

# DA “LØN EFTER KØN” I PRINCIPPET BLEV AFSKAFFET PÅ DET OFFENTLIGE ARBEJDSMARKED

Af Anna-Birte Ravn og Bente Rosenbeck

I 1919 blev der indført ligeløn på det offentlige arbejdsmarked. Forud var gået et par årtier, hvor Dansk Kvindesamfund og lærerinderne kæmpede for afskaffelse af løn efter køn nærmest på trods og uden støtte fra Danmarks Lærerforening. Men efter at kvinderne havde fået stemmeret lykkedes, det takket være støtte fra politikerne.

**T**hora Pedersen, som var med til at kæmpe ligelønnen igennem, skrev i 1919 et indlæg i *Kvinden og Samfundet* med titlen “Under Ligelønsprincippet”:

“Gennemførelsen af lige Løn for Mand og Kvinde i samme Tjenestestilling i Staten og i Københavns Kommune er en direkte Følge af Kvindevalgrettens Indførelse. Alle vore ledende Mænd har indset dette og har taget Konsekvensen af det, der skete i 1915”.<sup>1</sup>

Den første ligestillingslov efter kvindevalgrettens indførelse var en ligelønslov.



*Thora Pedersen (1875-1954) blev født i Øster Hurup i Himmerland, hvor faderen var førstelærer. Hun var det tredje af 10 børn og uddannede sig mod faderens vilje til lærerinde på N. Zahles Seminarium fra 1896. Fra 1901 til 1945 var Thora Pedersen ansat ved Aalborg kommunale skolevæsen, fra 1929 som skoleinspektør på Østermarkens Skole. Hun blev én af de første kvindelige skoleinspektører i den offentlige skole i Danmark. Hun var medlem af Det radikale Venstre, af DLF's hovedbestyrelse og Dansk Kvindesamfund. (Foto: <https://da.wikipedia.org>: Thora Pedersen)*

Den blev vedtaget for godt og vel 100 år siden.<sup>2</sup> Vi vil i dette essay se nærmere på baggrunden for loven. Hvorfor kom den ikke tidligere? Hvem var de drivende kræfter?

1. oktober 1919 trådte *Lov om Statens Tjenestemænd* i kraft, og dermed blev ligeløn og barsel for første gang indført som et princip for ansatte i staten. Indtil da var princippet "løn efter køn", hvor kvinder på et helt lovligt grundlag fik 2/3 af mænds løn. Ligelønsloven vedrørte ca. 4.000 lærerinder og ca. 1.400 andre ansatte i den offentlige sektor (kvinder ansat i staten, forskellige ministerier og institutioner under ministerierne, navnlig etaterne: statsbanerne, post-, telegraf- og toldvæsenet).

Dansk Kvindesamfund og lærerinderne havde i årtier forud kæmpet for "Lige Løn for lige Arbejde". Lærerinden Anne Bruun (1853-1934) og Dansk

Kvindesamfund havde taget sagen op i 1890'erne. Lærerinden Thora Pedersen (1875-1954) blev en central drivkraft i lønningskommissionen fra 1917, som forberedte tjenestemandsløven samt *Lov om Lønninger m.m. for Folkeskolens Lærere*, vedtaget nogle dage senere og også gældende fra 1. oktober 1919. Ifølge disse love var der ingen særlige lønsatser for kvinder, bortset fra lærerinder i forskolen. En gift lærerinde kunne få arbejdstiden nedsat til 2/3 eller halvdelen mod tilsvarende reduktion i lønnen. De to love omfattede også regler i forbindelse med graviditet og fødsel. Barselsbestemmelserne omfattede 6 ugers barselsorlov med ½ løn, ret til frihed uden løn i 3-6 måneder, hvis moderen ammede.<sup>3</sup>

Kvinder havde i 1919 ikke adgang til alle offentlige erhverv. Denne sag blev holdt uden for tjenestemandsløven, da en lov om lige adgang var under forberedelse. Lærerinderne havde fået mulighed for ansættelse i folkeskolen i 1867 med *Lov om Ansættelse af Lærerinder ved offentlige Skoler*, men til en mindre løn. Kommunen kunne nedsætte lønnen med 1/3. Kvinder fik lov til at undervise i gymnasiet fra 1903, samme år hvor piger fik ret til at gå i Statens højere Almenskoler (gymnasiet). Det blev ved den lejlighed henstillet, at der blev ansat flere lærerinder, men også, at de fik mindre i løn ifølge en særlønningslov. I 1916 kom der en fælles lønningslov, og kvinder fik adgang til adjunktstillinger med samme løn som mandlige lærere, dog blev det sidste løntrin forbeholdt mændene.<sup>4</sup> En enkelt kvinde var blevet ansat som lektor på Københavns Universitet i 1916 med dispensation fra Folketinget.<sup>5</sup>

Da kvinder i 1875 havde fået ret til at "erhverve akademisk Borgerret", var det også blevet bestemt, at det ikke gav dem ret til "offentlig Embeds-ansættelse". Denne indskrænkning blev både skærpet og fastholdt i 1882 af universitetsmyndighederne.<sup>6</sup>

De kvindelige læger havde heller ikke ret til ansættelse i det offentlige. Derfor gik flere af dem ud i praksis. I 1903 henvendte 29 kvindelige læger sig til undervisningsministeriet og anmodede om, at kvinder kunne blive ansat i det offentlige på lige fod med mænd. Det blev henstillet, at sagen skulle undersøges, men den blev lige så stille henlagt. Så også de kvindelige læger måtte vente.<sup>7</sup>

Løven om lige adgang for kvinder og mænd til tjenestestillinger og hverv blev en realitet i 1921 og gav kvinder adgang til alle stillinger i stat og kommune bortset fra militære embeder og embeder, som krævede præstevieelse. Ved den lejlighed fik kvinder også samme pligt som mænd til at påtage sig alle borgerlige ombud. Fra 1921 var vejen således banet for lige ansættelse i det offentlige. Danmark havde dermed fået to vigtige ligestillingslove: ligeløn og lige adgang, som kom i kølvandet på, at kvinder havde fået stemmeret i 1915.

Jytte Larsen har skrevet om den ligestillingspolitiske følgelovgivning 1919-

1929, som ud over de to ovennævnte love også omfattede tre love, som vedrørte ægteskabets indstiftelse og opløsning (1922), lov om fælles forældremyndighed (1922) og lov om ægteskabets retsvirkninger (1925). Hun ser lovgivningen som en konsekvens af et ligestillet medborgerskab.<sup>8</sup> Og Thora Pedersens indledende betragtninger bekræfter dette. Inden for politologien taler man om “windows of opportunity” – tidspunkter, hvor det politiske liv er åbent for nye forslag. Anette Borchorst skriver, at vinduesmetaforen viser, at rammebetingelserne kun er gunstige i korte perioder.<sup>9</sup> Efter 1925 var det slut med reformer i en meget lang periode. Til rammebetingelser hørte foruden stemmeretten også freden efter 1. Verdenskrig.

## Vejen var lang

Allerede i 1858 havde Pauline Worm, forfatter og kvindesagsforkæmper, argumenteret for kvinders ret til at tage en lærerindeuddannelse og blive ansat i offentlige embeder. Selv om biskopperne var imod, blev der fra 1859 givet vordende lærerinder ret til at indstille sig til eksamen og søge embeder i den offentlige skole. Biskopperne mente, at det var i strid med naturens orden, men skoledirektøren i København stod over for lærermangel og var derfor mere imødekommende. Lærerindernes løn blev først lovmæssigt fastsat i 1867. Princippet “løn efter køn” for samme arbejde i det offentlige blev fastsat ved den lejlighed. I 1890’erne ville lærerinderne ikke finde sig i det længere. Dansk Kvindesamfunds fællesmøde vedtog i 1896 en resolution, der udtrykte ønsket om samme begyndelsesløn.<sup>10</sup>

I 1898 fremførtes for første gang kravet om lige løn for lige arbejde af kommunelærerinde Anne Bruun i forbindelse med forhandlingerne om en ny skole-, læreruddannelses- og lærerlønningslov.<sup>11</sup> Danmarks Lærerforening (DLF) var ikke lydhør og nævnte end ikke lærerindernes sag i deres andragende til regering og rigsdag. 220 købstadslærerinder indgav derfor selv et andragende om ens begyndelsesløn, støttet af Dansk Kvindesamfund. Ministeren afviste imidlertid med en henvisning til “Kvindernes bekendte Nøjsomhed”.<sup>12</sup> Derfor fastholdt lærerlønningsloven af 1899, at kvindernes startløn var lavere end mændenes. Tilsvarende steg deres løn heller ikke i samme grad som deres mandlige kollegers.

Lærerinderne og Dansk Kvindesamfund opgav dog ikke, men de havde lært den lektie, at forudsætningen for forandringer var en repræsentation i DLF’s hovedbestyrelse, samt almindelig valgret. Anne Bruun skrev således i 1901: “Hvis vi var Vælgere havde man næppe vovet at sige nej til et saa retfærdigt og beskedent Ønske. Men – vi vil ikke lægge Hænderne i Skødet; næste Aar kommer vi igen og vi bliver ved”.<sup>13</sup>

Anne Bruun fortsatte arbejdet for at forbedre lærerindernes vilkår på møder og gennem indlæg i pressen. I 1900 lykkedes det hende – ikke uden besvær – at blive valgt ind i hovedbestyrelsen for DLF. På trods af ønsker om en gennemgribende lønreform blev “løn efter køn” fastholdt i 1908. Så frem til kvinders valgret blev lærerindernes vilkår stort set ikke forbedret. Kvinder blev derefter vælgere og dermed en politisk magtfaktor, der var sværere at omgå.

Thora Pedersen kastede sig ind i kampen for ligeløn, da der i 1915 blev stillet krav fra lærerne om bl.a. en revision af lønningsloven fra 1908 og en bedre læreruddannelse. På et møde med købstadslærergruppen den 17. oktober 1915 i Fredericia stillede hun forslaget “Kvindes Ligestilling med Mænd”. Det mødte massiv modstand fra lærernes side, men man enedes dog om et modificeret forslag om, at: “Lærere og Lærerinder *bør* stilles lige under deres Arbejde i Skolens Tjeneste”. Formuleringen dækkede over, at der stadig var interesse modsætninger mellem lærere og lærerinder. Mange lærere fastholdt deres ret til at få mere i løn, fordi de var forsørgere.<sup>14</sup>

I 1915 nedsatte DLF et lønudvalg, hvor Thora Pedersen fik sæde. Efter to års arbejde nåede udvalget frem til, at lærere og lærerinder skulle sikres samme levestandard. Således skulle grundløn og alderstillæg være den samme for lærere og lærerinder. Derudover skulle der ydes et forsørgertillæg.<sup>15</sup> Pedersen fastholdt ikke desto mindre kravet om ligeløn, mens mændene i udvalget ønskede forskelsløn. Hun var ikke imod forsørgertillæg, men mente, at det kun skulle gives til lærere og lærerinder med børn. Synspunktet var, at en mand, der giftede sig, ikke skulle belønnes økonomisk, fordi han nu fik det husarbejde, han tidligere måtte betale for, udført gratis. I DLF var der stor utilfredshed med hendes synspunkt, men hun holdt fast i, at lærerløn, grundløn og alderstillæg skulle være ens, og at økonomisk støtte til forsørgere skulle gives uanset køn, alene afhængigt af børnetallet.

At tage hensyn til forsørgelse af børn var ikke nyt i den økonomiske og sociale lovgivning. Derimod var det nyt at ville betragte den gifte kvinde som forsørget af manden. Den første indkomstskattelov fra 1903, der gjorde den gifte mand til husholdets hovedperson og dermed den, der blev beskattet af husholdets samlede indtægter (sambeskatning), gav samtidig manden et skattefradrag for at forsørge børn under 15 år, men ikke for at forsørge hustruen. En ændring af skatteloven i 1912 tilføjede et såkaldt “hustrufradrag”, hvis hensigt var at kompensere for det husarbejde, kvinder ikke kunne udføre, når de havde lønnet arbejde uden for hjemmet.<sup>16</sup>

I arbejdsløshedslovgivningen var der under 1. Verdenskrig indført en særlig børnehjælp og huslejhjælp til familieforsørgere, og en ny lov i 1919 introducerede både børnetilskud og forsørgertillæg til gifte mænd. Ugifte

mødre fik også børnestilskud, men gifte kvinder fik hverken tilskud eller tillæg. Disse regler i lovgivningen ændredes ikke, selv om ægteskabsloven af 1925 indførte gensidig underholdspligt mellem ægtefællerne og fælles forsørgerpligt over for børn.<sup>17</sup>

I 1916 fik Dansk Kvindesamfund et særligt ligelønsudvalg. Kampen for samme løn for samme arbejde blev intensiveret. Den garvede kvindesagsforkæmper Birgitte Berg Nielsen henstillede til, at der skulle indsamles et materiale, der kunne belyse uligelønnen. I foråret 1917 forhandlede Dansk Kvindesamfunds forretningsudvalg med Statens statistiske Departement om hjælp til at indsamle og bearbejde et sådant materiale. Regeringen blev ansøgt om økonomisk støtte, hvilket blev bevilget. Undersøgelsen blev foretaget af cand.polit. Meta Hansen og viste endnu engang forskel på mænds og kvinders løn.<sup>18</sup>

I sommeren 1917 vedtog rigsdagen, at der skulle nedsættes en lønningskommission. Begrundelsen var bl.a., at dyrtiden havde udhulet lønningerne i den offentlige sektor. Dansk Kvindesamfund sendte et andragende om, at der blandt lønningskommissionens medlemmer skulle udnævnes en repræsentant for de kvindelige statstjenestemænd. Det var statsminister C. Th. Zahle grundlæggende enig i, og han udtalte: “det er selvfølgelig, at en kvindelig Statstjenestemand vil blive Medlem af den Lønningskomite, som i en nær Fremtid skal nedsættes”.<sup>19</sup> Han havde egentlig tænkt, at det skulle være en kvinde, som repræsenterede DLF. Det skabte konflikt, og DLF valgte at udpege to repræsentanter, Thora Pedersen og landsbylærer Carl Dige.

En afstemning i DLF's kredse viste, at et flertal stadig var for de hidtidige lønregler og dermed uligheden. Det fik lærerinderne til at reagere, og de sendte en resolution til hovedbestyrelsen for DLF underskrevet af 1.611 lærerinder med krav om en tidssvarende lønreform efter princippet: “Lige Løn for lige Arbejde”.<sup>20</sup> Lærerne var således splittet og kunne ikke samlet gå ind for ligeløn.

I efteråret 1917 var modsætningen mellem lærerinder og lærere så stor, at en sprængning af foreningen var nærliggende. DLF's repræsentantskabsmøde i 1917 rejste spørgsmålet, om DLF's repræsentanter stadig repræsenterede DLF, når flertallet gik imod ligelønsprincippet og forsørgertillæg til både mænd og kvinder. Repræsentantskabet forlangte, at Thora Pedersen skulle træde ud, men hun svarede kritikere med, at hun ikke kunne svigte de andre kvindelige tjenestemænd. I sidste ende måtte formanden Hans Anton Svane sætte sin stilling ind på at opnå enighed. Han fik accept af et kompromis, hvor Thora Petersen kunne arbejde for ligeløn, mens landsbylærer Carl Dige skulle arbejde for forskelsløn. Pedersen skulle have lov til at arbejde for lærerindernes standpunkt, Dige for mændenes.<sup>21</sup>



*Pigeklasse fra Eng-  
havevejens Skole  
fotograferet i skole-  
gården med deres  
lærerinde Frk. Wil-  
lumsen i 1903. Et  
stort antal lærerin-  
der var ansat i det  
københavnske sko-  
levæsen og krævede  
ligeløn for lige ar-  
bejde. (foto: P. Ole-  
sen, Atelier du  
Nord)*

Den 4. oktober 1917 redegjorde formanden i *Folkeskolen* for, hvorfor man i hovedbestyrelsen havde peget på Thora Pedersen og Carl Dige som repræsentanter til lønningskommissionen: “Konseilspræsidenten havde forlangt en kvindelig Repræsentation, men da Lærerstandens Situation er saa forskelligartet, forlangte DLF to Repræsentanter. Der blev saa peget på Carl Dige”.<sup>22</sup>

### **Lønningskommissionen**

Da endelig kommissionen var nedsat, gik det relativt hurtigt, og arbejdet var ganske grundigt. Der blev udgivet 4 bind som oplæg til lønningsloven. Lønningskommissionens betænkning indeholdt bl.a. afsnit om mænds og kvinders løn, forsørgertillæg, statistik over tjenestemænds sygelighed og et afsnit med titlen “Angående Kvinder i Statstjenesten”.

Lønningskommissionen af 1917 havde 21 medlemmer, 20 mænd og 1 kvinde, nemlig Thora Pedersen. Der blev oprettet et særligt “Udvalg 5, angaaende Mænds og Kvinders Arbejde”. Af dette udvalgs 6 medlemmer gik kun 2, nemlig Pedersen og telegrafist L.P. Jensen, i udgangspunkt ind for ligeløn for kvinder og mænd.

Da det var blevet hævdet, at kvindelige tjenestemænd ikke stod mål med de mandlige i tjenesten, ikke var så ansvarlige som mænd og desuden hyppigere syge, krævede Pedersen, at der blev ført bevis for påstanden. Udvalg 5 iværksatte en kønsopdelt statistisk undersøgelse af tjenestemænds sygelighed og sendte et spørgeskema til samtlige statslige institutioner, der blev spurgt "om Opfattelsen af Kvindens Anvendelighed": Blev kvinder anvendt til det samme arbejde som mænd, ydede kvinder det samme arbejde som mænd (herunder spørgsmålet om sygelighed og tidligere afgang). Betød svaret på det foregående spørgsmål, at den kvindelige arbejdskraft var dyrere eller billigere end den mandlige, var uddannelse af kvinder uøkonomisk? Og et sidste vigtigt spørgsmål: Var princippet lige løn for lige arbejde gennemført? <sup>23</sup>

Det var der mange forskellige meninger om. Hvor forskellige giver svarene fra landets postmestre et godt eksempel på.<sup>24</sup> Postkontoret i Herning var stort set tilfreds. I Randers endnu mere tilfreds, idet postmesteren ligefrem mente, at kvinder var mindst lige så anvendelige som mænd: "deres Optræden er i højere Grad end Mændenes præget af Imødekommenhed og Elskværdighed". I Helsingør var postmesteren også stort set tilfreds, men han savnede "Erfaring for [kvinders] Arbejde ved forceret Indleveringstjeneste". Postmesteren i Hjørring svarede tilbage, at:

"Jeg kan egentlig ikke udtale, at jeg har haft Grund til Beklagelser. Ikke destomindre bør efter min Mening 3 Betingelser være til Stede for Kvindens Indtræden og Forbliven i Postvæsenet: 1. At disse ikke kommer til at indtage en ledende Stilling ... da jeg har den Overbevisning, at Kvinden som Regel mangler administrative Evner, ligesom det forekommer mig ... noget bagvendt, at Manden er Kvinden underordnet."

Den anden betingelse var, at kvinder burde have mindre i løn, og den tredje, at de i tilfælde af ægteskab burde give afkald på deres offentlige stilling.<sup>25</sup>

Argumenter imod ligeløn fremførtes af flere postmestre og andre chefer for statslige institutioner, der mente, at kvinder ikke kunne konkurrere med mænd, de var ikke så udholdende og fysisk stærke, ikke så logisk tænkende og selvstændige og havde ikke det samme overblik som mænd. De havde større sygelighed end mænd, og de var ikke forsørgere – ligeløn ville være uretfærdig over for de gifte kvinder. Kort sagt: Kvinder var ikke mænd, og ligeløn ville derfor være unaturlig, for dyr, uretfærdig og desuden imod kvinders egne interesser. Andre chefer fandt imidlertid kvinder lige så anvendelige i statslige embeder som mænd.<sup>26</sup>

I slutningen af 1918 forelå alle svar fra institutionerne. Svarene pegede i



alle retninger. Medlem af Udvalg 5, L.P. Jensen, udtalte på den baggrund, at det for ham "ville være vanskeligt at begrunde forskellig Løn for den mandlige og kvindelige Tjenestemand, med mindre det kunne paavises, at den ene Parts Tjenesteydelser var mindre værd end den andens, men noget saadant var jo ikke paavist." Formanden for Udvalg 5, Fr. V. Petersen, holdt på forskelsløn. Han fandt forklaring på uligelønnen i "... en tilstedeværende eller formodet ringere Arbejdsevne hos de kvindelige Tjenestemænd". På det efterfølgende møde sagde Thora Pedersen: "Det forekommer mig at være i Strid med alle vedtagne Regler at argumentere ud fra formodede Forudsætninger."<sup>27</sup>

Lønningskommissionens formand, Minister for offentlige Arbejder, den radikale Jens Hassing Jørgensen, kom på besøg i udvalget flere gange og lagde pres på for, at der skulle findes en løsning. Der er næppe tvivl om, at det var regeringen, der krævede, at DLF under en eller anden form måtte bestræbe sig på at finde ud af, hvordan de ville leve op til kravet om ligeløn. Han udtalte endvidere, at kommissionen ikke kunne bygge "sin Afgørelse i saa vigtig en Sag paa Formodninger – kun paa Kendsgerninger".<sup>28</sup>

Da arbejdet var tilendebragt, var der i kommissionen overraskende nok et flertal, som gik ind for ligeløn. Ved den endelige afstemning i kommissionen sluttede et flertal på 15 medlemmer (af 21) sig til det standpunkt, som Thora Pedersen havde kæmpet for i udvalget, nemlig samme løn til kvinder og mænd i samme stilling. Forslaget fik ikke støtte fra formanden for Udvalg 5, Fr. V. Petersen, den anden lærerrepræsentant i udvalget, Carl Dige, og Venstres 4 repræsentanter i kommissionen.<sup>29</sup>

Kommissionens konklusion lød:

"En Begrundelse for forskellig Løn for Kvinder og Mænd lader sig i det hele næppe opstille under Henvisning til saglige Forhold, og naar der i den gældende Lovgivning findes saadanne Bestemmelser endogsaa paa Omraader, hvor den fulde Ligestilling med Hensyn til Arbejdets Kvalitet indrømmes, saa er det sikkert begrundet i Hensyn, der er Arbejdets Værdi uvedkommende."<sup>30</sup>

Forskelsløn lod sig ikke opstille under henvisning til saglige forhold. Flertallet fandt ingen begrundelse for at give de kvindelige tjenestemænd en ringere løn. Der burde ydes samme løn til kvinder og mænd i samme tjenestestilling. På grund af de mange modsigelser i svarene fra de statslige institutioner var det betænkeligt at tillægge de pågældende svar nogen afgørende betydning. Undersøgelsen bekræftede en større sygelighed blandt kvinderne. Men man mente ikke, at staten led store tab.

## Kvindes pres under forløbet

Under forhandlingerne i lønningsskmissionen blev Thora Pedersen og lærerinderne støttet af Dansk Kvindesamfund og de kvindelige tjenestemænd. Skemaet, som skulle udsendes til de statslige institutioner, gav bl.a. anledning til en henvendelse til kommissionen i marts 1918 fra de kvindelige tjenestemænd i etaterne, underskrevet af Anna Westergaard, som var ansat ved Statsbanerne, og Margrethe Mathiassen, telegrafist.<sup>31</sup> Henvendelsen problematiserede, at det var kvinders anvendelighed, der skulle undersøges, og om de var uøkonomiske for staten. "Det kunne se ud, som om Kvinderne ikke regnes for Landets Borgere, men for en Maskine, hvis Rentabilitet skal udregnes", skrev de og spurgte, hvordan det var muligt at sammenligne kvinders arbejde med mænds på et tidspunkt, hvor vilkårene var forskellige, og hvor kvinder havde været så godt som udelukket fra advancement? <sup>32</sup>

Før rigsdagsvalgene i 1918 havde Dansk Kvindesamfund interpellert rigsdagskandidaterne med følgende spørgsmål: "Vil De arbejde for, at Mænd og Kvinder overalt i Statens og Kommunens Tjeneste faar lige Løn for lige Arbejde og Lige Forfremmelsesvilkaar?" Svarene fra politikerne var overvejende positive.<sup>33</sup> Anna Westergaard og Margrethe Mathiassen iværksatte desuden et oplysnings- og agitationsarbejde rettet mod tjenestemandsorganisationernes ledere og rigsdagens medlemmer. Det Radikale Venstres Elna Munch<sup>34</sup> og Marie Hjelmer<sup>35</sup> argumenterede i rigsdagen for ligelønnen.

I juni 1919 holdt Dansk Kvindesamfund et offentligt møde, hvor man vedtog en resolution, som krævede princippet "Lige løn for Mand og Kvinde i lige Stilling" gennemført og udtalte håbet om, "at Regering og Rigsdag saavel som Landets Kommunalbestyrelser vil tage Konsekvensen af den politiske Ligestilling, som for 4 Aar siden gaves Kvinderne, ved ogsaa med Hensyn til Løn for ydet Arbejde at stille sine mandlige og kvindelige Borgere lige". Denne resolution blev efter råd fra statsminister Zahle overbragt lønningsskmissionen og siden sendt til rigsdagen.<sup>36</sup>

Argumenterne for ligelønnen handlede primært om arbejdets værdi: Hvis kvinder og mænd havde samme uddannelse, samme arbejde og samme arbejdstid, skulle de have samme løn. Men fortalere for ligeløn var tvunget til at forholde sig til modstandernes argument om arbejdskraftens behov, behovet for forsørgelse. Thora Pedersens og andre fortaleres synspunkt var, at forsørgelse var et socialt spørgsmål, der ikke vedkom tjenestemændenes arbejde, men hvis forsørgertillæg skulle ind i tjenestemandsløvgivningen, måtte det alene vedrøre forsørgelse af børn.<sup>37</sup> Forsørgelsesbehovet handlede ikke om mænd og kvinder, mente de. Ugifte mænd var som regel ikke forsørgere, mange kvinder, især enker, var forsørgere, og gifte kvinder havde ikke brug for at blive forsørgt af deres mænd – de forsørgede sig selv gennem arbejdet i hjemmet.

## Det gik, som det skulle

Da forslagene til *Lov om Statens Tjenestemænd* og *Lov om Lønninger m.m. for Folkeskolens Lærere* i sommeren 1919 blev behandlet i rigsdagen, viste det sig, at alle partier, trods visse indvendinger, kunne gå ind for ligeløn. *Kvinden og Samfundet* dækkede debatten. Elna Munch fremhævede bl.a., at kvinderne i de krigsførende lande:

“... havde bestridt Mandsarbejde. Taleren pegede paa, at man i Fredstraktatens Afsnit om Arbejde – et Afsnit, der tænkes gjort gældende for alle Stater i Folkenes Forbund – som en af de mest betydningsfulde Grundsætninger opstillede Kravet om lige Løn for Arbejde af lige Værdi, og udtalte til Slut Haabet, om at Rigsdagen vilde gennemføre Ligelønsprincippet ved denne Lejlighed”.<sup>38</sup>

En venstremand Søren Svendsen gjorde rede for, hvorfor han mente, at kvinder skulle lønnes lavere end mænd med de sædvanlige begrundelser. Ifølge *Kvinden og Samfundet* tillod Marie Hjelder fra de radikale sig at referere til Venstres ordfører med en udtalelse om, at “Venstres Kommissionsmedlemmers Stilling ikke dækkede Venstrepartiets Stilling til Kvinderne: Krav om lige Løn. Venstrepartiet vilde stemme for Loven”. Tilslutningen fra de Konservative var lidt mere begejstret, og partiet tiltrådte forslaget med glæde.<sup>39</sup>

Debatten om ligeløn, både i kommissionen og i rigsdagen, handlede især om et særligt forsørgertillæg til gifte mænd. Men begge love blev gennemgående kønsneutrale.<sup>40</sup> Der skelnedes ikke længere mellem kvinde- og mandslønninger. Ordene “kvinde” og “mand” nævntes kun i afsnittene om barsel, pension og dyrtidstillæg. Alle gifte mænd fik et forhøjet dyrtidstillæg. Det samme gjorde alle enkemænd og enker, fraskilte og fraseparerede, samt enlige kvinder og mænd med egen husstand og med forsørgerpligt over for børn under 18 år. Konjunkturtillæg og stedtillæg var ens for kvinder og mænd. Alle enkemænd og enker fik pension efter afdøde, hvis de havde børn at forsørge. Enkerne fik desuden enkepension.

Det er for det første bemærkelsesværdigt, at Thora Pedersens hovedtanke om, at forsørgertillæg – her i form af dyrtidstillæg – burde gives til alle, der havde forsørgeransvar over for børn, blev gennemført. For det andet er lovene af 1919 det første eksempel i dansk ret på, at den gifte mand fik et tillæg i det øjeblik, han giftede sig – altså i princippet et tillæg for at forsørge hustruen. Her kom Thora Pedersen til kort. Kvinder fik ikke tilsvarende forhøjet tillæg ved giftermål. Til gengæld fik de enkepension, det gjorde enkemænd ikke.

Ved ligelønsfesten i Dansk Kvindesamfund 17. oktober 1919 var Anne

Bruun og Thora Pedersen hædersgæster. Formanden Julie Arenholt holdt festtalen, og hun sagde henvendt til Thora Pedersen:

“Hvordan De bar Dem ad i 11th Time at skaffe os et Flertal paa 15 Medlemmer, hvoriblandt flere af vore mest fanatiske Modstandere – ja det vil formodentlig til alle Tider blive en Kommissionsgaade, men De skaffede os Sejren og vor Taknemmlighed kender ingen Grænser. I Dansk Kvindesamfunds Historie staar Anne Bruun som den, der talte det *første* manende vækkende Ord – Thora Pedersen vil komme til at staa som den, der talte et sidste afgørende Ord”.<sup>41</sup>

Der blev indsamlet et beløb på 10.000 kr. fra danske, norske og svenske lærerinder som tak for Pedersens indsats. Nogle af disse penge lånte hun til sine brødre Harald Pedersen og Thorvald Pedersen, som arbejdede med et værksted på Frederiksberg, der senere skulle blive til Novo Nordisk.<sup>42</sup>

Thora Pedersen fortsatte med at være aktiv i Dansk Kvindesamfund. Hendes arkiv findes på Rigsarkivet, og her fremgår det, at hun har holdt flere jubilæumstaler i foreningen, bl.a. ved 50 års og 80 års jubilæet.<sup>43</sup>

Da Ulla Ambrosius Madsen skrev opgave i pædagogik om Thora Pedersen, som senere blev til en bog, undrede hun sig over, at hun var blevet glemt. Her efter godt 100 år med principiel ligeløn i offentlige embeder bør hun mindes igen. Det gælder også Dansk Kvindesamfund, som fyldte 150 år i 1921. Samarbejdet mellem lærerinderne, de kvindelige statsjennemænd og Dansk Kvindesamfund var forbilledligt og bar frugt. Der stod mange bag Pedersen.

Hun er ikke særlig kendt i dag. Den jubilæumsbog, som blev udgivet i 1974, da DLF fyldte 100 år, skøjter hen over hendes indsats og den konflikt, der var.<sup>44</sup> Konflikter kan man blive klogere af, så hvorfor harmonisere.

Det var da heller ikke DLF, der fik ligelønnen igennem. Det har vi kvindeorganisationerne at takke for støttet af et regeringsinitiativ. Det var desuden i pagt med tiden. Kvinderne havde kæmpet for sagen længe. Afslutningen af 1. Verdenskrig, hvor kvinder i mange lande havde overtaget mændenes arbejde, skabte forventninger om, at lønproblemet skulle løses.

## Modstanden mod ligeløn fortsætter

Der blev dog ikke anledning til at hvile på laurbærrerne. Folk i skolesystemet og lærernes fagforening søgte gang på gang at anfægte ligelønsprincippet og kvindernes ret til samme embeder som mænd i det offentlige. Skoleborgmesteren i København, Ernst Kaper, indledte i 1922 sin agitation mod lige-

løn. Han hævdede, at de ugifte lærerinder levede en luksustilværelse, mens lærerfamilierne levede i yderste fattigdom.<sup>45</sup> Kaper påstod, at på grund af højere sygelighed, tidligere pensionering og et længere liv medførte ansættelsen af kvinderne en merudgift for kommunen. Han hævdede, at det kostede Københavns Kommune alene ca. 1 ½ million kroner om året. Til ingen verdens nytte. Derfor blæste han til kamp mod “det doktrinære, principbrydende og uretfærdige Ligelønsprincip”, som han kaldte det. Han lod sin administration udforme notater, som viste kommunens merudgift ved at ansætte lærerinder i stedet for lærere.<sup>46</sup>

Københavns Kommunelærerindeforening protesterede og opstillede et andet regnestykke. For at imødegå disse angreb udgav kommunelærerinderne sammen med Dansk Kvindesamfunds Københavns Kreds i 1926 en lille pjece med titlen: *Misvisende tal angående syge- og pensionsforhold*, skrevet af Anna Westergaard. Pjecen, som blev sendt til undervisningsminister Nina Bang samt Københavns borgerrepræsentanter, pressen og alle Dansk Kvindesamfunds afdelinger, viste, at det især var de lavest lønnede kvinder og mænd, der havde den højeste sygeprocent.<sup>47</sup>

Da det nye Venstre-ministerium under ledelse af Th. Madsen-Mygdal (1926-29) hurtigt lagde op til besparelser, gik Dansk Kvindesamfund i aktion igen. Både tjenestemandslønningerne og ligelønnen kom nemlig i søgelyset. Foreningen vedtog derfor, at forfatteren Gyrithe Lemche og seminarielærer Dagmar Nielsen skulle henvende sig til finansministeren. De to stillede sig på vagt ved ministerens overtøj i rigsdagen og fik faktisk et løfte om, at ligelønsprincippet skulle forblive urørt.<sup>48</sup>

Revisionen af lønningslovene i 1929 ændrede heller ikke på princippet om ligeløn. Aagot Lading, som skrev Dansk Kvindesamfunds historie, nævner dog, at der var “fælder” i lovgivningen, som medvirkede til at gøre ligelønsprincippet mindre effektivt i praksis. Inden for skolen havde man en forskoleinstitution. En lov om etablering af et forskoleseminarium blev vedtaget i 1892, og den første statslige uddannelse for lærerinder blev åbnet året efter i Vejle. Uddannelsen var forbeholdt kvinder og kortere end den almindelige seminarieuddannelse. Den gav kun adgang til at undervise de yngste elever, og lønnen var lav.<sup>49</sup>

Inden for etaterne fandtes en kontoristklasse uden avancementsmuligheder, som overvejende var forbeholdt kvinder. Så var der desuden, hvad Lading kaldte en “blomstersmykket fælde”. Kvindelige tjenestemænd, som forlod tjenesten på grund af ægteskab, fik en vis godtgørelse for tab af pension, som måske kunne friste de unge kvinder til at forlade tjenesten, når de giftede sig.<sup>50</sup>

Loven kunne også omgås, dels ved at afskedige kvinder eller ansatte færre

og dermed ansætte mandlige lærere i stedet. Thora Pedersen måtte på barrikaderne igen i 1924, da lærer N.P.A. Balle, medlem af byrådet for Socialdemokratiet i Aalborg ligesom borgmester Kaper mente, at lærerinderne levede i sus og dus. Hans forslag til løsning var, at Aalborg Kommune omdannede tre faste lærerindeembeder til time-lærerembeder for mænd. Efter protester blev forslaget trukket tilbage.<sup>51</sup>

Ligelønnen blev til som et samarbejde mellem kvindelige aktivister fra Dansk Kvindesamfund og de kvindelige lærere, som var aktive i Danmarks Lærerforening, men uden megen støtte. Snarere tværtimod. En ting er sikkert: Danmarks Lærerforening var ikke drivkraften bag ligelønnen. Også de fire venstremænd i og formanden for kommissionens "ligelønsudvalg" (Udvalg 5) stemte imod forslaget om ligeløn. Partiet Venstre endte dog med at stemme for i rigsdagen, selv om der lød protester fra nogle venstremænd. De konserverative var mere positive. Blandt politikerne var især de radikale men også socialdemokraterne drivkræfter. Sådan har det været lige siden.

Der er mange grunde til, at vi i overskriften har skrevet ligeløn "i princippet". Ligelønsproblemet blev ikke løst med lovene af 1919. Uligeløn er stadig en udfordring i den offentlige sektor trods revideret og ny lovgivning op gennem århundredet. Tjenestemandreformen af 1969 lagde et lønhierarki, som stadig eksisterer.<sup>52</sup> Men er vi ikke her 100 år efter dér, hvor der skal en politisk løsning til? Historien om ligelønnen i 1919 viser, at det er politikerne, der har ansvaret for at få løst problematikken om de ulige lønninger i det offentlige.

Anna-Birte Ravn  
tidligere lektor på Aalborg Universitet  
annabirteravn@gmail.com

Bente Rosenbeck, seniorforsker  
tidligere professor på Københavns Universitet  
rosen@hum.ku.dk



*I 2019 blev 100-året for vedtagelsen af den første ligelønslov markeret med et seminar på Institut for Nordiske Studier og Sprogvidenskab på Københavns Universitet. Plakaten til seminaret er prydet af et billede af Kvindeligt Arbejderforbunds fane fra 1941.*

## Noter

1. Thora Pedersen: "Under Ligelønsprincippet", *Kvinden og Samfundet*, 17, 1919.
2. Den 1. oktober 2019 blev der afholdt et seminar på Københavns Universitetsbibliotek med titlen *Ligeløn gennem 100 år*. Bidragydere var Anna-Birte Ravn, Bente Rosenbeck, Jytte Larsen, Anette Eklund Hansen, Astrid Elkjær Sørensen og Jytte Nielsen. Artiklen tager udgangspunkt i vores oplæg på dette seminar.
3. Anette Eklund Hansen: *Barselsorlovens historie i 100 år*; [www.arbejdermuseet.dk/vidensamlinger/temaer/koenskamp-er-klassekamp/barselsorlovens-historie](http://www.arbejdermuseet.dk/vidensamlinger/temaer/koenskamp-er-klassekamp/barselsorlovens-historie) (lagt på [www.aba.dk](http://www.aba.dk), marts 2003); Ida Blom og Anna Tranberg (red.): *Viktige lover for kvinder ca. 1810-1980*, Nordisk Ministerråd 1985, s. 49-50.
4. Lis Jacobsen (red.): *Kvindelige akademikere 1875-1925*, Gyldendal 1925, s. 149f.
5. Bente Rosenbeck: *Har videnskaben køn? Kvinder i forskning*, Museum Tusulanum 2014, s. 58; Bente Rosenbeck: "Om at etablere og bryde grænser i akademien", *Gränslös*, 6, 2016, s. 23-35.
6. Inge Dübeck: "'Lærde Damer', kvindelige akademikere og kvindelige jurister" i Inger Dübeck, Jytte Lindegård og Ruth Nielsen (red.): *Jura og kvinder. Festskrift i anledning af 100-året for kvinders adgang til juridisk embedseksamen*, Juristforbundets Forlag, 1975, s. 11-30.
7. Jacobsen 1925, op.cit., s. 146.
8. Jytte Larsen: *Også andre hensyn 1915-1953*, Aarhus Universitetsforlag 2015; Jytte Larsen: "Lighed for loven. Ligestillingspolitisk følgeslovgivning 1919-1925" i Anette Borchorst og Drude Dahlerup (red.): *Før og efter stemmeretten – køn, demokrati og velfærd*. Køn, samfund og politik, nr. 1, Frydenlund Academic 2015, s. 127-146.
9. Anette Borchorst: "Den statslige ligestillingspolitik – "Business as usual"" i Anette Borchorst og Drude Dahlerup: *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*, Samfundslitteratur 2003, s. 60.
10. Aagot Lading: *Dansk Kvindesamfunds Arbejde gennem 25 Aar*, Dansk Kvindesamfund/Gyldendal 1939; Kirsten Møller: "Mødsætninger mellem kvindelige og mandlige lærere i deres kamp for bedre vilkår 1898-1926" i Kresten Kruchow, Kirsten Larsen og Grethe Persson (red.): *Bidrag til den danske skoles historie 1898-1984*, Unge Pædagoger 1985; Ulla Ambrosius Madsen: *Thora – historien om en lærerinde*, Unge pædagoger 1991; Ulla Ambrosius Madsen: *Thora – og mig. Læreri på vej mod en ny pædagogik*. § 3-opgave i pædagogik på cand.pæd.-studiet, Danmarks Lærerhøjskole 1988.
11. Møller 1985, op.cit., s. 173.
12. Lading 1939, op.cit., s. 67.
13. Møller 1985, op.cit., s. 175.
14. Ibid., op.cit., s. 183; Madsen 1991, op.cit., s. 66.
15. Møller, 1985, op.cit., s. 184; Madsen, 1991, op.cit., s. 67.
16. Anna-Birte Ravn: "Gender, taxation and welfare state in Denmark 1903-63 (83)" i Kari Melby, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck og Christina Carlsson Wetterberg (red.): *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, Nordic Council of Ministers 2000, s. 113-27.
17. Kirsten Geertsen: *Arbejderkvinder i Danmark. Vilkår og kamp. 1924-1939*, SFAH 1982, s. 278-279; Kari Melby et al.: *Inte ett Ord om Kärlek. Äktenskap och Politik i Norden ca 1850-1930*, Centrum for Danmarksstudier, nr. 11, Makadam Förlag 2006; Anna-Birte Ravn og Bente Rosenbeck: *Gender and Family Policies in Denmark in the 20th Century*, FREIA Paper 67, 2008; Anna-Birte Ravn og Bente Rosenbeck: "Genus- och familjepolitik i Danmark under 1900-tallet" i Janet Fink og Åsa Lundqvist (red.): *Välfärd, genus och familj*, Liber 2009; Anna-Birte Ravn og Bente Rosenbeck: "Competing Meanings of Gender Equality: Family, Marriage and Tax Law in 20th Century Denmark" i Janet Fink og Åsa Lundqvist (red.): *Changing Relations of Welfare: Family, Gender and Migration in Britain and Scandinavia*, Burlington 2010, s. 39-63.

18. Lading 1939, op.cit., s. 69-70.
19. Madsen 1991, op.cit., s. 68-69.
20. Ibid., s. 78-79.
21. Ibid., s. 74-75.
22. Ibid., s. 74.
23. Lønningskommissionen af 1917, *Betænkning*, bd. 1, København 1919, s. 1-4.
24. Lønningskommissionen af 1917, *Betænkning*, bd. 3, København 1919, s. 436ff.
25. Ibid., s. 441-42.
26. Ibid., s. 436-53.
27. Madsen 1991, op.cit., s. 81.
28. Madsen 1988, op.cit., s. 77-78; Madsen, 1991, op.cit., s. 87.
29. Lønningskommissionen af 1917, bd. 1, 1919, op.cit., s. 80-86.
30. Ibid., s. 82.
31. Margrethe Mathiassen og Anna Westergaard: "Til Lønningskommissionen af 1917, brev dateret 9. marts 1918" i *Betænkning*, bd. 1, 1919, op.cit., Underlag 6 ad Bilag 34, s. 166-169.
32. Lading 1939, op.cit., s. 75-76.
33. Ibid., op.cit., s. 81.
34. Forhandlinger paa Folketinget 28.7.1919, *Rigsdagstidende 1918-19*, sp. 6481-87.
35. Forhandlinger paa Landstinget 3.9.1919, *Rigsdagstidende 1918-19*, sp. 2773-75.
36. Lading 1939, op.cit., s. 81.
37. Lønningskommissionen af 1917, bd. 1, 1919, op.cit., s. 96.
38. Forhandlinger paa Folketinget 28.7.19, sp. 6486; "Den lige Løn i Rigsdagen", *Kvinden og Samfundet*, 15, 1919.
39. Lading 1939, op.cit., s. 81.
40. *Lovtidende for Kongeriget Danmark*, København, 1919, s. 1497ff. og 1892ff.
41. Julie Arenholt: "Ligelønsfesten", *Kvinden og Samfundet*, 20, 1919; "En Tak", *Kvinden og Samfundet*, 16, 1919.
42. Madsen 1991, op.cit., s. 6, 63.
43. *Thora Pedersens arkiv*, Kvindehistorisk Samling, Rigsarkivet.
44. Thorkild Thejsen: "Hun sejrede – ene kvinde mod 20 mænd", *Folkeskolen.dk*, 17.9.2019; Ib Koch-Olsen (red.): *Lærerne og folkeskolen gennem 100 år. Danmarks Lærerforening 1874-1974*, Danmarks Lærerforening 1974, s. 138-142.
45. Anna-Birte Ravn: "Dansk Kvindesamfund i Aalborg 1888-1988" i Helle Algreen-Ussing og Anna-Birte Ravn (red.): *Dansk Kvindesamfunds Aalborg Kreds. 100 Års Jubileum*, Aalborg 1988, s. 24.
46. Lading 1939, op.cit., s. 83ff.
47. Ibid., s. 89.
48. Ibid., s. 90.
49. Anne Katrine Gjerløff og Anette Faye Jacobsen: *Da skolen blev sat i system 1850-1920*, Dansk Skolehistorie, Aarhus Universitetsforlag 2014, s. 160 og s. 163.
50. Lading 1939, op.cit., s. 91-92.
51. Ravn 1988, op.cit., s. 24.
52. Astrid Elkjær Sørensen: *Pæne pigers oprør. Ligestillingsprojekter i de kvindedominerede fagforbund 1985-2010*, Aarhus Universitetsforlag 2018.