

”När helst och af hvad orsak nød uppstår”

Offentlig fattigvård, privat välgörenhet och gränsdragningen dem emellan. En analys av fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande till 1918 års fattigvårdslag.

Ida Roshagen

Lunds universitet

Den här artikeln undersöker vilken syn på privat välgörenhet som kommer till uttryck i det betänkande till ny fattigvårdslagstiftning som publiceras 1915. Med hjälp av begreppet gränsdragningsarbete analyseras också den ansvarsfördelning mellan olika samhällssektorer som ritas upp i och med lagstiftningsarbetet. Arbetet äger rum i en politiskt turbulent tid där sociala frågor debatteras livligt men där åtskillnaden mellan offentlig och privat verksamhet fortfarande inte är tydligt definierad. Analysen visar en rationalitets- eller modernitetsdiskurs vad gäller synen på välgörenhetens roll inom fattigvården. Centralt är arbetets innehåll snarare än dess utförare och samarbete mellan myndigheter och välgörenhetsorganisationer betonas. Analysen visar också att ett gränsdragningsarbete äger rum där de tankegångar som är dominerande inom den privata välgörenheten genom lagstiftningsarbetet kan expandera till den offentliga fattigvårdens område. Genom en differentiering av olika typer av fattigvård och av grupperna av understödstagare pågår samtidigt ett gränsdragningsarbete som syftar till att överlämna ansvarsområden till andra institutioner. Allt tydligare gränser mellan olika samhällssektorer bidrar samtidigt till att de socialliberala filantroper som är tongivande i arbetet på sikt förlorar sitt tolkningsföreträde i fattigvårdsfrågan.

Nyckelord: fattigvård, välgörenhet, gränsdragningsarbete, offentlig sektor, privat sektor

Inledning

Åren kring sekelskiftet 1900 är en socialt och politiskt turbulent period i svensk historia. Längre var Sverige ett av Europas fattigaste och minst tekniskt utvecklade länder, men från 1870-talet och framåt sker en genomgripande industriell utveckling och en påföljande urbanisering.¹ Den så kallade ”sociala frågan” debatteras med särskild kraft, en benämning som fungerar som ett samlingsnamn för en rad olika diskussioner centrerade kring de missförhållanden och sociala problem som följer på framväxten av det moderna samhället.² Den svenska fattigvården är vid tidpunkten otillräcklig, föråldrad och illa omtyckt. På grund av ökade utgifter under 1860-talets nödår blir den fattigvårdslag som införs 1871 mer restriktiv än sin föregångare.³ Samtidigt tar ett socialförsäkringssystem successivt form med bland annat olycksfallsförsäkring för olyckor i arbetet, sjukkassor och folkpension.⁴ Nu utvecklas också i Sverige en mer renodlad social verksamhet och en mängd privata organisationer är delaktiga i den socialpolitiska debatten.⁵

1907 tillsätts en lagstiftningskommitté av den dåvarande högerregeringen för att reformera 1871 års fattigvårdslag. Under arbetets gång tillkommer flera nya utredningsuppdrag och först 1915 kan det över 1000 sidor långa betänkandet publiceras. 1918 träder den lag som kommer att bli Sveriges sista fattigvårdslag i kraft.⁶ Bland ledamöterna i lagstiftningskommittén finns både socialliberaler engagerade i fattigvårdsfrågan och konservativa riksdagsledamöter. Kommitténs ordförande, Johan Widén, är vid tidpunkten även ordförande för Svenska fattigvårdsförbundet, en sammanslutning av fattigvårdsstyrelser,

¹ Stig Hadenius et. al. Sveriges historia. Vad varje svensk bör veta (Stockholm 1996), s. 240; Tommy Möller, Svensk politisk historia: strid och samverkan under tvåhundra år (Lund 2015), s. 68.

² Per Wisselgren, Samhällets kartläggare: Lorénska stiftelsen, den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830-1920 (Eslöv 2000), s. 47ff.

³ Per Gunnar Edebalk, ”Äldringarna och fattigvården i början av 1900-talet”, i Hans Swärd (red.), Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år (Malmö 2006), s. 219f.

⁴ Fattigvårdslagstiftningskommittén, Fattigvårdslagstiftningen D. 1-4 (Stockholm 1915), s. 8; Staffan Förhammar, Med känsla eller förnuft?: svensk debatt om filantropi 1870-1914 (Stockholm 2000), s. 75ff.

⁵ Marika Hedin, Ett liberalt dilemma. Ernst Beckman, Emilia Broomé, G H von Koch och den sociala frågan 1880-1930 (Eslöv 2002), s. 18ff.

⁶ Svensk författningssamling 1918:422, Sveriges riksdag, Lag om fattigvården den 14 juli 1918 med senare ändringar och därtill hörande lagar: fjärde upplagan, s. 17ff.

välgörenhetsorganisationer och enskilda personer som arbetar för en reformering av fattigvården.⁷

Lagstiftningsarbetet äger rum i en tid då ansvaret för samhällets nödlidande gradvis förflyttas från det privata till det offentliga och från kommunerna till staten, en förändring som drivs av en diskussion om hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan fattigvården, det framväxande socialförsäkringssystemet, individen och den privata välgörenheten. Samtidigt är det i stor utsträckning socialliberaler engagerade i välgörenhetsorganisationer som är aktiva i arbetet för en ny fattigvårdslag. Den här artikeln syftar därför till att undersöka vilken syn på den privata välgörenheten som kommer till uttryck i det betänkande till ny fattigvårdslag som publiceras 1915. Vid början av förra seklet är gränserna mellan de olika samhällssektorerna ännu inte tydligt definierade och vad som är en renodlat kommunal, statlig eller privat verksamhet är inte självklart. Artikeln syftar därför också till att undersöka hur gränserna mellan de olika samhällssektorerna dras upp i och med den nya fattigvårdslagstiftningen, efterhand som lagstiftningskommittén utreder och formulerar vilka ansvarsområden de respektive samhällssektorerna ska ha.

De frågor som diskuteras under åren kring förra sekelskiftet inom ramarna för ”den sociala frågan” knyter an till en aktuell diskussion om hur samhällets sociala skyddsnät ska utformas. Idag förs en debatt som i mångt och mycket berör liknande frågor om samhälleligt kontra individuellt ansvar, och om statens, kommunernas och de frivilligbaserade organisationernas roll i den svenska välfärden. Om den dåtida utvecklingen såg en gradvis förflyttning av ansvaret från det privata till det offentliga ser vi idag snarare en utveckling åt andra hållet, från det offentliga till det privata eller ideella. Genom att belysa en diskussion om socialpolitiskt ansvar och gränsdragning under en period när det sociala skyddsnätet var under förhandling kan den här artikeln förhoppningsvis även utgöra ett bidrag till denna samtida diskussion, nu när gränserna återigen är under omförhandling.

Forskningsläge

Tidigare forskning om välgörenhetens utveckling kring förra sekelskiftet visar att det under decennierna kring år 1900 sker en successiv förskjutning i debatten

⁷ Se bland annat Gena Weiner, ”Kampen mot vanvård: barnavårdsbyrån i Solna 1912–1951”, i Marja Taussi Sjöberg & Tinne Vammen (red.), På tröskeln till välfärden: välgörenhetsformer och arenor i Norden 1800–1930, (Stockholm 1995), s. 179 och Edebalk (2006), s. 223.

om var det huvudsakliga socialpolitiska ansvaret ska ligga, en förskjutning från det enskilda till det allmänna.⁸ En av anledningarna till detta är att det blir alltmer uppenbart att de problem som följer på industrialisering och urbanisering blivit övermäktiga för tidens välgörenhetsorganisationer och att ett mer allmänt skydds nät för medborgarna behövs.⁹ Nu uppstår en ny riktning inom välgörenheten kallad den vetenskapliga filantropin som ställer krav på ändamålsenlig hjälp för att kunna åtgärda sociala problem genom väl underbyggda, rationella val. ”Hjälp till självhjälp” är denna nya filantropis ledord.¹⁰ I litteraturen går den vetenskapliga filantropin också under namnet liberala reformatorer.¹¹ Detta eftersom fältet lämnas öppet för socialliberala filantroper under 1900-talets första år då Socialdemokraterna betraktar fattigvården som en förnedrande hjälpform som borde avskaffas och de konservativa är ovilliga att driva sociala reformer.¹²

Flera forskare påpekar att det för tidens välgörenhetsorganisationer är verksamheternas innehåll som står i fokus. Vem som utför arbetet är en praktisk snarare än en ideologisk fråga och organisationerna strävar efter samarbete med myndigheterna.¹³ Det nära samarbetet mellan välgörenhetsorganisationer och myndigheter gör att historikern Gena Weiner tolkar detta tidiga sociala arbete som en övergångsform mellan ett äldre välgörenhetsarbete och ett modernt socialt arbete.¹⁴ Samarbetet gör också att historikern Torkel Jansson ifrågasätter det meningsfulla i att överhuvudtaget göra en uppdelning mellan allmänt eller enskilt driven verksamhet. I sin undersökning av 1800-talets associationsväsende

⁸ Förhammar (2000), s. 161.

⁹ Förhammar (2000), s. 51; Kerstin Thörn, ”Föreningen för Välgörenhetens Ordande och bostadsfrågan”, i Marja Taussi Sjöberg & Tinne Vammen (red.), På tröskeln till välfärden: välgörenhetsformer och arenor i Norden 1800–1930, (Stockholm 1995), s. 150

¹⁰ Förhammar (2000), s. 46ff; Roger Qvarsell, ”Försäkringstanken: fattigvård och folkförsäkring, 1906”, i Hans Swärd (red.), Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år (Malmö 2006), s. 251.

¹¹ Mikael Sjögren, Fattigvård och folkpuffstran: liberal fattigvårdspolitik 1903–1918 (Stockholm 1997), s. 159.

¹² Sjögren (1997), s. 10; Hans Swärd, ”Fattigdom på dagordningen”, i Hans Swärd (red.), Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år (Malmö 2006), s. 31; Qvarsell, s. 251.

¹³ Weiner (1995), s. 200; Sjögren (1997), s. 170ff; Torkel Jansson, Adertonhundralets associationer: forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c: a 1800-1870 (Uppsala 1985), s. 104f.

¹⁴ Weiner (1995), s. 197ff.

kallar han i stället dåtidens föreningsliv för en principiös sammanblandning av offentligt och privat.¹⁵

I den tidigare forskningen betonas välgörenhetsorganisationernas strävan efter samarbete med myndigheterna, men frågan om hur man från offentligt håll ser på välgörenhetsarbetet diskuteras inte mer ingående. På så sätt kan den här artikeln bidra med ett nytt perspektiv i förhållande till tidigare forskning. En del av den forskning som bedrivits på området analyserar också ett källmaterial som delvis överlappar det material som ligger till grund för den här artikeln. Dock ligger tyngdpunkten i tidigare forskning på hur man genom lagstiftningsarbetet strävade efter att moraliskt fostra den fattige.¹⁶ Genom att undersöka betänkandet till ny fattigvårdslag med relationen mellan offentlig och privat sektor i fokus öppnar den här artikeln upp för nya frågor att ställa källmaterialet och kan på så sätt bredda analysen av Sveriges sista fattigvårdslag.

I tidigare forskning används omväxlande begreppen välgörenhet och filantropi. Jag kommer här att betrakta dem som synonyma och i huvudsak använda mig av det begrepp som återkommer i källmaterialet, nämligen välgörenhet, här definierat som frivillig social hjälpverksamhet.¹⁷ I artikeln använder jag mig också av begreppet privat välgörenhet. Idag ses välgörenhets- eller frivilligbaserade organisationer i regel som tillhörande ideell sektor, men med anledning av den oklara uppdelningen mellan samhällssektorerna vid tidpunkten är det inte meningsfullt att även lyfta in denna aspekt i analysen. Syftet med att sätta prefixet privat framför välgörenhet är alltså att betona att verksamheten är icke-offentlig för att på så sätt kunna diskutera privat välgörenhet i relation till offentlig fattigvård. Eftersom begreppet välgörenhet återfinns i källmaterialet och samtidigt används som ett analytiskt begrepp i artikeln är det viktigt att komma ihåg att en tydlig skiftning skett i begreppets användning och laddning under de drygt hundra år som gått sedan betänkandet till ny fattigvårdslag publicerades. I Nordisk Familjebok från 1922 definieras välgörenhet som ”verksamhet som utöfvas för att hjälpa de ekonomiskt svagt ställda.” Här skiljer man också mellan offentlig och enskild välgörenhet, vilket innebär att även bistånd från stat och kommun kan kallas välgörenhet.¹⁸ Den negativa klang begreppet senare fått saknas alltså helt under 1900-talets första år.

¹⁵ Jansson (1985), s. 104f.

¹⁶ Se exempelvis Sjögren (1997) och Frans Lundgren, *Den isolerade medborgaren: liberala styre och uppkomsten av det sociala vid 1800-talets mitt* (Hedemora 2003).

¹⁷ Förhammar (2000), s. 27.

¹⁸ Bernard Meijer et.al. (red.), *Nordisk familjebok: konversationslexikon och realencyklopedi*. Bd 33, Väderlek- Äänekoski (Stockholm 1922), s. 83f.

Teoretiskt perspektiv

Att undersöka hur man i betänkandet till ny fattigvårdslagstiftning ser på den privata välgörenhetens roll öppnar upp för frågor om en tänkt samhällelig ansvarsfördelning och om den gränsdragning mellan olika samhällssektorer som börjar ta form. För att besvara dessa frågor använder sig artikeln av begreppet *boundary-work*, här översatt till gränsdragningsarbete. Begreppet introduceras av sociologen Thomas F. Gieryn i syfte att undersöka den särställning vetenskap har i förhållande till andra intellektuella aktiviteter. Gieryn menar att vetenskapens starka position är resultatet av en social process där det han kallar det intellektuella ekosystemet genom ett kontinuerligt gränsdragningsarbete gradvis differentierats.¹⁹ Gieryn presenterar tre typer av gränsdragningsarbete: expansion, monopolisering och skyddande av den egna autonomi. Expansion handlar om gränsdragningsarbete i syfte att expandera vetenskapens auktoritet till områden som domineras av andra professioner. Monopolisering är en typ av gränsdragningsarbete som syftar till att monopolisera vetenskaplighet hos vissa discipliner och på så sätt utestänga andra. Med skyddande av den egna autonomi avses slutligen att försvara vetenskapens yrkesmässiga självständighet i förhållande till stat och industri. Gieryn menar också att dessa tre typer alla är aspekter av professionalisering.²⁰

I den här artikeln kommer begreppet gränsdragningsarbete att användas för att analysera gränsdragningar mellan olika samhällssektorer snarare än vetenskapliga discipliner. I likhet med den analys Gieryn gör av hur vetenskap kom att ses som en legitim intellektuell verksamhet kan även den process som ledde fram till mer distinkta samhällssektorer ses som ett resultat av ett historiskt gränsdragningsarbete och av historiska strider om legitimitet och tolkningsföreträde. Med begreppets hjälp blir det också möjligt att undersöka hur ett praktiskt gränsdragningsarbete kan resultera i en differentiering av olika verksamheter inom ett givet område, där de olika verksamheterna successivt skiljs åt från varandra.

¹⁹ Thomas F. Gieryn, "Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists", *American Sociological Review*, vol. 48 (1983), s. 781ff.

²⁰ Gieryn (1983) s. 787ff.

Början till en gränsdragning

I de diskussioner som förs i betänkandet om vem som ska ha ansvar för samhällets nödlidande framkommer generellt en syn på fattigvård där arbetets innehåll står i fokus snarare än dess utförare. Samtidigt synliggör diskussionerna det problematiska i att överhuvudtaget ställa frågor om en ansvarsfördelning mellan skilda samhällssektorer till ett källmaterial från 1900-talets början. Idag kan vi för det mesta tydligt skilja mellan ideella föreningar, privata företag och offentliga verksamheter, men som den tidigare forskningen visar är detta kring förra sekelskiftet inte lika självklart.²¹ För att undersöka den privata välgörenhetens roll i förhållande till den offentliga fattigvården är det därför också nödvändigt att ställa frågor om i vilken mån det överhuvudtaget är meningsfullt att tala om distinkta samhällssektorer vid tidpunkten, hur gränsdragningen mellan de olika sektorerna tagit form och om man i betänkandet kan identifiera ett sådant gränsdragningsarbete. I följande avsnitt undersöker jag vilken syn på privat välgörenhet som kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslag och övergår sedan till att diskutera det gränsdragningsarbete som äger rum i och genom lagstiftningskommitténs resonemang om hur den svenska fattigvården ska utformas.

Privat välgörenhet och offentlig fattigvård

I lagstiftningskommitténs betänkande till ny fattigvårdslag är den privata välgörenhetens roll ett återkommande tema. Kommittén ger uttryck för ett helhetsperspektiv på fattigvårdsarbetet och understryker vikten av välgörenhetsorganisationernas bidrag till det gemensamma arbetet. Det blir tydligt att begreppet välgörenhet vid tidpunkten saknar den negativa klang det senare fått och i likhet med det som framkommer i den tidigare forskningen är det arbetets innehåll som kommer i första hand snarare än vem som är utförare.²²

I betänkandets diskussioner om samarbete mellan de olika aktörerna resonerar kommittén också kring hur den privata välgörenheten och den offentliga fattigvården kan komplettera varandra. Kommittén menar exempelvis att ännu viktigare än de ekonomiska aspekterna av samarbetet är att de hjälpsökande som är ”tillfälligtvis nödställda, som förut varit och senare hafva utsikt att ånyo bli själförsörjande” kan få hjälp utan att den offentliga fattigvården kopplas in.

²¹ Jansson (1985); Sjögren (1997).

²² Sjögren (1997); Wiener (1995).

Resonemanget bygger på en idé om att välgörenhetsorganisationer är bättre lämpade att ge tillfällig hjälp, vilket framkommer i tidigare forskning.²³ Samtidigt framträder i betänkandet en annan syn på den komplementära relationen. Kommittén menar att den offentliga fattigvårdens uppgift är ”att träda till, när helst och af vad orsak nöd uppstår och hjälp icke eljest är beredd, likasom då denna hjälp är otillräcklig”²⁴ och beskriver hur

fattigvårdsmyndigheternas uppgift varit ägnad att fylla en lucka i understödsverksamheten. I den mån socialförsäkring, sjukvård, uppfostringsverksamhet och privat välgörenhet utvidga sina områden, blifva fattigvårdsmyndigheternas uppgifter härvidlag minskade.²⁵

Den offentliga fattigvården ska alltså finnas till i sista hand, för de som inte kan få önskad hjälp på annat håll. I den tidigare forskningen presenteras en tänkt uppdelning av de hjälpsökande där den privata välgörenheten ska ha huvudansvaret för personer med ett mer tillfälligt hjälpbehov och den offentliga fattigvården för de permanent nödställda. I lagstiftningskommitténs resonemang framträder dock parallellt en annan bild av den komplementära relationen mellan fattigvård och välgörenhet. Här placeras den offentliga fattigvården i stället i bakgrunden och ska fungera som ett komplement till all annan hjälpverksamhet, offentlig såväl som privat.

Vikten av samarbete understryks också när potentiella problem i relationen mellan offentlig fattigvård och privat välgörenhet diskuteras. Kommittén menar exempelvis att den statliga fattigvårdsinspektör man vill inrätta ska ”främja samarbete mellan den offentliga fattigvården och enskild välgörenhet samt verka för att den senare så ordnas, att fattigvårdens syften icke motverkas.”²⁶ Det som troligen avses här är en kritik mot en äldre typ av välgörenhet. Den syn på hjälp till självhjälp som är dominerande inom den vetenskapliga filantropin handlar om att ge ett understöd som hjälper den nödställda att återigen bli självförsörjande snarare än att ge en kravlös allmosa.²⁷ En möjlig tolkning av kommitténs resonemang är därför att de inte ställer sig kritiska till privat välgörenhet som sådan, utan endast till en äldre, mer barmhärtighetsinriktad typ av välgörenhet. Centralt i det gemensamma fattigvårdsarbetet är samarbete, ett

²³ Sjögren (1997), s. 42.

²⁴ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 2.

²⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 36.

²⁶ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 78.

²⁷ Förhammar (2000), s. 135.

samarbete som ska styra de privata organisationerna i en modernare, mer rationell riktning.

Ett liknande resonemang förs när kommittén diskuterar vid vilka tillfällen det offentliga ska ta över verksamhet som tidigare bedrivits privat. Enligt lagen är det fattigvårdssamhället som är ansvarigt för att tillhandahålla fattigvård, och ett fattigvårdssamhälle är som regel en kommun. Vid betänkandets publicering finns dock fortfarande ett antal så kallade enskilda fattigvårdssamhällen.²⁸ Dessa är knutna till stora arbetsplatser såsom fabriker eller gruvor, vilket innebär att arbetsgivaren är ansvarig för de anställdas försörjning vid sjukdom och pension. I betänkandet lägger lagstiftningskommittén fram förslag om att de enskilda fattigvårdssamhällena ska avskaffas och skriver att:

Principiellt taget synes det dock vara mindre lämpligt att lägga utöfvandet af den kommunen åliggande fattigvården i händerna på enskilda personer eller bolag. Det patriarkaliska förhållande, som förut rådde mellan arbetsgifvare och arbetare [...] torde emellertid hafva rättfärdigat en dylik anordning. Då dessa förutsättningar numera mestadels försvunnit, torde det ej vara lämpligt att vidare tillåta bildandet af enskilda fattigvårdssamhällen [...].²⁹

Intressant i sammanhanget är att kommittén här menar att det inte är lämpligt att låta enskilda personer ansvara för fattigvård, samtidigt som man i andra delar av betänkandet argumenterar för att den privata välgörenheten ska utgöra det första och helst enda alternativet för den hjälpsökande. Liksom i resonemanget ovan verkar det även här handla om en strävan mot att föra fattigvården i en mer modern riktning. I kommitténs resonemang beskrivs de enskilda fattigvårdssamhällena som en föråldrad institution. Att av principiella skäl avskaffa dem kan därför ses som en önskan att göra sig av med en äldre typ av understödsverksamhet. Här finns alltså inga principiella motsättningar mot att fattigvårdsarbetet utförs av privata aktörer, utan centralt är återigen att arbetet utförs på ett rationellt, effektivt och modernt sätt.

Oklara gränser och den vetenskapliga filantropins expansion

I de diskussioner som förs i betänkandet blir det tydligt att det fortfarande råder osäkerhet kring vilken typ av fattigvårdsverksamhet som ska kallas offentlig och vilken som ska kallas frivillig. En del av det material som ligger till grund för

²⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 60.

²⁹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 67.

lagstiftningskommitténs resonemang består av en enkätundersökning med frågor till landets fattigvårdsstyrelser om i vilken utsträckning man samarbetar med privata välgörenhetsorganisationer. De svar som inkommer verkar dock inte vara det man hoppats på. Kommittén skriver att:

De uppgifter, som med anledning häraf inlämnats af vederbörande fattigvårdsstyrelser, äro i regel mycket knapphändiga och af flera omständigheter att döma ganska ofullständiga. Sålunda synes i många fall ovisshet hafva rätt rörande hvad som vore att i verkligheten anse såsom frivillig understödsverksamhet; svaren från olika fattigvårdssamhällen afspegla tydligt detta.³⁰

Kommittén menar här att de ofullständiga svar man fått beror på att fattigvårdsstyrelserna inte är säkra på vad som menas med frivillig verksamhet, en osäkerhet som kan tolkas som att gränserna mellan det privata och det offentliga, mellan frivilligbaserad välgörenhet och kommunal fattigvård, inte är tydligt definierade vid tidpunkten. Den otydliga gränsdragningen gör det helt enkelt svårt för fattigvårdsstyrelserna att skilja sina olika samarbetspartners från varandra och att skilja ut den egna, offentliga verksamheten från den frivilligbaserade verksamhet man samarbetar med.

När fattigvårdsstyrelserna sedan redovisar sitt samarbete med andra aktörer ställer sig fattigvårdslagstiftningskommittén också kritisk till vissa delar av den gränsdragning mellan olika samhällssektorer som görs. I betänkandet skriver man att ett flertal fattigvårdsstyrelser i redovisningen av sina frivilligbaserade samarbetspartners nämnt ”sjukkassor” och ”försäkringsverksamhet.” Att räkna dessa verksamheter till ”frivillig understödsverksamhet” är enligt kommittén helt uteslutet.³¹ Genom sin kritik av de svar som inkommer påbörjar kommittén på så sätt ett eget gränsdragningsarbete. För att avhjälpa den oklarhet som råder och för att rätta till den uppdelning man anser felaktig försöker kommittén skapa en tydligare distinktion mellan privat välgörenhet, baserad i huvudsak på frivilligt arbete, och offentlig fattigvård, finansierad med allmänna medel.

Återkommande i lagstiftningskommitténs resonemang är också de tankegångar som präglar den vetenskapliga filantropin, en riktning inom välgörenheten som ställer sig kritisk till äldre tiders kravlösa givande och förespråkar en mer ändamålsenlig och rationellt utformad hjälp.³² En sådan

³⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 156f.

³¹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 157.

³² Förhammar (2000).

återkommande tankegång är idén om hjälp till självhjälp.³³ I betänkandet heter det exempelvis att den hjälp som fattigvården ger syftar till att sätta den hjälpsökande i ett sådant läge att ”han för framtiden kan försörja sig själv – *hjälp till självhjälp*” (betänkandets kursivering).³⁴ Kommittén argumenterar också för att givet bistånd bör betalas tillbaka och menar att om fattigvården ska ”vara hjälp till självhjälp, bör man icke eftergifva fordran på att fattigunderstödet skall vara ett förskott”³⁵, liksom att där privat välgörenhet finns bör denna nyttjas ”enär man därmed torde hafva bäst utsikt att gifva hjälpen i en form, som främjar självhjälpen.”³⁶ Även andra idéer centrala inom den vetenskapliga filantropin återfinns i betänkandet, exempelvis att fattigdomen, och därmed också fattigvården, genom ett systematiskt arbete ska avskaffas och idén om att den hjälp som ges ska vara personlig och individuellt utformad.³⁷

Att flera av den vetenskapliga filantropins centrala idéer återkommer i lagstiftningskommitténs resonemang menar jag kan tolkas som att ett gränsdragningsarbete äger rum av den typ Gieryn kallar expansion.³⁸ Flera av ledamöterna i kommittén är engagerade i föreningar som kan räknas till den vetenskapliga filantropin. Lagstiftningsarbetet kan därför ses som en arena för diskursiva strider där den diskurs som dominerar den vetenskapliga filantropin får möjlighet att expandera till den offentliga fattigvårdens område. På så sätt kan denna riktning inom den privata välgörenheten bibehålla sin legitimitet och sitt tolkningsföreträde i fattigvårdsfrågan i en tid då samhällets sociala skyddsnet gradvis utökas och gränserna mellan de olika samhällssektorerna är under förhandling. Här kan därför en alternativ tolkning göras av den tidigare forskning som ser den vetenskapliga filantropin som en övergångsform mellan en äldre typ av välgörenhet och ett modernt socialt arbete.³⁹ Riktningen blir nu inte enbart ett kort mellansteg mellan två olika system, utan framstår i stället som bestående av aktiva aktörer som försvarar och utvidgar sin position inom fattigvårdsområdet i ett sammanhang där samhällets skyddsnet är i förändring.

³³ Förhammar (2000), Sjögren (1997).

³⁴ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 117.

³⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 358.

³⁶ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 120.

³⁷ Förhammar (2000), s. 130ff, Sjögren (1997), s. 30.

³⁸ Gieryn (1983), s. 791.

³⁹ Förhammar (2000); Wiener (1995).

Expansion och monopolisering

I sin redovisning av den enkätundersökning som till viss del ligger till grund för betänkandet kompletterar kommittén fattigvårdsstyrelsernas svar med en presentation av de organisationer vars arbete man menar är särskilt betydelsefulla för det offentliga fattigvårdsarbetet. De organisationer som lyfts fram är dock inte i första hand välgörenhetsorganisationer som arbetar med fattigvårdsfrågor, utan organisationer som har en mer samordnande roll och fungerar som en länk mellan offentlig fattigvård och privat välgörenhet. Kommittén skriver att:

Af ännu större betydelse för det kommunala fattigvårdsarbetet än de nu nämnda föreningarna torde emellertid de institutioner vara, hvilka icke blott på ofvan beskrifvet eller liknade sätt utöfva en öppen fattigvård, utan hvilka vid sidan häraf erbjuda sig som mellanhand mellan öfriga filantropiska institutioner inom samhället samt välgörande privatpersoner å den ena sidan och den legala fattigvården å den andra.⁴⁰

Som exempel nämner man en organisation som flera av kommitténs ledamöter är engagerade i, Föreningen för Välgörenhetens Ordnande (FVO).⁴¹ Genom att på det här sättet presentera organisationen i ett sammanhang där privata välgörenhetsorganisationers stora betydelse lyfts fram kategoriseras FVO i resonemanget först som en "icke-offentlig" organisation. På så sätt förstärks organisationens legitimitet inom den privata fattigvården. I ett andra skede övergår kommittén till att kategorisera organisationen som "icke-privat", genom att förklara att de samordnande verksamheterna skiljer sig från privata välgörenhetsorganisationer. På så sätt kan man med hjälp av den legitimitet som nyss etablerats inom den privata fattigvården expandera organisationens legitimitet till den offentliga fattigvårdens område. I den oklara gränsdragning som råder mellan de olika sektorerna bidrar kategoriseringen av de samordnande verksamheterna som varken offentliga eller privata alltså till att samtidigt etablera en monopolställning inom ett område, och att använda denna ställning för att expandera sin legitimitet till ytterligare områden. Här går det därför att göra en koppling mellan två av de gränsdragningstyper Gieryn presenterar. Att monopolisera sin legitimitet på ett område, i det här fallet det privata fattigvårdsområdet, kan fungera som en strategi för att expandera till ett annat område, i det här fallet den offentliga fattigvården.

⁴⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 161.

⁴¹ Ibid.

Differentiering som gränsdragningsarbete

Den beskrivning Gieryn gör av gränsdragningsarbete handlar i huvudsak om att dra upp gränser mellan olika verksamhetsområden och discipliner i syfte att utvidga eller bibehålla legitimiteten för den egna verksamheten. I betänkandet till ny fattigvårdslagstiftning finns dock exempel på diskussioner som i stället verkar syfta till att lämna uppgifter ifrån sig. Ett exempel på detta är en diskussion om de problem som är förknippade med den slutna kommunala fattigvården och vilka delar av fattigvården kommunerna bör överlåta till landsting och stat. Kommittén beskriver hur på de kommunala fattigvårdsanstalterna

sammanförs ofta, utan någon effektiv åtskillnad från hvarandra, ålderstigna, som behöfva vård, med kroppsligt och andligt sjuka, ej sällan sådana, som genom arten af sin sjukdom verka högst störande för kamraterna; vidare åt dryckenskap hemfallna individer, som måste omhändertagas, husvillla arbetslösa och själsligt undermåliga, som för kortare eller längre tid måste beredas arbete [...].⁴²

Här beskrivs de negativa aspekterna av att fattigvården fungerar som en allmän, odifferentierad hjälpform. Kommittén menar också att den vård som ges på ”de nu befintliga anstalterna, i all synnerhet på landsbygden och i de mindre städerna, [lämna] mycket öfrigt att önska.”⁴³ Orsaken till detta, menar man, är sammanblandningen av olika grupper med olika behov, i kombination med kommunernas ofta ansträngda ekonomiska situation.

Det kommittén efterfrågar för att lösa den kommunala fattigvårdens problem är en utbyggnad av statliga och regionala anstalter och att ansvaret för vissa grupper flyttas över till landsting och stat. Man konstaterar att ”En klassifikation inom anstaltsväsendet [...] är nödvändig.”⁴⁴ Diskussionerna om anstaltsväsendets utbyggnad utgör en betydande del av kommitténs resonemang och i betänkandet görs en ingående kategorisering av de olika grupper av understödstagare som kommittén menar lämpar sig för anstaltsvård och som därför ska lämna det kommunala ansvarsområdet. Genom att skilja ut dessa grupper från varandra, liksom från den odifferentierade ”massan” av hjälpsökande, och flytta ansvaret för dem till regionala och statliga anstalter menar kommittén att kommunerna kan befrias ”från nödvändigheten att bestå

⁴² Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 156.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

de abnormalt en dyr, men ändock ofta nog otillfredsställande vård i hemmen eller på fattigvårdsanstalterna.”⁴⁵

Till skillnad från de typer av gränsdragningsarbete Gieryn presenterar handlar den diskussion som förs här om en typ av gränsdragning som, snarare än att expandera sin legitimitet till nya områden, går ut på att lämna ansvarsområden ifrån sig. Personer som tidigare vårdats tillsammans på kommunala fattigvårdsanstalter ska nu förflyttas till specialiserade regionala och statliga anstalter. Genom att göra en kategorisering av de grupper man anser bör förflyttas till de nya anstalterna argumenterar kommittén också för en ökad differentiering av de olika grupperna av understödstagare. På så sätt pågår här ett gränsdragningsarbete i dubbel bemärkelse. I resonemanget skapas både en gränsdragning mellan kommun och landsting vad gäller ansvaret för den slutna fattigvården, och samtidigt en gränsdragning mellan de olika grupperna av understödstagare. De båda gränsdragningstyperna kan därför sägas fungera som förutsättningar för varandra. För att ha ett väl utbyggt, specialiserat anstaltsväsende krävs en differentiering av understödstagarna, och för att göra denna differentiering meningsfull krävs specialiserade anstalter.

Avslutande reflexioner

I den här artikeln har jag undersökt vilken syn på privat välgörenhet som kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslagstiftning publicerat 1915 och om det i och med lagstiftningsarbetet går att tala om ett gränsdragningsarbete mellan de samhällssektorer som under 1900-talets första år ännu inte går att tydligt skilja åt. Tidigare forskning visar att den tidiga välfärden kan sägas ha sin grund i lokala, privata initiativ och att den riktning inom välgörenheten som är dominerande kring förra sekelskiftet, den vetenskapliga filantropin, kan ses som en föregångare till det moderna sociala arbetet.⁴⁶ Under en kort period äger socialliberala filantroper tolkningsföreträdet inom ”den sociala frågan”, socialliberaler som också är tongivande i den lagstiftningskommitté som arbetar fram lagförslaget till 1918 års lag. I ljuset av den samhällsutveckling som komma skall kan dessa representanter paradoxalt nog sägas försvara sin egen legitimitet, samtidigt som de i praktiken arbetar för att minska den. Genom sin strävan efter att expandera och monopolisera det egna verksamhetsområdet bidrar lagstiftningskommittén till att tydliggöra

⁴⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 2, s. 189.

⁴⁶ Förhammar (2000), Weiner (1995).

gränserna mellan det offentliga och det privata. Efterhand som dessa gränser blir allt tydligare växer också det allmänna ansvaret för de sociala frågorna och allt mindre utrymme lämnas åt den privata välgörenheten. Det fortsatta gränsdragningsarbetet verkar på så sätt resultera i att den vetenskapliga filantropin förlorar sin legitimitet och att den privata välgörenheten blir överflödig och föråldrad.

1918 års fattigvårdslag blir den sista fattigvårdslag som antas i Sverige. Reformarbetet pågår i en tid präglad av sociala oroligheter och krav på sociala reformer. Lagstiftningsarbetet kan på så sätt sägas äga rum samtidigt med ett skifte i det sätt på vilket samhället organiserar sitt sociala skydds nät, ett skifte där konturerna av en mer allmän välfärd för medborgarna kan anas. I betänkandet finns ännu inga spår av den negativa syn på välgörenhet som ska växa fram under 1900-talet, ett synsätt som verkar hänga samman med en starkare arbetarrörelse och med välfärdssamhällets framväxt. I lagstiftningskommittén finns heller inga representanter för arbetarbefolkningen, de som ska bli den privata välgörenhetens främsta kritiker. De ledamöter från den vetenskapliga filantropin som deltar i lagstiftningsarbetet arbetar inte för en mer generell omfördelning av samhällets resurser, men av de diskussioner som förs i betänkandet framgår att de inte är opåverkade av den samhällsdebatt som omger arbetet. Mot bakgrund av det socialt och politiskt turbulenta sammanhang reformarbetet äger rum i kan utformandet av en ny fattigvårdslag därför ses som ett sätt att gjuta olja på vågorna, ett sätt att arbeta för sociala reformer utan att rubba den rådande ordningen.

Idag är frågan om det socialpolitiska ansvaret i samhället åter aktuell och de gränser mellan offentlig och privat sektor som vi till stor del tagit för givna är under omförhandling. Den samtida debatten aktualiserar på så sätt det tidiga 1900-talets diskussioner om ”den sociala frågan” och om ansvarsfördelningen mellan de olika samhällssektorerna. Snarare än en rörelse från enskilt till offentligt verkar utvecklingen idag gå i motsatt riktning och i stället för en allt tydligare gränsdragnin mellan samhällssektorerna är offentliga såväl som privata och ideella aktörer verksamma inom välfärdens kärnområden. Frågan väcks därför om vi är på väg tillbaka mot en mer principlös sammanblandning av offentligt och privat och mot den pragmatism som präglar synen på det sociala arbetet kring förra sekelskiftet. Vem som ska äga tolkningsföreträdet i en diskussion om ansvaret för samhällets nödställda är återigen en öppen fråga.

Den här artikeln utgör endast ett litet bidrag till en större diskussion om det tidiga sociala arbetet och de verksamheter som föregår en mer allmän välfärd. Ytterligare forskning behövs för att fördjupa och vidareutveckla en diskussion

om hur diskursiva strider om legitimitet och tolkningsföreträde bidragit till att rita upp gränserna mellan offentlig och privat sektor på det sociala området, en diskussion som förhoppningsvis kan öka förståelsen för den socialpolitiska utveckling som äger rum idag.