep for alle de krigsøkonomiske tiltak som ble gjennomført på kommunalt forvaltningsnivå i Bergen kommune. Initiativtakeren er ikke av betydning. Det må altså ikke være kommunen som utformer politikken, men derimot kommunen som administrativ enhet, eller kommunale organer som Provisjonsrådet, som iverksetter eller utfører tiltaket. I dette prosjektet kommer krisehåndteringsbegrepet til å være knyttet til krigssituasjonen. I forbindelse med bybrannen i 1916 ble en rekke krisetiltak iverksatt for å imøtekomme blant annet

⁷⁸ Vagts 1971:14.

⁷⁹ Ibid. Sitert fra: E. Fischer og G. v. Below i *Deutsche Rundschau*, CLXII, CLXXI; E. Guillon, *Nos écrivains militaires* (1899), II, s. 355.

⁸⁰ Politisk realisme er en retning i internasjonale studier brøt gjennom som kritikk av idealismen i 1930- og 1940-årene, med E.H Carr og senere Hans Morgenthau som fremtredende realister. Morgenthau (som sitert i Østerud 2002:220) hevdet at; ”International politics, like all politics, is a struggle for power (...)”. Realisme legger til grunn et perspektiv der menneskets natur er grunnleggende egoistisk og verdensordenen er kaotisk og anarkisk. Derfor blir militær sikkerhet det viktigste for stat dersom den skal overleve, ifølge Hovi og Malnes 2003:160.

boligmangelen. Krisetiltak knyttet til bybrannen vil ikke inkluderes i forståelsen av begrepet krisehåndtering bortsett fra i kontekster der dette blir eksplisitt uttrykt.

Forsynings- og provianteringspolitikk

Forsyningspolitikken omfatter de politiske tiltak som tok sikte på å opprettholde varestrømmen og da i første rekke ved å sikre importen til landet. Proviauteringspolitikken omfatter de saker som var tilknyttet fordelingen av varer innen landets grenser. Forsyningspolitikken var underlagt den statlige krisehåndteringen, mens provianteringspolitikken var underlagt både den statlige og den kommunale krisehåndteringen. Begrepet kommunal krisehåndtering representerer først og fremst provianteringsrådenes virksomhet i tillegg til de kommunale krisetiltak som ble iverksatt i forbindelse med krigssituasjonen.

Bergen kommunes organisasjon: Bystyre, formannskap og magistrat

I perioden etter innføringen av formannskapsloven i 1837 og frem til århundreskifte fungerte formannskapet som utøvende myndighet i kommunen. Bystyret møttes kun noen ganger i året og formannskap og bystyret ble valgt ved separate valg. Valgloven av 27. juli 1896 slo sammen valgene og formannskapet skulle deretter velges av bystyret.⁸¹ Magistraten var et kongelig utnevnt embetskollegium med røtter fra middelalderen og fungerte på begynnelsen av 1800-tallet som byens sentraladministrasjon. Magistraten var først og fremst statsmyndighetenes representanter i byen, men hadde også ansvaret for kommunens finanser og budsjetter.⁸² Etter formannskapsloven ble budsjettene behandlet i møte mellom magistrat og formannskap. Bystyret stod selv for saksutredningen, men fra 1860 økte saksmengden såpass mye at saksutredningen ble overdratt av de forskjellige magistratavdelingene som utgjorde kommuneadministrasjonen.⁸³ Magistratene ble avvirket i 1922 og kommunene fikk deretter adgang til å ansette borgermestere eller rådmenn.⁸⁴

1.4.3 Periodisering

Prosjektet følger opp flere hendelsesforløp som overskrider hverandre i tid og rom. Første verdenskrig dateres fra august 1914 til november 1918. Bergen Proviauteringsråd ble opprettet i august 1914 og ble nedlagt i juni 1922. Forsyningsproblemer og utfordringene

⁸¹ Ertresvaag 1982:489.

⁸² Ibid.:184.

⁸³ Ibid.:491.

⁸⁴ Byarkivet Oslo. Hentet 14.3.10 fra http://www.byarkivet.oslo.kommune.no/OBA/Kilder/faktaark/f_magistraten.asp#organisasjon

knyttet til provianteringsvirksomheten sammenfaller ikke med krigens periodisering eller provianteringsrådenes virksomhetsperiode. Analysens tyngde vil derfor ligge på årene 1916-1918, perioden da provianteringsvirksomheten var størst og forsyningssituasjonen vanskeligst. Samtidig skal analysens empiriske funn settes i sammenheng med bestemte utviklingstrekk i perioden mellom 1914-1920, nemlig; forholdet mellom stat og kommune, hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom og kommunenes økonomiske forutsetninger. Granskningen av statens og kommunenes krisehåndtering under krigen foregikk til langt ut på 1920-tallet. Valutakommisjonens innstilling av 1925 markerer et kronologisk slutt punkt for analysens kildemateriale.

1.5 Metode: Hvordan svare på problemstillingen?

Her vil jeg gjøre rede for oppgavens metode og dens teoretiske rammeverk, vurdere styrker og svakheter, potensial og begrensinger. Metode innen historieforskning innebærer å velge et forskningsopplegg som skal besvare problemstillingene og som skal kunne prøve ut forskningsprosjektets forklaringer.⁸⁵ Begrepet metode brukes forskjellig, her skal det forstås som en fremgangsmåte. Prosjektets metode vil være hvordan teori vil bli benyttet i analysen av kildematerialet. Begrepet teori skal i denne oppgaven forstås som systemer av meningssammenhenger. Teoretiske paradigmer vil bli benyttet som analytiske verktøy. Bruken av analytiske verktøy kan bidra til å konstruere argumentasjonsrekker og definere og karakterisere forholdet mellom årsak og virkning.⁸⁶ Bruken av analytiske verktøy kan dessuten virke disiplinerende i forhold til hvilke kilder som skal vektlegges og hvordan strukturen i oppgaven legges opp. I tillegg vil det være mulig å posisjonere seg i forhold til påstander fremholdt av tidligere forskning. Prosjektet har et rikt kildegrunnlag og det vil være nødvendig å velge ut og balansere kildematerialet på en mest mulig hensiktsmessig måte. Ikke slik at prosjektet blir offer for *modellenes tyrrani*, der man tolker noe inn i eller ut av bildet etter som det passer modellen.⁸⁷ Heller slik at det blir mulig å sammenfatte, strukturere og kontekstualisere større mengder av ulike typer kilder.

⁸⁵ Kjeldstadli 1992:47.

⁸⁶ Ibid.:310-311.

⁸⁷ Kjeldstadli 1992:150. Jens Arup Seips kritikk av Stein Rokkans bruk av sentrum-periferi modell.

1.5.1 Lokalt handlingsrom vs. nasjonal integrasjon

Siden innføringen av formannskapslovene av 1837 har forholdet mellom kommune og stat gjennomgått kontinuerlige endringer. Anne Lise Fimreite⁸⁸, Yngve Flo⁸⁹ og Tommy Tranvik⁹⁰ fremstiller dette som en dynamisk institusjonaliseringsprosess som utspiller seg mellom to organiseringsprinsipper som vil stå sentralt i dette prosjektets teoretiske rammeverk, nemlig ideene om *lokalt handlingsrom* og *nasjonal integrasjon*. Deres rapport, *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon – Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*, inngår i Makt- og demokratiutredningens studier av desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer.⁹¹ Forfatterne grunnleggende perspektiver tar utgangspunkt i statviteren Francesco Kjellbergs oppfatning om kommunal utvikling som en dynamisk prosess mellom kommunal autonomi og og nasjonal integrasjon.⁹² Ifølge Flo er dette et syn som har fått stor aksept blant andre forskere.⁹³

Forfatterne benytter seg av en modell som illustrerer dynamikken i endringene av kommunenes funksjon i styringsverket. Modellen⁹⁴, *vedlegg nr.1*, er konstruert med tanke på å illustrere utviklingen av kommunetyper i Norge mellom 1837 og 2002.⁹⁵ Flo benytter denne modellen i sin avhandling som et perspektiv for å fange opp utviklingen og striden mellom kommuneideologier etter år 1900. Kommuneideologiene er konstruert av Flo og striden dem i mellom bunner i forskjellige oppfatninger om kommunens rolle og funksjon: Skulle kommunen være et velferdssfelleskap eller et sparefelleskap? Flo skiller mellom en sosialistisk og en konservativ kommuneideologi. Den sosialistiske kommuneideologien benytter Flo som en merkelapp på de ekspansive kreftene i lokalpolitikken i perioden 1900-1920. Det konservative kommuneidealet benytter Flo som en merkelapp på de kreftene i

⁸⁸ Anne Lise Fimreite er forsker ved Rokkansenteret ved UiB og førsteamanuensis ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

⁸⁹ Yngve Flo er forsker ved Rokkansenteret ved UiB, tilknyttet historisk institutt og disputerte i 2004 med avhandlingen "Staten og sjølvstyret. Ideologier og strategier knytt til det regionale styringsverket etter 1900".

⁹⁰ Tommy Tranvik er utdannet Dr.polit ved institutt for sammenliknende politikk ved UiB.

⁹¹ 1998-2003. Nr. 50. November 2002. Rapporten har ingen klar problemstilling, men omhandler hvilken funksjon kommunene skal ha i det nasjonale styringssystemet.

⁹² Francesco Kjellberg, Bruno Dente (1988): *The Dynamics of institutional change: local government reorganization in Western democracies*.

⁹³ Flo 2004:35.

⁹⁴ Modell hentet fra Fimreite, Flo og Tranvik 2002:8.

⁹⁵ Ibid.:12-35. Modellen består av kommunetypologier, der *den autonome kommunen* er beskrivende for perioden fra 1837 og frem til mellomkrigstiden, *forvaltningskommunen* dekker utviklingen i tiårene etter andre verdenskrig og *effektueringskommunen* utviklingen de siste 25 årene før forskningsrapporten ble utgitt (2002). *Den nye autonome kommunen* er kun en teoretisk og ikke en empirisk konstruksjon, og er en antydning i hvilken retning det neste skrittet i den kommuneideologiske utviklingen sannsynligvis vil gå.

lokalpolitikken som forsøkte å begrense det kommunale aktivitetsnivået.⁹⁶ Disse kommuneideologiene vil også kunne benyttes for å kunne forstå bakgrunnen for aktørens handlingsmønster under krisehåndteringen i Bergen kommune.

Modellen tar utgangspunkt i forholdet mellom forvaltningsnivåene og forklarer endringer i denne relasjonen ved at ulike aktører har ulike oppfatninger om hva som bør være den riktige balansegangen mellom lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon.⁹⁷ I hvilken grad skal kommunene være selvstendige og i hvilken grad skal kommunene dirigeres fra sentralt hold? Organiseringsprinsippene blir benyttet som uavhengige dimensjoner, og bør ifølge Fimreite, Flo og Tranvik ikke betraktes som gjensidig utelukkende kategorier.⁹⁸ Med andre ord vil ikke et stort lokalt handlingsrom forutsette lav nasjonal integrasjon eller omvendt. Modellen i seg selv og kommunetypologiene vil ikke være av betydning for dette prosjektet, da disse kategoriserer en ideologisk utvikling sett i forhold til lengre tidsperioder.

Dimensjonen lokalt handlingsrom innebærer hvilke muligheter kommunen har til å være et lokalt, politikktutformende organ. Hvem som er initiativtaker er i denne sammenheng underordnet. Med andre ord er det ikke avgjørende hvorvidt kommunen opptrer på vegne av staten eller selv har definert oppgaven. Handlingsrommet blir definert ut i fra evnen til å gjøre tilpassninger ved iverksettelse av oppgaver ut i fra lokale forutsetninger og lokale politiske preferanser. Ulike kommuneideal kan ut i fra denne dimensjonen plassere seg enten i en posisjon der det lokale handlingsrommet blir høyt eller lavt verdsatt.⁹⁹

Dimensjonen nasjonal integrasjon forutsetter hvilke bånd kommunen skal ha til staten. En oppfatning der kommunen i størst mulig grad skal fungere som et autonomt, politisk organ på egne premisser, med en løs tilknytning til staten, posisjonerer seg ved idealet om lav nasjonal integrasjon. En oppfatning der kommunen i størst mulig grad skal integreres i statsapparatet posisjonerer seg ved idealet om høy nasjonal integrasjon. I en slik oppfatning skal kommunene fungere som en forlengelse av statsmyndighetene ved å løse oppgaver på vegne av staten og akseptere at staten legger premissene for kommunal virksomhet,

1.5.2 Prinsipielle vurderinger

Det kan stilles enkelte spørsmålstegn ved modellens forklaringskraft og forfatterens premisser. En svakhet ved modellen er at den ikke kan differensiere mellom

⁹⁶ Flo 2003:40, 2004:51.

⁹⁷ Fimreite, Flo og Tranvik 2002:3.

⁹⁸ Ibid.:9.

⁹⁹ Flo 2003:15-16.

kommuneidealene i perioden 1900-1920, noe som Flo selv er oppmerksom på.¹⁰⁰ Fimreite, Flo og Tranvik hevder at i løpet av første verdenskrig hadde kommunene brukt sitt handlingsrom til lånefinansierte investeringer.¹⁰¹ Da det på begynnelsen av 1920-tallet ble klart at mange av landets kommuner ikke klarte å håndtere sin egen gjeld, ble kommunesektoren kastet ut i en ”*tilsynelatende bunnløs krise*”.¹⁰² Sammen med den store variasjonen i det kommunale inntektsgrunnlaget resulterte dette i en tverrpolitisk enighet om behovet for sterkere nasjonal integrasjon da staten måtte påta seg et større ansvar for kommunens økonomi, ifølge Fimreite, Flo og Tranvik.¹⁰³ I en slik argumentasjonsrekke blir *økonomiske tilskuddsordninger* variabelen som definerer graden av nasjonal integrasjon. Men hva med andre variabler? Fimreite, Flo og Tranvik er delvis enige med Kjellberg og Myhren når de betegner statlig politikk overfor kommunene som *laissez faire* i perioden fra midten av 1800-tallet og frem til 1920.¹⁰⁴ Myhren påpeker at så lenge aktivitetsnivået lå på et beskjedent plan, det vil si så lenge kommunens økonomiske forpliktelser var i tråd med dens realøkonomiske grunnlag, hadde myndighetene en tilbakeholdt holdning overfor lokalstyret.¹⁰⁵

Hva med dimensjonen nasjonal integrasjon i forkant av 1920, hvilken forklaringskraft kan den ha? Hva med statens politikk overfor kommunene i perioden før 1920, og da spesielt under første verdenskrig? Det kan synes som om at i forskningslitteraturens søken etter å avdekke tradisjoner og ideologier har perioder som avviker, som ikke sammenfaller med den generelle utvikling i deres søken, blitt utelatt fra forklaringsrekken. Det vil være urimelig å isolere den politiske dagsorden under første verdenskrig i en egen kategori og stemple den som kun midlertidig og derfor ikke av betydning. Ved å unnvære å isolere krisehåndteringen under første verdenskrig fra institusjonaliseringsprosessen mellom kommune og stat kan dette prosjektet bidra til å skape en ny forståelse for hvordan kommunene brukte sitt handlingsrom før 1920.

Fimreite, Flo og Tranvik opererer med lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon som to uavhengige dimensjoner, et bevisst valg som de begrunner med Durkheims¹⁰⁶ forståelse av at forholdet mellom handlingsrom og integrasjon ikke kan reduseres til et null-sum-spill. I

¹⁰⁰ Flo 2003:15, fotnote 11.

¹⁰¹ Fimreite, Flo og Tranvik 2002:18.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid. Riktig sitert: ”*til et stykke inn i det 20. århundre*”.

¹⁰⁵ Myhren 1988:30-31.

¹⁰⁶ Durkheims problemstilling: Hvordan er det mulig at individene blir mer selvstendige samtidig som de blir mer avhengige av samfunnet?

tillegg finner forfatterne belegg i filologien, da autonomi (handlingsrom) ikke er en motsetning til å sette sammen/å innpasse (integrasjon).¹⁰⁷ Selv om dette er to teoretisk uavhengige dimensjoner, trenger de ikke å være empirisk uavhengige, noe som forfatterne selv er oppmerksomme på da de påpeker at ulike integrasjonspolitikker kan ha helt forskjellig betydning for kommunenes handlingsrom.¹⁰⁸

Som tidligere nevnt er det nettopp typen integrasjonspolitikker som forutsetter hvorvidt lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon skal vurderes som to uavhengige dimensjoner eller ikke. Denne vurderingen selv være et betydningsfullt aspekt i seg selv, fordi en slik vurdering gir svar på hvordan statens krisehåndteringspolitikk påvirker kommunenes handlefrihet. I utgangspunktet bør derfor disse organiseringsprinsippene behandles som uavhengige dimensjoner, gitt at funnene i kildene senere kan gi belegg for det motsatte. Det er da ikke snakk om å gi et absolutt svar, men å påvise visse aspekter der for eksempel den kommunale handlingsfriheten blir begrenset av statlig styring.

1.5.3 Praktiske vurderinger

Hvordan gjøre dimensjonene operasjonaliserbare? Å operasjonalisere i historiesammenheng vil si å tilpasse eller å finne en praktisk måte å undersøke gitte problemstillinger på, ifølge Knut Kjeldstadli.¹⁰⁹ I arbeidet med å finne et metodisk rammeverk for prosjektet forhørte jeg meg med flere eksperter innen forskningsfeltet, blant annet Flo. Flo uttrykte at modellen ikke uten videre var overførbart til dette prosjektet.¹¹⁰ Begrunnelsen var at utgangspunktet for modellen var ideologier som Flo hadde konstruert for å passe over lengre tidsspenn. Krisehåndtering under første verdenskrig var ikke en ideologi, men en midlertidig, *ad-hoc*, problemløsningsorientert politikk. Flos bemerkning er korrekt, noe det dessuten er bred oppslutning rundt i forskningslitteraturen.¹¹¹ Det er ikke modellen i seg selv som skal gjøres overførbart, men dimensjonene lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Formålet vil ikke være å vurdere krisehåndteringen i forhold til kommunetypologiene som modellen består av, men å vurdere kommunal krisehåndtering som et enkeltfenomen i forhold til dimensjonene. Flo antydde at man ikke kan isolere disse dimensjonene fra det ideologiske perspektivet fordi det er igjennom ideologiene man avgjør graden av lokalt handlingsrom og nasjonal

¹⁰⁷ Fimreite, Flo og Tranvik 2002:9.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Kjeldstadli 1992:150. Knut Kjeldstadli er professor i moderne historie i Oslo.

¹¹⁰ Samtale i Bergen 22.09.2009.

¹¹¹ Se bl.a. Keilhau 1927 og Hodne og Grytten 2002.

integrasjon.¹¹² Jeg er uenig med Flo, og vil hevde at dimensjonene kan behandles som idealtyper og at de derfor er overførbare. For at begrepene skal kunne behandles som idealtyper må de defineres og tilpasses empirien som skal undersøkes.

Nasjonal integrasjon er et upresist begrep som trenger ytterligere tilpassning. Rent definitorisk mangler den en presis avgrensning fordi integrasjon kan være en referanse til alt fra kultur til infrastruktur. I denne sammenheng er dette det forvaltningsmessige perspektivet av den nasjonale integrasjonen. I forhold til hvordan Fimreite, Flo og Tranviks bruker begrepet er det dessuten mer dekkende å kalle dimensjonen for *nasjonal forvaltningsintegrasjon*, selv om de ikke nevner dette eksplisitt.

Som nevnt blir graden av det lokale handlingsrommet målt etter hvordan dette rommet blir verdsatt og ikke i forhold til hvilke muligheter som ligger til rette for lokal handlingsfrihet. Et slikt syn på kommunenes handlingsrom legitimerer valget med å kategorisere integrasjon som en uavhengig dimensjon, etter som handlingsrommet da blir tolket som et latent potensial uavhengig av (gitt) statlig politikk overfor kommunene. I forhold til dette prosjektet vil det et slikt syn være problematisk og lite hensiktsmessig fordi dimensjonene lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon skal ses i forhold til kun ett saksfelt, krisehåndtering under første verdenskrig. Det vil da være et viktig aspekt å avdekke hvorvidt den statlige politikken begrenset eller åpnet for lokal handlefrihet. Hvordan kommunens handlingsrom ble verdsatt vil også kunne vurderes.

1.5.4 Idealtyper som analytiske verktøy

En Idealtipe er en begrepsmessig rendyrking av et fenomen, et analytisk verktøy utviklet av Weber. Webers idealtipe er verken en deskriptiv, normativ eller empirisk beskrivelse av virkeligheten. Idealtypen er en utopi, en tankemessig konstruksjon, og oppgaven for historieforskeren blir å fastslå i hvert enkelt tilfelle hvor nært eller fjernt dette idealbilde står i forhold til virkeligheten, ifølge Weber.¹¹³ Fimreite, Flo og Tranvik definerer *lokalt handlingsrom* som: ”I hvilken grad kan de lokale forvaltningsenhetene (kommunene) foreta relativt selvstendige prioriteringer” og nasjonal integrasjon blir definert som: ”I hvilken grad skal kommunene utføre politikk bestemt på nasjonalt nivå?”. Organiseringsprinsippene er i utgangspunktet definert som idealtyper og blir brukt som måleinstrumenter av Fimreite, Flo og Tranvik nettopp for å fastslå hvor nært eller fjernt idealtypene står i forhold til

¹¹² Samtale i Bergen 22.09.2009.

¹¹³ Weber 2000:199-200.

virkeligheten. Det samme vil være mulig å gjøre i henhold til kommunal krisehåndtering i Bergen under første verdenskrig.

Dimensjonene er organiseringsprinsipper som, om enn ikke motsetninger, brukes som verktøy for å identifisere kommuners vilje og muligheter til å handle og deres bånd til staten. Fimreite, Flo og Tranvik bruker disse organiseringsprinsippene for å kategorisere idealer, ideologiske strømninger i den kommunepolitiske institusjonaliseringsprosessen fra 1837. I dette prosjektet vil disse organiseringsprinsippene kunne bidra som verktøy for å kategorisere krisepolitikken, ikke med abstrakte idealer som forutsetninger, men med den faktiske gjennomføringen av den kommunale krisehåndteringen under første verdenskrig i Bergen kommune som utgangspunkt. Analysenivået ligger i rommet hvor den kommunale krisehåndteringen utspilte seg i forhold til organiseringsprinsippene lokalt handlingsrom og nasjonal forvaltningsintegrasjon.

1.6 Kilder

I sterk kontrast til en empirisk fattig forskningslitteratur finnes et rikt og bredt kildegrunnlag. Dette gjelder krisehåndtering under første verdenskrig generelt, både på kommunalt og statlig nivå. Under første verdenskrig ble det opprettet 92 statlige kriseorganisasjoner.¹¹⁴ De fleste har etterlatt seg arkiver som er å finne ved Riksarkivet.¹¹⁵ Selv om Regjeringens krisehåndteringspolitikk er et av analysenivåene i dette prosjektet kommer jeg ikke til å benytte noen av disse arkivene. Dette fordi at stortingsforhandlingene inneholder detaljerte beretninger fra de fleste regjeringsoppnevnte kriseorganisasjonene. Som nevnt innledningsvis vil jeg ikke isolere metodiske problemer eller kildekritiske aspekter ved kildematerialet fra

¹¹⁴ Wyller 1959:326.

¹¹⁵ Statens provianteringsdirektorats virksomhet fra 1916 til 1928 utgjør alene 280 hyllemeter. Arkivet inneholder også arkivene etter Provanteringskommisjonen som ble opprettet i 1914 og var forløperen til Provanteringsdepartementet. Rundt 1920 ble de fleste statsmonopol og kriseorganisasjoner avviklet. Sukkermonopolet ble først avviklet i 1922 og kornmonopolet ble opprettholdt frem til 1927 av politiske årsaker. Arkivet etter provianteringsdirektoratet inngår som nr. 2 i rekken av statens krisetidsarkiver med en løpenummerrekke fra 1001 til 5142. Direktoratet og alle kommisjoner, råd og komiteer som arbeidet med provianteringssspørsmål var underlagt Provanteringsdepartementet. Arkivet etter provianteringsdepartementet utgjør 75 hyllemeter og er arkiv nr.1 i statens krisetidsarkiver med en løpenummerrekke fra 1 til 809. Arkivet inneholder også arkivene etter Provanteringskommisjonen som ble opprettet i 1914 og var forløperen til Provanteringsdepartementet. Rundt 1920 ble de fleste statsmonopol og kriseorganisasjoner avviklet. Sukkermonopolet ble først avviklet i 1922 og kornmonopolet ble opprettholdt frem til 1927 av politiske årsaker. Hentet fra arkivverket 3.12.09:

http://www.arkivverket.no/arkivverket/publikasjoner/nett/handbok-ra/inst-dep/d_prov.html

<http://www.arkivverket.no/arkivverket/publikasjoner/nett/handbok-ra/regjering1814/proviant/provian.html>

analysen i sin helhet. Jeg vil her begrense meg til å gi en presentasjon av de ulike kildetyperne og kort informere om hva de består av og hvordan de skal benyttes.

1.6.1 Bergen Provianteringsråd

Byarkivet i Bergen har i sin beholdning arkivet etter Provianteringsrådet i Bergen.¹¹⁶ Arkivet er uordnet og har ikke blitt katalogisert eller systematisert. Ifølge ansatte ved Byarkivet har ingen benyttet seg av arkivet til forskningsarbeid tidligere.¹¹⁷ Arkivet har derimot blitt brukt som utgangspunkt til å skrive en beretning om Provianteringsrådets virksomhet i 1924.¹¹⁸ Arkivet utgjør en drøy hyllemeter og består av håndskrevne forhandlingsprotokoller, kopibøker, og korrespondanser. Byarkivet har dessuten arkivene etter provianteringsrådene i nærliggende kommuner.¹¹⁹ Beretningen etter Provianteringsrådet i Bergen kommer til å være den kilden som blir mest vektlagt i prosjektets analyse. Beretningen fremstår som en trykt sammenfatning av dokumentene i arkivet etter Provianteringsrådet. Beretningen er omfattende og utgjør 600 sider. Beretningen var opprinnelig en *meddelelse*, en rapport om Provianteringsrådets virksomhet til kommunestyrets formannskap. Formannskapet fikk deretter beretningen trykket opp i 300 eksemplarer.¹²⁰ Siden beretningen var en meddelelse til formannskapet på vegne av *organisasjonen* Provianteringsrådet og ikke medlemmer eller personer, oppgir derfor ikke beretningen redaktør eller forfattere. I arkivet etter Provianteringsrådet finnes det derimot dokumenter fra redaksjonskomiteen. Medlemmene var Alfred Myhrstad, Cato Pedersen og F. Meinich Olsen som alle var tilknyttet Provianteringsrådet etter 1920. Rent kildekritisk vil det være nødvendig å ta til etterretning at Myhrstad var en av de mest sentrale aktørene i provianteringsvirksomheten også frem til 1920.

1.6.2 Offentlige dokumenter

Lover om dokumentoffentlighet for Stortinget gir allmenn rett til innsyn i dokumentene til den parlamentariske virksomheten og administrasjonen knyttet til den. Stortingsforhandlingene er en dokumentserie med alle publikasjoner med opprinnelse i Stortinget eller i organer tilknyttet

¹¹⁶ A-0230 Bergen kommune. Provianteringsrådet. A-0949.

¹¹⁷ Uttalelse fra Mona Nielsen, ansatt ved Byarkivet i Bergen.

¹¹⁸ Beretning for Bergens provianteringsraad 1 august 1914 til 31 oktober 1920. Handelstrykkeriet A/S. Bergen:1924. Forfatter ukjent.

¹¹⁹ Arkivnøkler: Fana kommune. Provianteringsrådet 1916-17. A-1124 Haus/Arna kommune.

Provianteringsrådet 1917-20. A-1578 Laksevåg kommune. Provianteringsrådet. T-0026/A-0949 Fana kommune.

Provianteringsrådet 1914-23. T-0045/A-0230 Bergen kommune. Provianteringsrådet 1917-23. T-0892/A-0857

Åsane kommune. Provianteringsrådet 1916-23. T-1425/A-0230 Bergen kommune. Provianteringsrådet 1917-

23. T-1782/A-1124 Haus/Arna kommune. Provianteringsrådet 1917-23.

¹²⁰ A-0230 Bergen kommune. Provianteringsrådet. A-0949.

Stortinget. Alle offentlige dokumenter knyttet til saksbehandlinger i Regjeringen og Stortinget blir innbundet og utgitt hvert år i samlingen. Stortingsforhandlingene inneholder Stortingets dokumenter, innstillinger, referater og beslutninger. Regjeringen oversender Stortinget meldinger og proposisjoner som danner grunnlaget for sakene på Stortinget.¹²¹ Gjennom stortingsforhandlingene er det mulig å følge opp debatter, beretninger fra statlige kriseorganisasjoner og lovendringsprosesser. Prinsippet om dokumentoffentlighet gjelder også kommunesektoren. I likhet med stortingsforhandlingene gir dokumentserien kommuneforhandlingene innsyn i politiske dokumenter og saksbehandlingsprosesser. I forhold til prosjektets analysenivåer vil stortingsforhandlingene være en hovedkilde i analysen av statens politikk overfor kommunene og Bergens kommuneforhandlinger vil være en hovedkilde i analysen av krisehåndteringspolitikken i Bergen kommune.

1.6.3 Aviser og tidsskrifter

Aviser kommer til å utgjøre en viktig kilde siden aviser gir innsyn i et hendelsesforløp på en helt annen måte enn formelle saksganger i styringsverket. Gjennom aviser kan man spore befolkningens og grupperes holdninger, meninger og politiske motsetninger. Da prosjektet skal behandle lokalpolitikk i Bergen kommune, vil det i første rekke være lokale aviser som vil være aktuelle i analysen. Avisene vil også være en viktig kilde for å følge opp aktørene i den lokale provianteringspolitikken. Offentlige dokumenter gir i liten grad muligheter for dette. Gjennom aviser vil jeg kunne finne ut hvem de var, hva de gjorde og hvorfor de handlet som de gjorde. Som kildegrunnlag vil aviser også kunne bidra med såkalte realopplysninger. For eksempel vil det være umulig med utgangspunkt i beretningen etter Provianteringsrådet eller kommuneforhandlingene å finne ut av hvordan Provianteringsrådet var sammensatt politisk. I beretningen etter Provianteringsrådet er alle medlemmer og andre aktører referert til ved kun yrkestittel og etternavn.¹²² Aviser har også den egenskapen at de er mindre pragmatiske og gir et mer helhetlig situasjonsbilde enn politiske dokumenter. I avisartikler blir politiske beslutninger blir satt i sammenheng med befolkningens reaksjoner, forskjellige synspunkter og konsekvensene de politiske tiltakene hadde for befolkningen.

¹²¹ Om stortingsforhandlingene: <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/> (lest 27.11.09)

¹²² For eksempel: Valg av første provianteringsråd i Bergen: Rektor Geelmuyden, Overrettssaksfører Hagelsteen, Fullmektig Myhrstad, Børskommissær Blydt og Kjøpmann Mowinckel. Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:75

1.6.4 Statistiske og økonomiske kilder

Statistiske og økonomiske kilder vil bli benyttet på flere nivåer i prosjektet. Både med hensyn til generelle utviklingstrekk som skal ses i sammenheng med analysen som sosiale eller økonomiske forhold og som analytiske verktøy som legger grunnlag for beregninger av prisstigninger, utgiftsnivåer og budsjettanalyser. De viktigste økonomiske kildene vil være budsjetter og regnskaper fra Bergens kommuneforhandlinger. Grunnet manglende regnskapsstandarder og inkonsistente kilder vil jeg ta utgangspunkt i flere typer kilder som gir informasjon om kommuneøkonomien. Norges offisielle statistikk utgis av SSB. Generelt sett gir SSBs statistikker informasjon om forskjeller og sammenhenger i og mellom grupper i samfunnet og som viser utviklingstrekk for befolkningen og levekår, økonomi, miljø og næringsvirksomhet. De publikasjonene som vil være mest relevant for dette prosjektet er *statistisk årbok*-publikasjonene mellom 1914 og 1925. Statistikk angående Bergen kommunes økonomi som budsjetter, utgifter og gjeld vil her utgjøre det viktigste statistikkområdet. I tillegg til SSB vil publikasjoner fra Norges Bank bli brukt aktivt i fremstillingen av mer generelle utviklingstrekk som prisindekser og andre økonomiske forhold. En annen sentral publikasjon vil være *Statistisk aarbok for Bergen 1920*, utgitt i 1920 av Bergen kommune. Boken benytter samme perspektiv som SSBs årbøker, men inneholder eksklusivt tallmateriale fra Bergen kommune.

1.7 Analysenivåer, oppbygging og struktur

Oppgaven er delt inn i tre analysekapitler som henholdsvis forholder seg til hvert sitt ledd i problemstillingen. Kapitlenes overordnede strukturen vil være tematisk selv om hvert aspekt i analysedelene vil ha en kronologisk fremdrift. Kapittel 2 vil undersøke hvilken forklaringskraft kommunal krisehåndtering har i forhold til relasjonene mellom forvaltningsnivåene kommune og stat. Dette vil først og fremst være en analyse av Regjeringens provianteringspolitikk overfor kommunene. Bergen kommune vil også være et analysenivå i dette kapitlet. Jeg vil bruke idealtypene lokalt handlingsrom og nasjonal forvaltningsintegrasjon som analytiske verktøy for å kunne vurdere Regjeringens provianteringspolitikk overfor kommune og hvilke implikasjoner politikken hadde for kommunenes handlingsrom i perioden 1914-1920 med utgangspunkt i eksempler fra Bergen kommune.

Kapittel 3 vil være en analyse av den kommunale krisehåndteringen i Bergen kommune, og da først og fremst virksomheten til Provianteringsrådet. Her vil jeg finne ut hvilken forklaringskraft den kommunale krisehåndteringen kan ha i forhold til hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom i perioden 1914-1920. Her vil jeg først gjennomgå de ulike typene krisetiltak tematisk for så å undersøke motivene bak handlignene til aktørene i krisehåndteringen i Bergen kommune. Kapittel 4 vil være en analyse av krisehåndteringskostnader for Bergen kommune. Her vil jeg undersøke hvilken forklaringskraft krisehåndteringen har i forhold til kommuneøkonomien i perioden 1914-1920. Innledningsvis til hvert kapittel vil jeg presentere en kontekst del med nødvendig bakgrunnsinformasjon som skal fungere som et rammeverk for analysen. I avslutningskapitlet, kapittel 5, vil jeg sammenfatte funnene og argumentene fra analysekapitlene og svare på problemstillingen.

KAPITTEL 2:

Utformingen av den kommunale krisehåndteringspolitikken

2.1 Innledning

Dette kapitlet skal finne belegg for å kunne gi svar på problemstillingens første ledd: *Hvilken forklaringskraft har kommunal krisehåndtering i forhold til relasjonene mellom forvaltningsnivåene kommune og stat?* Kapitlets ambisjon vil være å fange opp viktige politiske beslutninger som til sammen dannet rammen for Regjeringens kommunale krisehåndteringspolitikk. Periodemessig vil kapitlet hovedsaklig fokusere på tidsrommet fra august 1914 til august 1916. Denne tidslinjen starter med at kommunale provianteringsråd blir anbefalt opprettet av Provisjonskommissjonen 5. august 1914 og slutter med at virksomheten blir påbudt og regulert ved lov 26. juli 1916. Kapitlets fokus vil ligge på sentrale myndigheters kommunale krisehåndteringspolitikk, men inkluderer også de viktigste krigsøkonomiske tiltak iverksatt på nasjonalt nivå for å gi en mest mulig helhetlig fremstilling. Politisk sett vil jeg karakterisere perioden 1914-1916 som en utformingsfase der de viktigste tiltakene innen krisehåndteringspolitikken ble skipet og de mest betydningsfulle lovendringene ble gjennomført. Kapitlet vil følge opp lovendringene og tiltakene og se dem i lys av den kommunale krisehåndteringen i Bergen.

I første rekke omhandler kapitlet statens politikk overfor kommunene og de tiltak som ble utformet sentralt for å gjennomføres på lokalt plan. Bergen kommune som analysenivå vil være underordnet Regjeringens kommunale krisehåndteringspolitikk i dette kapitlet. Et slikt oppsett begrunnes med prosjektets ønske og forskningsfeltets behov for litteratur som er konstruert på bakgrunn av kilder fremfor annen litteratur. Bergen kommunes agering ved krigsutbruddet og hvordan Bergen kommune benyttet sitt handlingsrom vil likevel inngå som en del av analysen og da i første rekke ved at Bergen Provisjonsråd vil fungere som referansepunkt i korrespondansen mellom statlige myndigheter og kommunale provianteringsråd. I forhold til representativitet ville ikke erfaringene med Bergen kommune kunne fortelle noe allmenngyldig om kommunenes krisehåndteringspolitikk. Derimot kan man benytte Bergen kommune og Bergen Provisjonsråd som et perspektiv, til å si noe

allmenngyldig om Regjeringens kommunale krisehåndteringspolitikk som følgelig var den samme overfor alle landets kommuner.

Kapitlet kommer til å veksle mellom forvaltningsnivåer og overskride i tid, da komplekse organisasjonsmønstre både på og mellom sentralt og lokalt nivå krever en tematisk tilnærning. Siden analysenivået ligger på Regjeringens kommunale krisehåndteringspolitikk, vil kildegrunnet hovedsakelig bestå av stortingsmeldninger, -beretninger, -innstillinger, -debatter, lover og lovendringer. Da jeg har valgt en tosidig tilnærming til analysen, der en korrespondanse mellom kommune og stat legger grunnlaget for kapitlets fremdrift, vil også kildemateriale fra Bergens kommuneforhandlinger og Bergen Provianteringsråd inngå sentralt i analysen.

Funnene i kildene vil vurderes i forhold til dimensjonene lokalt handlingsrom og nasjonal forvaltningsintegrasjon. Etter som kapitlet omhandler sentrale myndigheters politikk overfor kommunene, er det graden av nasjonal forvaltningsintegrasjon som vil være fremtredende. Dimensjonen lokalt handlingsrom kan likevel vurderes i forhold til Bergen kommunes agering etter krigsutbruddet, hvordan Bergen kommune da benyttet sin handlefrihet og hvilke implikasjoner Regjeringens politikk og særlig lovreguleringen av provianteringsvirksomheten hadde overfor kommunes handlingsrom. Siden Regjeringens kommunale provianteringspolitikk var lik overfor alle landets kommuner, ville den dermed ha samme innvirkning på samtlige kommuners handlingsrom. Et annet vurderingselement er hvorvidt Regjeringens provianteringspolitikk gikk på bekostning av det lokale handlingsrommet og i så tilfelle hvordan.

2.2 Kontekst: I ly av total krig

Da telegrammene om at Tyskland hadde invadert Luxemburg og erklært krig mot Russland nådde Kristiania mandag den 3. august 1914, overbeviste dette selv de mest optimistiske at en storkrig var uunngåelig, ifølge Keilhau.¹²³ Ved krigsutbruddet hadde den britiske Regjeringen lovt "*business as usual*".¹²⁴ Samtidens oppfatning var at industrialiseringen av Europa og industrialiseringsens implikasjoner for militærets modernisering umuliggjorde en langvarig krig. Illusjonen om en kortvarig krig forble en illusjon og tidligere oppfatninger om *krig* som et fenomen ble fundamentalt endret. Ikke før 11. november 1918 undertegnet Tyskland en

¹²³ Keilhau 1927:12.

¹²⁴ Noble, Strauss, Osheim, Neuschel, Cohen, Roberts og Fuchs 2006:795.

fredsavtale med ententemaktene utenfor Compiègne nord i Frankrike. Avtalen innebar kun en våpenstillstand. Ikke før 28. juni 1919, på dagen fem år etter mordet på kronprins og erkehertug av Østerrike-Ungarn, Franz Ferdinand, signerte Tyskland Versailles-traktaten. Pennestrøket satte den offisielle sluttstrek for det som var den første totale krig. Vestfronten mellom den britiske kanal og de sveitsiske alpene hadde da knapt beveget seg siden krigsutbruddet, samtidig som krigen hadde endret hele samfunn verden over. Revolusjoner endret det politiske landskapet, først i Russland, deretter Tyskland. Imperier ble oppløst, først Østerrike-Ungarn, deretter det Ottomanske riket. I den vestlige verden endret krigen alt fra samfunnets økonomiske struktur, dets literære vokabular og kvinners rolle.¹²⁵

Hverdagen i Norge mellom 1914 og 1916 stod i sterk kontrast til forholdene i store deler av Europa, og mange næringer nøt godt av den stigende krigskonjunkturen. Tyske oppkjøpere var villige til å betale høye priser for norsk fisk samtidig som eksportprisene og fraktene steg, dette etterspørselstrykket var særlig lønnsomt for bergenske skipsrederier.¹²⁶ Som Keilhau skisserer, deles krigstiden i Norge inn i to svært ulike perioder. Frem til sommeren 1916 var næringslivet i økonomisk vekst, Norges nøytralitet ble respektert og forsyningslinjene ble opprettholdt på et akseptabelt nivå. Riste omtaler perioden under overskriften *Neutral Prosperity* og argumenterer for at Norge klarte å opprettholde en balansegang mellom de stridende stormaktene og dermed klarte å utnytte sin nøytrale posisjon handelsmessig.¹²⁷

I etterkant av krigen ble det rettet sterk kritikk mot Regjeringen for dens ekspansjonsvillige politikk i denne perioden. Keilhau hevder at krisepolitikken ble utformet på grunnlag av en velbegrunnet oppfatning om at krigen ville bli kortvarig og at soldatene ville være hjemme til jul.¹²⁸ I så tilfelle hadde skadevirkningene på norsk økonomi og statens finansielle tilstand vært svært begrensede, ifølge Keilhau. Dessuten ville da også, ”*historiens dom over ledelsen (...) sikkert bli sterkt rosende*”.¹²⁹ Keilhau hevdet i 1927 at det verken før eller etter 1915 har blitt tatt så mange betydningsfulle avgjørelser i Stortinget. Stortingsvalget i 1915 ble en stor seier for regjeringspartiet Venstre, som fortsatte å styre med flertall på Stortinget.¹³⁰ Det er ikke dermed sagt at alle var like positivt innstilt til Regjeringens ekspansjonsvillige politikk. Mange private næringsdrivende og særlig handelsmenn var meget kritisk over den stadig

¹²⁵ Noble, Strauss, Osheim, Neuschel, Cohen, Roberts og Fuchs 2006:794-825.

¹²⁶ Ertresvåg 1982:620.

¹²⁷ Riste 1959:29 (hele kapitlet)

¹²⁸ Keilhau 1927:96.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Keilhau 1927:96. Kolderup 1933:246: Ved stortingsvalget i 1912 fikk Venstre 70 representanter av i alt 123, i 1915 74 av 123, mot i 1918 da Venstre kun fikk 51 av i alt 126 representanter.

økende statlige reguleringen. *Farmand* skriver 8. juli 1916 at “*Der findes neppe én forretningsmand, som har havt anledning til at følge utviklingen og som ikke er fuldt overbevist om, at forholdene (...) vilde have været langt heldigere saafremt man ikke havde nedsat nogen provianteringskommisjon.*”¹³¹

2.3 Regjeringens provianteringspolitikk

2.3.1 Landbruksdepartementet leder an i provianteringssspørsmål

Statsminister Gunnar Knudsens departement, Landbruksdepartementet, hadde ved provisorisk anordning¹³² allerede den 4. august truffet bestemmelser angående salg, bruk og utførsel av varer.¹³³ Siden det ikke eksisterte noe administrativt apparat som var tilpasset denne type problemstillinger, tilfalt utarbeidelsen av krisetiltak i første rekke Landbruksdepartementet, noe som forklarer Landbruksdepartementets aktive rolle i den tidlige fasen av krigen.¹³⁴ Landbruksdepartementet fremsatte sin innstilling 7. august 1914 “*om godgjendelse av forføininger (...) i anledning av den paagaende krig mellem fremmede magter*”¹³⁵ som ble bifalt ved kongelig resolusjon samme dag. I tillegg ble det bestemt at staten kunne ta i beslag private beholdninger, noe som ble gjentatt i lov av 18. august.¹³⁶ De provisoriske anordningene bestemte at kongen kunne fastsette maksimalpriser på forbruksvarer, forbud mot salg, skjenking og bruk av poteter og korn til alkoholproduksjon og eksportforbud på “*fornødenhetsartikler som vedkommende departement bestemmer*”¹³⁷. Loven var den første i rekken som brøt med liberalistisk statskikk og som gav offentlige myndigheter kontroll over det åpne varemarked.

Panikken¹³⁸ som fulgte var, ifølge Keilhau, en velbegrunnet frykt for at forsyningslinjene til Norge ville opphøre og en allmenn overbevisning om at dette ville medføre en nasjonal nødstilstand.¹³⁹ De påfølgende dagene handlet Regjeringen raskt, i første rekke med å sikre

¹³¹ Farmand 08.07.1916.

¹³² Provisorisk anordning er grunnlovsfestet praksis som gir Regjeringen midlertidig rett til å benytte seg av Stortingets lovgivningsrett i hastesaker eller krisesituasjoner (som den gang gjaldt) inntil neste gang Stortinget var samlet.

¹³³ St. prp. nr. 150. 1914.

¹³⁴ Byarkivet i Bergen. A-0230 Bergen kommune. Provisianteringsrådet. A-0949.

¹³⁵ St. prp. nr. 150. 1914.

¹³⁶ St. prp. nr. 150. 1914 & Keilhau 1927:29.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Panikktilstand er begrepet som ofte blir brukt i forskningslitteraturen for å beskrive befolkningens sinnsstemning i de første ukene av august 1914. Se bl.a. Keilhau 1927.

¹³⁹ Keilhau 1927:17.

nøytralitetsvernet, dernest å iverksette tiltak knyttet til penge- og forsyningsproblematikken.¹⁴⁰ Panikken som bredte seg i befolkningen førte til økt etterspørsel og en kraftig prisstigning på mange forbruksvarer. I ettertid kom påstandene om at handelsstanden hadde utnyttet panikktilstanden i befolkningen og drevet prisene oppover. Keilhau hevder at denne kritikken i mange tilfeller var berettiget.¹⁴¹ Eksempelvis var en sekk med hvetemel børsnotert i Trondheim til rundt 20 kr i juli måned. I august kostet sekk hvetemel 80 kr.¹⁴² Prisene på brød steg med opptil 30 % i Bergen bare på noen få uker.¹⁴³ Slike tilstander var gjeldende mange steder i landet og da særlig i de større byene.¹⁴⁴

Landbruksdepartementets provisoriske anordning av 4. august var bakgrunnen for opprettelsen av Provianteringskommisjonen som skulle bli den sentrale organisasjonen i den statlige provianteringspolitikken. Regjeringen trengte et effektivt og handlingsdyktig instrument i krisehåndteringen. En komité bestående av sju personer med sjøfartsdirektør Harald Pedersen som formann fikk mandat til å utarbeide en politikk for å sikre landets forsyninger.¹⁴⁵ Kommisjonen fikk utvidede fullmakter og startet med å arbeide frem en strategi for å sikre landets forsyning allerede dagen etter utnevnelsen. Dens første offentlige uttalelse var at den med direkte påbud kom til å pålegge myndigheter rundt om i landet arbeidsoppgaver for å kunne gjennomføre sitt mandat.¹⁴⁶ Provianteringskommisjonen fikk i oppgave å regulere pris og salg i distriktene. Derfor trengte Provianteringskommisjonen en effektiv kommandolinje vertikalt i statsapparatet, der hver kommune sorterte direkte under kommisjonen gjennom amtmennene. Dette var bakgrunnen for opprettelsen av kommunale provianteringsråd.

Etter sitt første møte sendte Provianteringskommisjonen ut en anmodning til alle amtmenn om å sørge for at hvert kommunestyre så raskt som mulig fikk nedsatt et provianteringsråd på minst tre mann.¹⁴⁷ Landbruksdepartementets provisoriske anordning av 4. august var utgangspunktet for en helt ny, riksdekkende organisasjon for kontroll og regulering av salg og kjøp på det åpne marked, iverksatt nøyaktig 100 år etter forrige gang staten drev med

¹⁴⁰ Keilhau 1927:17.

¹⁴¹ Ibid.:18.

¹⁴² St. prp. nr. 150. 1914. De første maksimalpriser ble satt 6. august av Provianteringskommisjonen. Hvetemelsprisen ble da bestemt skulle være maksimalt 33kr.

¹⁴³ Ertresvåg 1982:619.

¹⁴⁴ Keilhau 1927:18.

¹⁴⁵ St. prp. nr. 150. 1914.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

prisregulering.¹⁴⁸ Amtmennene og ordførerne i bykommunene ble oppfordret til å innhente opplysninger om hver kommunes beholdning av nødvendige varer og hvilke varer det trengtes tilførsel av. Da kommunestyrene hadde bevilget midler til anskaffelse av reservelagre, var det provianteringsrådene i samråd med ordfører som skulle foreta innkjøpene for kommunal rekning, ifølge Provanteringskommisjonens rundskriv.¹⁴⁹

Provanteringskommisjonen foretok innkjøp fra innland og utland for egen regning og hadde fullmakt til å debitere en særskilt statskonto kalt "*Forskuddskonto vedkommende Statens provianteringskommisjon*".¹⁵⁰ Kommisjonen solgte varene videre til de lokale provianteringsrådene.¹⁵¹ Forskuddskontoen stod utenfor statsbudsjettet og ble brukt for å dekke alle utgiftet ved den statlige provianteringen. I første rekke gjaldt dette Provanteringskommisjonens utgifter ved innkjøp, men omfattet også leie og drift av skip, samt administrative utgifter til alle statlige kriseorganisasjoner og alle andre utgifter som tilfalt statens provianteringsvirksomhet.¹⁵² De kommunale provianteringsråd skulle derimot finansieres av kommunestyrene og rådene skulle fungere som logistiske og distribisjonsmessige enheter. Regjeringen og Provanteringskommisjonens ledelse hadde flere begrunnelser for å bruke kommunene aktivt i krisehåndteringen. I beretningen om Provanteringskommisjonens virksomhet fra 1914 skrives det at kommunal lagring hadde flere fordeler.¹⁵³ Først og fremst var det billigere og mindre tidkrevende å skaffe lagringsrom når beholdningene ble spredt utover hele landet fremfor i sentrale området der behovet for nybygg hadde blitt stort. Med kommunal lagring og tilsyn unngikk staten større kostnader og sparte tid.¹⁵⁴ Ifølge Regjeringen var det dessuten rimelig at byrden med provianteringsproblematikken ble fordelt, tatt i betraktning de omfattende utgiftene på flere områder som de ekstraordinære omstendighetene krevde.¹⁵⁵ Et tredje argument var av strategiske hensyn. Regjeringen var bevisst på at Norge kunne bli innlemmet i krigen. I så tilfelle ville en være tjent med å ha spredd kornlagrene mest mulig rundt om i landet, ifølge beretningen etter Provanteringskommisjonens virksomhet fra 1914.¹⁵⁶

¹⁴⁸ Bernt A. Nissen, *Gunnar Knudsen* (Oslo 1957), s.241.

¹⁴⁹ St. med. nr. 12. 1915 s. 5.

¹⁵⁰ St. med. nr. 4. 1924 Bilag 2.

¹⁵¹ Hodne & Grytten 2002:91.

¹⁵² St. med. nr. 4. 1924 Bilag 2.

¹⁵³ St. med. nr. 12. 1915 s.59.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

De fleste kommuner opprettet provianteringsråd i tråd med Provianteringskommisjonens anbefaling, noe som til sammen utgjorde over 800 råd.¹⁵⁷ Provianteringskommisjonens anbefalinger til kommunene forutsatte at Regjeringen hadde tillit til kommunenes kompetanse til å gjennomføre virksomheten og at kommunene villig påtok seg ansvaret. Sett i lys av Regjeringens provianteringspolitikk anno august 1914 vil neste punkt følge opp opprettelsen av kriseorganisasjoner i Bergen kommune og illustrere hvordan kommunen benyttet sitt lokale handlingsrom i forhold til krisehåndteringen i den tidligste fasen av krigen.

2.3.2 Bergen kommune oppretter provianteringsråd

Provianteringskommisjonen første henstilling til kommunene i august 1914 var å opprette et provianteringsråd, dernest å anskaffe seg reservelagre. Disse skulle brukes til lagring av varer som kommunene skulle kjøpe fra private eller Provianteringskommisjonen. I første omgang dreide dette seg om korn og melprodukter som kommunene fikk kjøpe billig av staten da disse produktene også egnet seg godt til lagring.¹⁵⁸ For å fremme kommunal lagring ble det vedtatt ved kongelig resolusjon av 11. desember 1914 at kommuner som oppfyller kravene om tilfredsstillende reservebeholdninger skulle belønnes gjennom refusjonsordninger.¹⁵⁹ Slike påskjønnelser sammen med stadige oppfordringer førte til at man klarte å få til en akseptabel magasinering i de fleste kommuner ifølge Provianteringskommisjonens beretning for 1914.¹⁶⁰

I Bergen kommune ble formannskapet sammenkalt til et ekstraordinært møte 4. august. Her ble det på eget initiativ nedsatt en spesialkomité som skulle behandle de problemstillinger som meldte seg i forbindelse med krigen.¹⁶¹ Under Spesialkomiteens første møte dagen etter, informerte stiftamtmanden om skrivet fra den nye Provianteringskommisjonen, der hvor alle kommuner oppfordres til å nedsette et provianteringsråd på tre personer. De førstnevnte tre medlemmene av Spesialkomiteen utgjorde deretter Provianteringsrådet. Møtevirksomheten foregikk daglig så lenge panikktilstandene i byen rådet. Når situasjonen hadde normalisert seg noen uker senere foregikk møtevirksomheten etter hvert som problemstillinger meldte seg.¹⁶² 7. august henvendte Spesialkomiteen seg til Bergens befolkning gjennom pressen. Panikktilstandene utenfor bankene og utsalgsstedene førte til at man fryktet for allmennhetens

¹⁵⁷ Keilhau 1927:128.

¹⁵⁸ St. med. nr. 12. 1915 s.4.

¹⁵⁹ Ibid. Refusjonsordning: Kommuner som lagret reserver av kvalitetssikret korn og mel skulle motta 30 øre for hvert hundrede kilo som overgikk minimumskravet på 10 kg pr. innbygger.

¹⁶⁰ St. med. nr. 12. 1915 s.4.

¹⁶¹ Medlemmer av Spesialkomiteen: Ordfører Carl Voitor Emanuel Geelmuyden, overrettssakfører Johan Hagelsteen, advokat Alfred Myhrstad, børskommissær Jørgen Blydt og kjøpmann I. E. Mowinckel.

¹⁶² Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:75.

tillit til institusjoner som bank- og pengevesen. Provianteringsrådet ville berolige og samtidig advare byens innbyggere. I pressemeldingen skrives det at det måtte være klart for alle ”at den som ved letsindig og egoistisk adfærd svækker tilliden til vore samfunnsbærende institusjoner (...) og at den, som ved negtelse av at ta vore udmerket fungerende pengesedler som fuldt gode betalingsmidler, gjør sig skyldig i en samfundsfarlig handling”¹⁶³. I en situasjon hvor panikken rådet byen var det viktig for rådet å forsøke å bevare tilliten til samfunnsbærende institusjoner som pengesystemet. Videre informerte Provianteringsrådet om at den påtok seg ansvaret for å sikre tilførselene av nødvendige varer til byen.¹⁶⁴ De påfølgende dagene var Provianteringsrådet i Bergen tidlig ute for å behandle problemer knyttet til boligmangel, arbeidsløshet, skjenkebevilling og bidrag de som var utkommandert til nøytralitetsvern. I et av sine første møter besluttet komiteen å nedsette en komité for å behandle bolig mangelen og en komité til å behandle problemer knyttet til en eventuell økning i arbeidsløsheten.¹⁶⁵

Fra første stund benyttet Bergen kommune sitt lokale handlingsrom til å iverksette tiltak på eget initiativ, samtidig som kommunen fulgte opp anbefalingene fra sentralt hold. I 1933 skriver Niels Fredrik Kolderup¹⁶⁶ i *Bergens Høireforening 1883-1933*¹⁶⁷, at kommunestyret i Bergen i utgangspunktet ikke ønsket å bære byrden med ansvaret for byens proviantering.¹⁶⁸ Videre skriver Kolderup at statens krishåndteringspolitikk¹⁶⁹ minnet mye om stats sosialisme, noe som også gjenspeilet seg i kommunalpolitikken.¹⁷⁰ Kolderup er tvetydig i sin fortolkning, da han hevder at kommunestyret ikke ønsket å sørge for byens proviantering samtidig som han hevder at kommunepolitikken, lik nasjonalpolitikken, kunne karakteriseres som stats sosialisme. Kolderup skriver uten referanser, men poengterer at kommunen ofte gikk i spissen for å ivareta ”de mange fellesinteresser som gjorde seg gjeldene”¹⁷¹. Den kommunale krisehåndteringen under krigen bør ses i sammenheng med den kommunale ekspansjonen, en

¹⁶³ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:99.

¹⁶⁴ Spesialkomiteen som ble nedsatt 4. august og utgjorde Bergen Provianteringsråd som bestod av ordfører Carl V. E. Geelmuyden (V), advokat Johan Hagelsteen(?), advokatfullmektig Myhrstad (Ap), børskommissær Jørgen Blydt (V) og kjøpmann I. E. Mowinckel (H). Provianteringsrådet fortsatte uforandret frem januar 1916.

¹⁶⁵ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:102.

¹⁶⁶ Sønn av Carl Fredrik Kolderup, ordfører i Bergen fra 1915 og senere stortingsrepresentant. Niels Fredrik Kolderup var fremtredende innen blant annet academia, militæret og lokalpolitikk i Bergen, samt vararepresentant på Stortinget etter andre verdenskrig.

¹⁶⁷ Boken ble utgitt i sammenheng med 50-års markeringen for Bergen Høireforening. Kolderup skildrer kommunepolitikken i Bergen i perioden 1883-1933. Boken er sterkt farget av Kolderups politiske ståsted.

¹⁶⁸ Kolderup 1933:151.

¹⁶⁹ Ibid. Kolderups formulering: ”De forhåndsregler som under en slik tid må treffes”.

¹⁷⁰ Ibid.:151.

¹⁷¹ Ibid.:150.

periode der de store bykommunene stadig påtok seg nye oppgaver og utvidet sin virksomhet kvantitativt og kvalitativt. Både den kommunale krisehåndteringen i Bergen og den statlige krisehåndteringen kan dermed karakteriseres som meget aktiv allerede fra august 1914 av. Uten å gå for mye inn i virksomheten til Provianteringsrådet i Bergen, som er tema for neste kapittel, vil jeg bruke eksempler fra Bergen til å følge opp problemer knyttet til provianteringsvirksomheten som fikk Regjeringen til å skifte kurs og legge til om til en ny provianteringspolitikk fra sommeren 1916 av.

2.3.3 Arbeidspresset i provianteringsrådene øker

Prisstigningen under krigen gikk under betegnelsen dyrtid. Dyrtid er en økonomisk tilstand der etterspørsel overstiger tilbud og som dermed fører til inflasjon. Fra 1915 opplevde man i Norge, som i mange andre land, en sterk og vedvarende prisstigning. Konsumprisindeksen (se *vedlegg nr.2*) økte til det tredobbelte frem til 1920. Ifølge Øksendal og Værholm var Norge det nøytrale landet som opplevde kraftigst inflasjon under krigen.¹⁷² Norges utadvendte økonomi, sårbare jordbruksklima og spredte demografi gjorde befolkningen avhengig av varetilgangen og særlig utsatt for prisstigningen. Ifølge straffeloven fra 1902 var det dessuten en forbrytelse å bidra til ulovlig prisstigning. I straffelovens paragraf 158 fra 1902, “*Forvoldelse af hungersnød og dyrtid*”, står det:

“Den, som ved brud paa overtagne forpligtelser eller ved udspredelse af falske efterretninger bevirker, at der voldes hungersnød eller dyrtid paa livsfornødenheder, eller som medvirker hertil, straffes med fængsel indtil 8 aar.”¹⁷³

Til sammenligning var strafferammen for “*Den, som forvolder en andens død, eller medvirker dertil, (...) fængsel i minst 6 aar*”¹⁷⁴. Med direkte tilskudd til kommunene skulle Regjeringen demme opp for prisøkningen. 7. juni 1916 ble det bestemt i Stortinget at det kvartalsvis skulle utbetales to kroner per innbygger til kommunestyrene.¹⁷⁵ Samtidig ble det oppfordret til at kommunestyrene skulle yte samme bidrag som staten i tiltak mot dyrtiden. Dette var altså tilskudd med føring. I tillegg kunne statens bidrag til kommunestyrene ikke brukes til administrasjonsutgifter eller til kommunal virksomhet. Provianteringsrådene fikk i oppgave å utarbeide forslag til best mulig utnyttelse av midlene.¹⁷⁶ Slike statlige tiltak vitner om en høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon. Staten benyttet seg av de kommunale

¹⁷² Øksendal og Værholm 2008:3.

¹⁷³ Hagerup 1916:177. Straffeloven fra 1902. Kapittel 14. paragraf 158.

¹⁷⁴ Ibid. Kapittel 22. Paragraf 233.

¹⁷⁵ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:112.

¹⁷⁶ Ibid.:113.

provianteringsrådene til å utføre statlige oppgaver. Men som vi skal se benyttet også Bergen kommune Provianteringsrådet til å utføre kommunale oppgaver.

Bergen kommune hadde ved et formannskapsmøte 10. mai 1916 gjort det klart at kommunen selv måtte yte mer for å lette dyrtiden for vanskeligstilte. Formannskapet foreslo da at kommunen skulle gi bidrag for å redusere prisene på blant annet kjøtt, melk, brød og brensel.¹⁷⁷ Dyrtidsordninger som utdeling av rabattkort til befolkningen ble iverksatt fra sommeren 1916, behovsprøvingen ble utregnet på grunnlag av skatteklasse og antall personer i husstanden.¹⁷⁸ Arbeidsmengden til provianteringsrådene økte gradvis. Statlige og kommunale dyrtidsordninger var et av flere krisetiltak som var med på å øke Provianteringsrådets arbeidsmengde. 18.mai 1916 sendte Provianteringsrådet i Bergen et brev til formannskapet i Bergen kommune med en henstilling om å utvide Provianteringsrådet fra fem til ni personer.¹⁷⁹ Antallet journalførte saker frem mai 1916 utgjorde over det dobbelte av hele 1915 og Provianteringsrådet klarte ikke å gjennomføre den stadig ekspanderende virksomheten.¹⁸⁰ Utdrag fra brevet fra Provianteringsrådet til formannskapet illustrerer dette:

”(...) Dyrtiden er stadig blitt verre. Som følge av herav er statsforanstaltningene blitt flere og flere, og da Statens provianteringskommisjon som mellemeledd overfor det forbrukende publikum benytter provianteringsraadene, er disses arbeidsmengde blitt væsentlig øket, samtidig som raadet er blitt stillet overfor oppgaver, som dets organisasjon ikke egentlig var beregnet paa (...) Ved siden herav kommer de rent kommunale foranstaltninger.”¹⁸¹

Det økende arbeidspresset kom fra to kanter. Provianteringsrådet var bindeledd mellom Provianteringskommisjonen og forbrukerne samtidig som det også var bindeledd mellom kommunen og forbrukerne. Proporsjonalt med den ekspanderende virksomheten steg den økonomiske risikoen. Statsminister Knudsen erklærte overfor Stortinget sommeren 1915 at Regjeringen ikke hadde til hensikt å pålegge kommunene større risiko enn de selv var villige til å ta.¹⁸² Derfor hadde Regjeringens kommunale provianteringspolitikk helt siden krigens første dager basert seg på en frivillighetslinje overfor kommunene. Knudsen var meget kritisk til å måtte lovregulere den kommunale provianteringsvirksomheten: *”det ligger saa fjernt fra den praksis, som hittil har været befulgt av Regjeringen, (...) at forlange i lovs form, at et skal*

¹⁷⁷ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:84.

¹⁷⁸ Ibid.:139-140.

¹⁷⁹ Dyrtidskomiteen utgjorde et utvidet provianteringsråd. Provianteringsrådet vil fortsatt bli brukt som betegnelse. Betegnelsen Dyrtidskomiteen blir sjelden benyttet i kildene.

¹⁸⁰ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:77.

¹⁸¹ Ibid.:76.

¹⁸² Forhandlinger i Odelstinget (nr. 286). 1915 s. 2283.

forelægges Stortinget. Det bunder i en avgjort mistillid mot Regjeringen, som vi selyfølgelig ikke kan ta imot.”¹⁸³ Det kan synes som om at Knudsen oppfattet en eventuell lovregulering som om at Stortinget da ville få mer innflytelse over krisehåndteringspolitikken på bekostning av Regjeringens handlingsrom. Hvorvidt dette var et av Knudsens motiver fremgår ikke av kildene. Etter hvert som krigen viste seg å bli langvarig og forsyningsproblemene stadig ble forverret, måtte imidlertid Regjeringen vurdere mer omfattende inngrep i flere samfunnssektorer som nødvendigvis krevde regulering i lovs form, også overfor kommunene.

2.3.4 Innføring av statlig importmonopol

Landbruksdepartementets innstilling av 19. juli 1915, med statsminister Gunnar Knudsen i spissen, foreslo omfattende endringer i statens rolle overfor privat sektor. I denne innstillingen ber Landbruksdepartementet Stortinget om å gi enerett til staten for import av korn og mel.¹⁸⁴ Av frykt for fallende konjunkturer er importørene tilbakeholdne og kjøper kun det som er nødvendig for å holde bedriften i gang, heter det i innstillingen.¹⁸⁵ Bakgrunnen for denne innstillingen var et forslag til Regjeringen fra odelstingspresident Johan Ludwig Mowinckel¹⁸⁶. Mowinckel anbefalte Regjeringen om å fremsette en proposisjon om å overlate all import av mel og korn til staten gjennom Provianteringskommisjonen. Med hensyn til landets forsyning mente Mowinckel at det var for risikabelt å overlate ansvaret for landets forsyning til private aktører. Ifølge Mowinckel ville man da kunne regulere prisene uten at det gikk ut over det private næringsliv og at innkjøpene ble billigere enn dersom private importører stod for dem.¹⁸⁷ Keilhau antyder at det var Mowinckels opptreden som fikk Regjeringen til å endre holdning i monopolspørsmålet.¹⁸⁸

I en stortingsdebatt 16. august 1915 diskuterte man hvorvidt et statsmonopol på import og omsetning ville være den riktige løsningen for å sikre landets tilførsel av korn og mel. Statsminister Gunnar Knudsen hevdet at den største fordelene ved et statsmonopol var at man da kunne opprettholde stabile priser. Knudsen argumenterte på at forbrukerne alltid ville tape på variable priser, da *”mellemmændene tar altid profitten av opadgaaende priser; men de*

¹⁸³ Ibid..

¹⁸⁴ St. prp. nr. 129. 1915 s.1.

¹⁸⁵ Ibid.:3.

¹⁸⁶ Johan Ludwig Mowinckel var skipsreder, leder for Bergens Venstreforening, ordfører i Bergen mellom 1902-1906 og 1911-1913, Venstres parlamentariske leder i fire perioder, stortingspresident 1916-1918, handelsminister 1921-1922, utenriksminister 1922-1923, statsminister og utenriksminister i periodene 1924-1926, 1928-1931 og 1933-1935.

¹⁸⁷ Keilhau 1927:92.

¹⁸⁸ Ibid.:90-93. Regjeringen hadde tidligere gått inn for et glidetollsystem som sikret produsentene en minstepris, slik at frykten for eventuelle prisfall i tilfelle krigen tok slutt ikke førte til fall i produksjon.

sørger for mest mulig at undgaa tapene ved fallende priser”¹⁸⁹ Kjøpmannstanden hadde ytret frykt for at et statsmonopol ville ruinere virksomheten til både importørene, møllerne og grossistene.¹⁹⁰

Forslaget ble møtt med skepsis i Stortinget, men gikk igjennom ved Regjeringens fullmaktsrett. Arbeiderpartirepresentant Carl Emil Christian Bonnevie¹⁹¹, hevdet proposisjonen fremstod som en “*sosialistisk fanfare*”.¹⁹² Et statlig monopol ville ikke første rekke tjene forbrukerne eller korndyrkerne, men derimot statskassens interesser. Bonnevie siterte fritt fra Falbe Hansens *Finansvitenskap*, der statsmonopol blir omtalt som et ledd i militarismens tjeneste: “*det store finansmiddel, som skal hjelpe staterne til de enorme pengesummer, som baade rustningerne og de sociale reformer koster*”.¹⁹³ Bonnevie fryktet at Regjeringen ville utnytte situasjonen til å øke inntektsgrunnlaget til staten på bekostning av innbyggerne. Knudsen på sin side hevdet at eventuelle overskudd av statsmonopolet skulle avsettes i et fond som skulle stilles til disposisjon for Stortinget. Dette var altså ikke snakk om en ekstra skattlegging av befolkningen, ifølge Knudsen.¹⁹⁴ På tross av at deler av Stortinget var motstandere av monopollovgivningen fikk Regjeringen gjennomslag.

Hva bunnet motstanden i og hva fryktet man? Francis Sejersted forklarer bakgrunnen for 1920-tallets paripolitikk ved å hevde at aktørene handlet ut i fra en forståelse om at gullstandarden var en viktig del av den konstituerte samfunnskontrakt i en liberal stat.¹⁹⁵ Krisetiltak som suspensjon av gullinnvekslingen og innføringen av statsmonopol bryter med grunnleggende liberalistiske prinsipper. Var Regjeringen i ferd med å bryte samfunnskontrakten mellom stat og individ? Utviklingen av liberale, demokratiske rettsstater hadde mye av sitt tankegods fra opplysningsfilosofene Jean-Jacques Rousseau¹⁹⁶ og John Locke¹⁹⁷ som blant annet hevdet at individets frihet og samfunnets orden best kunne beskyttes av en statsautoritet som sikret retten til liv, frihet fra tyranni og retten til eiendom. Liberalismens idealer forutsatte en passiv og tilbakeholden statsmakt og hadde en sentral plass i utviklingen av den norske Grunnloven og den norske statstradisjonen. Krisepolitikken under første verdenskrig brøt med mange grunnleggende liberalistiske

¹⁸⁹ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 286). 1915 s. 2281.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Representant for Bød og Narvik.

¹⁹² Forhandlinger i Odelstinget (nr. 286). 1915 s. 2287.

¹⁹³ Ibid.:2288.

¹⁹⁴ Ibid.:2282.

¹⁹⁵ Sejersted 1973.

¹⁹⁶ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778): *Du contrat social* (1762).

¹⁹⁷ John Locke (1632-1704): *Second Treatise on Government* (1689).

prinsipper. Skepsisen var heller ikke uberettiget tatt i betrakning Hirsch forklaring på nazistenes effektive statsapparat på bakgrunn av organisasjonsformer med statlig kontroll utviklet i Tyskland under første verdenskrig og hvordan bolsjevikene videreutviklet en krigsøkonomi til en planøkonomi i Sovjet.¹⁹⁸ Krisehåndteringspolitikken åpnet for grunnleggende ideologiske spørsmål som utfordret legitimiteten til Regjeringens ekspansjonsvillige politikk. Frykten for denne type politikk bunnet i hvilke implikasjoner økt statlig kontroll og regulering kunne medføre.

Resultatet ble likevel at Stortinget vedtok lov av 20. august 1915 som åpnet for kongen å inntil videre treffe bestemmelser om landets forsyning med fortrinnsvis matvarer, brensel, fôr og gjødsel. Loven åpnet dessuten for at Regjeringen når som helst kunne endre eller utvide bestemmelser angående statlig importmonopol, kommuners anskaffelse og lagring av gitte varer, hvordan varens skulle utnyttes og åpnet samtidig for statlig ekspropriasjonsrett av eiendom, skip, maskiner og varer.¹⁹⁹ Loven gav staten monopol på import av en rekke varer. Med hjemmel i denne loven ble statsmonopolet gradvis utvidet til å gjelde fôrstoffer, koks, kull, cinders og sukker. Flere konsekvenser av denne loven var at staten eksproprieterte Norges største mølle, Vaksdal mølle, opprettet et statlig rederi og satt inn egne skip i kullforsyningen og drev dessuten med hvalfangst for å sikre tilgangen på fett. Lovendringene i 1915 gav Regjeringen vide fullmakter. Regjeringen kunne når som helst iverksette og utvide bestemmelser som gav staten stadig mer makt og innflytelse over en stadig større del av samfunnet.

Ved en lov fra 1917 fikk kongen fullmakt til å opprette omsetningsmonopol i tillegg til importmonopol, forby fremstilling av visse varer, pålegge gårdsbruk å fremstille visse varer, ekspropriasjonsrett på eiendom, skip, maskiner, løvsøre, elektrisk kraft og elektrisitetsanlegg.²⁰⁰ Loven av 20. august 1915 var typisk for kriselovgivningen etter som loven gav Regjeringen fullmakt til når som helst å åpne for nye bestemmelser i provianteringspolitikken. Loven gav også Regjeringen fullmakt til å regulere den kommunale krisehåndteringen med påbud som kan karakteriseres som en form for direktestyring som innebærer en høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon. Dette kan best illustreres ved et eksempel: Den 25. april 1917 mottok Provanteringsrådet i Bergen en meddelelse fra Provanteringsdepartementet hvor der stod:

¹⁹⁸ Hirsch 1943:2,8.

¹⁹⁹ St. med. nr. 7. 1916:141-142.

²⁰⁰ Hodne og Grytten 2002:78.

“I medhold av § 1 b i lov av 20 august 1915 (...) I henhold hertil paalægges det herved enhver kommune som pligt at sørge for, at der anskaffes og lagres poteter tilstrækkelig for befolkningens behov i forbrugsåret 1917-1918. Det henstilles til alle kommuner, som trænger tilførsel av poteter fra andre kommuner, straks at bestille friske matpoteter i sædvanlig sortering til levering i størst mulig utstrækning (...)”²⁰¹

Regjeringens påbud angående potetlagringen førte til at Bergen kommune måtte bygge lagre og potetkjellere som fra 1917-1920 kostet kommunen anslagsvis 1 146 353 kroner.²⁰² I tillegg måtte Provianteringsrådet til enhver tid ha en beholdning som skulle dekke befolkningens behov i opptil ett år.²⁰³

2.4 Nasjonal samordning av provianteringsvirksomheten

Utgangspunktet for krisehåndteringen var at der manglet et organisasjonsapparat til å fange opp utfordringene, derfor måtte man improvisere og ikke minst mobilisere de institusjonelle ressursene man hadde, i tillegg til å utvikle nye. Landbruksdepartementets aktive rolle i august 1914 er et eksempel på det første og opprettelsen av Provianteringskommisjonen er et eksempel på det andre. I en slik sammenheng blir den kommunale krisehåndteringen en kombinasjon av disse to tilnærmingene. Som eksisterende institusjonelle ressurser hadde man kommunene som utgangspunkt for å utvikle nye organisasjoner i møtet med de nye utfordringene.

Frem til sommeren 1916, var provianteringsvirksomheten basert på en frivillighetslinje. Den nevnte loven av 20. august 1915 åpnet derimot for at Regjeringen kunne direktestyre kommunene. Men ville Regjeringen benytte seg av loven? Knudsen viste til kommunenes lojalitet og hevdet at et lovpåbud ikke var nødvendig.²⁰⁴ Ifølge Knudsen ville et lovpåbud være overflødig dersom kommunene hadde ”*nogensomhelst*” tillit til den sittende regjering. Knudsen regnet med at kommunene følge regjeringens anbefalinger uten at Regjeringen måtte bruke tvangsmidler. Høyresiden i stortingssalen mente at det var på høy tid at provianteringsvirksomheten ble underlagt lovregulerte former. Knudsen på sin side mente at en slik holdning bunnet ut i en mistillit til Regjeringen som ikke kunne aksepteres.²⁰⁵ Som

²⁰¹ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:221

²⁰² Ibid.:234

²⁰³ Tapene som Provianteringsrådet hadde på potetomsetningen vil bli behandlet i kapittel 4 i forbindelse med krisehåndterings økonomiske konsekvenser.

²⁰⁴ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 286). 1915 s. 2283

²⁰⁵ Ibid.: 2282. Knudsen var for øvrig kjent for å ikke nøle med å stille kabinettsspørsmål overfor Stortinget for å presse gjennom saker.

tidligere nevnt hadde Regjeringen og først og fremst statsminister Knudsen tillit til kommunenes handlekraft og Provianteringskommisjonen var eksplisitt på dette punkt fra 1914 av, da den mente at da forholdene i landet var såpass forskjellige, ville den være tilbakeholden med å pålegge autonome retningslinjer og regelverk.²⁰⁶ Imidlertid ble krigen mer langvarig enn først antatt og Regjeringen fikk snart svar på om deres tillit til kommunenes handlekraft hadde vært berettiget.

2.4.1 Manglende regelverk og udefinerte retningslinjer

Bergen kommune handlet som nevnt raskt og fikk opprettet en spesialkomite på eget initiativ og fulgte Regjeringen og Provianteringskommisjonens oppfordring til å opprette et provianteringsråd. I de fleste kommuner ble det opprettet tilsvarende provianteringsråd i tråd med Regjeringens oppfordring.²⁰⁷ Manglende påbud og retningslinjer førte derimot til at gjennomføringen av den kommunale provianteringsvirksomheten ble svært variert og ofte mindre eller veldig lite tilfredsstillende. Kommunenes lojalitet som Knudsen hadde forespeilet hadde enten sviktet eller kanskje ikke var tilstrekkelig. En mer plausibel forklaring kan være at der i de fleste kommuner, bortsett fra bykommunene, var ingen administrativt ansatte og dermed heller ingen til å ta seg av dette arbeidet. John Peter Collett skriver i sin hovedfagsoppgave, *Kommunalt selvstyre i Grue 1837-1987*, at provianteringsarbeidet sprenget rammene for kommunens arbeidsfordeling og ansettelsesforhold.²⁰⁸ Selv om Provianteringsrådet i Grue kommune ble nedlagt i 1920 satt virksomheten institusjonelle spor i kommuneorganisasjonen. Den etterlot seg en lønnet administrasjon som sammen med valgte tillitsmenn utførte den daglige driften av kommunen. Forutsetningene for å utføre arbeidet med provianteringsvirksomheten var nok ikke i alle tilfeller tilstedeværende rundt om i kommune-Norge

2.4.2 Forskrifter for kommunale provianteringsråd

Stortinget vedtok enstemmig 25. juli 1916 enstemmig Knudsens forslag om et eget provianteringsdepartement. Oddmund Vik²⁰⁹ ble utnevnt til minister. Departementet ble

²⁰⁶ St. med. nr 12. 1915:65.

²⁰⁷ Ibid.:4.

²⁰⁸ Collett 1987:38. Etter hvert som den kommunale virksomheten ble mer omfattende økte arbeidspresset på de tillitsvalgte meget betydelig. Først ble Provianteringsrådets formann betalt for å stå for arbeidet, så ble kommunen pålagt av staten å ansette egen regnskapsfører og de siste krigsårene måtte det i tillegg ansettes flere funksjonærer på heltid for gjennomføre arbeidet.

²⁰⁹ Oddmund Vik ble en omdiskutert provianteringsminister som stod overfor store oppgaver. Keilhau forklarer at Viks lave popularitet var grunnet hans motvillighet til å iverksette rasjonerings tiltak. Prisstigning og

opprettet og overtok den inflaterte virksomheten til Provianteringskommisjonen 26. august 1916. Først 14. september ble Provianteringskommisjonen opphevet men da til fordel for en rådgivende kommisjon ved samme navn.²¹⁰ Opprettelsen av departementet markerer ikke kun en institusjonalisering av krisehåndteringen, men også en politisering. Opprettelsen markerer også at krisetiltakene ikke lenger ble ansett som midlertidige eller *ad-hoc*. På Samme dag som departementet ble opprettet ble *forskrifter for kommunale provianteringsråd*²¹¹ vedtatt ved kongelig resolusjon, et vedtak som medførte en nasjonal samordning av den lokale provianteringsvirksomheten. Forskriftene skulle kvalitetssikre arbeidet med provianteringen og la til grunn retningslinjer for den kommunale provianteringsvirksomheten som alle kommuner ble påbudt å følge ved lov.

Forskriftene inneholdt fem lovkapitler som gir inngående retningslinjer knyttet til virksomheten; Om kommunale provianteringsråd; Om rådenes organisasjon; Om rådenes virksomhet; Om rådenes kontrollnemnd; Om rådenes finansiering. Forskriftene bygger videre på *Lov av 26. juli* samme år, *Om kommunale provianteringsråd*, som gav kommunene et betydelig ansvar gjennom påbud om å sørge for tilførsler, reservelagre, omsetning og rettferdig fordeling av nødvendige forbruksvarer, men som er mindre utfyllende med henhold til prosedyrer for hvordan arbeidet skulle gjennomføres. Forskriftene begrenset kommunenes lokale handlingsrom ved at de reduserte mulighetene for lokale tilpassninger og lokale initiativ samtidig som forskriftene pålegger kommunene å utføre fast definerte arbeidsoppgaver. Forskriftene var et klart brudd med Regjeringens frivillighetslinje og dens tillit til at kommunene selv kunne utforme et best mulig organisasjonsapparat. Lovreguleringen medførte økonomiske forpliktelser økt risioko for kommunene. En kort gjennomgang av forskriftene gir et rimelig klart bilde av hvordan virksomheten skulle foregå og hva som krevdes av kommunene. Rent empirisk er disse forskriftene av høy betydning for prosjektets neste kapittel, da disse forskriftene fungerte som premissleverandører for den kommunale provianteringsvirksomheten.

matmangel førte til store demonstrasjoner i Kristiania med, noen med bannere der det stod "Væk med Oddmund". Kilde: Store norske leksikon.

²¹⁰ Keilhau 1927:236.

²¹¹ St. med. nr 4. 1917:13.

Om kommunale provianteringsråd

Et provianteringsråd skulle ha minst tre medlemmer, med en mest mulig allsidig sammensetning, deriblant minst en kvinne.²¹² Hvorfor det skulle velges inn minst en kvinne har jeg ikke funnet et klart svar på. Det kan tenkes at årsaken var et tidlig eksempel på kjønnskvotering.²¹³ Det var kun personer som stilte til kommunale valg som kunne sitte i provianteringsrådet. Utvelgingen skulle gjøres av bystyret eller formannskapet med hyppighet på ett år. Dersom en hadde gjort tjeneste i to sammenhengende år kunne en bli fritatt for neste valg.²¹⁴ Det var altså en plikt å sitte som medlem dersom en ble innvalgt. Dette forklarer hvorfor man tok utgangspunktet i de som stilte til kommunale valg. Med det omfattende arbeidet provianteringsvirksomheten medførte, ville det være vanskelig å finne et bedre grunnlag for en slik (i utgangspunktet) ulønnet tjeneste enn gjennom listene til de kommunale valgene. Dessuten var dette hensiktsmessig da i prinsippet alle som stilte til kommunale valg også måtte innfinne seg med å bli valgt inn til provianteringsrådet.

Om rådenes organisasjon

Kommunen fikk anledning til å opprette andre organisasjoner tilknyttet provianteringsvirksomheten dersom dette syntes hensiktsmessig eller nødvendig.²¹⁵ En slik paragraf åpnet for lokal handlefrihet, men da kun i positiv forstand. Kommunene kunne selv utvide, men ikke begrense virksomheten. Dette gjaldt dersom belastningen på enkelte områder var for stor til at et enslig provianteringsråd kunne tåle arbeidsbyrden. Da kunne kommune selv tilpasse et organisasjonsapparat som var mest mulig tilpasset kommunens behov, der organisasjoner med spesifikke arbeidsoppgaver sorterte under provianteringsrådet. Kommunene ble pålagt å ansette en lønnet regnskapsfører, grunnet de ”*betraktelige*”²¹⁶ beløp som skulle forvaltes.²¹⁷ I tillegg ble det gitt incentiver til å ansette funksjonærer etter behov, som for eksempel lagersjefer og sekretærer. Detaljerte direksjoner ble gitt angående møtevirksomheten og hvordan den skulle foregå. Hvert møte skulle protokollføres av politiet hvor hyppigheten skulle reguleres etter behov, dog ikke mindre enn en gang hvert kvartal.²¹⁸

²¹² St. med. nr 4. 1919.17-18. Dessuten: ”(...) *Kvinner må velges til varamenn for rådenes kvinnelige medlemmer*”.

²¹³ Alle kvinner fikk stemmerett og valgbarhet til kommunevalgene allerede i 1907. I ”*Streiftog gjennom Bergen Venstre i 100 år 1883-1983*” kan man lese at Bergen Venstreforening opererte med en kvoteordning helt fra 1907 for å sikre kvinner plass på valglistene.

²¹⁴ St. med. nr 4. 1919:14.

²¹⁵ *Ibid.*:15.

²¹⁶ *Ibid.*:18.

²¹⁷ *Ibid.*:18.

²¹⁸ *Ibid.*:15.

Om rådenes virksomhet

Provianteringskommisjonen hadde i august 1914 overlatt organiseringen av virksomheten til lokale myndigheter, slik at rådenes virksomhet skulle fungere mest mulig hensiktsmessig.²¹⁹ I de nye forskriftene understrekes det at rådene først og fremst skulle bistå sentrale myndigheter med gjennomføringen av krisehåndteringen. I denne sammenheng ble provianteringsrådene bedt om å holde seg nøye oppdatert på alt som kunne være av interesse i forhold til nasjonal eller lokal forsyning.²²⁰ Rådene ble påbudt å overta innkjøp og omsetning av alle varer som Provianteringsdepartementet måtte forlange. Rådene skulle dessuten sørge for at prisene og beholdningene ble kjent over hele distriktet.²²¹

Om rådenes kontrollnemnd

En kontrollnemnd skulle velges i hver kommune av kommunestyret. Den fikk ansvaret for å følge opp at de nye lover og regler ble overholdt, særlig med tanke på prisbestemmelsene.²²² Medlemmene av denne skulle velges blant personer med innsikt i de forskjellige bransjene som dagligvare, fetevare, tekstil- og skotøy, landbruksprodukter og fisk, metallproduksjon og elektriske artikler, jern og stålvarer. Kontrollnemnden hadde ikke politimyndighet, men skulle rapportere til politiet.²²³

Om rådenes finansiering

Provianteringsrådenes utgifter til vareomsetningen skulle dekkes av overskuddet eller ved direkte tilskudd fra kommunen. Øvrige utgifter skulle deles mellom kommune og stat, henholdsvis fordelt på én og to tredjedeler. Da med forbehold om at staten kun betaler bidrag til de råd som hadde utført sitt arbeid på en tilfredsstillende måte.²²⁴ Dersom Provianteringsrådet ikke hadde midler nok til å følge opp virksomheten, skulle kommunen gi rådene forskudd.²²⁵ I beretningen fra Provianteringskommisjonen til Stortinget i 1915 artikuleres det at *”staten overmaade store utlæg paa andre omraader til de ekstraordinære forholdsregler, som krigen hadde nødvendiggjort. Det var derfor naturligt at byrden med kornforsyningen blev fordelt ut over det hele land paa den maate, at kommunerne overtok*

²¹⁹ St. med. nr 12. 1915:17.

²²⁰ St. med. nr 4. 1919:15.

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.:16.

²²³ Ibid.:19.

²²⁴ Ibid.:17.

²²⁵ Ibid.

*lagringsutgiftene.*²²⁶ I prinsippet var hensikten at rådene skulle gå med overskudd. Samtidig er Regjeringen bevisst på at dette er en økonomisk byrde og utsatte dermed kommunene for en høy risiko for økonomisk tap. Regjeringen påla kommunene å gå til innkjøp, lagring og distribuering av varer med påbud om lavest mulige priser i en urolig krisetid. Var dette en politikk som var dømt til å mislykkes? I så tilfelle, på hvem sin bekostning?

2.4.3 Prisregulering og kommunal handel

I 1916 økte statens næringsdrift samtidig som staten foretok en serie av inngrep i den private forretningsdrift.²²⁷ Av disse inngrepene tillegger Keilhau offentlig prisregulering størst betydning. Straks etter at Oddmund Vik hadde tiltrådt sin stilling i Provianteringsdepartementet, overførte han bemyndigelsen av fastsettelsen av maksimalpriser til de kommunale provianteringsrådene, en oppgave som tidligere hadde blitt utført sentralt av Provianteringskommisjonen. Begrunnelsen var et ønske om lokale hensyn da tilbud og etterspørsel av forskjellige varer divergerte rundt om i landet.²²⁸

I medhold i lov av 26. august 1916 ble det bestemt at alle råd skulle fastsette maksimalpriser for salg av brensel, menneskeføde og dyrefôr. Prisene skulle i første omgang fastsettes ved det beløpet varen hadde kostet i tidsrommet mellom 19. og 26. august 1916.²²⁹ Prisene kunne reguleres fortløpende med amtmannens godkjenning. Prisreguleringen gjaldt bare varer av norsk opprinnelse og det var opp til Provianteringsdepartementet å definere hvilke varer som var av norsk opprinnelse.²³⁰ Formålet med den lokale prisreguleringen var å sikre befolkningens behov gjennom å forhindre inflasjon. Prisene skulle derimot ikke settes så lave at det hemmet tilførselen til distriktet.²³¹ Med over 800 kommunale provianteringsråd som opererte i henhold til ulike prinsipper, søkte enkelte provianteringsråd å begrense selgernes fortjeneste mest mulig, mens andre satt høye priser for å lokke varer til distriktet.²³² Ordningen ble derfor endret for at man skulle tilrettelegge for mest mulig ensrettede priser for nærliggende distrikter.

8. desember 1916 ble det derfor utarbeidet en ny kongelig resolusjon hvor det ble bestemt at prisreguleringen skulle foregå amtvis. Bortsett fra Kristiania og Bergen skulle det i hvert amt

²²⁶ Ibid.:59.

²²⁷ Keilhau 1927:270.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ St. med. nr 7. 1917:12.

²³⁰ Ibid.:12-13.

²³¹ Ibid.:14.

²³² Keilhau 1927:271.

opprettet et prisreguleringsråd på ni personer med amtmannen som formann. For Bergens vedkommende skulle et prisreguleringsråd bestå av 11 medlemmer med Stiftamtmanden i Bergen som formann, amtstinget i Søndre Bergenshus amt skulle velge tre medlemmer og amtstinget i Nordre Bergenshus skulle velge to og de siste fem skulle velges av Provianderingsrådet.²³³ 4. januar 1917 ble Bergens Prisreguleringsråd nedsatt.²³⁴ Amtsreguleringsrådet skulle fastsette engrosprisene, mens provianderingsrådene skulle fortsette å fastsette detaljprisene.

Amtmannens rolle i provianderingen kan beskrives som en koordinator og som et bindeledd mellom statlige og kommunale myndigheter. I et rundskriv til fra landbruksdepartementet 29. oktober 1914 ble amtmenn oppfordret til å bistå kommunene med innkjøp av korn og mel og etableringen av reservelagre.²³⁵ Amtmannen skulle også rapportere til landbruksdepartementet *“om den ordning kommunerne træffer”*²³⁶. 7. september 1916 ble det etter oppfordring fra Provianderingsdepartementet opprettet et amtsprovianderingsstyre for Søndre Bergenshus.²³⁷ Amtsprovianderingsrådene skulle fungere som en fellesorganisasjon. Hensikten var at Provianderingsdepartementet skulle kommunisere med provianderingsrådene gjennom amtsprovianderingsstyrene. Formannen av amtsprovianderingsstyret fikk i mandat å være *“den direkte ledelse av og ansvar for de foranstaltninger, som maatte træffes, for at forsyne distrikterne med fornødenhetsartikler og fordelingen av disse”*²³⁸.

Amtsprovianderingsstyret vil ikke bli gitt særlig plass i prosjektets videre analyse. Foruten at styret først og fremst var en rent byråkratisk organisasjon, så var det stort sett de mindre kommunene uten store ressurser til provianderingsvirksomheten som benyttet seg av bistand derfra. Styret utgjorde likevel en viktig funksjon i prisreguleringen og som videreformidler av varer fra statlige eller private og ut til distriktene. I Søndre Bergenshus amtstingsforhandlinger for 1917 uttrykker amtsprovianderingsstyrets kontorsjef, lensmann Warhuus, at det har vært vanskelig å få mange av de mindre kommunene til å sette av ressurser til provianderingen. Warhuus' sitat gir et godt bilde av amtsrådenes funksjon:

²³³ St. med. nr 7. 1917:15.

²³⁴ Medlemmene som ble valgt var kjøpmann Jacob Magnus (H), overlærer Kristian Ludwig Hopp (Ap), bestyrer Aksel Øfstegaard (ukjent parti), kjøpmann John H. Alvær (ukjent parti) og kjøpmann M. Mjelde. Varamenn: Kjøpmann Karl Nilsen, Slagterborger M. Monstad, Kjøpmann Hjalmar Berle, frk. Henriette Wencke Nissen og kjøpmann Adolf Skagen.

²³⁵ Søndre Bergenshus amtstingsforhandlinger 1914:646.

²³⁶ Ibid.:647.

²³⁷ Medlemmer av Søndre Bergenshus amtsprovianderingsstyre: Stiftamtmand Hroar Olsen, disponent Haarberg og gårdbruker steffen Sælen.

²³⁸ Søndre Bergenshus amtstingsforhandlinger 1917:296.

“Provisianeringsstyret har gjentagne gange rettet henvendelse til herrederne om at bevilge de nødvendige pengemidler til bruk for provianteringsraadene. Men der er fremdeles ordførere og provianteringsraad som er av den mening, at der er provianteringsstyret som skal sørge for, at bygderne har nok av matvarer. Dette er feilagtig. Styret har imidlertid været raadene behjælpelig (...)”²³⁹

Prisreguleringen ble altså koordinert gjennom både sentrale, regionale og lokale myndigheter. Et annet viktig aspekt med den kommunale krisehåndteringen var handelsvirksomheten. Sentrale myndigheter tilrettela for at kommunale myndigheter kunne drive direktesalg til forbrukerne. I utgangspunktet var dette ulovlig grunnet en handelslov fra 1907 som forbød offentlige utsalg. Provisianeringskommisjonen fant en måte å omgå loven, nemlig ved å hevde at kommunenes omsetning fra deres reservelagre ikke inngikk under handelslovens bestemmelser, fordi varene ikke var innkjøpt med den hensikt å drive handel. Selv om man var bevisst på at varene en gang skulle kunne omsettes var dette med sikte på å rulere på reservelagrene eller å fordele dem rimeligst mulig.²⁴⁰ I første omgang var det snakk om saltet kjøtt, dyrefôr, gjødsel og diverse typer brensel.²⁴¹ Etter lov av 17. august 1915 kunne kongen bestemme ”at nærmere angivne slags varer av stat eller kommune kan sælges uten hinder av de i lov om handelsnæring av 16.juli 1907” som forbød offentlig handel av nødvendighetsvarer for å sikre et åpent, konkurransedyktig marked.²⁴² Denne loven åpnet for å drive med kommunal handel for å sikre tilførselen og for å unngå panikkpriser på nødvendige forbruksvarer. Loven medførte at kommunene selv kunne bestemme om man ville benytte det lokale handlingsrommet i krisehåndteringen.

2.5 Oppsummering

2.5.1 Høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon

Hovlands påstand om at Regjeringen lempet administrasjonsbyrdene over på kommunene er en rimelig tolkning av Regjeringens provianteringspolitikk. Virksomheten krevde en omfattende administrasjons- og organisasjonsutbygging mellom forvaltningsnivåene og da spesielt på kommunalt nivå. Virksomheten karakteriseres av en høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon da kommunikasjon, koordinering og delegering av oppgaver og ansvar førte til at avstanden mellom stat og kommune ble mindre, samtidig som den

²³⁹ Ibid.:834.

²⁴⁰ St. med. nr. 7. 1916:138.

²⁴¹ Ibid.:139.

²⁴² Ibid.

kommunale virksomheten ble utvidet i såpass stor grad at mange kommuner ikke klarte å gjennomføre arbeidet på en hensiktsmessig måte. I 1916 ble det klart at kommunenes provianteringsvirksomhet ikke tilfredstilte de forventninger som Regjeringen hadde forespeilet. Knudsen gikk langt i å stole på kommunenes *"lojalitet"*, men sommeren 1916 endret Regjeringen ståsted og gjennomførte en nasjonal samordning av provianteringsvirksomheten. Samordningen sensommeren 1916 markerer en intensivering i forhold til den nasjonale forvaltningsintegrasjonen. Lovregulering av den kommunale provianteringsvirksomheten påla kommunene en betydelig økonomisk risiko.

Lovreguleringen av provianteringsvirksomheten må dessuten ses i sammenheng med at krigen ble mer langvarig enn først antatt. Provisjonskommisjonen ble utvidet og fikk status som eget departement, en formalisering som markerer en ytterligere institusjonalisering av provianteringsvirksomheten. Midlertidige kriseorganisasjoner som skulle løse spesifikke problemer knyttet til provianteringsvirksomheten ble omgjort til permanente organer som skulle behandle mer langsiktige utfordringer. Lovreguleringen må også derfor ses i lys av at en midlertidig krise ble en langvarig krise og at midlertidige organer ble permanente organer. Samtidig ble virksomheten politisert med et eget regjeringskontor underlagt en politisk utnevnt departementssjef. Motstanden mot Regjeringens krisehåndteringspolitikk kom fra flere kanter. Deler av det private næringsliv så sitt livsgrunnlag truet og Stortinget var ofte splittet i synet på inngripende krisetiltak som ble oppfattet som en fare for grunnpilarene i en liberal rettsstat. På en annen side ville det heller ikke vært i tråd med demokratiske prinsipper å ikke politisere virksomheten, tatt i betraktning de vide fullmakter som Provisjonskommisjonen opererte med.

2.5.2 Fra stort til begrenset lokalt handlingsrom

Når Knudsen regnet med kommunenes lojalitet og vegret seg for å bruke tvangsmidler overfor kommunene, er dette et uttrykk for at Knudsen regnet med at kommunene ville bruke sitt lokale handlingsrom til å utforme og gjennomføre provianteringsvirksomheten på en mest mulig hensiktsmessig måte, sett ut i fra lokale behov. Kommunene hadde derimot ikke brukt sitt lokale handlingsrom på en tilfredsstillende måte, derfor grep staten inn og tvang kommunene gjennom lovregulering og direkttestyring. Handlingsrommet blir definert ut i fra evnen til å gjøre tilpassninger ved iverksettelse av oppgaver, dette klarte ikke kommunene i tilstrekkelig grad på eget initiativ. Regjeringens påbud overfor kommunene førte til en høyere

grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon som gikk på bekostning av det lokale handlingsrommet.

I første omgang overlot Regjeringen nettopp initiativet for å agere til det lokale handlingsrommet, da kommunene sviktet i å følge opp statens oppfordringer grep staten inn for å begrense dette rommet gjennom omfattende regelverk, forskrifter og lover. Påbudene krevde store ressurser av kommunene, som mange steder ikke var særlig administrativt utviklet. Eksempler fra Bergen kommune viser at selv om det lokale handlingsrommet ble begrenset gjennom lovregulering, fantes der likevel muligheter for iversetting av oppgaver på eget initiativ. Frivillighetslinjen hadde vært statsminister Gunnar Knudsens intensjon helt fra august 1914 og selv etter lovreguleringen i august 1916. Potensialet for lokal handlefrihet forsvant ikke ved lovreguleringen. Forskriftene for kommunale provianteringsråd bør behandles som en grunnmur eller som et sett med minimumskrav for virksomheten. Handelsloven av 17. juli 1915 er et eksempel på hvordan kommunene selv kunne utvide sin provianteringsvirksomhet på eget initiativ. På tross av en høy grad av forvaltningsintegrasjon mellom stat og kommune var Regjeringen opptatt av hendynet til lokal variasjon og betydningen av detaljstyring. Derfor forutsatte Regjeringens krisehåndteringspolitikk at kommunene benyttet seg av det lokale handlingsrommet til selv å løse problemer knyttet til provianteringspolitikken, dette være seg prisregulering eller kommunal handelsvirksomhet.

KAPITTEL 3: Virksomheten til Bergen Provianteringsråd

3.1 Innledning

Dette kapitlet skal finne belegg for å kunne gi svar på problemstillingens andre ledd: *Hvilken forklaringskraft har kommunal krisehåndtering i forhold hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom i perioden 1914-1920?* En studie av Bergen kommune vil ikke være representativ for alle kommuner. Hensikten vil være å bruke Bergen kommune som et analysenivå for å finne ut hvordan, hvorfor og hvilke forutsetninger en kommune hadde for å benytte seg av lokal handlefrihet. Kapitlet vil være en analyse av hvordan Provianteringsrådet i økende grad regulerte og kontrollerte det åpne varemarkedet i kommunen. Bergen Provianteringsråds virksomhet strekker seg fra 4. august 1914 til 30. juni 1922. Utgangspunktet for krisehåndteringen var å sikre tilgangen til nødvendige forbruksvarer. Forsyningslinjene var stadig truet og vareknappheten til tider alvorlig. Mange fryktet en nødstilstand da de innenlandske beholdningene i utgangspunktet var knappe.²⁴³ Gradvis ble flere krisetiltak innført. Kommunale myndigheter fikk gradvis ansvar for lagring, distribusjon, prisregulering og rasjonering. I tillegg bedrev Provianteringsrådet produksjon, innkjøp og salg av nødvendige forbruksvarer.

I analysen av virksomheten til Provianteringsrådet vil jeg etablere kategorier for de ulike krisetiltakene, som deretter vil bli behandlet tematisk. Iverksettelsen av krisetiltak eskalerte i takt med prisstigningen og vareknappheten. Innføringen av det ene krisetiltaket muliggjorde det påfølgende; lagringsvirksomheten åpnet for distribusjonsvirksomheten, som i sin tur åpnet for handel- og prisreguleringsvirksomheten. Rasjonering er i denne sammenheng det ytterste virkemiddel som man kunne ta i bruk for å sikre innbyggerne et minimumsbehov av nødvendige forbruksvarer. Denne utviklingen kan forklares gjennom en stadig høyere grad av både horisontal og vertikal integrasjon. Med vertikal integrasjon menes det at Provianteringsrådet i samarbeid med sentrale kriseorganisasjoner, i økende grad kontrollerte ulike produksjonstrinn fra produksjon, lagring, innkjøp, distribusjon, salg og i ytterste konsekvens beslaglegging og rasjonering. Med horisontal integrasjon menes det at

²⁴³ Farmand 10.5.1919. Per Dahl, ansatt ved Provianteringsdepartementets pressekontor, oppsummerer departementets virksomhet i en innlegg etter krigen.

Proviseringsrådet i samarbeid med sentrale kriseorganisasjoner, i økende grad kontrollerte større eller hele (monopol) deler av de nevnte produksjonstrinnene. Store deler av det private næringsliv ble i denne prosessen suspendert til fordel for økende offentlig kontroll og regulering.

I forrige kapittel kom jeg frem til at opprettelsen av Proviseringsdepartementet markerte en politisering av krisehåndteringen. Hodne og Grytten skriver at spesielt kommunal handel ble et politisk stridsemne innenfor mange kommuner.²⁴⁴ Den kommunale krisehåndteringen i Bergen kommune vil bli analysert i lys av politiske motsetninger innen lokalpolitikken. Målet for dette kapitlet blir å finne ut hvordan Bergen kommune benyttet sitt lokale handlingsrom i krisehåndteringen. For å besvare dette må jeg finne ut hvem som var aktørene i proviseringsregimet i Bergen, hva gjorde de, og hvorfor? Her vil jeg benytte meg to analytiske kategorier konstruert av Flo; det konservative og det sosialistiske kommuneidealet. Jeg vil forsøke å kategorisere aktørene i lokalpolitikken innfor disse kommuneidealene for å kunne forstå deres handlingsmønster.

Kapitlets kildegrunnlag favner bredt. I kapitlets første del vil dokumenter fra etter Proviseringsrådet og Bergens kommuneforhandlinger utgjøre hovedtyngden av kildegrunnlaget. I kapitlets andre del vil aviser, politiske programmer og tidsskrifter bli benyttet for å fange opp aktørenes handlinger og ulike synspunkter. Aviser vil også være viktige for å finne realopplysninger som partilister og meddelelser fra proviseringsorganisasjonene ut til befolkningen. Aviser som vil bli benyttet er i første rekke den sosialistiske *Arbeidet*²⁴⁵ og den da venstreorienterte *Bergens Tidende*²⁴⁶. Analysen vil dessuten søke å gi en mest mulig politisk balansert fremstilling. Niels Henrik Kolderups *Bergens høireforening 1883-1933* og næringslivstidsskriftet *Farmand*²⁴⁷ vil derfor også bli benyttet. Rent kildekritisk vil det likevel ikke alltid være nødvendig å skille mellom partorienterte aviser etter som det ofte vil refereres til møtereferater eller debatter i bystyret.

²⁴⁴ Hodne og Grytten 2002:79.

²⁴⁵ Avisen *Arbeidet* ble opprettet av fagbevegelsen i Bergen i 1893 og overtatt av Arbeiderpartiet i 1905. Etter splittelsen i Arbeiderpartiet i 1923 ble avisen et talerør for Norges kommunistiske parti.

²⁴⁶ *Bergens Tidende* ble grunnlagt i 1868 av Johan Wilhelm Eide. Var i en årrekke et talerør for Venstre. Politisk uavhengig siden 19170-tallet.

²⁴⁷ *Farmand* ble grunnlagt i 1891 av Einar Sundt. "ifølge sine statutter et organ for næringslivets frihet" (Store norske leksikon. Lest 10.1.2010).

3.2 Kontekst: Høykonjunktur og prisstigning

Analysen må ses i forhold til flere kontekster og historiske linjer. Her vil disse bli trukket opp og aktualisert. Først vil den økonomiske situasjonen nasjonalt og internasjonalt bli kort presentert etterfulgt av en beskrivelse av forholdene til næringlivet og den politiske situasjonen i Bergen under krigen. Den andre del av krigstiden i Norge skiller seg fra første. Frem til sommeren 1916 opplevde man høykonjunktur og økonomisk vekst innen flere næringer, forsyningslinjene ble opprettholdt og Norge klarte å ivareta en balansegang mellom ententene og sentralmaktene som var gunstig handelsmessig.²⁴⁸ Høykonjunktoren var preget av høy kapasitetsutnyttelse og en medfølgende prisstigning som gikk over i en kraftig inflasjon når forsyningsproblemene meldte seg for fullt i løpet av 1916.²⁴⁹ Inflasjon refererer til veksten i det generelle prisnivået. Økningen i prisnivået fører til at pengene blir mindre verdt. Inflasjon kan måles gjennom konsumprisindeksen. Ifølge SSB var prisstigningen mellom 1914-1918 på 142.3%.²⁵⁰ Dette er tall med utgangspunkt i konsumprisindeksen, men enkelte varer steg vesentlig mer i pris enn hva konsumprisindeksen tilsier.²⁵¹ I tillegg var det også store prisvariasjoner mellom ulike distrikter. Man kan derfor stille spørsmål ved hensiktsmessigheten ved å bruke konsumprisindeksen som en generell indikator på den reelle prisstigningen.

De fleste europeiske sentralbankene, deriblandt Norges Bank, satte gullstandarden til side og lot seddelpressene gå i høygir fra høsten 1914.²⁵² Pengemengden ble firedoblet frem til 1920.²⁵³ Krigsøkonomien førte til at internasjonale, private handelsnett ble brutt og erstattet av staten som kjøper, forhandler, produsent, distributør og kontrollør i omsetningen av varer og tjenester.²⁵⁴ Tilgangen på varer på det internasjonale markedet ble regulert av statlige, bilaterale bytteavtaler fremfor private, multilaterale kjøpsavtaler.²⁵⁵ Varens kompensasjonsevne var mer avgjørende for tilgangen enn hvor mye en var villig til å

²⁴⁸ Riste 1959:29 (hele kapitlet).

²⁴⁹ Hodne og Grytten 2002:77.

²⁵⁰ SSB kalkulator (Lest 15.01.2010): <http://www.ssb.no/kpi/>

²⁵¹ Statistisk årbok for Bergen by 1920. Prisstigning på enkelte varer i Bergen 1914-1928: 1kg oksekjøtt: 1,23kr-4,84kr. 1kg meierismør: 2,50kr-6,46kr. Ett hekto koks: 1,43kr-11,77kr (1917). Ett hekto kull: 2,18kr-14,39kr (1917).

²⁵² Gullinnløsningen ble stanset 4. august 1914. Keilhau (1927:42) omtaler bruddet med gullstandarden som *“kapitulasjoner for øieblikkets panikstemning”*.

²⁵³ Hodne & Grytten 2002:87. Fra 134 millioner i 1914 til 492 millioner i 1920.

²⁵⁴ Ibid.:77.

²⁵⁵ Eksempler på norske handelsavtaler (avtalebetegnelser hentet fra Keilhau 1927): *Bransjeavtalene, tonnasjeavtalen, fiskeavtalen av 5. august 1916, kobberavtalen, Rio-Tinto kontrakten, kullavtalen, amerikaoverenskomsten og den norsk-tyske handelsavtale av 1918*. Fritz Hodne skriver utfyllende om flere av disse avtalene i Hodne 1981:445.

betale.²⁵⁶ Forsyningssituasjonen forverret seg i takt med det diplomatiske forholdet til Tyskland. I januar 1917 erklærte den tyske Regjeringen at havområdene rundt Storbritannia og Frankrike var en krigssone og at all sjøfart i dette området ville bli oppfattet som legitime mål for tyske ubåter. Den tyske ubåtkrigen rammet den norske skipsfartssektoren hardt. I mars 1917 ugjorde ententenes tonnasjetap 590 000 tonn, mens Norge alene mistet 106 000 tonn.²⁵⁷

*“En kiste dekket av et norsk flagg med krans av tang og siv: Den falne norske sjømann. Orkesteret spiller “syng mig hjem””, lyder innledningen til første akt i av *Vår ære og vår makt*, et skuespill av Nordahl Grieg som handler om bergenske redere som ble rike på bekostning av unge sjømenn som ofret livet.²⁵⁸ De første krigsårene brakte dermed med seg en høykonjunktur for næringslivet i byen og handelsflåten økte fra 482 skip i 1914 til 538 i 1916.²⁵⁹ Særlig i siste halvdel av krigen førte underskuddet på skip, etterspørselen etter norsk fisk og den høye risikoen til havs til at både fraktene og råvareprisene steg kraftig.²⁶⁰ Jobbetiden var i full gang, ikke bare for rikfolk og spekulanter, antallet ledige stillinger ved det offentlige arbeidskontoret i 1916 var på 9600 og oversteg dermed antallet arbeidssøkende som var 8704.²⁶¹ Vedlegg nr.3 viser aksjekursen på forskjellige verdipapirer under krigen. Særlig skipsfart, hvalfangst og industri steg kraftig i verdi. Selv om næringslivet opplevde gode tider i første halvdel av krigen, førte prisstigningen og forsyningsproblemene til store påkjennelser for byens befolkning. Problemene var spesielt alvorlige for Bergen kommune, da byen i særstilling var avhengig av at varestrømmen ble opprettholdt. Selve eksistensgrunnlaget til Bergens by ble dermed truet, nemlig rollen som distributør mellom utland og oppland og som distributør og skaper av produksjonsmidler.²⁶²*

I kommunalpolitikken var det Arbeiderpartiet som hadde hatt størst fremgang både ved stortings- og kommunevalg i Bergen i perioden fra århundreskifte og frem til første verdenskrig.²⁶³ Demokratiske reformer som allmenn stemmerett ved kommunevalg for kvinner og menn gav arbeiderne økende mandat i bystyret, skolestyrene samt flere råd og utvalg i kommunalpolitikken.²⁶⁴ Et viktig arbeid i kildegranskningen var å finne den partipolitiske tilhørigheten til de involverte aktørene. Rent metodisk har jeg funnet det hensiktsmessig å

²⁵⁶ Keilhau 1927:209.

²⁵⁷ Hodne og Grytten 2002:83.

²⁵⁸ Grieg 1935:3.

²⁵⁹ Ertresvaag 1982:621.

²⁶⁰ Ibid.:624.

²⁶¹ NOS 1917:104. Tabell 85.

²⁶² Kolderup 1933:151.

²⁶³ Ertresvaag 1982:563.

²⁶⁴ Ibid.

påpeke partitilhørighet i parentes etter første gang et navn blir nevnt. Ved kommunevalget i 1913 ble Carl Viotor Emanuel Geelmuyden (V) valgt til ordfører. Varaordfører, Carl Fredrik Kolderup (H), fungerte som ordfører etter at Geelmuyden ble valgt inn på Stortinget i 1915.²⁶⁵ For full overikt over bystyrets sammensetning se *vedlegg nr.4*. Bystyret som ble valgt i 1913 stod overfor to kriser hvis omfang krevde ekstraordinære tiltak som overgikk rammene for sedvanlig kommunal virksomhet. I tillegg til krigssituasjonen ble store deler av sentrum av Bergen lagt i ruiner under bybrannen i 1916. Mellom 1883 og 1918 hadde Venstre ordførerembedet i Bergen kun avbrutt i en kort periode i 1893. I 1918 ble arbeiderpartirepresentant og fremtredende personlighet innen den kommunale provianteringsvirksomheten, Kristian Ludvig Hopp (Ap), valgt til ordfører

3.3 Provanteringsrådets organisasjon

3.3.1 Sammensetning og medlemmer

Provanteringsrådet skulle i utgangspunktet være en upolitisk, problemløsningsorientert organisasjon og til enhver tid være sammensatt av representanter fra de største partiene i bystyret.²⁶⁶ Provanteringsrådets første medlemmer var Venstreordfører Carl Viotor Emanuel Geelmuyden, overrettssaksfører Per Hagelsteen, advokatfullmektig Alfred Myhrstad (Ap), børskommissær Jørgen Blydt (V) og kjøpmann Johan Ernst Mowinckel (H). Provanteringsrådet fortsatte med uforandret sammensetning frem til januar 1916.²⁶⁷ Når Provanteringsrådet ble utvidet våren 1916 ble nye medlemmer valgt, eller rettere sagt, utpekt, av formannskapet. Disse var kjøpmann Jacob Magnus (H), havnefogd Jens Birch (?), overlærer Kristian Ludvig Hopp (Ap), sekretær Albert Nicolay Arnevig (Ap), kjøpmann Einar (H), Henriette Wenche Nissen (Fr.V), ordfører Einar Greve (formann) (V), forretningsfører Alfred Myhrstad (Ap), Anna Olsen (Ap). Partitilhørigheten til medlemmene av i Provanteringsrådet gjenspeiler partisammensetningen i bystyret. Etter kommunevalget i 1916 var Arbeiderpartiet det største partiet i bystyret, Arbeiderpartiet hadde da også fire av ni medlemmer i Provanteringsrådet. Ifølge lov av 26. august 1916 var Provanteringsrådet pålagt å ansette en lønnet regnskapsfører. Påbudet ble først fulgt opp 13. februar 1917 da

²⁶⁵ Kolderup 1933:150.

²⁶⁶ Som skrevet i forskrifter for lokale provianteringsråd *Om raadenes sammensetning*

²⁶⁷ Varaordfører Carl Fredrik Kolderup tiltrådte rådet i fravær av Geelmuyden som da ble valgt inn på Stortinget. I mars 1916 fikk Jørgen Blydt og Johan Ernst Mowinckel tilatelse til å fratse sine stillinger.

formannskapet henvendte seg til Proviauteringsrådet med beskjed om å snarest ansette en regnskapsfører. Proviauteringsrådets første regnskapsfører ble da Arthur Fredrik Eriksen.²⁶⁸

Det var formannskapet som avgjorde hvem som kunne fratre, og hvem som skulle innsettes som medlemmer, noen ganger selv mot deres vilje.²⁶⁹ Nytt proviauteringsråd ble valgt i 1918 og i 1920. Mange av de samme navnene gikk igjen ved nyvalgene, noe som tyder på at proviauteringsvirksomheten på dette tidspunkt hadde utviklet seg til et permanent politisk saksfelt. I 1918-1919 utgjorde Proviauteringsrådet Myhrstad (Ap), Jacob Magnus (H), kjøpmann Olav Tvenesæter (V), bestyrer Aksel Øvstegaard (ukjent partitilhørighet), lærer Daniel Vatne (Ap), Henriette Wenche Nissen (Fr.V), Marie Olsen (Ap). Fra 1920 valgte man kun tre personer: Myhrstad (Ap), Magnus (H) og Nissen (Fr.V).²⁷⁰

3.3.2 Organisasjonskart

Organisasjonskartet, *vedlegg nr.5*, illustrerer forvaltningshierarkiet i det kommunale krisehånderingsapparatet, fra Stortinget øverst, til innbyggerne i Bergen nederst. Oversikten har som formål å gi innsikt i organisasjonsmønsteret samt kommunikasjongsgangen mellom de kommunale krisehånderingsorganisasjonene, sentrale myndigheter og innbyggerne i Bergen. Kartet er en idealtipe som overskrider i tid, form og innhold. Kommunikasjonen mellom organisasjonene gikk ofte på tvers av hierarkiet, samtidig som organisasjonsmønsteret stadig var i endring da enkelte organisasjoner ble opprettet mens andre ble avvirket. Proviauteringsrådets organisasjon var i konstant utvikling. Å skulle gi en datostemplet fremstilling av organisasjonsmønsteret ville dermed ikke vært hensiktsmessig i et forsøk på å gi en oversikt som dekker et lengre tidsperspektiv. Organisasjonsmønsteret gir heller ikke et fullstendig bilde over proviauteringsvirksomheten, men først og fremst en fremstilling av forholdet mellom de organisasjoner som er relevante for kapitlets fremstilling. Derfor er spesifikke reservelagrene og diverse avdelingskontorer utelatt fra modellen.

²⁶⁸ Beretning Bergen Proviauteringsråd 1924:76-80.

²⁶⁹ Bergens kommuneforhandlinger 1916/1917. Bind 1. Innstilling nr 108: 17. januar 1917 behandlet formannskapet en søknad fra Einar Greve om å få fratre sin stilling som medlem og formann av Proviauteringsrådet. Greve skriver at arbeidet som formann har vært svært så tidkrevende og vanskelig at "(...) jeg tør gå ut fra at alle indrømmer jeg nu har krav paa at bli avløst (...)". Formannskapet gav Greve medhold og lot han fratre sin stilling. Deretter måtte formannskapet oppnevne ny formann og et nytt medlem. Til formann ble arbeiderpartirepresentant Alfred Myhrstad oppnevnt. Som nytt medlem utnevnte formannskapet Ivar Hald. Hald på sin side ville ikke motta vervet og mente han hadde nok å gjøre i hans stilling som statens representant i Vaksdal mølle og som direktør i selskapet Gerdt Meyer. Formannskapet fant imidlertid ingen grunn til å frita Hald fra vervet. Vaksdal mølle var eigd av Gedt Meyer og ble ekspropriert av staten under ledelse av Proviauteringskommisjonen i 1916 for så å bli kjøpt og driftet av staten i 1919.

²⁷⁰ Bergens kommuneforhandlinger Bind 1 1919/20 Innst. Nr. 234. Varamenn 1918: Kristian Hermandsen, Bailly Knudtson (H), Marius Dreyer (V), Einar Nielsen (H), Anton Takvam (H), Johanne Vogt (H) og Augusta Sørøvik (Ap). Varamenn 1920: Daniel Vatne (Ap), Axel Øfstegaard, Marie Olsen (Ap).

Den første spesialiseringen ble foretatt 14. august 1914 da medlemmene besluttet å fordele arbeidsoppgavene seg imellom.²⁷¹ Etter hvert som arbeidsoppgavene og mengden økte ble flere personer ansatt og nye kontorer opprettet, som da sorterte under eller ved siden av Provianteringsrådet. Som nevnt i kapittel 1 bemerket Keilhau at for hver ny problemstilling som meldte seg, ble det av Regjeringen opprettet et nytt kontor for å ta seg av problemstillingen. Det kan synes som at Keilhaus beskrivelse er overførbar til krisehåndteringen i Bergen kommune, og at det dermed ikke kun var Regjeringen som led av det som ble omtalt som “*organisasjonsmani*”. Kapitlet vil videre redegjøre for utviklingen av organisasjonen sett i lys av Provianteringsrådets virksomhet.

3.4 Provianteringsrådets virksomhet 1914-1922

3.4.1 Dyrtidsbidrag og krav om kommunale tiltak

Dyrtidstiltak var i første rekke statlige, men også frivillige, kommunale, tilskuddsordninger. Et hyppig brukt virkemiddel var rabattkort som skulle lette befolkningens økonomiske utgifter grunnet prisstigningen. Provianteringsrådene fikk ansvar for å fordele de statlige bidragene og å utforme tiltakene. I beretningen til Bergen Arbeiderparti kan man lese at det hersket mangel og nød rundt om i hjemmene til arbeidere i Bergen høsten 1915. Her skrives det at mange var bekymret for vinteren som snart ville komme.²⁷² Hvorvidt det var urimelig eller ikke av Regjeringen å pålegge kommunene ansvaret for provianteringsvirksomheten hindret ikke dette befolkningen til å stille krav til at ansvaret ble ivaretatt. Arbeiderpartiet stilte derfor krav til kommunen om å iverksette egne tiltak i tillegg til de statlige bidragene. Den 9. september 1915 var 700 kvinner og menn fra arbeiderbevegelsen samlet i Folkets hus i Håkonsgaten for å diskutere dyrtiden. “*Der maa kunne skaffes en lettelse i smaafolkets haarde kamp for tilværelsen*”,²⁷³ agiterte Kristian Ludvig Hopp til de fremmøtte.

Møtets resolusjon var en “*sterk bebreidelse mot myndighetene saavel i staten som i kommunen fordi de ikke har truffet foranstaltning til beskyttelse av forbrukerne i dyrtiden*”²⁷⁴.

Møtet er også referert til i beretningen fra Bergen Arbeiderparti. Et av kravene som ble

²⁷¹ Fordelingen var slik: Geelmuyden og borgermester ble utnevnt til økonomiansvarlige, Mowinkel ble utnevnt til lageransvarlig, Blydt skulle behandle oppgaver knyttet til bakerier, Myhrstad fikk ansvaret for saker gjeldende fattigvesen, folkekjøkken og sammen med Geelmuyden ansvaret for arbeidsledighetsspørsmål. Hagelsteen fikk ansvaret for militære bidrag og boligspørsmål, i tillegg til å skulle behandle koks- og kullspørsmål sammen med Geelmuyden.

²⁷² Beretning Arbeiderpartiet i Bergen 1915:6.

²⁷³ *Arbeidet* 9. september 1915.

²⁷⁴ *Ibid.*

fremsatt var at det skulle innføres eksportforbud og innføres maksimalpriser på nødvendige varer. Møtet avsluttet med en henstilling til Provianteringsrådet om å utforme og iverksette nødvendige tiltak.²⁷⁵ Mer konkrete forslag fra møtet var at Provianteringsrådet burde skaffe byens innbyggere billig brensel, billigere melk, sørge for økt tilgang til landbruksprodukter og fersk fisk. Arbeiderpartiet fremsatte forslag om at tilførselen burde sikres gjennom kommunale utsalg i regi av Provianteringsrådet. Møtereferatet avsluttes med et spark mot bystyret og formannskapet: *“Men ellers har det vist seg vanskelig at faa de kommunale myndigheter til at træffe effektive foranstaltninger mot dyrtiden.”*²⁷⁶

I juni 1916 ble det først opprettet et eget dyrtidskontor som sorterte under Provianteringsrådet. Dyrtidskontoret var formidler av de statlige og kommunale bidragene og arbeidet med søknader, behovsprøving og utdeling av rabattkort. Kontorets virksomhet krevde på det meste 18 ansatte (november 1917).²⁷⁷ Kommunens frivillige dyrtidsforanstaltninger kan deles inn i to kategorier. Den første bestod av prisreduksjon på nødvendige forbruksvarer gjennom utdelingen av rabattkort på kjøtt, melk og brensel samt tilbud på sukker, bidrag til skoleklær for barn og tilskudd til julemat i menigheter og eldrehjem.²⁷⁸ Den andre kategorien besto av lavterskeltilbud for økonomisk vanskeligstilte. Provianteringsrådet anså det som en hovedoppgave å sørge for at befolkningen fikk tilgang på billig, varm mat. Det første suppekjøkkenet²⁷⁹ ble opprettet 18. desember 1916 etter initiativ fra Henriette Wenche Nissen (Fr.V) som deretter fungerte som inspektør.²⁸⁰ Dyrtidsbidragene var ikke direkte knyttet til provianteringsvirksomheten. Likevel utgjorde de en viktig del av arbeidet til Provianteringsrådet da bidragene var avgjørende under dyrtiden for de som i utgangspunktet hadde det vanskelig med å få pengene til å strekke til.

3.4.2 Kommunal handelsvirksomhet

Etter lov av 17. august 1915 kunne provianteringsrådene drive handel direkte til forbrukerne på vegne av kommunen.²⁸¹ Spørsmålet om kommunal handel ble et stridsemne innen mange kommuner, deriblandt Bergen.²⁸² Sterke næringslivsinteresser og politiske motsetninger la grunnlaget for debatten som vil bli fulgt opp senere i kapitlet. Loven av 17. august 1915

²⁷⁵ *Arbeidet* 9. september 1915.

²⁷⁶ Beretning Bergen Arbeiderparti 1915:7.

²⁷⁷ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:84.

²⁷⁸ *Ibid.*:112-167.

²⁷⁹ *Ibid.* Suppekjøkkenets første ukemeny: Mandag: risgrøt, tirsdag: ertesuppe med kjøttboller, onsdag: melkesuppe og pølser, torsdag: saftsuppe og lapskaus, fredag: havresuppe, bønner og flesk.

²⁸⁰ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:86.

²⁸¹ St. med. nr.7 1916:139.

²⁸² Hodne og Grytten 2002:79.

forutsatte at bystyret søkte om tillatelse fra sosialdepartementet for å drive kommunal handel. Loven ble senere erstattet av en ny lov som gav kommunene uinnskrenket fullmakt til å selv avgjøre om, og i hvilket omfang, Provianteringsrådet skulle drive handel på kommunens vegne.²⁸³

Allerede høsten 1915 hevdet Arbeiderparti- og provianteringsrådsmedlem Alfred Myhrstad at kommunen i større grad måtte overta vareformidlingen. Men det var ikke før partikollega og da nyinnvalgt rådsmedlem Albert Nicolay Arnevig tok opp spørsmålet på nytt et halvt år senere, i mai 1916, at Provianteringsrådet gikk inn for å søke om å få drive handel på vegne av kommunen.²⁸⁴ Søknaden fra Provianteringsrådet førte til at Bergen detaljhandlers forening bestående av over 400 medlemmer sendte en enstemmig innstilling til landbruksdepartementet om ikke å gi Provianteringsrådet tillatelse til å drive varehandel.²⁸⁵ Handelsforeningen mente at den selv var i stand til å sikre forbrukernes behov og at *”kommunale utsalg er derfor helt unødvendig her og vil kun være til skade for publikum i almindelighet og detailhandlerstanden i særdeleshet”*.²⁸⁶ Bystyret gav imidlertid Provianteringsrådet medhold og tillatelse til å drive varehandel på tross av protestene fra Handelsforeningen.²⁸⁷

Inntil spørsmålet om kommunal handel ble behandlet hadde Provianteringsrådet i Bergen ansett lagervirksomheten som sin hovedoppgave.²⁸⁸ Statlige påbud om lagring medførte en betydelig økonomisk risiko for kommunene. Med kommunale utsalg kunne man rulere på beholdningene og forhindre forringelse av lagervarene. Ved å åpne for kommunal handel kunne man bruke inntektene til å kjøpe nye beholdninger. I og med statens importmonopol fikk Provianteringsrådet dessuten tilgang til å kjøpe varer rimelig fra staten. Betingelsene man måtte oppfylle var at man måtte drive kontroll av videresalg både med hensyn til utsalgspris og fordelingen blant befolkningen.²⁸⁹

Provianteringsrådet i Bergen uttrykte stor tro på at kommunal handel var den beste måten å sikre en best mulig varetilgang.²⁹⁰ Da kunne man samtidig kontrollerte fordelingen og

²⁸³ Kgl. Res. 14. august 1916.

²⁸⁴ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:329.

²⁸⁵ Bergens kommuneforhandlinger 1916/17 Bind 1. Innstilling ang. bemyndigelse for Bergens provianteringsraad til paa kommunenes vegne at drive handel med de i kgl. Resl. av 14.juli 1916 omhandlede varer:84.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Ibid.:86.

²⁸⁸ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:329.

²⁸⁹ Lov av 26. juli 1916 Forskrifter for de lokale provianteringsråd § 5.

²⁹⁰ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:329.

prisnivået, var oppfatningen. I tillegg ble det lagt vekt på at man ved kommunal handel omgikk fordyrende mellomledd siden Provianteringsrådet distribuerte mellom produsent og forbruker.²⁹¹ Hensikten var også at handelsvirksomheten skulle drives med overskudd. Dermed trengte ikke formannskapet og bystyret bekymre seg for at virksomheten skulle bli et økonomisk tapssluk for kommunen. Formannskapet i kommunen var ikke like optimistisk som Provianteringsrådet, men et knepent flertall med ni mot sju stemmer gikk inn for å tillate kommunal handel.²⁹² Også Formannskapets innstilling til bystyret ble vedtatt med et knepent flertall med 33 mot 30 stemmer.²⁹³ Stemmeavgivningen viser at det var delte meninger om tiltaket. Bakgrunnen for splittelsen i synet på handelsvirksomheten vil bli behandlet senere i kapitlet under punkt 3.5. Kort tid etter vedtaket begynte Provianteringsrådet å opprette utsalgssteder rundt om i byen.

I rekken av salgskontorer skal først og fremst fiskeutsalgene nevnes. Provianteringsrådet i Bergen kan karakteriseres som en pioner innen fiskeforsyningen. Det var det første Provianteringsrådet i landet som opprettet fiskeutsalg og hadde båter i fast rute mellom fiskeplassene for å sikre byens forsyning.²⁹⁴ Provianteringsrådet måtte jobbe hardt for å sikre byens forsyning av fersk fisk da utenlandske oppkjøp og høye priser begrenset mulighetene for vanlige bergenseres anskaffelse.²⁹⁵ I tillegg til fisk solgte fiskeutsalgene også poteter og grønnsaker. Flere typer vareutsalg ble opprettet etter hvert som tilbudet ikke klarte å møte etterspørselen. Våren 1917 ble engroskontoret opprettet.²⁹⁶ Høsten 1917 ble det dyrefór en knapphetsvare, dermed ble fórkontoret opprettet.²⁹⁷ Som nevnt i forrige kapittel kom staten med pålegg til kommunene om å opprette tilstrekkelige potetlagre som tilsvarte byens behov i 1918-1919. I september 1918 ble potet- og grønnsakskontoret opprettet.²⁹⁸ Det kan synes som om at i det øyeblikk en vare ble vanskelig å oppdrive så ble det opprettet et kommunalt utvalg.

²⁹¹ Ibid.:365.

²⁹² Bergens kommuneforhandlinger. Inst. nr 18. 1916/17:86.

²⁹³ *Arbeidet* 5. august 1915.

²⁹⁴ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:368.

²⁹⁵ Ibid. Problemene var tilgangen på fersk fisk. Fersk fisk var ikke egnet til transport og lagring slik som saltet fisk, eller for den del slik grønnsaker og poteter var. Derfor distribuerte Provianteringskommisjonen kun saltet fisk, noe som medførte at befolkningen hadde valget mellom å kjøpe saltet torsk fra Provianteringskommisjonen gjennom provianteringsrådene for 40 øre pr. kilo, eller å kjøpe fersk fisk fra Provianteringsrådet for 80 øre pr. kilo. Resultatet ble følgelig at de aller fleste kjøpte saltet torsk fra provianteringsrådene og at ferske varer derfor kun ble et objekt for eksportørene som tjente godt grunnet den utenlandske etterspørselen. Ferskfisken ble således priset ut av hjemmemarkedet.

²⁹⁶ Ibid.:83-84.

²⁹⁷ Ibid.:85.

²⁹⁸ Ibid.

Gjennom handelsvirksomheten tok Provianteringsrådet over store deler av byens samlede distribusjon, innkjøp, og salg av nødvendige eller knappe forbruksvarer.

En mengde utsalgssteder ble åpnet rundt om i byen og stadig flere varer ble satt i omsetning.²⁹⁹ Utover høsten 1916 forverret forsyningssituasjonen seg og mange dager var det umulig å få tak i kjøtt i Bergen, selv for suppe- og folkekjøkkene. Varetilgangen gikk i bølgedaler og den vanskelige forsyningssituasjonen ødela balansen i en bærekraftig landbruksøkonomi. Eksempelvis førte en høy etterspørsel og økte priser på kjøtt til økt nedslaktning, som i sin tur førte til mangel og økte priser på melk. På tross av forsyningsproblemene klarte Provianteringsrådet å selge kjøtt vesentlig billigere enn private forhandlere, noen ganger opp til 80 øre billigere pr. kg. Provianteringsrådet omsatte i 1917 i gjennomsnitt 50 000 kg kjøtt i måneden.³⁰⁰

3.4.3 Lokal prisregulering

Fastsettelsen av maksimalpriser var en komplisert virksomhet med flere faktorer å ta hensyn til. Først måtte man ta hensyn til varens kalkulasjonspris siden de inflaterte markedsprisene ikke reflekterte reelle kostnader og gevinster. I tillegg måtte det medregnes en rimelig avanse for mellomledd som formidlet varesalget for å opprettholde varestrømmen. Edward Mayow Hastings Lloyd³⁰¹ fremsetter stimulering av produksjon og beskyttelse for prisutnyttelse som de viktigste prinsippene for myndigheters prisregulering.³⁰² Provianteringsrådenes prisfastsettelse gjaldt utelukkende innen kommunegrensene. Dette medførte store problemer grunnet de større bykommuners avhengighet av tilførsler fra landkommuner. I jordbruksproduserende distrikter var ofte produsentenes interesser dominerende og

²⁹⁹ Ibid.:358. I denne perioden begynte Provianteringsrådet å selge kjøtt direkte til forbrukerne. Etter hvert ble flere kjøttutvalg åpnet rundt om i byen under ledelse av hver sin butikksjef. 27. juni 1916 sendte Provianteringsrådet et brev til formannskapet i kommunen med en henvendelse om å få oppført et kjøleanlegg på torget. Dette for å oppbevare kjøtt som Provianteringsrådet skulle kjøpe fra andre distrikter. Noen dager senere, 1. juli, stilte formannskapet 50.000 kr til disposisjon for å oppføre anlegget. Kjøleanlegget på torget ble (i 1918) utvidet for å kunne lagre enda større mengder. Byens behov ble også søkt dekket gjennom opprettelse av et hvalkjøttlager som distribuerte videre til utsalgssteder. Hvalkjøtt var relativt billig i forhold til annet kjøtt og noen ganger tok det kun et par timer å selge 6000 kilo hvalkjøtt.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ E. M. H. Lloyd Skrev et bind av Carnegie-stiftelsens engelske motpart til Keilhaus verk: *Experiments in state control – At the War Office and Ministry of Food*.

³⁰² Lloyd 1924:282. Forholdet mellom krigøkonomi, inflasjon og myndigheters forsøk på å forhindre inflasjon er komplisert. I denne sammenheng stiller Lloyd spørsmålet: *“If the general rise of prices was inevitable as a war-time measure, was not price control an illusory attempt to escape from the evils of inflation, and limitations of profits an impossible and unfair method of interfering with the natural effects of war finance?”* Lloyd problematiserer det faktum at på den ene siden var myndighetene avhengige av inflasjonen samtidig som man forsøkte å forhindre den.

incentivene for å fastsette maksimalpriser var lavere.³⁰³ Produsentene hadde gode muligheter til å få omsatt sine varer på frie markeder, samtidig var det mulighet for å drive prisene opp eller å drive spekulasjon ved å tilbakeholde varer. Dermed oppstod det stor variasjon i hvilke priser en jordbruksprodusent kunne få for sine produkter fra kommune til kommune. Dersom bykommunene satte prisene for lavt valgte produsentene andre markeder og tilførselen til kommunen stoppet opp. I motsatt tilfelle, dersom de kommunale prisfastsettelsene var for høye, noe som ofte ble gjort for å tiltrekke varer til distriktet, så fungerte prisreguleringen mot sin hensikt. I tillegg ville høye maksimalpriser føre til at varer forsvant fra andre distrikter. Den lokale prisreguleringen utartet seg dermed til en *fangens dilemma*³⁰⁴ situasjon. En spillteori der to aktører, eller spillere, velger strategi ut i fra hvilken strategi man tror den andre vil velge. Konsekvensen av denne situasjonen over tid ble at prisene økte i kraft av at provianteringsrådene måtte overgå hverandre i “budrunder”.

Den lokale prisreguleringen ble innført av provianteringsdirektør Oddmund Vik fordi han mente at hensynet til lokal variasjon burde ligge til grunn for den innenlandske vareomsetning. Ved kongelig resolusjon av 8. desember 1916 ble det gjort forsøk på å endre systemet ved at det ble opprettet et eget prisreguleringsråd i hvert amt som skulle fastsette engrospriser, mens provianteringsrådene skulle fortsette med å fastsette detaljpriser.³⁰⁵ Endringen ved å organisere prisreguleringen amtsvis fungerte heller ikke hensiktsmessig og selv om mye kritikk ble rettet mot den lokale prisreguleringsordningen ble ordningen opprettholdt selv etter Provisianteringsrådets nedleggelse i 1922. Prisreguleringen skulle da utføres av kontrollnemden.³⁰⁶ Like fullt bør det nevnes at riksdekkende maksimalpriser ikke var mindre problematisk enn lokale eller regionale. I kommunikasjon med flere kommunale provianteringsråd undersøkte Statens Prisreguleringsråd mulighetene for å fastsette riksdekkende maksimalpriser for brød. Statens Prisreguleringsråd fant ut at variasjonen i bakerens driftsomkostninger umuliggjorde riksdekkende priser på brød.³⁰⁷ “Loven om én pris” karakteriserer integrerte markeder. Det vil si at varer med identiske egenskaper og

³⁰³ Beretning Bergen Provisianteringsråd 1924:251.

³⁰⁴ Fangens dilemma: To personer mistenkt for samarbeid om en forbrytelse sitter isolert hver for seg. Anklageren trenger en tilståelse for å få noen dømt. Begge mistenkte blir lovt frifinnelse dersom en tyster på den andre. Den andre vil i så tilfelle få 10 års fengsel. Dersom begge tyster på får de 5 års fengsel hver. De mistenkte vet også at dersom begge ikke tyster blir de satt fri etter ett år. Hvilken strategi velger de mistenkte?

³⁰⁵ Detaljpriser er utsalgsprisene til detaljhandlerne som selger direkte til forbrukerne. Engrosprisene er salgprisene til grossistene, som er mellomleddet mellom produsent og detaljhandler.

³⁰⁶ Provisianteringsrådet i Bergen drev med prisregulering til rådets avvikling i 1922.

³⁰⁷ Beretning Provisianteringsrådet i Bergen 1924:255.

kvaliteter omsettes til samme pris i ulike geografiske markeder.³⁰⁸ Når Statens Prisreguleringsråd ikke var i stand til dette grunnet lokal variasjon vil det være grunnlag for å stille spørsmål ved hvor integrert forskjellige varemarkeder var i Norge denne perioden. Prisreguleringen ble derfor i stor grad overlatt til kommunale myndigheter. I starten omfattet den lokale prisreguleringen i Bergen kommunale maksimalpriser på brød, melk, smør, poteter, egg, ost, ved, tyttebær, kull og koks. Over tid var det kun maksimalpriser på brød som ble opprettholdt, samt fra 1919 maksimalpriser på mat og drikke ved hoteller og serveringssteder. I løpet av 1917 frafalt de fleste maksimalprisene fastsatt av Prisreguleringsrådet i Bergen. Noen varer, for eksempel poteter, var det tilstrekkelig tilgang på og dermed ingen grunn til å prisregulere, andre varer, som melk og ved, falt da inn under Provianteringsdepartementets riksdekkende maksimalpriser.³⁰⁹

I tillegg til praktiske vanskeligheter krevde den lokale prisreguleringen et omfattende administrativt arbeid. Lovverket måtte håndheves og Provianteringsrådet hadde ikke politimyndighet. I denne forbindelse ble det reist spørsmål fra politikammeret om hvordan politiet skulle forholde seg til prisreguleringen og hvilken rolle de skulle påta seg. 13. desember 1917 ga formannskapet politiet tillatelse til å ansette fire personer til å arbeide som kontrollører.³¹⁰ Ved kongelig resolusjon av 26. april påfølgende år, 1918, ble en slik kontrollnemnd påbudt. Eksemplet viser at Bergen kommune igjen var i forkant av statlige påbud og benyttet sitt lokale handlingsrom til å utforme og iverksette tiltak som ved et senere tidspunkt ble påbudt av staten. Ifølge Per Fuglum førte vareknappheten til en veritabel svartebørsvirksomhet som unngikk den offentlige prisreguleringen.³¹¹ Ingen kilder har gitt noen indikasjon på at dette var noe problem i Bergen kommune. At svartebørshandel likevel foregikk vil være rimelig å anta.³¹²

Krisehåndteringsens karakter hadde i løpet av 1916 utviklet seg fra en lagringsorientert- til en forbrukerorientert virksomhet. Spørsmålet er bare om forbrukervennligheten gikk på bekostning av de realøkonomiske rammene som handelsvirksomheten måtte forholde seg til? Handelsvirksomheten hadde ofte lavere utsalgspriser enn innkjøpspriser. Prisreguleringen virket mot sin hensikt. Varestrømmen ble dirigert av en form for prisarbitrasje. Det vil si at

³⁰⁸ Gjølberg 1997:239.

³⁰⁹ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:263.

³¹⁰ Ibid.:97.

³¹¹ Fuglum 1995:508.

³¹² Antallet registrerte lovbrudd økte under krigen og særlig i 1917-1918. Christian Nygaards masteroppgave *Bakgrunnen for kriminalitetsøkningen under den første verdenskrig*, avlagt ved UiB 2006, konkluderer med at kriminalitetsøkningen skyldtes vareknappheten og rasjoneringsen.

prisen på identiske varer i forskjellige markeder (kommuner) avvike utover det som kunne forklares ved transaksjons- og transportkostnader, skatter, avgifter eller kvalitetsforskjeller.³¹³ Produsenter og kjøpmenn oppsøkte de markedene der man kunne få høyest fortjeneste. For at den lokale prisreguleringen skulle ha fungert måtte varestrømmen ha vært konstant. Varestrømmen ble derimot dirigert etter hvor maksimalprisene var høyest og hvor den økonomiske fortjenesten var størst. For å få varer til distriktet måtte man fastsette høyere priser enn andre kommuner. Slike budrunder førte ikke bare til at enkelte varer forsvant fra enkelte kommuner, men de som vant budrunden satt prisene så høye at prisreguleringen ble et fordyrende element i seg selv. Neste kategori krisetiltak som vil bli behandlet er brenselforsyningen. Brenselforsyningen var den virksomheten som ble med ressurskrevende og kostbar for Bergen kommune. Tatt i betraktning dens omfang vil den derfor bli behandlet som en egen kategori.

3.4.4 Brenselforsyningen

I forhold til tidligere forskning er kommunal brenselforsyning et ikke-eksisterende tema, et faktum som alene aktualiserer denne “glemte” virksomheten. Norge var avhengig av import av brensel og da henholdsvis kull, koks og cinders fra Storbritannia. Tilførslene fra Storbritannia gikk som normalt frem til mai 1915, da ble det innført en lisensordning der norske importører måtte søke om utførselstillatelse. 23. desember 1916 ble provianteringsdirektøren underrettet av britiske myndigheter om at lisensene ble inndratt og at det var innført utførselsforbud på kull til Norge. Selv om kullforbudet ble opphevet 17. februar 1917, var det ikke før forhandlingene med britiske myndigheter omkring tonnasjeavtalen³¹⁴ og kullavtalen³¹⁵ ble ferdige i løpet av sommeren 1917 at tilførslene til Norge gikk som normalt igjen.³¹⁶ I tillegg påførte Tysklands uinnskrenkede ubåtkrig Norge store tap denne perioden. Samtidig da når tilførslene av brensel i det store og hele stoppet opp, ble samtlige kommuner 19. mars 1917 pålagt av Provanteringsdepartementet å sørge for innbyggernes brenselbehov. Uten brensel ville hele samfunnet stoppet opp, bedrifter settes ut

³¹³ Gjøllberg 1997:239.

³¹⁴ Tonnasjeavtalen var en avtale mellom Storbritannia, Frankrike og Norge om at Norge kun skulle frakte varer for de allierte. Samtidig skulle norske fartøy beskyttes uten at dette gikk på bekostning av nøytraliteten. Avtalen inneholdt også faste rater og oppdrag.

³¹⁵ Kullavtalen var vilkår for kulltilførselen til Norge. Avtalen ble svært kostbar for Norge. I 1916 importerte Norge i underkant av 2,5 millioner tonn kull for 150 millioner kroner. I 1917 kun 1 million tonn kull, men da for 210 millioner kroner. For øvrig gjelder samme forhold gjelder koks og cinders. (Keilhau 1927:199)

³¹⁶ Keilhau 1924:169, 199 og 240.

av drift, antallet arbeidsledige ville øke og kulden kunne ta liv. Brenselsbehovene måtte dekkes av innenlandske materialer som torv og ved.³¹⁷

Brenselsforsyningen var et bekymringsmoment som hadde opptatt Provisianteringsrådet helt fra opprettelsen i august 1914.³¹⁸ Når kullforbudet nådde offentligheten bestemte Provisianteringsrådet seg for å nedsette en komite, Brenselskomiteen, som først fikk i oppdrag å fordele byens samlede brenselsbeholdning. Brenselskomiteen ble opprettet 1. februar, nesten 2 måneder før Provisianteringsdepartementets påbud om å sørge for å sikre befolkningens brenselsforsyning. Opprettelsen var dessuten i tråd med lov av 26. juli 1916 § 1: *“Provisianteringsraadene har at holde sig nøie underrettet om alt der kan være av interesse for befolkningens forsyning (...)”*.³¹⁹ Komiteens medlemmer var Alfred Myhrstad (Ap), Kristian Lugvig Hopp (Ap) og Fr. Wiese (representant for kullimportørene). Komiteens formann, Hopp, var samtidig medlem av Provisianteringsrådet og ordfører. Myhrstad var også medlem av Provisianteringsrådet. Man kan stille spørsmål ved hvorfor det var hensiktsmessig å opprette en særskilt komité da dens medlemmer allerede var medlemmer av Provisianteringsrådet.

Som med Provisianteringsrådet ble Brenselskomiteen etter hvert utvidet til å omfatte flere avdelinger. Allerede 27. februar 1917, ble det nedsatt en torvkomite som skulle sørge for innkjøp og fordeling av torv. 3. mai ble brenselsrådet opprettet for å administrere vedforsyningen som i sin tur fikk en egen avdeling kalt vedsentralen.³²⁰ I Provisianteringsrådets møte 3. juli 1917 ble det bestemt at hele brenselsvirksomheten skulle samles under en organisasjon. Denne organisasjonen fikk tilnavnet brenselssentralen og ble utskilt fra Provisianteringsrådet 10. januar 1918. Brenselssentralen sorterte deretter direkte under magistrat og formannskap.³²¹ Grunnen til utskillelsen var at brenselsforsyningen viste seg å bli svært krevende å gjennomføre rent økonomisk. Med en selvstendig organisasjon uavhengig av Provisianteringsrådet kunne man operere med et eget regnskap. Antallet ansatte funksjonærer i brenselsforsyningen (før en selvstendig organisasjon ble opprettet) var pr. 31. desember 1917 18 personer, ni ansatte ved salgskontorene og ni ansatte i administrasjonen.³²² Et år senere var over 100 arbeidere ansatt sammen med et titalls administrative arbeidere.³²³

³¹⁷ Beretning Provisianteringsrådet i Bergen 1924:87.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ St. med. nr. 7 1917:11.

³²⁰ Beretning Provisianteringsrådet i Bergen 1924:88.

³²¹ Bergens kommuneforhandlinger 1917/18 Bind 1. Indstilling nr 135.

³²² Beretning Provisianteringsrådet i Bergen 1924:89.

³²³ Ibid.:470.

Arbeidet til brenselssentralen besto i å skaffe mest mulig tømmer, ved og torv til brenselssentralens forbruk i Bergen. Først og fremst gjennom innkjøp og produksjon, men også gjennom Provianteringsdepartementets ekspropriasjonsrett. I mai 1917 sendte Brenselssentralen en søknad til Provianteringsdepartementet om å få beslaglegge alt tømmer i Hallingdalselven og Krøderen. Søknaden ble innvilget, og sammen med et mindre innkjøp av tømmer, utgjorde brenselssentralens reserver 45 000 favner med ved. Det vil si nok tømmer til å erstatte Bergens kullbehov for noen måneder.³²⁴ Prisreguleringen skapte problemer også for brenselssentralens forsyning. Jordeiere i Sogn og Hardanger nektet å selge ferdigprodusert ved til de gitte maksimalpriser. Derfor måtte brenselssentralen kjøpe tømmer "på rot" og selv sørge for vedproduksjonen.

En midlertidig lov av 23. mars 1917 "*om vernepliktige til at utføre civilt arbeide*" gav kommunene myndighet til å kalle inn vernepliktige for å bistå krisehåndteringen hvor syntes nødvendig. Dermed ble 460 vernepliktige innkalt sommeren 1917 til å drive vedproduksjon i Hardanger for brenselssentralen.³²⁵ Selv om utkommanderingen av militært personell var en effektiv måte å skaffe arbeidskraft på, var det dog ikke en snarvei til billig arbeidskraft. Militære mannskaper hadde krav på akkordbetaling i tillegg til 1.50 kr pr. dag samt kostpenger, reisepenger, dekning av redskaper og overnatting i tillegg til "*slitningsgodtgjørelse*".³²⁶ Videre måtte anlegg, lagerplasser og utsalgssteder opprettes rundt om i byen. For transporten av ved ble der kjøpt inn to slepebåter, seks lektere, to motorbåter, ti hester med vogner, fire biler og tolv torvmaskiner fra Sverige.³²⁷

Innkjøpene og innsatsen som Provianteringsrådet la ned i brenselssentralens forsyning var omfattende og arbeidet krevde store ressurser. Det var ikke bare innbyggerne i Bergen som skulle sikres brensel, også næringslivets behov skulle dekkes. Det blir for enkelt å hevde at faren var reell og i seg selv motiv nok for at kommunen gjorde sitt for å sikre tilførselen. Om enn midlertidig, endret provianteringsvirksomheten kommunens rolle overfor individ og samfunn. Kommunen var ikke lenger begrenset til å være et vern om lokaldemokratiet, et sparefellesskap eller sosialt sikkerhetsnett i form av velferdsordninger. Statens ansvarsdelegering til kommunene sprengte rammene for kommunale ansvarsområder og staten fremsatte med dette kommunene som det virkelige nødanker i krisetider.

³²⁴ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:446.

³²⁵ Bergens kommuneforhandlinger 1917/18 Bind 1. Bilag.

³²⁶ Ibid.

³²⁷ Ibid.

3.4.5 “Den store rasjonering”

Rasjoneringstiltak bestod i tiltak som offentlige myndigheter iverksatte for å regulere fordelingen av varemengden. For å gjennomføre slike tiltak trengte offentlige myndigheter fullstendig kontroll over alle beholdninger av den aktuelle vare som skulle rasjoneres. Regjeringen ventet så lenge som mulig med å iver sette slike tiltak. Fra og med september 1917 finner man skrivelser fra både Provianteringsdepartementet og Provianteringsrådet i avisene om at alle som var i besittelse av visse varer måtte rapportere inn hvor store beholdningene var.³²⁸ For å gjennomføre en rasjonering trengte offentlige myndigheter fullstendig oversikt og kontroll over den samlede varemengden. Rasjoneringen skulle sikre befolkningen et minimumsbehov ved å systematisk begrense forbruket. I tiden fremover økte antallet påbud og forbud og utvidede fullmakter ble gitt til det nyopprettede rasjoneringsdirektoratet som ble utskilt fra rasjoneringskontoret som tidligere sorterte dirkete under provianteringsdirektøren.³²⁹ Den 9. november fikk Provianteringsdepartementet ekspropriasjonsrett på beholdninger av korn, mel, gryn og produkter av korn. Det ble i tillegg forbudt å selge korn, erter, gjødsel og dyrefôr til andre enn staten. Provianteringsdepartementet ble 16. november 1917 beordret til å beslaglegge beholdninger av korn, mel og gryn.³³⁰

Provianteringsminister Oddmund Vik hadde tidligere uttalt at *“den eneste passende rasjonering for nordmenn hadde vært og fremdeles var magamålet”*³³¹. I løpet av 1917 økte vareknappheten og USA krevde rasjonering på varer som ble eksportert til Norge.³³² Rasjoneringsvirksomheten økte etter hvert i omfang fra høsten 1917. Stadig flere varer ble satt under rasjonering, til og med forbrudte varer som brennevin.³³³ Høsten 1918 ble det bestemt at hver husstand i landet skulle tildeles en halv flaske med cognac, whiskey eller

³²⁸ Bergens tidende; 27. september 1917 fra prov.dep.: *“Inden 10. oktober 1917 skal alle de (...) som var i besiddelse av sild, fisk eller fiskeprodukter (...) avgi en skriftlig opgave over beholdningernes størrelse (...)”*; 29. september 1917 fra prov.råd: *“Optællingen skal omfatte: Forhandlere – en gros og detail – av korn og mel. Møller og bakerier samt fabrikker som benytter korn og mel som raaprodukter, herunder brænderier, bryggerier, fabrikker for tilvirkning av presgjær, kjæks, makaroni, knækkebrød, chocolate og drops, kaffesurogat, hermetik, pølser (...)”*.

³²⁹ Rasjoneringsdirektoratet ble avviklet ved kongelig resolusjon 16. juni 1920.

³³⁰ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:61.

³³¹ Hambro 1958:214.

³³² Ibid.:213.

³³³ Fuglum 1995:65-88. Et av de første krisetiltakene til Regjeringen i august 1914 var å forby salg og produksjon av brennevin. Et forbud som ble ansett av de fleste som et legitimt krisetiltak, men som ble avviklet gradvis iløpet av høsten 1914. I 1916 ble det iverksatt et midlertidig forbud kalt “juleforbudet” i forbindelse med julehøytiden. “Juleforbudet” ble vedtatt som en permanent lov i 1917 og ikke opphevet før en folkeavstemning i 1927.

aquavit fra de lokale rasjoneringskontorene. Et nytt stortingsvalg stod på trappene det kommende året samtidig som befolkningens skepsis mot Regjeringens krisehåndteringspolitikk var økende, så det kan være fristende å tenke at den kraftige influensaepidemien denne høsten kun var et vikarierende motiv for ren rasjoneringspopulisme.³³⁴

Rasjoneringsvirksomheten hadde sitt utgangspunkt i statlige produksjons-, import-, distribusjons og ekspropriasjonsrettighetene. Og i motsetning til prisreguleringsvirksomheten, som ble koordinert gjennom de kommunale provianteringsrådene, ble rasjoneringsvirksomheten i all hovedsak koordinert sentralt gjennom rasjoneringsdirektoratet. Likevel var man allerede før rasjoningstiltakene var iverksatt oppmerksom på at, *“Rationeringssystemet vil komme til at bebyrde provianteringsraadene med langt mer arbeide end de allerede har”*³³⁵.

Forberedelsene var i gang. Provisjonsrådet i Bergen besluttet i et møte 9. oktober 1917 å sende en søknad til formannskapet om tilatelse til å få opprettet et rasjoneringskontor. Søknaden ble innvilget og den 20. oktober ble sjef for folkeregisteret, Alf Eriksen³³⁶, ansatt som rasjoningssjef. Sammen med arbeiderpartirepresentant Alfred Myhrstad og høyremann Jacob Magnus dannet Eriksen rasjoneringskomiteen.³³⁷ Som om ikke det var nok bestemte bystyret i medhold til kongelig resolusjon av 16. april 1918, *utfærdigede forskrifter om de kommunale provianteringsraads organisasjon og virksomhet*, å nedsette en rasjoneringsnemnd på tre personer, samt varamenn. Som det ofte gjorde i Bergen kommunes kriseorganisasjoner, gikk det nok en gang sterk inflasjon i medlemslistene.³³⁸ Høsten 1917 forberedte man seg på en storstilt rasjoning. I motsetning til krisehåndteringspolitikken av 1914 forberedte man seg nå på en langvarig og vanskelig forsyningssituasjon.

Byen ble delt inn i fem distrikter, hvert med eget kontor.³³⁹ I tillegg ble det opprettet et hovedkontor. Ved kontorene skulle det utgis rasjoneringskort (*Vedlegg nr.7*) og informasjon som folk trengte i forbindelse med rasjoning. Hovedkontoret hadde fem avdelinger som stod for tildelingen av varer fra statens beholdninger til bakere og detaljhandlere, utdeling av

³³⁴ Regjeringen klarte ikke å dempe prisstigningen, et av selve hovedformålet med krisehåndteringen, noe som førte til sterk misnøye og flere demonstrasjoner, særlig i hovedstaden.

³³⁵ Fra møte mellom provianteringsformennene i Søndre Bergenhus, gjengitt i *Arbeidet* 15. desember 1917.

³³⁶ Rasjoneringsvirksomheten forutsatte kjennskaper til folketellinger og statistikk.

³³⁷ Beretning Provisjonsrådet i Bergen 1924:90.

³³⁸ Medlemmer av rasjoneringsnemden: Forretningsfører Alfred Myhrstad, kjøpmann Jacob Magnus, Henriette Wencke Nissen. Varamedlemmer: Lærer Daniel Vatne, bestyrer Axel Øfstegaard, Marie Olsen.

³³⁹ Nygård, Nordnes, sentrum, Sandviken og Årstad.

rasjoneringskort og informasjon til institusjoner som falt utenfor distriktskontorene. Bergen kommunes organisasjonsapparat i rasjoneringsvirksomheten talte 134 ansatte på det meste i august 1918.³⁴⁰ Organisasjonsapparatet til provianteringsvirksomheten utviklet seg parallelt med problemene som meldte seg. Fra å være en komité på tre personer i august 1914 hadde provianteringsregimet i Bergen i løpet av 1917-1918 utviklet seg til et omfattende, byråkratisk organisasjonsapparat bestående av flere hundre ansatte som regulerte og kontrollerte stadig flere samfunnssektorer.

Proviaueringsdepartementets rasjoneuingsssystem forutsatte en høy grad nasjonal forvaltningsintegrasjon. De oppgavene som provianteringsrådene ble pålagt å utføre krevde store ressurser fra kommunene. Samtidig forutsatte rasjoneuingen handlingskraftige kommuner. Uten dette ville ikke rasjoneuingen være gjennomførbar. Rasjoneuingen skiller seg fra handelsvirksomheten fordi graden av frivillighet ikke var tilstedeværende. Alle varebeholdninger skulle kartlegges og fordeles rettmessig. For at arbeidet skulle kunne gjennomføres krevdes det også at kommunene benyttet sitt handlingsrom aktivt. Selv om mange var svært skeptiske i forkant ble rasjoneuingsvirksomheten ansett som svært vellykket i ettertid. *Bergens Tidende* skrev at virksomheten ble en “administrativ sukses”³⁴¹ og *Aftenposten* mente endog at Regjeringen burde ha iverksatt rasjoneuingen tidligere siden resultatene var såpass gode.³⁴² Proviaueringsminister Birger Stuevold Hansen³⁴³ skrev i et innlegg til *Bergens Tidende* 18. oktober 1918 at få krisetiltak hadde vært så inngripende og samtidig fungert såpass hensiktsmessig.³⁴⁴ Ikke lenge etter rasjoneuingen var iverksatt var krigen over og forsyningslinjene normaliserte seg gradvis samtidig med avviklingen av rasjoneuingtiltakene.

3.4.6 Proviaueringsrådet etter krigen

Etter å satt hele nasjonen og de fleste varer på rasjoneuing i 1917-1918, begynte verdenshandelen og importen til Norge å normalisere seg i løpet av første halvdel av 1919 da de fleste eksportforbudene fra de krigførende land ble opphevet.³⁴⁵ Mange av krisetiltakene ble i denne perioden avviklet. Selv om importen økte drastisk holdt prisene seg stabile på et

³⁴⁰ Beretning Proviaueringsrådet i Bergen 1924:94.

³⁴¹ *Bergens Tidende* 08.10.1918.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ Birger Stuevold Hansen tok over som statsråd i provianteringsdepartementer etter Oddmund Vik fra 1917 til 1919. Var deretter statsråd i handelsdepartementet fra 1919 til 1920.

³⁴⁴ *Bergens Tidende* 08.10.1918.

³⁴⁵ St. med. nr. 4. 1921:3.

høyt nivå.³⁴⁶ Provianteringsrådenes arbeidsmengde ble kraftig redusert og en rekke kommunestyrer bestemte å avvikle provianteringsvirksomheten. Provianteringsdepartementet sendte da ut et rundskriv til alle kommunestyrelser 6. juni 1919 med følgende beskjed:

“Departementet finner i den anledning å burde gjøre oppmerksom på, at ifølge lov av 26de juli 1916 § 1, skal der i hver kommune være minst et provianteringsråd (...) [kommunale provianteringsråd] vil bli opretholdt så lenge det av hensyn til statens interesser er nødvendig.”³⁴⁷

Selv om rådernes virksomhet ble kraftig redusert etter krigens slutt skulle organisasjonene opprettholdes. Provianteringsrådene tjente da funksjonen å være “stand by” instanser som skulle bistå i mulige fremtidige kriser.³⁴⁸ I tillegg satt provianteringsrådene på betydelige varelagre og hadde utestående bestillinger fra innland og utland samtidig som prisene på flere varer falt. Dermed ville det blitt vanskelig å få realisert beholdningene med overskudd dersom en umiddelbar avvikling fant sted³⁴⁹ Hvem skulle ta ansvaret for et eventuelt konjunktur- eller forringelsestap? Våren 1919 henstilte Provianteringsrådet i Fredrikstad seg til Regjeringen med spørsmål om, “*staten har ret til at velte tapene og risikoen over paa kommunerne og la dem bære alle følger av statsprovisianterings feilgrep og slette forretninger?*”³⁵⁰

Provianteringsrådenes store reservelagre skyldes delvis statlige innkjøp som kommunene ble tvunget til å kjøpe.³⁵¹ Høsten 1918, da krigen var over, satt mange provianteringsråd på lagre av kvalitetsforringede varer som de hadde kjøpt fra staten. Under krigen hadde Provianteringsdepartementet kjøpt inn store lagre av forskjellige varer, tilsynelatende så mye som mulig av det som var tilgjengelig. Næringslivstidsskriftet *Farmand* var generelt svært kritisk til mange av krisetiltakene som Regjeringen iverksatte. Regjeringens inngrep blir kategorisk karakterisert som et overgrep mot det private næringsliv. Dette betyr ikke at kritikken i alle tilfeller ikke var berettiget. Ved et tilfelle fra 1917 skrev *Farmand* at Provianteringsdepartementet hadde kjøpt inn et usannsynlig stort parti tørkede grønnsaker verdt flere millioner kroner fra Danmark. Partiet alene ble ansett for å kunne dekke hele

³⁴⁶ Ibid.:4.

³⁴⁷ Ibid.:11.

³⁴⁸ Virksomheten ble ikke avvirket, men fortsatte i ubetydelig grad. Hovedoppgaven etter krigen var prisregulering. myndighet til å selv bestemme hvilke varer som skulle prisreguleres og hva prisen skulle være. Ikke før 21. juni 1922 ble provianteringsrådenes virksomhet avsluttet i det Provianteringsdepartementet kunngjorde at prisreguleringen da skulle utføres av kontrollnemnden.

³⁴⁹ Beretning Provianteringsrådet i Bergen 1924:348.

³⁵⁰ *Farmand* 15.3.1919.

³⁵¹ Graden/betydningen av tvang er uvisst. *Farmand* bruker betegnelsen hyppig. I enkelte tilfeller ble provianteringsrådene påbudt å lagre visse mengder av varer, som da ble kjøpt gjennom provianteringskommisjonen/departementet.

Norges befolknings grønnsaksbehov i fem år. Partiet ble videresolgt til provianteringsrådene som i sin tur kun fikk solgt en brøkdel av partiet, resten ble ansett som verdiløst grunnet kvalitetsforringelse.³⁵² Det finnes mange slike eksempler der Provianteringsdepartementet påførte kommunene høy risiko og økonomiske tap.³⁵³ Utgiftene etter den kommunale provianteringsvirksomheten måtte kommunene selv dekke inn igjen etter krigen.³⁵⁴

Hvilke økonomiske konsekvenser provianteringsvirksomheten hadde for Bergen kommune vil bli behandlet i neste kapittel. Gjennomgangen av virksomheten til Provianteringsrådet i Bergen har vist hvordan staten så vel som Provianteringsrådet selv stadig presset grensene for virksomheten. Regjeringens motiv ble klarlagt i forrige kapittel. Regjeringen hadde vært av den oppfatning, helt fra starten i august 1914, at det var kommunene som skulle ta seg av provianteringsvirksomheten. I flere tilfeller benyttet Bergen kommune sitt lokale handlingsrom til å utvide provianteringsvirksomheten utover de statlige påbudene. Derfor vil jeg finne ut hva som var den politiske drivkraften bak provianteringsvirksomheten i Bergen kommune.

3.5 Drivkraften bak det kommunale provianteringsregimet

Gjennomgangen av virksomheten til Provianteringsrådet har blitt gjennomført med en organisatorisk tilnærming. En slik tilnærming åpnet for å vurdere *hvordan* Bergen kommune benyttet det lokale handlingsrommet. Videre vil en politisk tilnærming åpne for å vurdere *hvorfor* Bergen kommune benyttet handlingsrommet som de gjorde. Hva var drivkraften bak provianteringsregimet i Bergen? Var krisetiltakene rent praktiske og forbrukervennlige uten partipolitiske føringer til grunn? Hvilke andre forklaringer kan gi svar på Bergen kommune aktive bruk av det lokale handlingsrommet?

Selv om det var Venstre og Høyre som dominerte både stortingssalen og bystyret før og under første verdenskrig var arbeiderbevegelsen med Arbeiderpartiet i spissen i sterk fremmarsj denne perioden. I Bergen var Arbeiderpartiet det partiet med flest representanter i bystyret etter kommunevalget i 1916. I 1915 bestod arbeiderbevegelsen i Bergen av 45 foreninger med

³⁵² *Farmand* 15.3.1919.

³⁵³ Ved et tilfelle anbefalte Provianteringsdepartementet kommunene å kjøpe forhavre tilsvarende ett års forbruk fra statens beholdninger. Etter å ha solgt kommunene store mengder til høy pris, nedsatte staten prisen på altvernavativ fór, noe som i praksis gjorde det umulig for kommunene å realisere sine beholdninger.

³⁵⁴ Hodne og Grytten 2002:79.

til sammen 3690 medlemmer.³⁵⁵ Det vil videre bli gitt en fremstilling av hvordan og hvorfor Arbeiderpartiet i Bergen spilte en avgjørende rolle i provianteringsvirksomheten i kommunen.

3.5.1 Kommunevalget i 1916: Et vannskille

Ved kommunevalget i 1916 ser man ut i fra politiske valgprogrammer at provianteringsvirksomheten hadde på dette tidspunkt utviklet seg til et politisk spørsmål. Krisehåndtering var i et fokusområde da bybrannen, forsyningsproblemene og prisstigningen rammet byens befolkning. Bergen Arbeiderparti gikk til valg med et program for å utvide den kommunale handelsvirksomheten og for at kommunen skulle overta andre samfunnsviktige oppgaver som vann-, gass- og elektrisitetsverk.³⁵⁶ Proviaeringsvirksomheten var også det dominerende saksfelt for Laksevågs Arbeiderpartis valgprogram. De ville gi skattelettelse til de med lavest inntekt, iverksette kommunale foranstaltninger for å demme opp mot prisstigningen og utvide den kommunale handelsvirksomheten.³⁵⁷ I Bergen stilte Høyre og Frisinnede Venstre til valg som et parti, Borgerpartiet, *“med det maal for øie at skaffe en handlekraftig og fremsynt ledelse af byens anliggender”*³⁵⁸. Borgerpartiet hadde et annet perspektiv på krisehåndteringen, da partiet søkte å skille mellom politikk og tiltak: *“Lange løfteprogrammer (...) hjælper ikke her. Hurtig iværksettelse av praktiske kommunale foranstaltninger til lindring av dyrtiden og avhjælp av bolignøden (...)”*³⁵⁹.

Kommunevalget endte med en fremgang for byens største parti, Arbeiderpartiet, som fikk 27 av i alt 76 representanter i bystyret. Borgerpartiet ble nest størst med 25 representanter, mens Venstre måtte akseptere en tilbakegang som kun gav dem 13 representanter.³⁶⁰ Venstre manglet en klar profil og falt ofte mellom to stoler mellom arbeiderne og de konservative. Venstremedlemmene stemte ofte forskjellig, men var totalt sett nærmere Arbeiderpartiets politikk enn høyresiden.³⁶¹ Arbeiderpartiet ble valgets store vinner etter å ha programfestet krisetiltak som den høyeste politiske prioritet. Hvilke implikasjoner fikk dette for krisehåndteringen?

³⁵⁵ Beretning Arbeiderpartiet i Bergen 1915:4.

³⁵⁶ Bergen Arbeiderpartis valgprogram 1916. Gjengitt i *Arbeidet* 19.11.1916.

³⁵⁷ Laksevåg Arbeiderpartis valgprogram 1916. Gjengitt i *Arbeidet* 7.10.1916.

³⁵⁸ Meddelelse fra Borgerpartiets valgkontor i *Arbeidet* 23.10.1916.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Se vedlegg 4.

³⁶¹ Sturtzel 2009:87.

3.5.2 Munisipalsosialisme og Arbeiderpartiets rolle

Den sosialistiske kommunepolitikken fra 1900-tallet til 1920-tallet har fått betegnelsen munisipalsosialisme. Munisipalsosialisme er en ideologisk teori brukt for å forklare ekspansiv velferdspolitik i lokal regi.³⁶² Før 1911 var det ingen lovbestemt grense for kommunenes skattleggingsrett. Johan Vogt hevder at det var frykten for munisipalsosialisme som dannet bakgrunnen for ordskiftet rundt kommunenes skattleggingsrett i forkant av innføringen av skattelovene av 1911.³⁶³ Da stemmeretten ble utvidet i 1898 til å omfatte alle voksne menn uavhengig av inntekt, skapte dette en frykt hos den etablerte makteliten, en frykt for arbeidernes “kravmentalitet”.³⁶⁴ Frykten bunnet i en oppfatning om at disse nye gruppene ville utnytte sine stillinger i kommunestyrene til å utvide den kommunale virksomheten og innføre sosialistiske reformer med bakgrunn i en høy skatteprosent. Flo vil heller kategorisere munisipalsosialismen som en strategi fremfor som en ideologi: “(...) *ein kommunalpolitikk som vart forma med utgangspunkt i at vegen fram til den rikspolitiske makta enno syntes lang – men at dei lokale maktposisjonane så absolutt var innan rekkjevidde.*”³⁶⁵ Munisipalsosialismen søkte å verne om de ekspansive kreftene i kommunene ved å sikre mest mulig spillerom og kommunal handlekraft. Første målet var allmenn stemmerett og deretter en høy grad av kommunal handlefrihet.³⁶⁶ Når Flo bruker munisipalsosialisme i bestemt form er dette fordi Flo påpeker generelle tendenser i kommunalpolitikken i perioden 1900-1920.

I følgende avsnitt vil jeg illustrere hvordan munisipalsosialisme kan ha forklaringskraft i forhold til handlingsmønsteret til aktører i krisehåndteringspolitikken i Bergen kommune. I et partistyremøte 7. mai 1916 besluttet Bergen Arbeiderparti å sende en henstilling formulert i strengt tonefall til bystyret om å snarest forbedre tiltakene mot dyrtiden.³⁶⁷ I Bergen Arbeiderpartis beretning fra 1916 blir deres henvendelse forklart som årsak til nedsettelsen av Dyrtidskomiteen. I forrige kapittel ble det referert fra et brev fra Provianteringsrådet datert 18. mai 1916 til bystyret der Provianteringsrådet mente at arbeidspresset fra stat og kommune var for stort og at Provianteringsrådet dermed måtte utvides. Hvorvidt det var Arbeiderpartiets eller Provianteringsrådets henvendelse som skal ha æren for at bystyret nedsatte Dyrtidskomiteen forblir uvisst. Utfallet ble likevel at utvidelsen av Provianteringsrådet til

³⁶²Seip 1949:62.

³⁶³Ibid. Skattelovene av 1911 satte et tak på den kommunale skattleggingsretten.

³⁶⁴Med Flos terminologi kan man si en frykt blant tilhengere av det konservative kommuneidealet.

³⁶⁵Flo 2003:44-45.

³⁶⁶Ibid.

³⁶⁷Beretning Bergen Arbeiderparti 1916:5.

Dyrtidskomiteen fra fem til ni medlemmer ga plass til fire representanter fra Arbeiderpartiet, nemlig Alfred Myhrstad, Kristian Ludvig Hopp, Albert Nicolay Arnevig og Marie Olsen. I beretningen til Bergen Arbeiderparti skrives det at deres representanter har fått utrettet mye tross forsyningsproblemerkene.³⁶⁸ I 1915 fremsatte Arbeiderpartiet flere konkrete krav til tiltak som senere ble iverksatt av Provianteringsrådet og kommunen. Det var dessuten Arbeiderpartiets representanter som fikk Provianteringsrådet til å søke om å drive kommunal handel.³⁶⁹ Arbeiderpartiet gikk langt i den retning å antyde at det var grunnet deres medlemmers innsats at Provianteringsrådets virksomhet ble såpass inngripende og omfattende. Riktig nok finner jeg ingen indikasjoner i kildene som tyder på det motsatte. Men hvor gikk skillet mellom praktiske krisetiltak og partipolitikk?

21. mai 1916 arrangerte Bergen Arbeiderparti “dyrtidsdemonstrationen” med en appell til kommunen om å foreta “gjennomgripende foranstaltninger mot dyrtiden”, Arbeiderpartiet hevdet at lite var gjort og derfor sulter tusenvis av mennesker hver dag grunnet prisstigningen og vareknappheten.³⁷⁰ Demonstrasjonstoget bestod av et tusentalls bergensere og gikk rundt hele byen hvor et møte deretter ble avholdt på torget hvor Martin Tranmæl i sin tale krevde at all handelsvirksomhet skulle overtas av kommunen: “Vi maa fortsætte med sosialiseringen av vareomsætningen. Men vi maa ikke stanse med det. Vi maa ogsaa sosialisere produktionen.”. Året etter arrangerte Bergen Arbeiderparti nok en dyrtidsdemonstrasjon og under parolen “brød, frihet og fred” marsjerte anslagsvis 20 000 bergensere i det som var det største demonstrasjonstoget i byens historie.³⁷¹

Tidligere i kapitlet har det kommet frem flere eksempler hvor Bergen kommune benyttet sitt lokale handlingsrom til å utforme og iverksette krisetiltak på eget initiativ. Samtidig har vi sett hvordan arbeiderbevegelsens misnøye med kommunenes krisehåndtering førte til at deres krav om kommunal handel og utbedrede dyrtidsbidrag fikk gjennomslag i provianteringsråd, formannskap og bystyre, på bekostning av sterke næringsinteresser i og utenfor bystyret. Utgangspunktet for nedsettelsen av de kommunale provianteringsråd var at de skulle være upolitiske og nærmest rene administrative organ som skulle være Provianteringskommisjonens og statsmyndighetenes brohode ut til distriktene. Etter hvert som virksomheten ekspanderte i omfang og betydning, utviklet den lokale provianteringsvirksomheten seg fra en ufrivillig dugnadstjeneste til et samfunnsbærende

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Beretning Bergen Arbeiderparti 1917:5.

organisasjonsapparat med utvidede fullmakter, noe som utvilsomt medførte en politisering av krisehåndteringen.

Tranmæls oppfordring til arbeidere i Bergen var åpenbart en del av en langsiktig politisk agenda. Arbeiderbevegelsen krevde en aktiv kommune som vernet om innbyggerne, ikke bare i krisetider. En sosialistisk kommune skulle være springbrettet til et sosialistisk samfunn.³⁷² For at Arbeiderpartiet kunne sikre sine nyvunne posisjoner krevdes spillerom og kommunalt handlingsrom. Dyrtiden ble således en politisk kampsak og ikke kun et praktisk spørsmål. I forbindelse med at det var mangel på boliger etter bybrannen i 1916, skriver Niels Henrik Kolderup at Arbeiderpartiet uten videre forlangte at det var kommunen som hadde ansvaret for å skaffe alle innbyggere boliger.³⁷³ Høyremann Kolderup hadde andre oppfatninger enn Tranmæl og Arbeiderpartiet om kommunens rolle og funksjon. Kolderup kan utvilsomt kategoriseres som en tilhenger av det konservative kommuneidealet. Ifølge det konservative kommuneidealet skulle kommunen begrenses til et sparefellesskap og aktivitetsnivået skulle holdes på et lavest mulig nivå. Kolderup hevder at arbeiderbevegelsen brukte boligsaken som et påskudd for å fremme sosialistisk kommunalpolitikk: *“Intet kan som en, virkelig eller innbilt, bolignød brukes i agitasjonen og til å anstrenge en kommunes kasse”*.³⁷⁴ Kolderups oppfatning om arbeiderbevegelsens motiver i boligsaken sammenfaller med hvordan arbeiderbevegelsen forholdt seg til provianteringspolitikken.

3.5.3 Praktisk krisehåndtering eller sosialistisk reformpolitikk?

Striden om kommunal handel splittet både bystyret og Bergens befolkning. Bystyret vetok reformen med et knepent flertall for etter en lengre debatt. Bystyredebatten ble gjenngitt i den sosialdemokratiske avisen *Arbeidet* 5. august 1916. Kjøpmann Ole Eide (H) mente at innføringen av kommunal handel ville ruinere livsgrunnlaget for det private næringsliv: *“Vi kan jo ikke konkurrere med kommunen, naar den f.eks. kjøper ind kjøt for kr 2.05 pr. kg og sælger det for kr 1.65.”*³⁷⁵ Eide anklaget dessuten den sosialistiske pressen for å uriktig påstå

³⁷² Revolusjon i Norge? Per Fuglem påpeker at krigstidens prisstigning og vareknapphet førte til ytterlige forskjeller mellom sosiale lag. Dette førte til en økende radikaliseringsbevegelse. Radikaliseringsbevegelsen var også et europeisk fenomen, med opprør i sentral-Europa og revolusjon i Russland 1917. De utålmodige og kamplystne kreftene i den norske arbeiderbevegelsen var nøye orientert om den europeiske radikaliseringsbølgen og både idémessig og psykologisk påvirket av den. Fuglum 1978:507-510.

³⁷³ Kolderup 1933:153.

³⁷⁴ Ibid.

³⁷⁵ *Arbeidet* 5. august 1916.

at det var kjøpmennene som forårsaket prisstigningen: *“Prisene er høie og stiger stadig, og skjønt det ikke er vi som bestemmer priserne, faar vi dog skylden for dyrtiden”*³⁷⁶

Ordfører Geelmuyden (V) hevder at spørsmålet om kommunal handel ikke var av politisk art, men kun et praktisk henseende der hensynet til forbrukerne må være den overordnede prioritering: *“Det er foranstaltninger som har tvunget sig frem og det er gaat bra. Det vilde se underlig ut om vi nu skulde stanse dissse betræbelser paa at lindre nøden.”*³⁷⁷ Ordskipet bærer preg av at bystyret har ulik oppfatning av hvor krisehåndteringen slutter og hvor politikken begynner. Et innspill fra Jørgen Blydt definerer på mange måter debattens kjerne: *“Jeg er ikke saa naiv at jeg tror dette er bare en kriseforanstaltning: den vil nok føre længer”*³⁷⁸ Blydt, som selv var blant Provianteringsrådets første medlemmer var av den oppfatning at forslaget om kommunal handel ikke kun var et spørsmål om krisehåndtering. Sæbø (S³⁷⁹) gikk til angrip på krisehåndteringspolitikken forbrukervennlige innstilling og hevder: *“Det er vel ikke meningen at bare arbeiderne skal nyte godt av dyrtidsforanstaltningerne. Det er visst mange som tror det. Nede ved fiskeauktionen sa forleden en ung gut til mig: Hvad vil De her, fisken er ikke bestemt for slike som Dem.”*³⁸⁰

Bergenspressen engasjerte seg i spørsmålet om kommunal handel og tok klare standpunkt. *Bergens tidende* og *Annonce Tidende*, *“anbefalte det [kommunal handel] paa det aller varmeste”*³⁸¹, mens *Aftenbladet* tok avstand fra Provianteringsrådets forslag om kommunal handel.³⁸² *Arbeidet* var den avisen som gikk sterkest inn for kommunal handel og uttrykte en klar munisipalsosialistisk holdning på grensen til det revolusjonære. *Arbeidets* oppfatning var at kommunal handel ikke var krisehåndtering, men en nødvendig konsekvens etter at det private næringsliv hadde spilt fallitt en gang for alle. *Arbeidet* gikk derfor ut med en oppfordring til alle landets kommuner:

“Den kongelige resolution gjælder indtil videre. Imidlertid staar det i de enkelte kommuners magt at sørge for at den ikke blir tat tilbake, men erstattet med en lovbeslutning, som for alle tider gjør en ende paa det abnorme forhold, at handelsvirksomheten skal være et privilegium for (...) den samfundsklasse der bidrar til at fordyre samfundshusholdningen (...) Det gjælder bare om at kommunerne gaar i gang med handelsvirksomhet i saa stor stil, at det blir praktisk

³⁷⁶ *Arbeidet* 5. august 1916.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Arbeidet* 5.8.1916.

³⁷⁹ *Socialdemokratene*.

³⁸⁰ *Arbeidet* 5.8.1916.

³⁸¹ *Arbeidet* 21.7.1916.

³⁸² *Ibid.*

umulig at ophæve den (...) da er vi paa en vei, som fører direkte ind i det socialistiske samfund.”³⁸³

Arbeidet oppfordrer her til en institusjonalisering av krisetiltakene. Dersom vi ser på krisetiltakene som byråkratiske systemer så var dette en høyst reell mulighet. Weber påpeker byråkratiets permanente karakter og hevder at et etablert byråkrati, hører til de sosiale strukturer som er aller vanskeligst å ødelegge. Byråkratisering er det spesifikke middel hvis omdanner alminnelig samhandling til rasjonelle, regulerte sosiale relasjoner. Som redskap for en omforming av styreforholdene i denne retning var og er byråkratisering derfor et maktmiddel. Der en byråkratisering av administrasjonen er blitt gjennomført, der er det skapt en form for herredømme som i praksis er ubrytelig, ifølge Weber.³⁸⁴

Det er viktig å understreke at Arbeiderpartiets aktive rolle i den kommunale krisehåndteringen var langt fra et bergensk fenomen. Situasjonen var den samme på landsbasis.³⁸⁵ I september 1917 sender arbeiderpartiordfører i Trondheim, Ole Konrad Ribsskog, et åpent brev til *Arbeidet* hvor han skryter hemningsløst over hva Arbeiderpartiet har fått i stand i Trondheim.³⁸⁶ Ribsskog ramser opp en rekke krisetiltak som ble iverksatt på bakgrunn av initiativ fra Arbeiderpartiet. Eksempelvis hadde Arbeiderpartiet sikret Trondheims mat- og ved forsyninger gjennom opprettelsen av kommunale bakerier og ulike utsalg. Ribsskog skriver at: “*De saker som her er nævnt, har vakt sterk motstand fra de borgerlige partier*”³⁸⁷. På tross av motstanden fra de borgerlige partier har man, “*lykkedes at gjennomføre en række betydningsfulde saker*”³⁸⁸. Brevet avsluttes med et oppsiktsvekkende utsagn. Et utsagn som fremfor alt definerer, om ikke avslører, Arbeiderpartiets motiv for å benytte seg aktivt av det lokale handlingsrommet:

“De saker (...) er tilslut allikevel blit løst ved disse partiers bistand. Det har dog været under den forutsetning at de utelukkende skulde være dyrtidsforanstaltninger. Vort parti har imidlertid tat særlig sigte paa at faa oprettet institutioner som kan bli av langvarig art”

³⁸³ *Arbeidet* 15.7.1916.

³⁸⁴ Weber 2000:141.

³⁸⁵ Farmand 19.5.1918: På landsstyremøtet 1917 i Kristiania vedtok Arbeiderpartiet rekke krav i en henvendelse til Regjeringen om krisetiltak som “*maa gjennomføres*”. Blant kravene var et om kommunal ekspropriasjonsrett som skulle gi kommunene rett til å beslaglegge private bedrifter.

³⁸⁶ *Arbeidet* 7.9.1917.

³⁸⁷ Ibid.

³⁸⁸ Ibid.

Med bakgrunn i Ribsskogs utsagn blir det interessant å trekke inn høyrepolitiker i Bergen, Niels Henrik Koderups oppfatninger om samme sak.³⁸⁹ Kolderup skriver at det var avgjørende for Høyre å sørge for å begrense krisetiltakene og forhindre at de ble permanente. Ikke bare ville slike krisetiltak føre Bergen kommune inn i et sosialistisk spor, men de ville også påføre kommunen økonomiske tap. Med fordelen av å kunne være etterpåklok skriver Kolderup at: “*At der måtte bli økonomiske tap for kommunen, når den skulde drive alle disse virksomheter, var man jo på forhånd klar over.*”³⁹⁰

Det kan syntes som om Arbeiderpartiet ikke skilte mellom praktiske tiltak og partipolitikk. Krisehåndteringen var et påskudd for å gjennomføre sosialistiske reformer. *Arbeidet* uttrykker dette eksplisitt. Den hevdet at det planmessige samarbeid mellom staten og kommunene kunne være opptakten til et sosialistisk samfunn. Arbeiderpartiet i Bergen var av den oppfatning at krisetiltakene ville overbevise flere velgere om at sosialismen var overlegen det frie marked:

“de foranstaltninger, som samfundet har maattet træffe i anledning av dyrtiden, rydder væk den ene efter den anden av de dordomme og vrangforestillinger om socialismem (...) [dette] maa bringe nye vælgerskarer over til arbeiderpartiet”³⁹¹.

Problemet var det at mange av krisetiltakene som Arbeiderpartiet her valgte å definere som sosialistiske, fungerte ofte lite hensiktsmessig. Den lokale prisreguleringen fungerte mot sin virkning og mange provianteringsråd gikk med store underskudd blant annet på grunn av handelsvirksomheten. Arbeiderpartiet gikk dessuten tilbake ved neste kommunevalg og tapte da tre representanter. Avisen *Arbeidets* utopi om at krisetiltakene ville bli permanente og øke oppslutningen rundt sosialismen forble, inntil videre, nettopp en utopi. *Farmands* prediksjon 25. november 1916 om at erfaringene med offentlig regulering av det åpne varemarked neppe ville gi sosialismen en hjelpende hånd viste seg i ettertid å stemme.³⁹² Erfaringene med kommunal handel under første verdenskrig bidro til å gi offentlig forretningsvirksomhet et meget dårlig rykte i mellomkrigstiden, ifølge Hovland.³⁹³

³⁸⁹ Kolderup viser da også til krisetiltak mot bolignøden i forbindelse med bybrannen.

³⁹⁰ Kolderup 1933:152.

³⁹¹ *Arbeidet* 23. september 1916.

³⁹² *Farmand* 25.11.1916. “*Der findes nok mange, som tror, at den delvise gennemførelse af socialistiske principer, som dyrtiden har ført med sig, har givet socialismen en sterkt stød fremad i den almindelige bevidsthed. (...) Som det er, kan man ialfald være ganske vis paa, at socialismen ingen glæde vil faa af dem.*”

³⁹³ Hovland 1987:147.

3.6 Oppsummering

3.6.1 Utvidede fullmakter til kommunene – muligheter for stort lokalt handlingsrom

Den kommunale provianteringsvirksomheten kjennetegnes ved at kommunene ble pålagt å utføre spesifikke oppgaver av staten. I tillegg fikk kommunene utvidede fullmakter til å selv iverksette tiltak etter egen vurdering. I § 1 i lov av 26. juli 1916 *om kommunale provianteringsaad* heter det at ethvert provianteringsråd “*skal uten ophold*” fastsette maksimalpriser, men det var i stor grad opp til provianteringsrådene å vurdere hvilke varer som skulle prisreguleres. Den første kongelige resolusjonen gav kommunene adgang til å søke tillatelse med Provianteringsdepartementet for å drive kommunal handel. Deretter kom en ny kongelig resolusjon som åpnet for at kommunene uten videre kunne drive med direktesalg til forbrukerne.

Lovgivningen var utformet slik at det var opp til kommunene hvor langt man ville strekke reguleringen utover fastsatte minimumskrav. Hvorvidt provianteringsminister Oddmund Vik og statsminister Gunnar Knudsen kun fant lokal variasjon hensiktsmessig, eller om dette var en unnskyldning for å lempe administrasjonsbyrdene ved provianteringen over på kommunene blir det vanskelig å ta stilling til. Likefullt blir det nødvendig å ta hensyn til aktørenes forståelseshorisont. Ingen kunne vite på forhånd hvor omfattende den kommunale provianteringsvirksomheten ble. Virksomheten startet som en ufrivillig dugnad der tre personer som var kandidater til kommunale valg fikk ansvaret for hele kommunens forsyning. Slik som forsyningssituasjonen utviklet seg, og arbeidsmengden økte, utviklet organisasjonsformen seg parallelt under påvirkning av statlige pålegg, den kommunale ledelsen, det politiske miljøet i kommunene, men også i kraft av sin egen organisasjon.

De ulike tiltakene forholder seg forskjellig til dimensjonene lokalt handlingsrom og nasjonal forvaltningsintegrasjon. Lovene om kommunal handel åpnet for at kommunene selv kunne bestemme hvor aktivt de skulle benytte sitt lokale handlingsrom. Rasjoneringsvirksomheten som startet høsten 1917 forutsatte en høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon, samtidig som den krevde at kommunene benyttet sitt lokale handlingsrom for å iverksette rasjoneringen. Ved kommunevalget i 1916 ble krisehåndteringen en av de store valgkampsakene. Krisehåndteringen kunne ikke lenger karakteriseres som en upolitisk administrasjonsvirksomhet. Arbeiderpartiet hadde flere ledende skikkelser i

proviseringsvirksomheten. Først og fremst personifisert av kommende ordfører, Kristian Ludwig Hopp, som var fremtredende innen, og medlem av både Proviseringsrådet Prisreguleringsrådet og Brenselsentralen. Arbeiderpartiets fremgang i kommunevalget 1916 må ses i sammenheng med partiets krav om ytterligere kommunale tiltak i krisehåndteringen. I forrige kapittel ble det fokusert på hvordan motstanden på nasjonalt plan mot økt offentlig kontroll og regulering ble reist som et forsvar for liberalismen og i bunn og grunn individets frihet og rettigheter. I et slikt perspektiv er det interessant å bemerke hvordan den sosialistiske grasrotbevegelsen i distriktene tok de samme tiltakene i forsvar og omgjorde de om til politiske kampsaker.

3.6.2 Arbeiderpartiets krav om å benytte det lokale handlingsrommet

Regjeringens krisehåndteringspolitikk gav kommunene betydelig ansvar, men også økt spillerom. I denne sammenheng er det av avgjørende betydning at Regjeringens politikk kun åpnet for å benytte det lokale handlingsrommet i positiv forstand. Den kommunale proviseringsvirksomheten ble regulert slik at hver kommune måtte utføre visse lovpålagte oppgaver, og fikk fullmakter til selv å vurdere om man ville øke virksomheten utover dette. Man kunne altså ikke velge å begrense virksomheten, men kun å øke den. Dette betyr at de krefter som i utgangspunktet var motstandere av en høy kommunal virksomhet, de krefter som Flo definerer som tilhengere av det konservative kommuneidealet, ikke uten videre ville ta initiativ til iverksattelsen av kommunale tiltak i krisehåndteringen. Deres intensjon var å holde det kommunale aktivitetsnivået på et mest mulig beskjedent nivå. Tilhengere av det sosialistiske kommuneidealet, som Arbeiderpartiet, hadde derimot ideologiske motiver for å øke det kommunale aktivitetsnivået. I en situasjon der en virksomhet kun kunne ekspanderes og ikke begrenset, ville logisk nok de som i utgangspunktet var for ekspansjon være initiativtaker og dominere saksfeltet. Arbeiderpartiets rolle kan karakteriseres som drivkraften bak proviseringsvirksomheten i Bergen. Arbeiderpartiet og Proviseringsrådets arbeiderpartimedlemmer var initiativtakere bak mange av de tiltakene som ble iverksatt i lokal regi. I forrige kapittel ble det redegjort for hvordan det i forskriftene for lokale proviseringsråd som ble vedtatt 26. august 1916 understrekes at rådene først og fremst skulle bistå sentrale myndigheter med gjennomføringen av krisehåndteringen. Omfanget av virksomheten, som i tillegg til ekspansive krefter i kommunalpolitikken også ble drevet frem av statlige påbud som krevde store administrative og økonomiske ressurser fra kommunen.

Forskningslitteraturen er ensidig i sin forklaring på statens rolle overfor kommune i perioden før 1920. Statens politikk overfor kommunene i forkant av 1920 beskrives som *laissez faire* og kommunegjelden blir forklart gjennom kommunenes aktive bruk av det lokale handlingsrommet i samme periode. I lys av Regjeringens politikk overfor kommunene under første verdenskrig blir det upresist å kalle statens holdning som *laissez faire*. Saken er imidlertid kompleks og har to sider. På den ene siden kan man si at statens påbud førte til en høyere grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon ved at staten i høy grad delegerte oppgaver som kommunene måtte utføre. Dermed tvang staten kommunene til å utvide sin virksomhet, noe som tappet kommunene for ressurser. Sett i et slikt perspektiv vil motsatte betydning av *laissez faire* være mer beskrivende. På den andre siden satte ikke staten noen stopper for hva kommunene skulle drive med eller hvor langt en kommune vil ekspandere sin virksomhet, verken innenfor provianteringsvirksomhet eller annen kommunal virksomhet som sosialpolitiske reformer.

Som vi har sett i analysen av Bergen Provanteringsråds virksomhet valgte kommunen å utvide sin virksomhet utover grensene for hva som staten krevde. Det kan diskuteres hvorvidt en høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon er bedre beskrivende for krisehåndteringspolitikken enn Bergen kommunes bruk av det lokale handlingsrommet. Like fullt åpnet krisehåndteringen for at de ekspansive kreftene i Bergen kommune øynet muligheten til å utvide den kommunale virksomheten. Selv aktørenes virkelighetsoppfatning divergerte. Geelmuyden oppfattet kommunal handel som et praktisk krisetiltak. For Arbeiderpartiet var krisehåndteringen et påskudd for å fremme munisipalsosialisme. Målet for disse ekspansjonsvillige kreftene var dessuten ikke noe midlertidig forbrukervern, men permanente institusjoner. Det vil likevel være unyansert å for eksempel karakterisere den kommunale handelsvirksomheten som et sosialistisk eksperiment. Handelsvirksomheten åpnet for at man kunne rullere på varelagrene. Staten kom med omfattende påbud til kommunene at de skulle lagre store mengder med varer som ofte egnet seg dårlig til lagring. Selv med en utstrakt handelsvirksomhet og høyest mulig rullering på lagrene klarte ikke Provanteringsrådet å forhindre råtne poteter og grønnsaker. I forskningslitteraturen blir statens rolle som premissleverandør for den kommunale krisehåndteringen oversett og glemt bak fremstillinger av amatører uten kjennskap til regnskap eller bokholderi.

KAPITTEL 4: Krisehåndteringskostnader for Bergen kommune

4.1 Innledning

Dette kapitlet skal finne belegg for å kunne gi svar på problemstillingens siste ledd: *Hvilken forklaringskraft har kommunal krisehåndtering i forhold til kommunenes økonomiske forutsetninger i perioden 1914-1920?* Som i forklaringer på hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom og som i forklaringer på relasjonen mellom kommunene og stat har heller ikke krisehåndteringen tidligere inngått som variabel for å forklare kommunenes økonomiske utvikling i perioden. Dette kapitlet er en analyse av hvilke økonomiske konsekvenser krisehåndteringen hadde for Bergen kommune. En økonomisk analyse over krisehåndteringskostnader vil være utfordrende grunnet to omstendigheter. Den første er kildematerialets ufullstendighet og inkonsistens. Valutakommisjonens innstilling fra 1925 påpekte at det ikke forelå noen brukbare kommuneregnskap fra krigstiden.³⁹⁴ I tillegg påpekte Provisjonsdepartementets Finansdirektorats rapport fra 1924 om de kommunale provianteringsrådenes virksomhet at mangelfull regnskapsføring, snarere var regelen enn unntaket.³⁹⁵ Utgiftene til provianteringen er derfor ikke gitt. I tillegg gir kilder av ulikt opphav ulike tallverdier, noe som svekker kildenes troverdighet og anvendbarhet som kilder for historisk forskning. Det vil derfor være nødvendig å finne ut hvorfor kildene avviker og hvilke som er mest troverdige.

Den andre utfordringen er inflasjonen. Dersom det lar seg gjøre å gi en fremstilling av hvor mye krisehåndteringen kostet Bergen kommune i nominelle verdier, vil ikke en slik oversikt gjenspeile reelle kostnader. Den kraftige inflasjonen mellom 1914 og 1920 utgjorde en prisstigning på nært 200 prosent. Å skulle fremstille en oversikt over utgifter basert på nominelle verdier vil derfor ikke avspeile de reelle kostnadene. I noen tilfeller vil det heller ikke være mulig å korrigere nominelle verdier i forhold til inflasjonen fordi et budsjettår strekker seg fra 1. juli til 30. juni, i motsetning til inflasjonsmålingene som dateres fra 1. januar til 31. desember.³⁹⁶ I andre tilfeller, som ved Provisjonsrådets

³⁹⁴Valutakommisjonens innstilling 1925:84.

³⁹⁵ St.med.nr.4 1924. Bilag 3: Beretning om Provisjonsdepartementets Finansdirektorats virksomhet fra opprettelsen 7de juni 1918 til 31te desember 1922.

³⁹⁶ SSBs inflasjonsmålinger ble ikke utført månedvis før i 1922.

vareomsetningsregnskap vil det ikke være mulig å datere når et gitt vareparti ble innkjøpt eller når det ble solgt.

Første punkt i kapitlet vil være å presentere og sammenligne de ulike kildene. Deretter vil jeg forsøke å forklare årsakene til diskrepansen mellom disse. Videre vil jeg ta utgangspunkt i det som finnes av tallmateriale fra beretningen etter Provianteringsrådet for å forsøke å finne ut hvordan provianteringsvirksomheten ble finansiert og hvordan det gikk med rådets handelsvirksomhet. Deretter vil jeg ta utgangspunkt i kommuneforhandlingene og forsøke å finne ut hvordan midler til krisehåndtering ble budsjettert og hva krisehåndteringen kostet Bergen kommune. Til slutt vil jeg trekke frem betydningen av inflasjonen og diskutere hvilken forklaringskraft den har i forhold til den totale økningen i kommunebudsjettet.

Analysens tyngdepunkt vil ligge på statistiske kilder; budsjetter, regnskaper og beretninger fra offentlige instanser. I hovedsak kan det nevnes regnskapene etter Provianteringsrådet (inneholder tallmateriale fra 1914-1920), årbøker fra SSB (fra årgangene 1913-1925), kommunebudsjetter og -regnskaper fra Bergens kommuneforhandlinger (fra årgangene 1914-1922), i tillegg til *Statistisk aarbok for Bergen 1920* (tallmateriale fra 1910-1920) som består av statistikker som var utarbeidet og ble publisert av Bergen kommune i 1920. Alle tallverdiene fra de statistiske kildene er oppgitt i nominelle norske kroner, det vil si at de ikke er korrigert etter inflasjonen. Som analytiske verktøy vil jeg benytte meg av prisindekser fra Norges Bank og SSB i tillegg til en egenkonstruert konsumprisindeks basert på lokale priser for å se budsjettutviklingen og utgiftene i forhold til forskjellige prisindekser. Med utgangspunkt i konsumprisindeksen utgjør inflasjonen mellom 1914 og 2009 4734,6 prosent. Det vil si at 1000 kr i 1914 tilsvarte 48 346,15 kr i 2009.³⁹⁷

4.2 Kontekst: Kommunenes økonomiske utvikling

Høykonjunkturen fra 1914 gav kommunene økt skattegrunnlag og muligheter til å utvide sin virksomhet kvantitativt og kvalitativt, da med en signifikant økning i sosialpolitiske reformer og kraftverksutbygging.³⁹⁸ Den høye inflasjonen fra 1916 og en lav realrente stimulerte lånefinansierte investeringer.³⁹⁹ Da etterkrigsdepresjonen satte inn høsten 1920 ble verdien av den norske kronen økt gjennom deflasjon samtidig som Norges Bank økte de

³⁹⁷ SSBs konsumprisindeks. Hentet 25.4.2010 fra: www.ssb.no/kpi

³⁹⁸ Myhren 1977:31-32.

³⁹⁹ Hodne og Grytten 2002:77.

nominelle rentene og realrentene steg kraftig.⁴⁰⁰ Lånefinansierte investeringer ble dermed svært kostbart og kommuner med høy gjeld fikk store økonomiske problemer.⁴⁰¹ Krisehåndteringen under krigen har derimot vist at staten påla kommunene en rekke oppgaver og i tillegg gav incentiver til kommunene for å benytte sin lokale handlefrihet. I tillegg krevde virksomheten en høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon, samtidig som krisehåndteringspolitikken sprengte rammene for tidligere kommunal virksomhet. På landsbasis karakteriseres økningen i de kommunale budsjettene som en eksplosjon fra regnskapsåret 1915/16. Myhren påpeker at et sentralt trekk ved budsjettøkningen var tiltak utformet på kommunalt initiativ, definert av Myhren som; *“kommunene som forvalter av servicefunksjoner”*⁴⁰². Selv om Myhren her ikke inkluderer den kommunale provianteringsvirksomheten eller andre krisetiltak, vil det være meningsløst å skille mellom krisehåndtering og velferdstiltak da mange av de sentrale aktørene i kommunepolitikken, først og fremst på venstresiden, ikke skilte mellom sedvanlig kommunal virksomhet og krisehåndtering. Et slikt perspektiv er også et argument mot å behandle krisehåndteringen under første verdenskrig som et isolert fenomen og ikke som en del en den kommunenes samlede økonomiske utvikling i perioden.

4.3 Avvik mellom kildene

4.3.1 Statistisk Sentralbyrå

Tabell 5.1 er konstruert på basis av tall fra SSB og viser at Bergen kommune derimot hadde en mye høyere budsjettøkning enn gjeldsøkning. Tabell 5.1 viser økningen i Bergen kommunes utgifter, gjeld og skatteinntekter i perioden 1914/15-1920/21, ifølge SSB:

Tabell 5.1 Økning i Bergen kommunes utgifter, gjeld og skatteinntekter 1914/15-1920/21, ifølge SSB.

	1914/15	1915/16	1916/17	1917/18	1918/19	1919/20	1920/21	Økning i %
Utgifter	7 776 874	11 327 047	23 871 114	43 898 559	47 012 954		62 843 425	807
Samlet Gjeld	24 968 400	25 283 757	37 431 730	45 296 178	49 166 914		70 219 836	181
Skatteinntekter	4 896 525	5 364 320	11 382 036	28 198 281	39 865 795	33 303 554	36 263 467	640

⁴⁰⁰ Hodne og Grytten 2002:104.

⁴⁰¹ Nicolai Rygg ble ansatt som sentralbanksjef 1. november 1920 og blir ofte trekt frem som syndebukk for 1920-tallets innstrammingspolitikk. Rygg ville ha kronen tilbake til førkrignivå grunnet den økonomiske fremgangen man hadde opplevd før krigen under gullstandarden, ifølge Hodne og Grytten (2002:103). Francis Sejersted påpeker derimot (Sejersted 1973) at Rygg ikke hadde noe alternativ enn å forsøke å føre kronen tilbake i paritet. Sejersted underbygger påstanden ved å påpeke at Rygg handlet ut fra en etablert sannhet om at pengeverdien ble ansett som en del av den konstituerte samfunnskontrakt i en liberal stat, ikke som et virkemiddel i økonomistyring.

⁴⁰² Myhren 1977:31.

Kilde: Statistisk årbok fra SSB 1917-1924. XVII. Finanser. Bykassenes inntekter, utgifter, formue og gjeld.

Tabell 5.2 er basert på tall fra 1914-1921 og er basert på Bergen kommunes utgifter fordelt på utgiftsposter som SSB opererte med. Tallene fra regnskapsåret 1919/1920 finnes ikke i noen av utgavene til SSBs årbøker frem til 1924.

Tabell 5.2 Bykassens utgifter og gjeld i regnskapsårene 1914/15-1920/21.

I alt ren utgift		Utgifter								Sum av lånegjeld ved regnskapsårets utgang
		Herav							Avdrag på lån	
		Retts- og politives en	Offentlige arbeider	Sunnhets - og medisinesen	kirker	Skolevesen	Fattigvesen	Renter og kapitalrabatt av lån		
1914/15	7 776 874	317 551	1 428 902	256 231	275 332	1 278 458	926 240	1 009 786	732 217	24 968 400
1915/16	11 327 047	388 521	1 646 266	404 489	311 067	1 535 298	1 111 053	1 165 718	797 831	25 283 757
1916/17	23 871 114	470 294	3 222 178	899 490	329 590	1 849 641	1 585 007	1 923 222	852 026	37 431 730
1917/18	43 898 559	621 071	10 261 586	1 215 071	498 655	3 022 221	2 117 732	2 156 822	5 110 386	45 296 178
1918/19	47 012 954	696 032	17 022 169	1 279 791	565 341	3 865 952	1 930 388	3 100 777	16 250 598	49 166 914
1919/20										
1920/21	62 843 425	1 213 312	12 971 435	1 734 908	721 695	6 783 460	2 819 060	5 297 058	9 795 945	70 219 836

Kilde: Statistisk årbok fra SSB 1917-1924. XVII. Finanser. Bykassenes inntekter, utgifter, formue og gjeld.

Utgiftene til krisehåndteringen er ikke inkludert i SSBs tabeller. Det er heller ikke mulig å spore noen provianteringsvirksomhet ut fra noen av disse utgiftspostene. Dersom man legger sammen alle utgiftene i de forskjellige postene vil summene dessuten ikke samsvare med summen “i alt ren utgift”. Summen av utgiftspostene vil alltid være mindre enn totalsummen. Det vil si at enkelte utgifter ikke er inkludert i de spesifiserte utgiftspostene. I fotnoter til SSBs tabeller blir derimot alle utgifter som ikke er inkludert i tabelloppsettet spesifisert. For eksempel blir det for Bergens vedkommende opplyst at 7 961 553 kroner ble brukt “til innkjøp m. v. av faste eiendommer (utenfor ovennevnte administrasjonsgrener)”⁴⁰³ for regnskapsåret 1918/1919. For regnskapsåret 1917/18 blir det opplyst at 1 841 391 kroner ble brukt “til forskjellige kommunale bedrifter”⁴⁰⁴. Utgifter til provianteringsvirksomhet blir altså heller aldri ikke spesifisert i fotnotene til tabellene. Det blir derimot oppgitt at utgifter til provianteringen “er tatt med i bykasseregnskapene til sammen kr. 35 144 853 [1917/18]”. Det vil si at SSB inkluderte utgiftene til provianteringsvirksomheten, men uten å spesifisere hvor mye for hver kommune. Det vil derfor være umulig å finne utgiftene til provianteringsvirksomheten eller krisehåndteringen i sin helhet ved bruk av SSBs tabeller.

I tillegg til å stille spørsmål ved kildematerialets reliabilitet er det også nødvendig å undersøke mulighetene for at Bergen kommune i likhet med Regjeringen bevilget midler til

⁴⁰³ Statistisk årbok 1922:228.

⁴⁰⁴ Statistisk årbok 1921:220.

krisehåndteringen utenom det ordinære budsjettet. Keilhau skiver at de statlige utgiftene til krisehåndteringen ble utelatt fra de ordinære budsjettene og i stedet balansert ved hjelp av lån.⁴⁰⁵ Dersom dette er tilfelle også for Bergen kommune, vil man ikke kunne spore utgiftene ut i fra de ordinære budsjettoversiktene. SSB oppgir ikke i de aktuelle årbøkene hvilke kilder som blir brukt som utgangspunkt for tabellene. I *Statistiske oversikter 1948* kan man lese at tabellene har sitt utgangspunkt i *Norges kommunale finantser*, en egen publikasjonsserie som går tilbake til 1871.⁴⁰⁶ Det fremkommer heller ikke av disse publikasjonene hvordan tabellene er satt sammen.

4.3.2 Statistisk aarbok for Bergen 1920

Statistisk aarbok for Bergen 1920 viser en annen utvikling enn SSB. Tabell 5.3 viser forholdet mellom kommunens utgifter og inntekter.

Tabell 5.3: Forholdet mellom kommunens utgifter og inntekter 1914/15-1919/20 ifølge *Statistisk aarbok for Bergen 1920*.

	1914/15	1915/16	1916/17	1917/18	1918/19	1919/20
Utgifter	8 014 637,00	9 563 868,00	16 671 065,00	33 424 977,00	45 873 680,00	44 997 481,00
Inntekter	8 131 457,00	9 059 723,00	15 805 445,00	33 848 347,00	47 467 534,00	44 507 764,00
Forhold	116 820,00	-504 145,00	-865 620,00	423 370,00	-1 593 854,00	-489 717,00

Kilde: *Statistisk aarbok for Bergen 1920*. XV. Kommunale financer, beskatning m.v. Tabell 184.

Tabell 5.3 er basert på tallverdier fra *Statistisk aarbok for Bergen 1920* og benytter seg av andre verdier enn SSB. Avviket mellom utgiftsnivåene i tabell 5.2 og tabell 5.3 er signifikante. Kildene som er brukt som basis er fra Bergen bykasses regnskaper oppgis det i *Statistisk aarbok for Bergen 1920*. Likevel samsvarer heller ikke disse utgifts- og inntektsoversiktee med de som er gjengitt i Bergens kommuneforhandlinger.

4.3.3 Bergens kommuneforhandlinger

I Bergens kommuneforhandlinger tabeller over kommunenes inntekter og utgifter, som gjengitt under i Tabell 5.4, ser man at hensynet til budsjettbalanse har blitt praktisert. Et hensyn som sannsynligvis har gått på bekostning av hensynet til å skulle fremstille reelle inntekter og utgifter. Likevel er ikke forskjellene mellom tallverdiene i *Statistisk aarbok for Bergen 1920* og Bergens kommuneforhandlinger signifikante.

⁴⁰⁵ Keilhau 1927:297.

⁴⁰⁶ Statistiske oversikter 1948. *Offentlige finanser og valg*.

Tabell 5.4: Bergen kommunes inntekter og utgifter ifølge Bergens kommuneforhandlinger.

	1914/15	1915/16	1916/17	1917/18	1918/19	1919/20
Utgifter	7 913 000,00	8 703 100,00	15 363 600,00	33 047 000,00	46 274 000,00	42 892 000,00
Inntekter	7 913 000,00	8 703 100,00	15 363 600,00	33 047 000,00	46 274 000,00	42 892 000,00
Forhold	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kilde: Bergens kommuneforhandlinger. Generalbudgettets bilag nr. 1

4.3.4 Mulige forklaringer på avvikene

Tabell 5.5 er en sammenligning av kildematerialet som viser at det er store forskjeller mellom SSBs, *Statistisk aarbok for Bergen 1920* og kommuneforhandlingenes tallverdier. SSBs statistikker viser til betydelig større utgifter en kommunens generalbudsjett fra kommuneforhandlingene og bykassens regnskaper som er gjengitt i *Statistisk aarbok for Bergen 1920* i alle regnskapsår bortsett fra 1914/15.

Tabell 5.5 Sammenstilling av ulike kilder.

Regnskapsår	SSB	Bergen kommune- forhandlinger	Statistisk aarbok for Bergen 1920
1914/15	7 776 874	7 913 000,00	8 014 637,00
1915/16	11 327 047	8 703 100,00	9 563 868,00
1916/17	23 871 114	15 363 600,00	16 671 065,00
1917/18	43 898 559	33 047 000,00	33 424 977,00
1918/19	47 012 954	46 274 000,00	45 873 680,00
1919/20	-	42 892 000,00	44 997 481,00

Kilde: Statistisk årbok fra SSB 1917-1924. XVII. Finanser. Bykassenes inntekter, utgifter, formue og gjeld.

Generalbudsjettet i Bergens kommuneforhandlinger 1914/15-1919/20. *Statistisk aarbok for Bergen 1920*, s. 176, tabell 184. XV. Kommunale financer, beskatning m. v.

Jeg kontaktet SSB og informerte om det signifikante avviket mellom kildene. Jeg spurte om hvorvidt tallverdiene på noen måte var justert og om de visste hva som var opphavet til statistikkene. SSB svarte at den seksjonen som har ansvar for denne statistikken ikke vet hvordan disse tallene ble satt sammen, men at de antok at disse tallene ikke var justert.⁴⁰⁷ Det finnes heller ikke tekst til tallverdiene i publikasjonene. I forordet til regnskapsåret 1914/15 står det bare at statistikken bygger på “*de til byrået indsendte utdrag av kommunale regnskaper og innberetninger om den kommunale skatteligning*”. Det vil være svært problematisk på bakgrunn av disse avvikene og benytte seg av SSB sine tallverdier. Myhren benytter sin fremstilling av hvordan kommunene brukte lånemidler under krigen en tabell fra SSB som refererer til fordelingen i 1934. Myhren påpeker selv at i hans fremstilling må

⁴⁰⁷ Statistisk senralbyrås bibliotek og informasjonssenter (e-post korrespondanse 23.3.10).

det tas forbehold om at enkelte lånetyper kunne være tilbakebetalt, men uten å videre vurdere kildenes reliabilitet.⁴⁰⁸

Selv om historisk statistikk kan være mangelfulle blir slike kilder brukt i kraft av at de eksisterer og kan gi historikere verdifull, om enn ikke helt korrekt informasjon. Hans Eyvind Næss, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen baserer ofte sine tolkninger på tallmateriale fra SSB i sine fremstillinger over kommunenes økonomi i *Folkestyre i by og bygd – Norske kommuner gjennom 150 år*.⁴⁰⁹ Verket er et oversiktsverk og behandler ikke enkeltkommuner. Det blir ikke av noen av disse forsøkt å se SSBs tallverider i forhold til tallverdier hentet fra kommuneforhandlinger, selv om SSBs tabeller må oppfattes som sekundærdata. I forhold til kildenes reliabilitet blir det derimot flere ganger oppgitt at tabellene til SSB er mangelfulle.⁴¹⁰ Hovland påpeker i tillegg at det rent skatteteknisk var et halvannet års forskyvning mellom opptjeningsåret og innbetalingsåret. I budsjettåret 1917/18 var det eksempelvis inntekten for 1916 som ble lagt til grunn ved likningen.⁴¹¹ Slike variabler gjør det vanskelig å gi en korrekt fremstilling – uansett hvilken kilde man benytter.

Det har ikke lyktes meg å komme i kontakt med personer med kjennskaper til det kommunale tallmaterialet så langt tilbake i tid eller forklare hva som er årsaken til at Bergen kommunes tallverdier ikke samsvarer med SSBs og hvordan SSBs tabeller ble konstruert. I korrespondanse med Tor Skoglund⁴¹², Ragnhild Rein Bore⁴¹³ og Anna Lena Rømo⁴¹⁴ har likevel mulige forklaringer blitt lansert. Rømo bemerket at kommunene ikke var underlagt standardiserte regnskapsprosedyrer før 1924. SSB trolig var nødt til å omklassifisere tallene fra de enkelte by- og herredskommunene slik at man fikk et standardisert tabelloppsett. Rømo trakk også frem problemet med at budsjett-, regnskaps- og kalenderår divergerte. I nasjonalregnskapet frem til 1960-tallet måtte derfor Statistisk Sentralbyrå bruke halvårsregnskapene til å lage årsregnskaper som dermed ikke ville stemme overens med de opprinnelige budsjett- og regnskapstallene som løp fra 1. juli til 30. juni, ifølge Rømo.⁴¹⁵

At dette kan være forklaringen er likevel tvilsomt da tallverdiene fra SSB i alle regnskapsår fra 1915/16 til 1918/19 er vesentlig større enn hva som blir oppgitt i kommuneregnskapene i

⁴⁰⁸ Myhren 1977:34.

⁴⁰⁹ Forord til Næss:1987.

⁴¹⁰ Se for eksempel side 82, 86, 118 og 145.

⁴¹¹ Hovland 1987:145.

⁴¹² Tor Skoglund er seniorrådgiver i seksjonen for nasjonalregnskap ved SSB.

⁴¹³ Ragnhild Rein Bore er rådgiver i seksjonen for redaksjon og mediekontakt ved SSB.

⁴¹⁴ Anna Lena Rømo er fagdirektør i avdelingen for nasjonalregnskap og finansstatistikk ved SSB.

⁴¹⁵ E-post korrespondanse mars 2010.

kommuneforhandlingene. Dersom avviket skulle kunne forklares ved ulike regnskapsår ville det uansett vært en nullsum dersom man hadde korrigert tallverdiene i forhold til kalenderåret. Rømo lanserer også en annen forklaring. Hun påpeker at kommunal næringsvirksomhet med særregnskap muligens kunne være ekskludert i SSBs eller kommuneforhandlingenes tabeller. Dette var jo tilfellet med statsbudsjettet, som tidligere diskutert. Også denne forklaringen er tvilsom, da det er SSBs tabeller som har det høyeste budsjettvolumet samtidig som det er disse tabellene som ikke inneholder utgiftene til krisehåndteringen. Dermed ville forskjellene blitt enda mer signifikante om man skulle inkludere utgiftene til krisehåndteringen i SSBs oversikter.

I *Faktisk Talt, Statistikkens historie i Norge* skriver Einar Lie⁴¹⁶ og Hege Roll-Hansen⁴¹⁷ at det, i mellomkrigstiden vel å merke, ble skilt mellom det som kalles etatstatistikk og administrativ statistikk. Her blir det påpekt at etatstatistikk, som omfatter kommuneneregnskapene, ble produsert utenfor SSB og i kritiske vendinger omtalt som “*rene tabell-verk*” – tallrekker der det ikke var redegjort for metoder, og der resultatene ikke ble analysert eller kommentert i særlig utstrekning.⁴¹⁸ Manglende standardiserte budsjett- og regnskapspraksiser kan være en del av forklaringen til avvikene i kildene. Dersom man i tillegg opererer med ulike regnskapsår samtidig som man sannsynligvis har ulike definisjoner på hva som er utgifter og hva som er inntekter vil det være umulig å påvise hvilken kilde som er riktig og hvilken som er feilaktig. Samtidig vil det være mest hensiktsmessig å forholde seg til kommuneforhandlingene slik som jeg har gjort. Kommuneforhandlingene opererer med spesifiserte utgiftsposter hvor det har vært mulig å spore bevilgningen og regnskapsførselen av midler til krisehåndteringen. Dette ville ikke vært mulig med bruk av kildene fra SSB.

4.4 Utgiftene til krisehåndteringen

4.4.1 Provianteringsrådet og Brenselsentralens

I beretningen etter Provianteringsdepartementets finansdirektorats virksomhet kan man lese at pr. 30. juni 1920 gikk 376 av landets 809 provianteringsråd med overskudd, 425 råd med

⁴¹⁶ Einar Lie er cand.-polit. i sosialøkonomi og dr.philos. i historie. Lie er ansatt som professor i økonomisk historie ved institutt for arkeologi, konservering og historie ved Universitetet i Oslo.

⁴¹⁷ Hege Roll-Hansen er cand.philol. og doktorgradsstipendiat ved institutt for arkeologi, konservering og historie ved Universitetet i Oslo.

⁴¹⁸ Lie og Roll-Hansen 2001:293. Uttalelsen stammer fra Andres Nicolai Kiær, direktør ved SSB fra 1876 til 1913.

underskudd og åtta råd kunne vise til balanse i budsjettene.⁴¹⁹ Provisjonsdepartementets finansdirektorats gjennomgang av de kommunale provianteringsrådenes virksomhet fastslo at dårlige lagringsforhold og mye svinn sammen med mangelfull regnskapsførsel var snarere regelen enn unntaket. De kommunale provianteringsråds samlede tap i samme periode var ifølge Provisjonsdepartementets finansdirektorat ganske nøyaktig 58 051 991,64 kroner.⁴²⁰ To år senere var beløpet steget til over 77 millioner kroner.⁴²¹

I beretningen etter Provisjonsrådet finnes der årlige oversikter fra høsten 1916 over Provisjonsrådets balansekonto og en helhetlig oversikt over vareomsetningen fra handelsvirksomheten.⁴²² Ikke før 2. oktober 1916 besluttet bystyret at Provisjonsrådet skulle føre nøyaktig regnskap over virksomheten.⁴²³ Utgiftene til Provisjonsrådet før 1917 er derfor ikke inkludert i disse kildene. Disse vil derimot bli forsøkt fremstilt gjennom kommunens bevilgning i analysen av kommunebudsjettene i kommuneforhandlingene.

4.4.1.1 Finansieringen av Provisjonsrådet

Passiva er driftskapital fordelt på poster, dels egenkapital og dels fremmedkapital som viser hvordan virksomheten er finansiert. Tabell 5.6 viser at mesteparten av driftskapitalen til Provisjonsrådet kom fra kommunens lånefond. Provisjonsrådets egne inntekter utgjorde en liten del av finansieringen. I tillegg hadde rådet noen banklån av beskjeden størrelse. I det store og hele var det *Laanefondet*, bykassens lånefond, som finansierte Provisjonsrådet. Tabell 5.6 viser Provisjonsrådets passiva ved utgangen av hvert budsjettår (30.juni). Mesteparten av kapitalen kom fra bykassens lånefond. Provisjonsrådet ble dermed i høy grad finansiert av kommunale lånemidler:

Tabell 5.6: Provisjonsrådets passiva 1917-1920

Passiva (NOK)	1917	1918	1919	1920
Laanefondet	2 900 000.00	5 000 000.00	1 195 651.74	211 742.68
Diverse kreditorer	496 921.54	903 564.83	1 562 342.09	
Driftsfondet	122 164.25	555 734.91	186 183.73	251 040.55
Driftskonto Utsalg			5 762.20	
Bergens Kreditbank			60 442.29	
Bergens Privatbank				587 267.25
<i>Samlet kapital (NOK)</i>	<i>3 519 085.79</i>	<i>6 459 299.74</i>	<i>3 010 326.05</i>	<i>1 050 050.48</i>

Kilde: Beretning Bergen Provisjonsråd 1924:374-377.

⁴¹⁹ St.med.nr.4 1924. Bilag 3: Beretning om Provisjonsdepartementets Finansdirektorats virksomhet fra opprettelsen 7de juni 1918 til 31te desember 1922.

⁴²⁰ Ibid.

⁴²¹ St. med. nr.4 1924. Bilag 3.

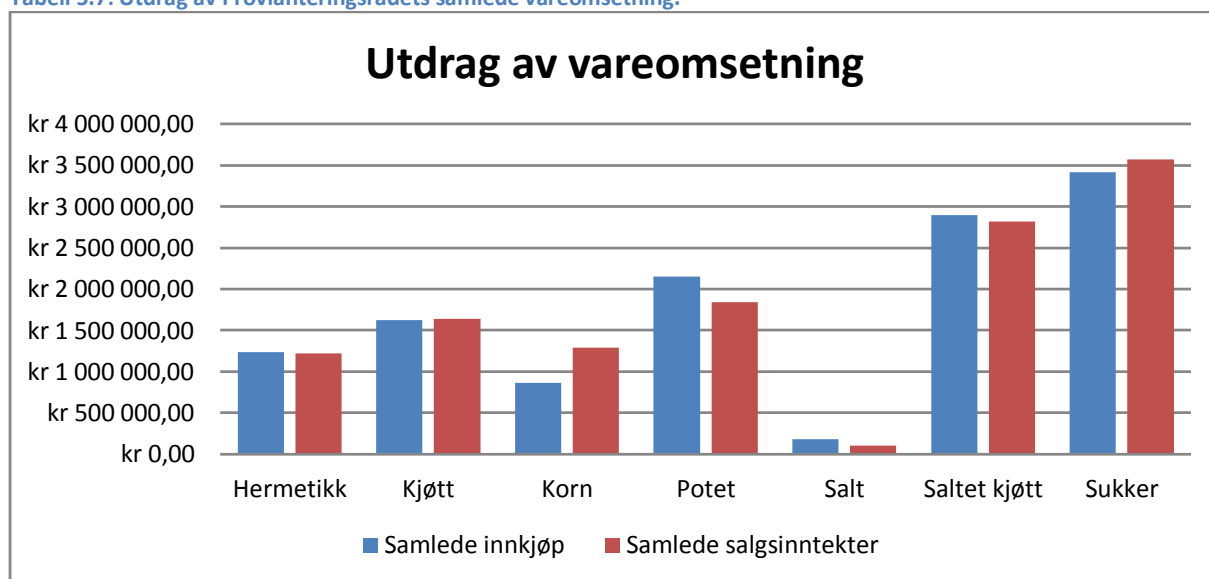
⁴²² Beretning Bergen Provisjonsråd 1924:374.

⁴²³ Ibid.:373.

4.4.1.2 Provianteringsrådet handelsvirksomhet

I beretningen etter Provianteringsrådet finnes oversikter over Provianteringsrådets samlede vareomsetning under Provianteringsrådets handelsvirksomhet.⁴²⁴ Hensikten med handelsvirksomheten var at inntektene skulle dekke utgiftene, noe som også Provianteringsrådet klarte. I oversikten over Provianteringsrådets samlede omsetning frem til 30. november 1920, som er *vedlegg nr.6*, har rådet et driftsoverskudd på vareomsetningen i størrelseorden 251 040 kr. Potetomsetningen stod for det største omsetningstapet med et underskudd på 313 132 kr, noe som mest sannsynlig skyldes statens påbud om at kommunene måtte lagre store mengder poteter fra og med 1918-1919.⁴²⁵ Hovedårsakene til tapene var konjunktursvingninger, dårlige lagringsforhold og kvalitetsforringelse på varene. Tabell 5.7 viser et utdrag av vareomsetningen som viser at det var relativt få avvik mellom innkjøp og salg uansett om omsetningen av varen medførte tap eller gevinst. Det mest betydelige avviket skyldes handelen med poteter.

Tabell 5.7: Utdrag av Provianteringsrådets samlede vareomsetning.



Kilde: Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:392. For fullstendig oversikt se *Vedlegg nr.6*.

Det vil ikke være mulig å korrigere den samlede vareomsetningen i forhold til inflasjonen, da ingen summer i denne oversikten kan dateres. Tatt i betraktning den vedvarende og stigende inflasjonen er det bemerkelsesverdig at vareomsetningen ikke ble utsatt for større konjunkturtap enn hva som ble tilfelle. Kritikken mot kommunal handel har blitt rettet på både hensikt, utførelse og resultat. Analysen av den kommunale handelsvirksomheten i

⁴²⁴ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:392.

⁴²⁵ Se kapittel 3, Kommunal handelsvirksomhet.

Bergen kommune har derimot vist at det var først og fremst de statlige lagringspåbudene som først og fremst kompliserte virksomheten og ikke nødvendigvis Hodne og Gryttens karakteristikk av kommunal handel: *“virksomheten ble drevet av amatører uten kjennskap til regnskap eller bokholderi”*⁴²⁶. Videre skal vi se nærmere på de økonomiske kostnadene til Brenselsentralens virksomhet. I motsetning til Provianteringsrådets handelsvirksomhet med forbruksvarer ble brenselsforsyningen ble en svært kostbar virksomhet for Bergen kommune.

4.4.1.3 Brenselsentralens regnskaper

Den virksomheten i krisehåndteringen som ble mest kostbar var brenselsforsyningen. Helt fra opprettelsen ble Brenselsentralens virksomhet ble mer kostbar enn forventet og derfor tidlig utskilt fra Provianteringsrådet. Utdrag av regnskapene til Brenselsentralen er likevel gjengitt i beretningen etter Provianteringsrådet. Tabell 5.8 viser Brenselsentralens årlige driftsunderskudd:

Tabell 5.8: Brenselsentralens årlige underskudd 1917/18-1921/22.

Regnskapsår	Underskudd
1917/18	535 533,71
1918/19	1 994 109,54
1919/20	793 644,20
1920/21	199 078,28
1921/22	442 190,73

Kilde: Beretning Bergen Provianteringsråd 1924:454, 472, 491 og 536.

Ifølge beretningen etter Provianteringsrådet forklares de årlige underskuddene eksplisitt gjennom eksogene faktorer. Underskuddet i 1917/18 forklares ved en normalisering av prisene på kull og koks, en mild vinter samt en generell lav kjøpekraft i befolkningen. Året etter ble underskuddet forverret. Dette forklares i beretningen etter Brenselsentralen som et resultat av et kraftig fall i vedprisene, noe som gjorde det umulig for brenselsentralen å selge sine beholdninger med overskudd.⁴²⁷

4.4.1.4 Granskning Brenselsentralens virksomhet

Tapene til brenselsentralen var såpass store at bystyret i 1920 krevde å få nedsatt en komité til å undersøke sentralens virksomhet.⁴²⁸ Formålet var å finne ut hvorfor virksomheten ble såpass kostbar, hva som eventuelt gikk galt og hvilke økonomiske tap virksomheten hadde påført kommunen. Innledningsvis i rapporten til bystyrets formannskap opplyser granskningskomiteen eksplisitt at den ikke har til hensikt å fordele skyld. Noe den likevel gjør. Komiteen

⁴²⁶ Hodne og Grytten 2002:79.

⁴²⁷ Beretning Bergen Provianteringsråd 1924: 491 og 536.

⁴²⁸ Bergens kommuneforhandlinger 1921/22 Bind 1:1033.

bemerket at det var *“uheldig”* at Kristian Ludwig Hopp (Ap) ble valgt som formann. Komiteen mente det var uforsvarlig at Hopp ble nedsatt som formann i brenselrådet samtidig som han var medlem av Provianteringsrådet og ordfører.⁴²⁹ Komiteen kritiserer likevel Hopp da den hevder at mye av det som gikk galt skyldes dårlig ledelse. Ifølge komiteen var lagrings- og transportkostnader uforholdsmessige store da de påførte kommunen et tap på over to millioner. Komiteens gjennomgang av regnskapet viste en samlet tapspost pålydende 6 866 788 kr.⁴³⁰ Tapsposten blir ikke knyttet til noe periode og det er uklart hvorvidt dette var midler som har blitt brukt uten å bli regnskapsført eller om det var utestående fordringer som Bergen kommune måtte nedbetale i ettertid.

Rapportens hovedanke mot brenselcentralen var at ledelsen aldri hadde oversikt over omkostningene; *“det har gått for meget på en slump uten tilstrækkelige og paalidelige beregninger og kontrolmaalinger”*⁴³¹. Granskningskomiteens forklaring på de store underskuddene skiller seg fra beretningen etter Provianteringsrådets eksogene forklaringer som konjunkturtap og lav kjøpekraft. Komiteen fokuserer i mye på endogene forklaringer og da særlig dårlig ledelse, men bemerker også forholdsvis store mengder svinn fra lagrene, dårlig regnskapsføring og mange forfalte, ubetalte regninger.⁴³² Det kan også tenkes at granskningskomiteen hadde en politisk agenda, da granskningskommisjonen av Brenselcentralens virksomhet ble nedsatt av Høyre-ordfører Henrik Ameln. Kristian Ludwig Hopp, selve personifiseringen av Arbeiderpartiets, og i det hele tatt kommunens progressive krisehåndteringspolitikk fra 1916 av, ble da en naturlig person og vende seg mot når man først skulle fordele skyldspørsmålet.

4.4.2 Budsjettering og regnskapsføring i kommuneforhandlingene

Forutsetningene for å analysere kommuneregnskapene er problematiske. Som allerede nevnt påpekte Valutakommisjonens innstilling fra 1925 at der ikke forelå noen brukbare kommuneregnskap fra krigstiden. Valutakommisjonens påpeker blant annet at kommuneregnskapene:

”(…) kan man av disse regnskap visstnok se hvor meget der er gått til de forskjellige formål, men der er ikke konsekvent sondret mellem de udgifter som representerer anlegg og de udgifter som representerer drift. Man har altså ikke særskilt kapitalregnskap, og det er nettop det som er av særlig betydning for en finansiell vurdering. Man har derfor heller ikke funnet det

⁴²⁹ Bergens kommuneforhandlinger 1921/22 Bind 1:1035.

⁴³⁰ Ibid.:1054.

⁴³¹ Ibid.:1042.

⁴³² Ibid.

nødvendig å melde regnskapssammendrag for hvert år, men alene for 1913-14 og de to siste år man har regnskap for: 1921-22 og 1922-23.”⁴³³

I lys av Valutakommisjonens kommentarer var det interessant å se at regnskapene til Bergen kommune heller ikke skilte mellom resultat- og balanseregnskap. Selv om regnskapsstandardene ikke var de samme som blir brukt i dag, kommer en ikke bort fra at offentlig regnskapsførselen var slett. Dette gjelder ikke kun Bergen kommune eller kommuneregnskaper generelt. På tross av disse forutsetningene vil det være mulig å spore utgiftene gjennom å følge bevilgninger og budsjettoppgjørene for deretter å fremstille kommunens samlede inntekter og utgifter. Når jeg tar utgangspunkt i inntektene og utgiftene til Bergen kommune, benytter jeg “*Generalbudgettets inntegtsbugett*”⁴³⁴ og “*Generalbudgettets utgiftsbudgett*”⁴³⁵ fra kommuneforhandlingene.⁴³⁶

4.4.2.1 Budsjettingen

Generalbudsjettene gir en oversikt over kommunens samlede utgifter og inntekter. Generalbudsjettene består av to budsjett for hver periode. I budsjettåret vises en sammenstilling av midlene som er bevilget og i regnskapsåret gir generalbudsjettene en sammenstilling av midlene som er brukt. Generalbudsjettet blir dermed benyttet som et løyvingsbudsjett; en plan for inntekter og utgifter, og som et regnskap; en oversikt over faktiske inntekter og utgifter. Kommunens utgifter og inntekter er inndelt i tolv hovedposter i generalbudsjettene. Disse postene er for øvrig ulike de som SSB benytter i sine statistiske årbøker fra 1914 til 1924.

4.4.2.2 Bevilgninger til krisehåndteringen

I oversikten over Bergen kommunes utgifter og inntekter, slik det fremkommer i kommuneforhandlingene under generalbudsjettet, gis det en regnskapsmessig oversikt over foregående budsjettår samt en budsjettmessig oversikt over kommende termin. Bevilgningene samsvarte aldri med budsjettoppgjørene. Summene i budsjettoppgjørene oversteg alltid summene som ble bevilget. Bevilgningsbudsjettet gir derfor ikke et reelt bilde av hva krisehåndteringen faktisk kostet kommunen. Det vil derfor være hensiktsmessig å følge bevilgningen år for år og se den i forhold til budsjettoppgjøret i stedet for å kun orientere seg etter budsjettoppgjørene. Med en slik fremgangsmåte fremkommer avvikene mellom budsjett

⁴³³ Valutakommisjonens innstilling 1925:84.

⁴³⁴ Bilag nr 1 A i kommuneforhandlingene 1914/15-1922/23.

⁴³⁵ Bilag nr. 1 B i kommuneforhandlingene 1914/15-1922/23.

⁴³⁶ Begrepet generalbudsjettene vil bli brukt videre i analysen.

og regnskap, eller med andre ord; mellom tiltenkte og faktiske utgifter. På den andre siden er budsjettoversiktene en god kilde til å forstå aktørenes hensikter. Budsjettene gir nemlig forståelse for hvordan kommunen prioriterte krisehåndteringen i budsjettene.

Det er likevel ikke uproblematisk å benytte seg av generalbudsjettene som basis for analysen. For det første vil det ikke komme frem eventuelle utgifter som ikke var bevilget under det ordinære budsjettet. For det andre var hensikten med generalbudsjettene å fremstille balanserte oversikter over inntekter og utgifter. Summene på inntektssiden skulle være identiske med summene på utgiftssiden for hvert budsjettoppgjør. Både i kommunale og nasjonale regnskaper var balanserte regnskaper idealet. Bruk av offentlige budsjetter som økonomiske instrumenter for å oppnå andre målsettinger i første rekke er et fenomen som tilhører etterkrigsordenen i norsk økonomisk politikk.

Under bevilgningsbudsjettets "*12te hovedpost. Tilfældige og uforutseede utgifter*"⁴³⁷ ble midler til Provianteringsrådet regnskapsført i 1914/15 og 1915/16 uten at de ble budsjettert derunder. Betegnelsen på utgiftsposten; tilfeldige og uforutsette utgifter, indikerer nettopp dette; at utgiftene ikke var forutsatt og kunne dermed ikke budsjetteres. I utgangpunktet kan det stilles spørsmål ved hvorfor en post ved navn "*tilfældige og uforutseede utgifter*" i det hele var en del av budsjettet hvor midler ble bevilget. Hvorfor bevilge midler til tilfeldige og uforutsette utgifter? Budsjettvedtaket var bindende for de kommunale myndigheters økonomiske forvaltning i budsjettåret. Bystyret kunne ikke gjennomføre endringer underveis som endret grunnlaget og forutsetningene for det vedtatte budsjettet. Regelen kunne derimot unngås. En praksis som inntil nyere tid hadde hjemmel i kommuneloven var at kommunestyret kunne gi formannskapet myndighet til å bruke den bevilgningspost som var oppført på budsjettet til tilfeldige utgifter til å overføre bevilgninger til andre budsjettposter for å styrke disse i budsjettperioden.⁴³⁸ Ifølge Arnljot Engh og Einar Tofte, forfattere av *Kommunal forvaltning*, som gir en innføring i kommunalkunnskap, var dette den enkleste utvei når en post ble for knapp eller når det ble nødvendig til å bevilge midler til formål utenom budsjettet.⁴³⁹

I hvert budsjett fra 1915/16 til 1922/23 ble det avsatt midler under 12. hovedpost med betegnelsene; "*dyrtidstiltak bestemt av formannskapet*", "*til dekning av tap på dyrtidstiltak*" og "*dyrtidstillegg*". 12. hovedpost fungerte dermed som en salderingspost for utgiftene til

⁴³⁷ Bergens kommuneforhandlinger 1914/15 s.163. 1915/16 s. 205. Nærmere beskriveleser over utgiftene.

⁴³⁸ Engh & Tofte 1979:159. Jf. samtidens kommunelov § 20, punkt 10.

⁴³⁹ Ibid.

krisehåndteringen. Her ble alle krisetiltak budsjettert og regnskapsført under og etter krigen. I tillegg ble der under 12. hovedpost budsjettert midler til andre, tilsynelatende vilkårlige formål av varierende størrelser.⁴⁴⁰ Dette er problematisk fordi under 12. hovedpost i budsjettet er bevilgningen presisert etter formål, mens det i budsjettoppgjøret, kun er gjengitt en enkeltsum for hele hovedposten. Det er derfor mulig å spore hva som ble bevilget til krisetiltak, men ikke hva som ble regnskapsført, siden regnskapet også inneholder andre formål. Likevel vil det være rimelig å tolke eventuelle budsjettoverskridelser dit hen at disse gjaldt krisetiltak tatt i betraktning krisehåndteringsens uforsigbarhets og tiltakenes størrelse i forhold til andre utgiftsposter. Flere ganger i budsjettbehandlingene blir det henvist til at Provanteringsrådet advarte mot budsjettoverskridelser og uvisshet i forhold til hvilke beløp som trengtes.⁴⁴¹ I 1923 bestemte formannskapet at 12. hovedpost ikke lengre skulle benyttes til dekning av budsjettoverskridelser.⁴⁴²

4.4.2.3 Provanteringsrådets og Brenselsentralens kassakreditt

Provanteringsrådets og brenselsentralens kassakreditt ved bykassens lånefond ble budsjettert under 12. hovedpost. Som det kom frem av analysen av Provanteringsrådets passiva var rådet i all hovedsak finansiert av kreditt ved bykassens lånefond. I mai 1917 søkte Provanteringsrådet om å få utvidet sin kassakreditt fra to millioner til seks millioner kroner.⁴⁴³ Under 12. hovedpost ble det samme år bevilget fem millioner til Provanteringsrådet. Dette på tross av at Provanteringsrådet ikke gav bystyret noen informasjon om *“hvad midlerne er tænkt anvendt til”*⁴⁴⁴. I tillegg oppgis det av Provanteringsrådet at det ikke er mulig å foreta en anslag over hvor mye som vil trenges og at rådet antok at bevilgningene nok kom til å overskrides.⁴⁴⁵ Etter forespørsel fra formannskapet om hvor mye Provanteringsrådet trengte den kommende termin, ble det i budsjettforhandlingene i 1917 gitt som svar fra Provanteringsrådet at rådet ikke vet hvor mye det trenger før rådet finner ut hvor mye det har brukt.⁴⁴⁶

Provanteringsrådet og Brenselsentralen ble bevilget henholdsvis fem og 8,5 millioner kroner i kassakreditt hos bykassens lånefond ved et enstemmig vedtak i formannskapet 24. april

⁴⁴⁰ For eksempel i budsjettforslaget for 1916/17 ble der avsatt 250 000kr til opprettelse av et driftsfond for et kommende byorkester.

⁴⁴¹ Bergens kommuneforhandlinger 1917/18 Bind 2. 12te hovedpost. Tilfældige og uforutseede utgifter.

⁴⁴² Bergens kommuneforhandlinger 1922/23 Bind 1. Revisionens antegnelse. Post 4. Side 1202.

⁴⁴³ Bergens kommuneforhandlinger 1916/17 Bind 1. Indstilling nr 191. ang. utvidelse av den Bergens provianteringsraad aapnede kassekredit hos bykassens laanefond m.v.

⁴⁴⁴ Bergens kommuneforhandlinger 1917/18 Bind 2. 12te hovedpost. Tilfældige og uforutseede utgifter.

⁴⁴⁵ Ibid.

⁴⁴⁶ Ibid.

1918.⁴⁴⁷ Hva som ble de faktiske utgiftene som gikk med til provianteringsvirksomheten eller krisehåndteringen i sin helhet vil derfor bli vanskelig å fastslå da kassakreditten er vanskelig å spore.

4.4.2.4 Avvik mellom budsjett og budsjettoppgjør

Tabell 5.9 er en sammenstilling som viser avvikene mellom bevilgningene til 12. hovedpost i budsjettene og budsjettoppgjøret av 12. hovedpost i generalbudsjettene. Tabellen viser hvor mye som ble budsjettert under 12. hovedpost og hvor mye som ble regnskapsført under 12. hovedpost i budsjettoppgjørene.

Tabell 5.9: 12. Hovedpost i bevigingsbudsjettet og budsjettoppgjøret.

År	Budsjettert	Regnskapsført
1914/15		129 580,00
1915/16	155 370,41	289 798,00
1916/17	1 301 025,00	2 208 650,00
1917/18	8 931 985,00	10 597 535,00
1918/19	9 470 699,00	11 499 104,00
1919/20	8 258 035,00	11 202 660,00

Kilde: 12. Hovedpost i generalbudsjettets løyvingbudsjett og budsjettoppgjør. Bergens kommuneforhandlinger 1914/15-1920-21.

Hvert år ble det bevilget mindre enn hva som ble renskapsført. På tross av krigens slutt høsten 1918 medførte ikke dette noen signifikant endring i utgiftene til krisetiltak. Tabell 5.8 viser hvordan midlene til krisehåndteringen ble budsjettert i 12. hovedpost. Postene merket Dyrtids-tiltak, -tillegg og -dekning av tap utgjorde mesteparten av 12. hovedpost. Her er bevilgningene frem til budsjettåret 1922/23 inkludert i fremstillingen for å illustrere varigheten i krisetiltakene selv etter krigen. Provanteringsrådets kassakreditt ble bokført under *dyrtidstiltak*, men det fremkommer ikke hvor Brenselsentralens kassakreditt på 8,5 millioner som ble bevilget av formannskapet 24. april 1918 ble bokført.

Tabell 5.10: Utdrag av bevigingsbudsjettets 12. hovedpost. Bevilgede utgifter til krisehåndteringen.

Budsjettår	1914/15	1915/16*	1916/17	1917/18	1918/19	1919/20	1920/21	1921/22	1922/23
Dyrtidstilleg	-		-	1 200 000,00	800 000,00	1 250 000,00	1 500 000,00	587 000,00	-
Dyrtidstiltak	-		700 000,00	5 000 000,00	5 000 000,00	3 000 000,00	1 500 000,00	-	2 000 000,00
Dekning av tap på dyrtidstiltak	-		-	-	1 000 000,00	3 000 000,00	1 500 000,00	1 000 000,00	-
Til sammen	-		700 000,00	6 200 000,00	6 800 000,00	7 250 000,00	4 500 000,00	1 587 000,00	2 000 000,00

Kilde: 12. hovedpost i generalbudsjettets løyvingbudsjett. Bergens kommuneforhandlinger 1914/15-1923-24.

1915/16*:

⁴⁴⁷ Bergens kommuneforhandlinger 1917/18 Bind 1. *Indstilling nr 162, ang. utvidelse av den provianteringsraad nr. 2 aapnede kassakredit hos bykassens laanefond.*

“Der vil (...) i næste budgetopgjør bli at foreta oppgjør av specialkomiteens anskaffelser og foranstaltninger i anledning av krigen. Hvordan dette oppgjør vil stille sig, er det endnu ikke mulig at si. De krigspolitiske forhold er fremdeles meget usikre og kan nødvendiggjøre yderligere anskaffelser og foranstaltninger. (...) Opgjør av specialkomiteens konto maa derfor utstaa.”⁴⁴⁸

Sitatet overfor illustrerer manglende regnskapskontroll. For det første fordi Provanteringsrådet ikke førte nøyaktig regnskap før de ble pålagt dette av bystyret 2. oktober 1916.⁴⁴⁹ For det andre fordi det ikke ble tatt et regnskapsmessig oppgjør med provianteringsvirksomheten. I budsjettforslaget for 1915/16 står Provanteringsrådet oppført med utgifter på 335 862,60 kr blir det nevnt under hovedpost 12.⁴⁵⁰ Disse utgiftene blir likevel ikke regnskapsført i generalbudsjettet som skulle fungere som en oversikt over samlede utgifter og inntekter. I tillegg fremgår det verken av 12. hovedpost i utgiftsbudsjettet eller i budsjettoppgjøret hvor Brenselsentralens kassakreditt på 8,5 millioner er bokført.

Hvorvidt manglende regnskapskontroll var etablerte rutiner og prosedyrer før 1914 eller et resultat av krigssituasjonen kan ikke besvares uten en komparativ analyse. Valutakommisjonen av 1925 gir derimot en indikasjon på at krigstiden både i henhold til nasjonal- og kommuneregnskaper markerte et midlertidig brudd med tidligere rutiner og prosedyrer for regnskapsførsel og kontroll. I en slik vurdering bør en ta hensyn til aktørenes forståelse av situasjonen. Det var ikke før omkring 1917 tidligere behandlede kilder gir indikasjoner på det var da aktørene ble innforstått med at krigen ikke kom til å ende med det første. Illusjonen om en kortvarig konflikt preget de fleste aktørenes handlinger de første krigsårene. I forhold til forskjeller mellom bevilgninger og budsjettoppgjør må man ta hensyn til hvilke prognoser aktørene forholdt seg til og hvor gode disse var. Hva skulle telle tyngst, hensynet til balanserte budsjetter eller å løse de oppgaver kommunen var pålagt av staten og der samtidig flere lag av befolkningen mobiliserte pressgrupper? Forståelsen av krigen som en midlertidig krise preget dermed både de politiske føringene og hensynet til økonomisk kontroll.

4.4.2.5 Andre problemer knyttet til regnskapsførselen

Niels Henrik Kolderup påpeker likhetstrekk mellom Regjeringens og Bergen kommunes finansiering av krisehåndteringen. Kolderup skriver at da Henrik Ameln (H) overtok som

⁴⁴⁸ Bergens kommuneforhandlinger 1914/15. Bind 2. s 163. *12te hovedpost. Tilfældige og uforutseede utgifter.*

⁴⁴⁹ Beretning Bergen Provanteringsråd 1924:373.

⁴⁵⁰ I kommuneforhandlingene blir betegnelsen Spesialkomiteen noen ganger brukt i stedet for Provanteringsrådet.

ordfører i 1920 oppdaget han at, *“der av det venstre-socialistiske flertall i perioden forut (...) var den samme historie som med statskassens store overskudd under Gunnar Knudsens styre”*⁴⁵¹. Ifølge Bergen kommunes ordinære budsjett hadde det venstre-socialistiske styret avsatt 14 millioner kroner i tillegg til at der skulle være åtte millioner kroner i bykassen. Ameln oppdaget imidlertid at hans forgjengere hadde brukt disse midlene og tatt opp tilsvarende beløp i lån. I realiteten hadde Bergen kommune derfor et underskudd på seks millioner kroner.⁴⁵² Kolderup oppsummerer problemene til Bergen kommune ved inngangen til 1920-årene ved å påpeke: *“Når man starter med et underskudd av den art, og har alle kriseforanstaltninger gående, med et kommunalt pengeforbruk av store dimensjoner, og samtidig skattefundamentene synker (...) er det mer enn godt gjort å få snudd strømmen”*⁴⁵³

Kommunens inflaterte budsjetter kan ikke forklares kun med utgangspunkt i en ekspansjonsvilje i kommunene. De økonomiske forutsetningene for å ekspandere måtte også være tilstede. Når forutsetningene for vekst forsvant etter 1920 ble det vanskelig å snu utviklingen med stigende utgiftsposter. I tillegg spilte statens rolle overfor kommunene en avgjørende rolle. Staten delegerte arbeidsoppgaver og ansvarsområder som også var utformet slik at de gav incentiver til kommunene for å ekspandere den kommunale virksomheten ytterligere. Problemene viste seg imidlertid når de økonomiske forholdene endret seg og omslaget i norsk økonomi kom i 1920. Kommuneøkonomien var ikke bærekraftig og hele kommunesektoren gled inn i en strukturell krise.⁴⁵⁴

4.4.2.6 Midler til krisehåndteringen i prosentvis andel av budsjettoppgjøret

Tabell 5.11 viser den prosentvise økningen av 12. hovedpost i kommunens budsjettoppgjør. Selv om 12. hovedpost ikke kun bestod av utgiftsposter til krisehåndteringen gir den en god indikasjon på hva kommunen brukte på krisehåndteringen. Av de forskjellige budsjettoppgjørene kan regnskapsåret 1914/15 nærmest karakteriseres som et normalår der 12. hovedpost utgjorde 1,6% av kommunens samlede utgifter. Etter hvert som krisetiltakene ble innført og kommunens utgifter til Provianteringsrådet økte steg 12. hovedposts prosentandel av utgiftene. I regnskapsåret 1917/18 utgjorde 12. hovedpost 32,1% av

⁴⁵¹ Kolderup 1933:158.

⁴⁵² Ibid.

⁴⁵³ Ibid. Ved budsjettbehandlingen i 1920 ble det avsatt til sammen 10 540 000 kr til *“kriseforanstaltninger”*. Mesteparten gikk til avsetning til nybygginger og avskrivning på byggekomplekser (5 millioner kr). 2 500 000 gikk til dyrtidstiltak og for å dekke tap på dyrtidstiltak. Arbeiderpartiet mente beløpet var alt for lite. Høyre mente lønnsveksten demmer opp for prisstigningen og at kommunale dyrtidstiltak derfor var overføldige.

⁴⁵⁴ Begrepet *strukturell krise* blir brukt av blant andre Fimreite, Flo og Tranvik:2002 for å forklare økonomiske problemene til kommunene etter 1920.

kommunens samlede utgifter. En annen utgiftspost som økte kraftig i regnskapsåret 1917/18 var 6. hovedpost, kommunale bygninger. Denne økningen må ses i sammenheng med bybrannen. I regnskapsårene 1917/18-1919/20 utgjorde 6. og 12. hovedpost henholdsvis 46,1%, 44,9% og 38,8% av kommunes samlede utgiftsbudsjett.

Tabell 5.11: Bergen kommunes utgifter ifølge budsjettoppgjøret. Utgifter fordelt prosentvis på hovedposter.

Utgiftsposter	1914/15	1915/16	1916/17	1917/18	1918/19	1919/20
1. Administrasjonen	5,5	5,3	7,2	1,4	1,5	1,8
2. Rettsvesen	7,7	7,6	5,7	3,0	3,3	3,4
3. Kommunikasjonsvesen	6,9	6,2	9,5	11,6	13,3	11,8
4. Sunnhetsvesenet	13,7	13,1	9,8	6,0	6,9	7,4
5. Kommunal næringsvesen	2,4	2,5	3,7	1,9	2,6	2,9
6. Kommunale bygninger	3,4	2,6	8,5	14,0	20,0	12,7
7. Kirker og kirkegårder	2,5	2,4	1,6	1,0	1,1	1,3
8. Undervisningsvesen	16,4	16,2	11,5	6,0	6,2	7,9
9. Vitenskap og kunst	0,9	0,9	0,9	0,4	0,4	0,7
10. Understøttelsesvesen	17,0	18,0	13,0	9,3	7,5	7,5
11. Gjeld	22,0	21,8	14,3	10,5	9,0	9,9
12. Uforutsette og tilførsler	1,6	3,3	14,4	32,1	24,9	26,1
13. Tilbakebetalt skatt	-	-	-	2,8	3,5	6,6

Kilde: Generalbudsjettets budsjettoppgjør i relative tall basert på Bergens kommuneforhandlinger 1914/15-1919/1920.

Mesteparten av utgiftene under disse postene kan tilskrives to kriser. Bybrannen og krigen. Det blir derfor altfor entydig å fokusere på en generell utvidelse av den kommunale virksomheten når tilnærmet halvparten av kommunens samlede utgifter tilskrives krisetiltak. På en annen side viste forrige kapittel at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å skille mellom krisetiltak og kommunal virksomhet i generell forstand. Likevel må det henseende at krisetiltak utgjorde en såpass omfattende del av kommunens utgifter tas med i fremstillingen når man behandler kommunenes utgiftsøkning under krigen.

4.5 Budsjettøkningen i forhold til inflasjonen

I perioden 1914-1920 utarbeidet Bergen kommune en levekårsundersøkelse som beregnet leveomkostninger for en familie på fem personer.⁴⁵⁵ Utregningen tar utgangspunkt i at den gitte familien hadde en samlet inntekt på 1500 kr i 1914. Tabellen fordeler familiens samlede inntekt på gitte utgiftsposter. Fra år til år kan man dermed fange opp prisstigningen på de nødvendige forbruksvarene som en familie på fem personer trengte. Jeg har tidligere problematisert bruk av konsumprisindeksen som et deflasjonsverktøy. Regionale prisforskjeller i tillegg til at enkelte varer steg vesentlig mer i pris enn hva

⁴⁵⁵ Statistisk aarbok for Bergen 1920:119. Tabell 127.

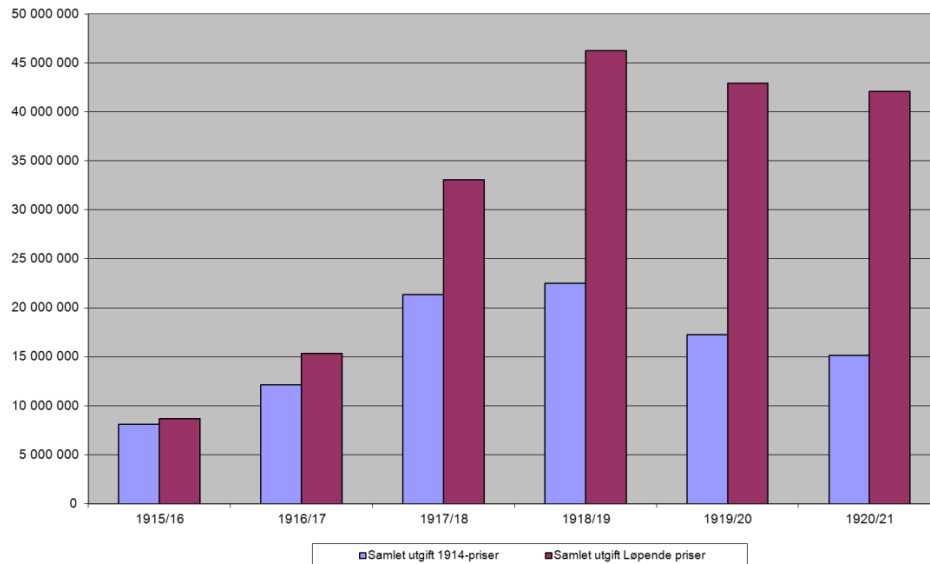
konsumprisindeksen legger til grunn gjør at konsumprisindeksen ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av det reelle prisnivået. Levekårsundersøkelsen gjennomført av Bergen kommune er derimot basert på priser i Bergen. Levekårsundersøkelsen er basert på julipriser hvert år. Selv om statistikken således samsvarer med regnskapsåret er det problematisk at undersøkelsen fanger opp prisene i kun én måned. Eventuelle midlertidige prisstigninger vil dermed ikke fanges opp. Undersøkelsens utgangspunkt var en hypotetisk familie som hadde et bruttoforbruk i 1914 på 1527,18 kr. I 1920 utgjorde familiens bruttoforbruk med uendret forbruksmengde en utgift på 4582,78 kr. Dette tilsvarer en prisstigning på 200,08 %. SSBs konsumprisindeks (gjennomsnitt av året) tilsvarer en prisstigning i samme periode på 196,2 %. Forskjellen mellom prisindeksene er altså minimal. På grunnlag av disse beregningene vil det være rimelig å anta at SSBs konsumprisindeks likevel gir et godt bilde av prisstigningens økonomiske konsekvenser for innbyggerne i Bergen kommune.

Prisstigningen i seg selv kan delvis forklare ekspansjonen i kommunale budsjetter under første verdenskrig. Levekårsundersøkelsen i Bergen kommune tar utgangspunkt i en gitt varemengde. Den samme varemengden var 200,08 % dyrere i 1920 enn i 1914. Ved å ta utgangspunkt i et gitt kommunebudsjett i samme periode og se det i forhold til inflasjonen målt gjennom konsumprisindeksen vil dette si at det samme budsjettet ville kostet 200,08% mer i 1920 enn i 1914. For å trekke resonnetet et skritt videre kan man med utgangspunkt i prisstigningen påstå at det ikke har skjedd noen reell ekspansjon i kommunens budsjett så fremt budsjettvolumet ikke overgår 200,08 % mellom 1914 og 1920. På en annen side vil ikke en slik beregning være helt korrekt siden konsumprisindeksen i utgangspunktet er en forbrukerorientert prisindeks. Likevel viser andre indekser som priser på verdipapirer og engrosprisindeksen en tilsvarende stigning (jmf. *Vedlegg nr.3*). Engrosprisindeksen viser faktisk en høyere prisstigning enn konsumprisindeksen. *Vedlegg nr.8* viser forholdet mellom konsum- og engrosprisindeksen som Norges Bank opererer med. Det er dermed ikke noe som tyder på at prisøkningen var lavere enn stigningen i konsumprisindeksen tilsier. Derfor vil det være hensiktsmessig benytte seg av konsumprisindeksen for å deflatere utgiftene til Bergen kommune.

Tabell 5.12 viser bergens kommunes utgifter i 1914 priser og i løpende priser. Med hensyn til budsjettene i faste 1914 priser ser man at inflasjonen har spist opp mye av utgiftsøkningen til kommunen. Deflateringen viser den reelle veksten i utgiftene til Bergen kommune. Det er ut i fra de faste prisene man kan spore en eventuell aktivitetsøkning i kommunens virksomhet. Som det fremgår av diagrammet blir utgiftsøkningen mye mindre dramatisk når den blir

korrigert etter inflasjonen. Tatt i betraktning at nærmest halvparten av utgiftsøkningen skyldes krisetiltak i forbindelse med krigen og bybrannen så ville utgiftene til kommunen holdt seg på et stabilt nivå fra 1914 til 1920 dersom man ser bort fra krisetiltakene.

Tabell 5.12: Bergen kommunes utgifter i faste og løpende priser 1915/16-1920/21.



Kilde: Egne beregninger av Bergen kommunes utgiftsbudsjett i *Generalbudsjettet, 1915/16-1920/21* i Bergens kommuneforhandlinger. Korrigert etter inflasjon med utgangspunkt i metadata fra (Norges Bank.no) Historical monetary statistics, Chapter 3, Table 14, Consumer price index of Norway from 1516. O. H. Grytten (2004).

4.6 Oppsummering

Bergen kommunes budsjetter økte fra 7 millioner til 42 millioner fra 1914/15 til 1919/20. Ved å deflatere utgiftene vil den reelle økningen i utgifter derimot utgjøre kun en dobling av budsjettvolumet samtidig som nær halvparten av kommunens utgifter kan tilskrives krisetiltak. Samtidig var det ikke mulig å spore noen utgifter til krisehåndteringen i tabellene til SSB som svært ofte har blitt brukt av historikere for å analysere kommunenes økonomiske utvikling. Empiriske tolkninger av kommunenes økonomi basert på SSBs tabeller kan dermed være misvisende.

I analysen av Provianteringsrådets vareomsetning kom det frem at rådets handelsvirksomhet gikk med overskudd. Forutsetningene for handelsvirksomheten var at inntektene skulle dekke utgiftene. Formålet var å sikre innbryggerne lavest mulig pris. Provianteringsrådet klarte å leve opp til forutsetningene, men hvorvidt man oppfylte formålet var det delte meninger om. Virksomheten som ble mest kostbar var brenselsforsyningen. Til forskjell fra handelsvirksomheten så kan ikke brenselsforsyningen vurderes ut ifra kostnadseffektiviteten. Forutsetningene var derimot å utføre en samfunnsbærende oppgave som ble høyt prioritert.

Derfor ble såpass store ressurser avsatt til å utføre arbeidet. De store underskuddene blir forsøkt rettfærdiggjort i beretningen etter Provianteringsrådet gjennom eksogene forklaringer. Granskningskomiteen mente derimot at utførelsen av arbeidet medførte altfor høye omkostninger grunnet manglende kontroll og dårlig ledelse.

I analysen av regnskapene til Bergen kommune var det under 12. hovedpost i løyvingbudsjettet at midlene til krisehåndteringen ble bevilget. Både Provianteringsrådet og Brenselsentralen ble dessuten innvilget kassakreditt i bykassens lånefond. Utgiftene som ble regnskapsført under 12. hovedpost steg fra 1,6 % av kommunens totale utgiftsbudsjett i 1914/15 til 32,1 % i 1917/18. Dersom man i tillegg inkluderer 6. hovedpost, kommunale bygninger, utgiftsposten som i stor grad gikk med til å å dekke utgiftene i forbindelse med bybrannen, så utgjorde disse krisetiltakene 46,1 % av kommunens totale utgiftsbudsjett i 1917/18. I tillegg vil der sannsynligvis være andre utgifter knyttet til provianteringsvirksomheten som ikke kommer frem av disse budsjettene.

Myhren karakteriserer økningen i kommunenes budsjett fra 1915/16 som en eksplosjon, da uten å ta hensyn til inflasjonen. Ved å korrigere utgiftsbudsjettene i forhold til inflasjonen forsvinner mye av økningen i Bergen kommunes budsjett som den vil gjøre i forhold til alle andre kommunale budsjetter i samme tidsrom. Budsjettøkningen medfører nødvendigvis ikke en aktivitetsøkning. En familie som hadde et bruttoforbruk i 1914 på 1527,18 kr, hadde i 1920 med utgangspunkt i nøyaktig samme forbruksmengde en utgift på 4582,78 kr.

Kapittel 5: Konklusjonskapittel

5.1 Innledning

Utgangspunktet for dette forskningsprosjektet var et glemt fenomen i en understudert periode, et vidt spekter av tidligere ubrukte kilder, en empirisk fattig forskningslitteratur og et utall av mulige innfallsvinkler. Problemstillingen ble utarbeidet etter en ambisjon om å utnytte disse potensialene mest mulig. Avslutningsvis kan problemstillingens fruktbarhet måles etter analysens avkastning. Prosjektets empiriske funn har bidratt å generere ny kunnskap om perioden 1914-1920 med hensyn til flere utviklingstrekk i det norske samfunnet generelt og i Bergen kommune spesielt. Det har vært utfordrende å studere menneskers handlinger under en krisetid, etter som deres virkelighetsoppfatning og de prognosene de handlet ut i fra ikke kommer til syne i kildene på samme måte som et budsjettunderskudd, eller som en rapport om råtne grønnsaker under dårlige lagringsforhold. Da Provianteringsdepartementet kjøpte inn et parti tørkede grønnsaker som var nok til å dekke hele Norges befolknings behov i fem år, minnet dette mye om Wilhelm Mustads investering i kokosolje. Mustad tjente gode penger på sin investering, mens Provianteringsdepartementets investering råtnet bort i kommunale reservelagre. *Klin kokos* eller ikke, følgende punkter vil besvare hvorfor kommunal krisehåndtering under første verdenskrig har vist seg å ha forklaringskraft i forhold til relasjonen mellom kommune og stat, hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom og hvilke økonomiske forutsetninger kommunene måtte forholde seg til i perioden 1914-1920.

5.2 Forholdet mellom stat og kommune

Problemstillingens første ledd skulle undersøke hvilken forklaringskraft kommunal krisehåndtering har i forhold til kommune-stat relasjonen. Funnene i analysen av Regjeringens krisehåndteringspolitikk overfor kommunene har implikasjoner for hvordan relasjonene mellom forvaltningsnivåene kommune og stat i perioden 1914-1920 bør oppfattes. Regjeringens krisehåndteringspolitikk overfor kommunene karakteriseres ved en høy grad av nasjonal forvaltningsintegrasjon. Under krigen delegerte Stortinget og Regjeringen utvidede fullmakter til kommunene, noe som åpnet for et stort lokalt handlingsrom. Handlingsrommet var da negativt avgrenset. Lovreguleringen av provianteringsvirksomheten medførte at kommunene måtte utvide sin krisehåndteringsvirksomhet til å omfatte særskilte lovregulerte oppgaver. De samme lovene åpnet for at kommunene selv kunne utvide

provianteringsvirksomheten utover kravene til å omfatte blant annet kommunal handel og produksjon. Statens krisehåndteringspolitikk og i første rekke provianteringspolitikken var flere ganger opphav til interessekonflikter, særlig i grad i forhold til aktører i det private næringsliv. Dette gjelder også til en viss grad Bergens kommunes krisehåndteringspolitikk.

Mer interessant er det at studien av statens og Bergens krisehåndteringspolitikk også var opphav til dypere verdikonflikter. Samtidens meningsutvekslinger og diskusjoner – både på nasjonalt og kommunalt nivå – omkring hvorvidt offentlige myndigheter skulle, burde eller ikke skulle eller burde gjennomføre krisetiltak som prisregulering, import- og salgsmonopol, offentlig produksjon og handel, vitner om at offentlige myndigheter befant seg i en identitetskrise. Identitetskrisen bunner ut i forskjellige oppfatninger av hvilke oppgaver offentlige myndigheter skulle påta seg. Krigen rammet alle sektorer i samfunnene til de involverte nasjonene og selv til nasjoner som Norge, som hevdet sin nøytralitet og ikke deltok i krigshandlingene. Krigens ringvirkninger aktualiserte, om enn ikke var opphavet til ulike oppfatninger om hvilke oppgaver offentlige myndigheter skulle utføre. Wyller hevder at befolkningen i ettertid hadde vent seg til staten som det virkelige nødanker i krisetider.⁴⁵⁶ Denne studien har vist at dette er en sannhet med modifikasjoner. Uten å sette kommunene opp som en motsetning til staten, vil jeg hevde at kommunene var det virkelige nødanker under krigen.

Fimreite, Flo og Tranvik beskriver forholdet mellom forvaltningsnivåene som en kontinuerlig og dynamisk institusjonaliseringsprosess.⁴⁵⁷ Den omfattende krisehåndteringen med provianteringsvirksomheten som den mest ressurskrevende fikk nødvendigvis implikasjoner for denne institusjonaliseringsprosessen. *Laissez Faire* blir brukt for å karakterisere statens holdning overfor kommunene i perioden frem til 1920. Denne karakteristikken er datert frem til 1920 fordi dette var året da omslaget i norsk økonomi førte til at mange kommuner med høy gjeld etter hvert ble konkursobjekter. En slik karakteristik er konsekvensorientert og fanger ikke opp et viktig trekk i utviklingen i forholdet mellom kommune og stat, nemlig krisehåndteringen under krigen.

⁴⁵⁶ Wyller 1959:337.

⁴⁵⁷ Fimreite, Flo og Tranvik:2002.

5.3 Kommunenes handlingsrom

Problemstillingens andre ledd skulle undersøke hvilken forklaringskraft kommunal krisehåndtering har i forhold til hvordan kommunene benyttet sitt handlingsrom. Regjeringens påbud til kommunene var ressurskrevende og innebar ofte høy økonomisk risiko for kommunene. Kommunene var utsatt for press fra to kanter. Dette var en avgjørende faktor for å forstå kommunenes handlingsmønster i provianteringsvirksomheten. På den ene siden mobiliserte arbeiderbevegelsen befolkningen og stilte krav til kommunale tiltak samtidig som Provianteringsdepartementet tvang kommunene til å kjøpe inn og langre store mengder med blant annet poteter og grønnsaker. Eksempler som da provianteringsdepartementet kjøpte inn et parti tørkede grønnsaker som dekte hele befolkningens behov for fem år for å selge videre til provianteringsrådene og påbud om å lagre poteter for års forbruk medførte utvilsomt store tap for provianteringsrådene i form av kvalitetsforringelse på varene.

Analysen av den kommunale krisehåndteringen i Bergen har bidratt med ny kunnskap om hvilke muligheter kommunene hadde til å benytte det lokale handlingsrommet og bakgrunnen for kommunenes handlingsmønster. Fimreite, Flo og Tranvik hevder at i løpet av første verdenskrig hadde kommunene brukt sitt handlingsrom til lånefinansierte investeringer.⁴⁵⁸ Flere krisetiltak iverksatt i kommunal regi ble presset frem som et politisk krav i kraft av fraværende statlige tiltak. Krisehåndteringen og virksomheten til Provianteringsrådet skulle være upolitisk. Krisehåndteringen ble derimot tidlig politisert, da særlig av Arbeiderpartiet, som i løpet av 1915 begynte å fremsette krav kommunale tiltak mot dyrtiden og som i 1916 gikk til valg på krisetiltak som kommunal handel. Munisipalsosialismen hadde vært en ekspansiv kraft i kommunepolitikken siden århundreskifte og har stor forklaringskraft i forhold til Arbeiderpartiets ekspansive provianteringspolitikk. Venstresiden i kommunepolitikken skilte ikke mellom krisetiltak og sosialistisk reformpolitikk. Dette var en og samme sak. Med utgangspunkt i midlertidige, *ad-hoc* organisasjoner der offentlige myndigheter kunne regulere og kontrollere det åpne varemarked forsøkte de ekspansive kreftene i kommunepolitikken, under merkelappen munisipalsosialisme, å skape varige og permanente institusjoner. Regjeringens krisehåndteringspolitikk overfor kommunene la forholdene godt til rette for at disse kreftene fikk fritt spillerom, samtidig som vareknappheten og prisstigningen bidro til en aksept i befolkningen for en slik type planøkonomi. Dyrtiden ble ansett av aktører på venstresiden i norsk politikk som et resultat av at det frie, selvregulerende marked hadde spilt falitt en gang for alle.

⁴⁵⁸ Fimreite, Flo og tranvik 2002:18.

5.4 Kommunenes økonomiske forutsetninger

Problemstillingens siste ledd skulle undersøke hvilken forklaringskraft kommunal krisehåndtering har i forhold til kommunenes økonomiske forutsetninger i perioden 1914-1920. Veksten i de kommunale budsjettene under første verdenskrig blir forklart gjennom kommunenes *ekspansjonsvilje*. Studien av Bergen kommunes økonomiske utvikling under krigen har vist at budsjettøkningen under krigen kan forklares ved andre faktorer som inflasjonen og ved utgiftene til krisehåndteringen. Saken har imidlertid flere sider. *Vilje* konnoterer *ambisjon, begjær, og ønske*. Dette er gode beskrivelser av hvordan de ekspansive kreftene på venstresiden i kommunalpolitikken i Bergen forsøkte å bygge en sosialistisk plattform med utgangspunkt i midlertidige krisetiltak. På en annen side var det ikke Bergen kommunes ekspansjonsvilje som var bakgrunnen for det omfattende arbeidet og økonomiske ressursene som ble lagt ned i brenselsforsyningen.

Mye av forskningen som er gjort på kommunenes økonomi i denne perioden baserer seg på historisk statistikk fra SSB. Avviket i kildene med henhold til både form (tabelloppsett og utgiftsposter) og innhold (de faktiske summene) viser hvor problematisk det kan være å benytte seg av historisk statistikk. Det var for eksempel ikke mulig å lese ut av SSBs utgiftstabeller hvor mye krisehåndteringen kostet Bergen kommune. Ved å analysere utgiftsbudsjettet til Bergen kommune gjennom kommuneforhandlingene oppdaget jeg at enkelte regnskapsår gikk rundt 30 prosent av kommunens utgifter til krisehåndteringen. Forskning som kun har benyttet SSBs tabeller vil dermed ikke kunne vurdere betydningen av eller kostnadene til krisehåndteringen.

5.5 Videre forskning

Prosjektets forskningsopplegg, eller fremgangsmåten, var lagt opp slik at analysen ville gi svar på konkrete problemstillinger. Samtidig har analysen også gitt svar på flere spørsmål som ikke ble stilt og som det heller ikke ble forventet å finne svar på. Noen av disse funnene åpner for nye spørsmål: Er det mulig å oppfatte Norge som en økonomisk integrert enhet når Regjeringen ikke var i stand til å fastsette nasjonale maksimalpriser grunnet store variasjoner i produksjonskostnadene rundt om i landet?⁴⁵⁹ Hvor nærme var man en sosialistisk revolusjon

⁴⁵⁹ Jfr. Ole Gjøølberg 1997, *Når ble Norge ett rike? Markedsintegrasjon 1836-1914*. I integrerte markeder gjelder "loven om en pris". Gjøølberg argumenterer for at kornmarkedene i Norge var integrerte allerede i 1850 og at "hvorvidt integrasjonen var like velutviklet i andre markeder, overlates til drøfting i eventuelle oppfølgingsstudier".

da progressive krefter på venstresiden i kommunepolitikken forsøkte å institusjonalisere midlertidige krisetiltak til å bli permanente løsninger for statlig kontroll, regulering og planøkonomi? Mulighetene for videre forskning er mange. Først i rekken kan det nevnes kommunal krisehåndtering i andre kommuner, statlig krisehåndtering, sentralt oppnevnte komiteer, kommisjoner, direktorater, departementer og organisasjoner. Dernest kommunenes politiske og økonomiske utvikling og i forhold til eventuelle institusjonelle endringer i forholdet mellom forvaltningsnivåene kommune og stat, det offentlige og det private, individet og myndighetene. Wyller betegnet utviklingen under første verdenskrig der den liberale stat ble satt til side til fordel for den aktive og inngripende, som *"de første bestemte og (...) de desidert lengste skritt på den vei som har ført oss dit vi er i dag"*.⁴⁶⁰ I lys av et slikt perspektiv er det oppsiktsvekkende at det er Keilhaus *Norge og verdenskrigen* fra 1927 som det store og hele alene utgjør forskningsfeltet og står fortsatt utfordret i så henseende.

Det er ikke kun forskningsfrontens mangel på empiri som åpner for videre forskning, men også et behov for kunnskap, eller realhistorie. Analysen av kommuneregnskapene var utfordrende grunnet flere omstendigheter. For det første manglet det eksisterende litteratur å støtte seg på i analysen. For det andre er det ingen som har inngående kunnskaper om kommuneregnskaper fra denne perioden. For det tredje er avvikene mellom kildene såpass betydelige at det ville vært svært interessant å undersøke bakgrunnen for diskrepansen og ulike regnskapsstandarder både med hensyn til offentlig statistikk og kommuneregnskaper. På bakgrunn av kildesøket til dette prosjektet vet jeg at mange lokale arkiver rundt om i landet sitter på mye ubrukte kilder fra kommunale provianteringsråd fra både første og andre verdenskrig. Kommunal krisehåndtering og lokale provianteringsråd var også et aktuelt tema under andre verdenskrig. På bakgrunn av en kartlegging av eksisterende forskningslitteratur, vil jeg også hevde at dette også er et lite utforskset emne. Særlig interessant ville det ha vært å sett hvilke erfaringer man hadde dratt nytte av fra første verdenskrig og hvordan provianteringsrådene da fungerte i forhold til okkupasjonsmakten og lokale myndigheter.

Et ledd i forvaltningshierakiet som i høy grad har blitt utelatt fra dette prosjektet, er amtsprovisianteringsrådene på fylkesnivå. En mulig innfallsvinklet vil kunne være å se krisehåndteringen og i første rekke provianteringspolitikken i forhold til den dynamiske institusjonaliseringsprosessen mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det ville også være interessant på forsøke spore noen institusjonelle endringer etter i forholdet mellom

⁴⁶⁰ Wyller 1959:322.

forvaltningsnivåene. Krisehåndteringen under første verdenskrig kan dessuten undersøkes i forhold til flere utviklingstrekk i det norske samfunnet, ikke bare i forhold til relasjonene mellom forvaltningsnivåene. Forholdet mellom næringsliv og myndigheter – utviklingen av den korporative⁴⁶¹ stat – kan også utgjøre et spennende forskningsfelt. Både Keilhau og Wyller fokuserer på betydningen av at næringslivet ble inkorporert i de politiske beslutningsprosessene. Statens myndighetsundvidelse under krigen kan også oppfattes som en myndighetsdeling mellom det private og det offentlige: *“At staten derved utvidet sitt myndighetsområde, er utvilsomt. Men hvor det egentlige maktsentrum lå, hos staten eller næringsorganisasjoner, skal her være usagt.”*⁴⁶²

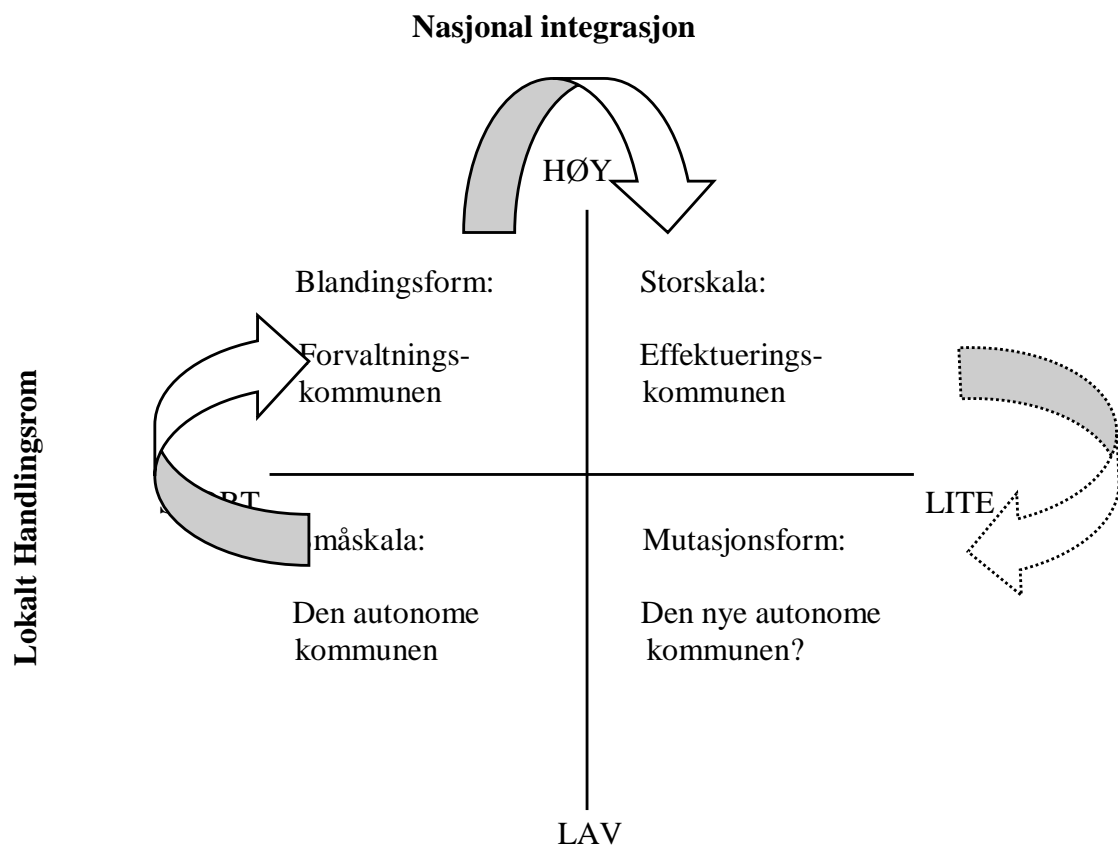
⁴⁶¹ Korporatisme er betegnelsen for samspillet mellom private interesser og offentlig sektor innen utvalg, styrer, råd og komitéer. Dette er et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningskanal. Ideen om den korporative kanal ble lansert av Stein Rokkan og er i norsk sammenheng vanligvis avgrenset til å betegne interesseorganisasjonenes (særlig arbeids- og næringslivsorganisasjonenes) deltakelse i utformingen og iverksettelsen av offentlig politikk gjennom kontakter med forvaltningen, ifølge Christensen, Egeberg, O. Larsen, Lægreid og G. Roness 2002:146.

⁴⁶² Wyller 1959:327.

Appendiks

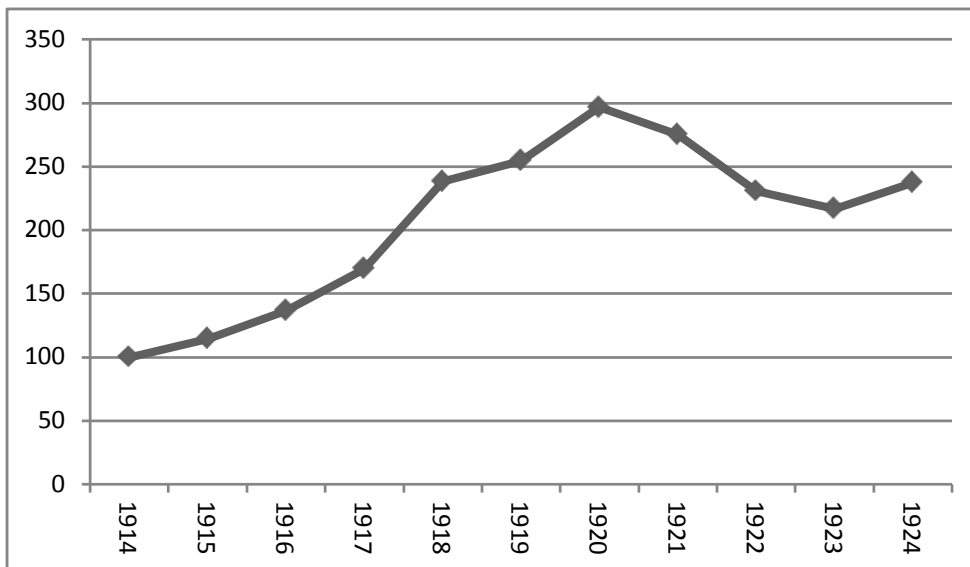
Vedlegg

Vedlegg nr.1: Utviklingen av kommunetyper i Norge (ideologi og institusjonell praksis): 1837-2002.



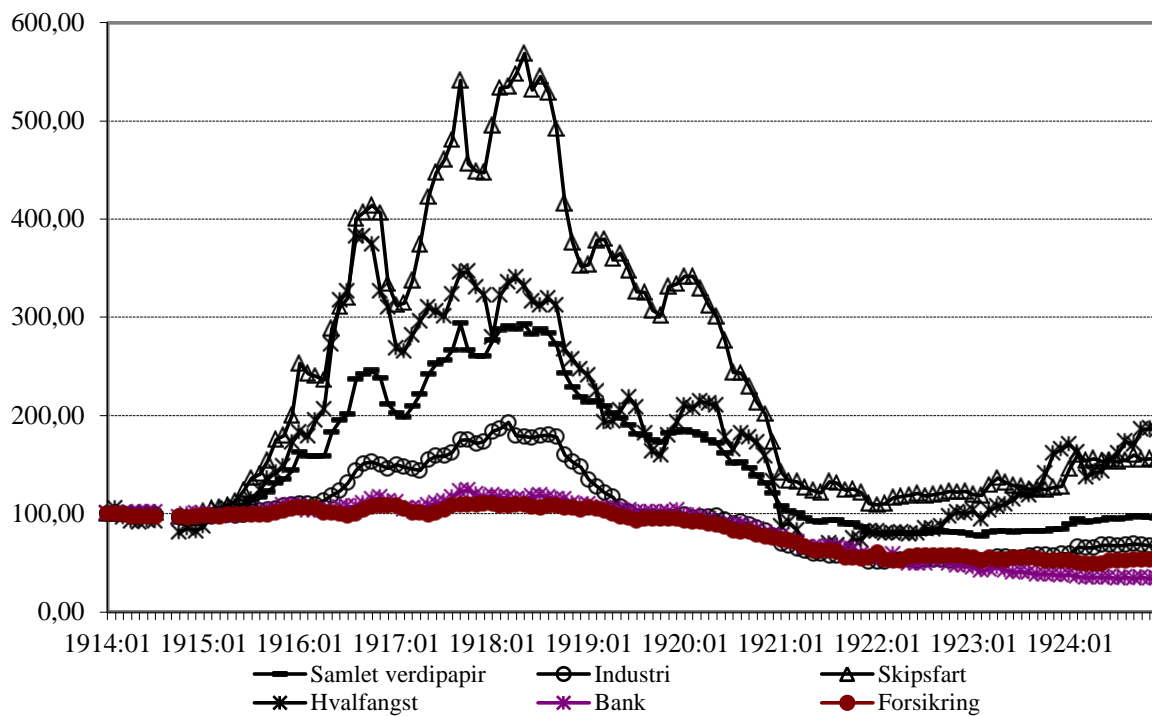
Kilde: Fimreite, Flo og Tranvik 2002:8

Vedlegg nr.2: Konsumprisindeks 1914-1924:



Kilde: (metadata): (Norges Bank.no) *Historical monetary statistics, Chapter 3, Table 14, Consumer price index of Norway from 1516.* O. H. Grytten (2004)

Vedlegg nr.3: Utvalgte aksjekurser ved Oslo Børs, månedlig utvikling 1914-1924:



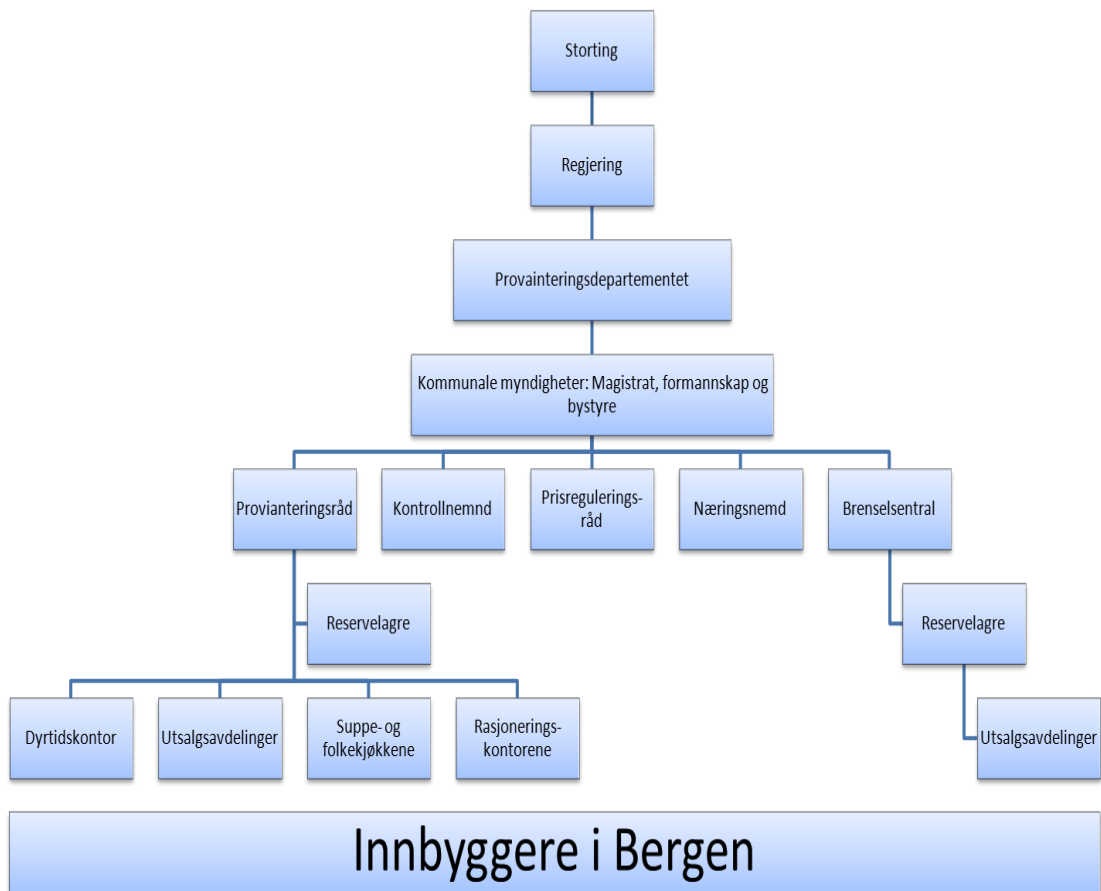
Kilde: (metadata): (Norges Bank.no) *Historical monetary statistics, Chapter 8, Historical stock price indices in Norway.* Klovland, J.T. (2004). "Historical stock price indices in Norway 1914-2001", side 329-348.

Vedlegg nr.4: Bergen bystyres partipolitiske sammensetning 1898-1920

År	Venstre	Høyre	Frisinnede Venstre	Huseiere	Avholdspartiet	Arbeiderpartiet	Andre
1898-1901	33	29			8	6	
1902-1904	19	29			10	16	2
1905-1907	19	29			12	16	
1908-1910	14	29			9	24	
1911-1913	14	23	8		8	23	
1914-1916	15	20	5		10	26	
1917-1919	13	25			10	27	1
1920-1922	7	28	3	6	8	24	

Kilde: Ertresvaag 1982:547.

Vedlegg nr.5: Organisasjonskart over kommunale krisehåndteringsorganisasjoner I Bergen



Vedlegg nr.6: Provianteringsrådets samlede vareomsetning frem til 30 november 1920:

Vare	Innkjøp	Omkostninger	Tilskudd bykassen	Salg	Gevinst	Tap
Korn	828 737,46	33 406,29		1 289 006,84	426 863,09	
Mel	7 737 018,13	205 327,99		8 101 774,78	159 428,66	
Erter & gryn	538 535,13	9 722,01		553 459,97	5 202,83	
Sukker	3 378 212,46	35 516,07		3 571 879,16	158 150,63	
Marmelade	5 941,12			6 884,17	943,05	
Kondensert Melk	806 385,59	32 165,17		917 630,07	78 979,31	
Hermetikk	1 153 001,07	79 860,66		1 219 905,43		12 956,30
Sardiner	950 346,67			942 575,80		7 770,87
Fetsild	9 897,00	213,00		10 260,00	150,00	
Fisk	250 808,48	29 312,82	79 598,30	199 780,19		542,81
Smult	547 030,14	17 354,33		557 412,59		6 971,88
Smør	283 292,99		18 816,55	265 038,95	562,51	
Egg	85 592,27			85 699,43	107,16	
Salt	154 207,10	24 049,87		104 569,67		73 687,30
Salt kjøtt	2 813 012,37	85 665,03	50 000,00	2 821 462,21		27 215,19
Kjøtt	1 623 563,58			1 638 165,89	14 602,31	
Løk	10 287,50	190,55		10 504,00	25,95	
Tørkede grønnsaker	218 886,74			190 727,60		28 159,14
Gulrot	45 675,48			37 726,33		7 949,15
Kålrot	193 744,74	11 088,23		171 978,22		32 854,75
Potet	2 154 701,58			1 841 568,61		313 132,97
Raspet potet	3 312,70			2 506,30		806,40
Tomsekker	269 581,23			262 827,15		6 754,08
Fór	853 336,98	6 666,26		841 677,32		18 325,92
Kull	626 714,98	6 112,07	39 712,50	617 277,83	24 163,28	
Ved	29 965,10	5 357,28	6 990,00	32 289,23	3 956,85	
Såpe	55 907,03	422,03		43 020,68		13 308,38
Sko	470 428,20			491 436,04	21 007,84	
Klær	42 251,70			41 817,20		434,50
Samlet	26 140 375,52	582 429,66	195 117,35	26 870 861,66	894 143,47	550 869,64
ANDRE UTGIFTER OG INNTEKTER:						
Kassadiferensar						2 842,83
Renter, avskrivning, inventar						111 600,85
Tilskudd provianteringsdirektorat					7 076,25	
Amtsrabatt					10 807,84	
Overført fra hesteanleggskonto					1 867,84	
Resterende fra kreditorer					2 468,47	
Balanse					916 363,87	665 313,32
Overskudd					251 040,55	

Kilde: Beretning Bergen provianteringsråd 1924:392

Nr. 2 Bergen Provianteringsraad

Gjælder over hele landet. Maa opbevares.
 Et merke lyder paa: **Brødkort** Maa ikke overdrages.
 65 gr. mykt brød, eller Nyt kort utdeles bare
 50 „ mel, gryn, erter eller mot denne del av kortet.
 40 „ haardt brød (kjæks,
 knækkebrød, kavring,
 flatbrød e. l.)

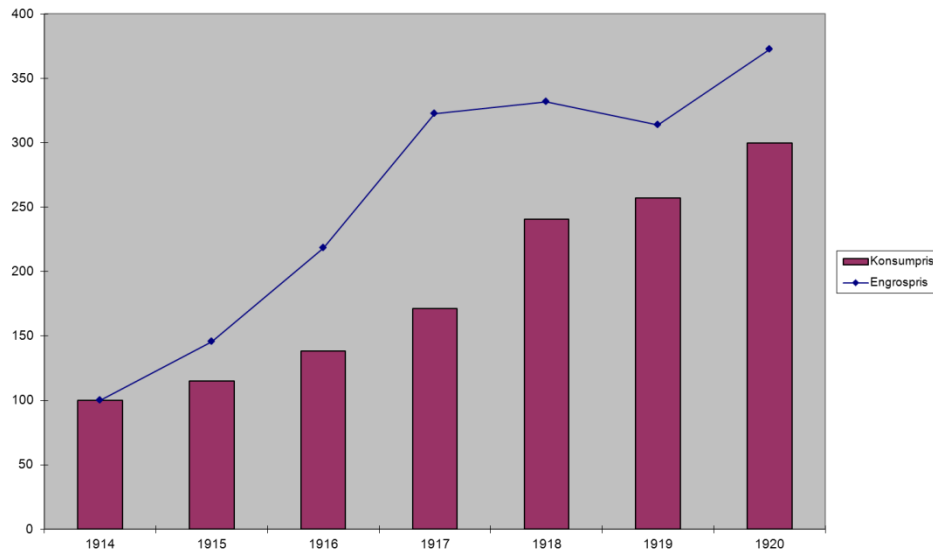
Navn:

Løse merker gjælder ikke Adresse:

Merkerne gjælder bare for den uke de lyder paa. De fraklippes av sælgeren.

$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$
$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$
$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$
$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$	$2 \frac{18/3}{24/3}$
$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$
$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$
$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$
$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$	$2 \frac{11/3}{17/3}$
$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$
$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$
$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$
$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$	$2 \frac{4/3}{10/3}$
$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$
$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$
$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$
$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$	$2 \frac{25/2}{3/3}$

Vedlegg 8: Konsumprisindeks sett i forhold til engrosprisindeks.



Kilde: (metadata): (Norges Bank.no) *Historical monetary statistics, Chapter 3, Table 14, Consumer price index of Norway from 1516*. O. H. Grytten (2004) Engrosprisindeks:

Litteratur

Bergen Venstre, 1983: *Streiftog gjennom Bergen Venstre i 100 år 1883-1983*. Forfattere: Mjeldheim, Aasmund, Blom, Ida, Garbo, Gunnar, Carlsen, Gunnar Helge, Sælen, Kjell, Jansen, Alf-Inge og Øye, Asbjørn. Boktrykk-Norsk skjemaforlag L/L: Bergen.

Berghahn, Volker R., 1981: *Militarism. The History of an International Debate 1861-1979*. Berg Publishers LTD: Leamington Spa.

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, O Larsen, Helge, Per Lægred og Paul G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget: Oslo.

Danielsen, Rolf, 1991: *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Redigert av Anne-Hilde Nagel. Alma Mater: Bergen.

Engh, Arnljot og Tofte, Einar, 1979: *Kommunalkunnskap. Kommunal forvaltning*. Tiden Norsk Forlag: Oslo.

Ertresvaag, Egil, 1982: *Bergen bys Historie, bind 3. Et bysamfunn i utvikling 1800-1920*. Universitetsforlaget: Bergen.

Fuglum, Per, 1995: *Brennevinsforbudet i Norge*. Tapir Forlag: Trondheim.

Gjølberg, Ole 1997: [*Når ble Norge Ett rike? Markedsintegrasjon 1836-1914*] i Basberg, Bjørn L, Nordvik, Helge W. og Stang, Gudmund, 1997: *I det lange løp. Essays i økonomisk historie tilegnet Fritz Hodne*. Fagbokforlaget: Bergen.

Grieg, Nordahl, 1935: *Vår ære og vår makt*. Aas & Wahls boktrykkeri: Oslo.

Grønlie, Tore, 1991: [*Tiden etter 1945*] i Danielsen, Rolf, Dyrvik, Ståle, Grønlie, Tore, Helle, Knut og Hovland, Edgar 1991: *Grunntrekk i norsk historie fra vikingtid til våre dager*. Universitetsforlaget: Oslo.

Hagerup, Francis, 1916: *Straffeloven ved Francis Hagerup*. Andre utgave. Aschehoug: Oslo.

Hambro, C. J., 1958: *Under den første verdenskrig*. Gyldendal: Oslo.

Heckscher, Eli, 1926: *Bidrag til Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget*. P .A. Norstedt & Söners förlag: Stockholm.

Hegge, Per Egil, 2009: *Heng ham ikke vent til jeg kommer. En morsom bok om norsk språk og tegnsetting*. Kagge Forlag: Oslo.

Hirsch, Julius, 1943: *Price Control in the War economy*. Harper & Brothers: New York.

Hjort, Johan, 1927: *Utenrikspolitiske opplevelser under verdenskrigen*. Gyldendal: Oslo.

Hodne, Fritz, 1981: *Norges økonomiske historie 1815-19170*. J. W. Cappelens forlag AS: Oslo.

Hodne, Fritz, og Grytten, Ola Honningdal 2002: *Norsk økonomi i det 20. århundre*. Fagbokforlaget: OZGraf SA Poland.

Hovi, Jon og Malnes, Raino (2003): *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Abstrakt forlag AS: Oslo.

Hovland 1987: [Kapittel 2: *Grotid og glanstid 1837-1920*] i Næss, Hans Eyvind, 1987: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Medforfattere: Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald og Danielsen, Rolf. Universitetsforlaget: Oslo.

Keilhau, Wilhelm, 1927: *Verdenskrigens sociale og økonomiske historire. Norge og verdenskrigen*. Yale University Press: New Haven.

Keilhau, Wilhelm, 1939: *Liberalismens historie*. J. M. Stenersens forlag: Oslo.

Kjeldstadli, Knut, 2007: *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Universitetsforlaget: Oslo.

Kjellberg, Francesco, 1980: *Den kommunale virksomhet. Ålanlegging, finanser og budsjettering*. Unviersitetsforlaget: Oslo.

Kjellberg, Francesco og Dente, Bruno 1988: *The Dynamics of institutional change: local government reorganization in Western democracies*. Sage: London.

Kolderup, Niels-Henrik, 1933: *Bergens høireforening 1883-1933*. John Griegs forlag: Bergen.

Lie, Einar og Roll-Hansen, Hege, 2001: *Faktisk talt, Statistikkens historie i Norge*. Universitetsforlaget: Oslo.

Lloyd, E., M., H., 1924: *Experiments in State Control. At the War Office and The Ministry of Food*. Oxford: London.

Myhren, Kjell 1977: *Gjeldstrykk og skattetrykk. Den statlige politikk overfor kommunene i tiden 1920-1936*. Universitetsforlaget: Oslo.

Noble, Thomas F.X., Strauss, Barry, Osheim, Duane J., Neuschel, Kristen B., Cohen, William B., Roberts, David D., Fuchs, Rachel G. 2006: *Western Civilization. The Continuing Experiment*. Houghton Mifflin Company: Boston/New York

Ording, Arne, 1953: *Den første verdenskrig og etterkrigstiden til 1924*. Aschehoug: Oslo.

Pigou, A. C., 1940: *The political economy of war*. Macmillan and Co: London.

Riste, Olav, 1965: *The neutral ally. Norway's relations with belligerent powers in the first world war*. Universitetsforlaget: Oslo.

Seip, Helge, 1949: *Kommunenes økonomi*. Tiden norsk forlag: Oslo.

Seip, Jens Arup, 1983: *Problemer og metode i historieforskningen*. Gyldendal: Oslo.

Sejersted, Francis, 1973: *Ideal, teori og virkelighet : Nicolai Rygg og pengepolitikken i 1920-årene*. Cappelen: Oslo.

Vagts, Alfred, 1967: *A History of Militarism. Civilian and Military*. The Free Press: New York.

Weber, Max, 2000: *Makt og byråkrati*. Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. Gyldendal: Oslo.

Østerud, Øyvind (2002): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget: Oslo.

Avhandlinger og masteroppgaver

Collett, John Peter, 1987: *Kommunalt selvstyre I Grue 1837-1987*. Vinger trykkeri AS: Kongsvinger.

Flo, Yngve, 2004: *Staten og sjølvstyret: ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling (dr. art.). Universitetet i Bergen 2005.

Nygaard, Christian, 2006: *Bakgrunnen for kriminalitetsøkningen i Norge under første verdenskrig*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen 2006.

Oppslagsverk

The new Palgrave – A Dictionary of Economics, 1988: Redaktører: John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman. Palgrave Macmillan: Basingstoke.

Artikler og tidsskrifter

Se fotnotene for mer detaljert informasjon.

Farmand 1914-1920.

The Economist, volume 1, 2010.

Tønnesson, Kåre, 1965: *Et departement med “det rette hjertelag for næringslivets vel”*. Historisk tidsskrift 44, 1-16.

Wyller, Thomas Christian, 1959: *Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig*. Historisk tidsskrift 39, 321-339.

Øksendal, Lars Fredrik og Værholm, Monica, 2008: *Letting the anchor go. Monetary policy in neutral Norway during World War I*. Work-in-progress artikkel publisert i forbindelse med EBHA 2008 konferanse i Bergen: Transactions and interactions - The flow of goods, services and information.

Offentlige publikasjoner

Se fotnotene for mer detaljert informasjon.

Bergen kommuneforhandlinger. Alle årganger fra 1914/15 til 1925/26.

Flo, Yngve, 2003: Makt- og demokratiutredningen: *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og det regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Rapportserien nr.65, Juni 2003. AIT AS e dit: Oslo.

Fimreite, Anne Lise, Flo, Yngve og Tranvik, Tommy 2002: Makt og demokratiutredningen: *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Rapportserien nr. 50, november 2002. AIT AS e dit: Oslo.

Stortingsforhandlingene. Alle årganger fra 1914 til 1926.

Statistisk årbok fra SSB. Alle årgangene fra 1914/15 til 1924/25.

Trykte kilder

Bergens provianteringsraads beretning, 1924: *Beretning for Bergens provianteringsraad. 1 august 1914 til 31 oktober 1920*. Handelstrykkeriet AS: Bergen.

Bergen Arbeiderparti. Beretning og regnskap. Alle årgangene fra 1915 til 1919. Folkebiblioteket i Bergen.

Statistisk aarbok fra Bergen 1920. Utgitt av Bergen kommune 1920.

Arkivkilder

Byarkivet i Bergen: BBA A-0230 Bergen kommune, Provanteringsrådet.

Aviser

Se fotnotene for mer detaljert informasjon.

Arbeidet 1914-1919

Bergens tidende 1914-1919

Internettressurer

Se fotnotene for mer detaljert informasjon.

Byarkivet Bergen kommune: www.byarkivet.uib.no

Byarkivet Oslo kommune: www.byarkivet.oslo.kommune.no

Digitalarkivet: www.digitalarkivet.no

Norges Bank: www.nb.no

Riksverket: www.arkivverket.no

SSB: www.ssb.no

Store Norske Leksikon: www.snl.no

Stortinget: www.stortinget.no