

Socialhjälpstaten i staden

Privat och offentlig fattigvård i Göteborg 1890–1920

Malin Nilsson & Birgit Karlsson

Mot slutet av 1800-talet såg samhället radikalt annorlunda ut än det gjorde i början av seklet. Urbaniseringen och industrikapitalismen gjorde det svårt att bortse från de stora klyftorna. Särskilt gällde detta i de stora städerna där tiggeriet och sjukdomarna, som kom med trångboddheten, påverkade även dem som hade det gott ställt.

Samhällets ansvar för de fattiga kom till uttryck i den fattigvårdslag som genomdrevs 1871. Den innebar skyldighet att ge nödortfödig fattigvård till vansinniga och minderåriga men också till alla som var oförmögna till arbete till följd av exempelvis ålder och sjukdom. Därutöver kunde fattigvårdssamhället ge frivillig fattigvård om det hade möjlighet.¹ Rätten att klaga till Kungl Maj:t togs bort i fattigvårdsförordningen från 1871. Den behövande skulle uppfatta fattigvården som en ”gärd av barmhärtighet, på vilken han ej kan pocka”.²

1871 års lag innebar att samhällets ansvar för de fattiga begränsades till dem som var oförmögna till arbete. Det fanns dock stora grupper av människor som av andra skäl inte kunde försörja sig, exempelvis de som ofta benämndes som lättingar eller drinkare, alltså personer som hade arbetsförmåga men saknade arbete. Som villkor för att arbetsförmögna personer skulle få understöd ställdes krav på motprestationer i form av arbete, skötsamhet och tacksamhet. Om de fattiga inte hade möjlighet till materiella motprestationer krävdes en moralisk motprestation. Om de fattiga saknade förmåga till att ta egna initiativ måste de uppfostras.³

Det var inte självklart hur fattigvården skulle organiseras för att den skulle bli effektiv och rättvis. Redan under 1830-talet hade diskuterats om fattigvården skulle skötas av staten eller av socknarna. Det blev då tydligt att låga kostnader var viktigare än rättvis fördelning av kostnaderna. Socknarna

1 Gustaf Lindstedt, *Öfversikt af den svenska fattigvårdens historia i Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden II. Fattigvårdslagstiftningen*, Stockholm 1915, s. 91–97.

2 Lindstedt 1915. Se även Sverker Oredsson, ”Samhällelig eller enskild fattigvård”, *Scandia* 1971:1, s. 214.

3 Mikael Sjögren, *Fattigvård och folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*, Stockholm 1997, s. 32–33; Anders Berge, *Socialpolitik och normgivning i Sverige 1871–1913*, Lund 1971, s. 73–76; Kajsa Ohrlander, *I barnens och nationens intresse. Social reformpolitik 1903–1930*, Stockholm 1992, s. 66.

ansågs ha större möjligheter att bedöma de fattigas behov.⁴ Närheten till de fattiga var alltså avgörande. Under 1800-talet kom flera kommuner att införa ett system där en stor del av fattigvården utfördes av frivilliga vårdare. Motivet var detsamma: bara om man levde nära de fattiga kunde behoven rätt bedömas. Inom Centraförbundet för Socialt Arbete (CSA) gjordes undersökningar där tjänstemannasystem ställdes mot vårdarsystem. Man drog slutsatsen att vårdarsystemet klarade personundersökningskraven bättre men att det fanns stora problem med att rekrytera uthålliga vårdare.⁵ Det tidiga 1900-talet var en tid då gränsen mellan offentlig och privat fattigvård var mer flytande. Såväl enskilt som offentligt arbete byggde på både oavlönat och avlönat arbete. Socialt reformarbete drevs av personer i samma nätverk – de arbetade ofta både offentligt och enskilt.⁶

Utgångspunkten för såväl konservativa som liberala var att fattigdomen var individuell och ofta knuten till moraliska brister. Arbetarrörelsen, å sin sida, formulerade vid 1800-talets slut kravet på ”rätt till arbete”. Det var inte rimligt att den enskilde ensam skulle bära ansvaret för arbetslösheten och att enda alternativet till arbete var fattigvård. Även samhälle och näringsliv måste ta ansvar för arbetslösheten, inte bara den enskilde.⁷

Fattigdom och arbetslöshet var en del av det frågekomplex som brukar benämnas ”den sociala frågan”, vilken flitigt diskuterades under perioden 1870–1920. Perioden sammanfaller med den som i andra länder benämnts som tiden för socialhjälpstaten. Begreppet socialhjälpstaten lanserades av den norska historikern Anne-Lise Seip. 1977 skrev Seip en uppsats i *Scandia* med titeln ”Noen begreper og forklaringstyper i studiet av socialpolitikk”.⁸ Där ger hon sig in i en diskussion om socialpolitikens begrepp, teorier och uttolkare. Sju år senare, 1984, publicerade hon första utgåvan av sin egen socialpolitiska nyckeltext, *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk Sosialpolitikk 1740–1920*.

Seips bok har haft stor betydelse för skandinavisk välfärdsforskning och bokens innehåll citeras fortfarande ofta i forskning om välfärdsstatens utveckling, civilsamhällets organisationer och utbildningshistoria.⁹

4 Om fattigvården på landsbygden, se t.ex. Elisabeth Engberg, *I fattiga omständigheter. Fattigvårdens former och understödstagare i Skellefteå socken under 1800-talet*, Umeå 2005.

5 Tjänstemannasystem och vårdarsystem i svenska städers fattigvård, Stockholm 1906, s. 24–25.

6 Sjögren 1997, s. 170–172.

7 Malin Junestav, *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden. Politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*, Uppsala 2007, s. 15–16.

8 Anne-Lise Seip, ”Noen begreper og forklaringstyper i studiet av sosialpolitikk. Flukten fra markedet og ’Social Man’”, *Scandia* 1977:2.

9 Diane Sainsbury, ”Gender and the Making of Welfare States: Norway and Sweden”, *Social Politics. International Studies in Gender, State & Society* 2001:8; Staffan Förhammar, ”Scientific Philanthropy and Welfare Politics of Solidarity”, *Scandinavian Journal of*

Som begrepp har dock socialhjälpstaten haft begränsad spridning i svensk historiografi, till skillnad från i våra nordiska grannländer. I boken skrivs socialhjälpstatens praktiker och ideologier fram. Seip beskriver perioden som en tid av omförhandling när det gäller ansvaret för de fattiga. Vi vill utforska om det går tillämpa Seips begrepp om socialhjälpstaten på en svensk kontext och undersöka hur denna omförhandling sker på ett lokalt plan genom en studie av Göteborgs fattigvård kring sekelskiftet 1900.

De frågeställningar vi utgår från i vår studie är:

- Hur organiserades Göteborgs fattigvård i praktiken under perioden 1890–1920?
- Är begreppet socialhjälpstat tillämbart på Göteborgs fattigvård under perioden 1890–1920?
- Hur omförhandlades ansvaret för de fattiga mellan privata och kommunala aktörer i Göteborg under perioden?

För att svara på dessa frågor har vi fokuserat på relationen mellan Göteborgs kommun och Allmänna hjälpföreningen mellan 1890 och 1920. Allmänna hjälpföreningen var en organisation som hade till syfte att samla de stiftelser som ägnade sig åt "enskild", det vill säga privat fattigvård.

Socialhjälpstaten

Seip beskriver socialhjälpstaten som en egen form av tydligt avgränsad socialpolitisk diskurs (diskurs är dock vårt ord, inte Seips). Socialhjälpstaten befinner sig mellan vad Seip beskriver som en *laissez faire*-stat med ytterst begränsad roll för det offentliga i både social politik och praktik, och den välfärdsstat där staten inte bara tar över ansvaret utan också drastiskt expanderar det genom att bygga ut socialförsäkringssystem och offentlig sektor.

Det centrala här är dock att socialhjälpstaten inte ska ses endast som en övergångsfas mellan den tidigare *laissez faire*-staten och den välfärdsstat som senare skulle utvecklas. Den har en tydlig egen karaktär, med en egen ideologisk kärna och ett eget institutionellt ramverk.

History 2016:1; Jørgen Modalsli, "Intergenerational Mobility in Norway, 1865–2011", *The Scandinavian Journal of Economics* 2017:1; Kelly McKowen, "Substantive Commitments. Reconciling Work Ethics and the Welfare State in Norway", *Economic Anthropology* 2020:1; Ivar Eimhjellen & Eugene Guribye, "Frivilligsentralane i Noreg. Har dei ein bindeleddsfunksjon?", *Tidsskrift för samfunnsforskning* 2023:64.

Vi kan sammanfatta några fundamentala drag i socialhjälpstaten på följande sätt:

1. Ett institutionaliserat samarbete mellan offentliga aktörer som stat eller kommun och privata, företrädesvis ideella organisationer
2. "Hjälp till självhjälp" som den grundläggande ideologin
3. Begränsat offentligt ansvar för sociala insatser i samhället i stort

Seip framhåller detta som ett blandsystem som bygger på den politiska viljan att inkludera såväl offentliga som privata aktörer, även om det ibland uppstår konflikter mellan dessa.¹⁰

Socialhjälpstaten kan alltså beskrivas som ett typiskt exempel på en *mixed economy of welfare*, eller *welfare pluralism*, begrepp som ofta används i forskning idag för att beskriva system som innehåller en mångfald av utförare och finansiärer av välfärd: privata företag, filantropi och offentliga aktörer.¹¹ I Seips bok ges mindre utrymme för marknaden och företag som aktörer på en marknad för välfärdstjänster. Så är fallet även i vår studie, eftersom vi, precis liksom hon, lägger fokus på fattigvård. Inom fattigvården finns inte företag som aktörer på samma sätt som om vi hade studerat till exempel sjukvård eller barnomsorg.

Socialhjälpstaten i tidigare forskning och kurslitteratur

Som tidigare nämnts är Seips bok om socialhjälpstaten en självklar referens i den enorma litteratur som finns om den nordiska välfärdsstatens framväxt. I både norsk och dansk historiografi används socialhjälpstaten också som historisk periodisering. Exempelvis heter den volym som behandlar 1800-talet i det stora danska verket *Dansk Velfærdshistorie* "Fram mod socialhjälpstaten".¹²

Begreppet socialhjälpstaten används inte, utifrån vår kännedom, som periodisering i svensk historiografisk kontext. I socialhistorisk kurslitteratur används oftare begrepp som "det industriella genombrottet", "industrialismens samhälle" eller liknande för att beskriva perioden kring sekelskiftet 1900.¹³ Uttrycket kommer sannolikt från Torsten Gårdlunds avhandling och socialhistoriska klassiker *Industrialismens samhälle*, som var en del av tolvbandsverket *Den svenska arbetarklassens historia* som gavs ut under 1940-

¹⁰ Anne-Lise Seip, *Socialhjälpstaten blir til. norsk sosialpolitikk 1740–1920*, Oslo 1984, s. 178.

¹¹ Martin Powell, *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Bristol 2007.

¹² Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen, *Dansk velfærdshistorie. 1536–1898. Bind 1 Frem mod socialhjælpsstaten*, Odense 2010.

¹³ Roddy Nilsson, *Kontroll, makt och omsorg. Sociala problem och socialpolitik i Sverige 1780–1940*, Lund 2003.

och 50-talen. Denna periodisering görs även om Seip citeras, och innehållet specifikt rör sammanhanget filantropi, fattigvård och "den sociala frågan".¹⁴

I läroboken *Makt och försörjning*, som först gavs ut 1993, finns ett kapitel som behandlar den specifika övergångsperiod som socialhjälpstaten åsyftar. I inledningen konstateras: "Under 1800-talet fanns i Sverige ett långtgående samarbete mellan den kommunala och privata hjälpen till fattiga".¹⁵ Kapitlets rubrik är dock "Från välgörenhet till välfärdsstat".

Undantaget verkar vara svensk socialvetenskaplig forskning. Här hittar vi texter som använder sig av begreppet socialhjälpstaten som periodisering i någon mån. Hans Swärd, professor i socialt arbete, tar upp socialhjälpstaten som relevant begrepp för en svensk kontext i en text om Elberfeldsystemets utformning i *Nordisk Sosialt Arbeid*.¹⁶ Även socialvetarna Anna Meeuwisse och Sune Sunesson skriver i en text om professionalisering av frivilliga organisationer i *Socialvetenskaplig tidskrift*: "I land efter land utformades i stället 'socialhjälpstaten' (för att använda ett uttryck från Seip, 1984) som en offentlig byråkrati under demokratiskt styre".¹⁷

Varför har begreppet inte fått spridning i svensk historieforskning? Beror detta på att det i Sverige inte fanns en period som kan beskrivas som en socialhjälpstat? Tidigare empirisk forskning ger inte stöd för ett sådant påstående. Den ritar i stället upp en bild som liknar den i de andra nordiska länderna gällande socialhjälpstatens utformning.

På ett nationellt plan kan vi se att inom den fattigvårdskommitté som skapade underlaget till 1918 års fattigvårdslag diskuterades samtliga aspekter av det som kännetecknar socialhjälpstaten. Samarbete mellan offentliga och privata organisationer sågs som nödvändigt och något som borde institutionaliseras. Organisationer som tog på sig ett samordnande ansvar för att hjälpverksamheten utövades "modernt", det vill säga inte kravlöst, sågs som viktiga. Såväl den offentliga som den privata fattigvården skulle inriktas på hjälp till självhjälp. Dessutom betonades behovet av differentiering och specialisering så att den offentliga fattigvårdens ansvar begränsades, exempelvis när det gällde psykiskt sjuka.¹⁸

Även på det lokala planet finns tydliga indikationer på att socialhjälpstaten fanns också i Sverige. Birgitta Plymoth beskriver i sin avhandling *Fostrande*

14 Torsten Gårdlund, *Industrialismens samhälle*, Stockholm 1942.

15 Susanna Hedenborg & Ulla Wikander, *Makt och försörjning*, Lund 2003, s. 124.

16 Hans Swärd, "Det Elberfeldska fattigvårdssystemet", *Nordisk Sosialt Arbeid* 1997:2.

17 Anna Meeuwisse & Sune Sunesson, "Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis", *Socialvetenskaplig tidskrift* 1998:2-3, s. 173.

18 Ida Roshagen, "'När helst och af hvad orsak nöd uppstår'. Offentlig fattigvård, privat välgörenhet och gränsdragningen dem emellan. En analys av fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande till 1918 års fattigvårdslag", *Historisk studenttidskrift* 2021:1.

försörjning det nära samarbetet mellan den offentliga fattigvården och den enskilda organiserade välgörenheten i Norrköping mellan 1872 och 1914. Hon beskriver också hur Norrköpings fattigvård bedrevs gemensamt med "vårdare" från den enskilda välgörenheten och tjänstemän från kommunen, utifrån förlagan i det tyska Elberfeldsystemet.¹⁹ Plymoth visar också att liknande "blandsystem" fanns i Gävle och Göteborg. I flera städer bedrevs fattigvården emellertid endast med vårdare, exempelvis i Sundsvall, Linköping och Lund.

För Göteborg skildras delar av ett liknande "blandsystem" i Gunnel Swedners *Traditioner som fängslar*, där hon diskuterar det sociala arbetets former i Göteborg mellan 1870 och 1918. Hon beskriver hur det sociala arbetets institutionalisering skedde redan från 1799, då stadens fattigvårdsplan ålade stadens borgerskap ett visst ansvar för de fattigas försörjning. Denna institutionalisering stärktes fortsatt under 1800-talet och underlättades delvis av de nationella fattigvårdsförordningarna, vilka gav stor frihet på det lokala planet. Swedner beskriver också att man i Göteborg använde den friheten till att i hög grad överlämna det sociala arbetet till frivilliga föreningar, organisationer och stiftelser.²⁰

Till viss del bekräftas denna bild av Birgitta Jordansson, som studerat fattigvårdspolitik med Göteborg som lokalt exempel. Jordansson studerar en tidigare period med särskilt fokus på fattigvård och kvinnor i välgörenhet. Hon lyfter fram borgerskapets växande roll i Göteborgs sociala arbete från mitten av 1800-talet. Hon skildrar också en nära relation mellan borgerskapet och den offentliga fattigvården, en relation som inte alltid var konfliktfri.²¹

Det verkar således som att både tidigare svensk forskning och samtida litteratur stödjer användandet av socialhjälpstaten som begrepp.

Källmaterial

I vår studie av Göteborgs fattigvård har vi kombinerat källmaterial för att skapa en bild av hur Göteborgs fattigvård organiserades och omförhandlades under den valda perioden. Från Allmänna hjälpföreningens arkiv har vi använt årsberättelser, protokoll och medlemsböcker.²² Vi har också använt Göteborgs stadsfullmäktiges handlingar och fattigvårdsstyrelsens protokoll

19 Birgitta Plymoth, *Fostrandeförsörjning. Fattigvård, filantropi och genus i fabrikstaden Norrköping 1872–1914*, Stockholm 2002, s. 89.

20 Gunnel Swedner, *Traditioner som fängslar. En studie av det sociala arbetets motiv och framträdelseformer i Göteborg under tiden 1790–1918*, Göteborg 1993.

21 Birgitta Jordansson, *Den goda människan från Göteborg. Genus och fattigvårdspolitik i det borgerliga samhällets framväxt*, Lund 1998.

22 Allmänna hjälpföreningens i Göteborgs arkiv, Landsarkivet Göteborg (GLA) GLA/Boo35.

för att skapa en bild av den offentliga fattigvården samt tidningsklipp från Kungliga bibliotekets artikelsök och Sigtunastiftelsens klipparkiv. För figur 1 har vi använt en form av mycket enkel deskriptiv nätverksanalys baserad på information om grundarnas andra uppdrag genom Kungliga bibliotekets artikelsökning samt biografisk litteratur som *Svenskt biografiskt lexikon* och *svenskt porträttgalleri 1895–1913*. Syftet är att illustrera personernas nära kopplingar till sociala verksamheter i staden, inte ge en fullständig bild av deras enskilda uppdrag.

Socialhjäpstatens institutionella ramverk: Elberfeldsystemet

Göteborg var i slutet av 1800-talet en snabbt växande industristad. Kvar fanns dock arvet som handels- och hamnstad, och politiskt var staden fortfarande präglad av sin handelsmannaelit.²³ Precis som många andra städer i slutet av 1800-talet hade Göteborg upplevt en snabb befolkningsökning. Under perioden 1850–1890 ökade befolkningen från 26 000 till 100 000 och mellan 1890 och 1930 växte den till strax över 240 000.²⁴ Stadens växande antal fattiga var föremål för omfattande diskussion under större delen av 1800-talet. Skiljelinjerna i debatten gick även här mellan de mer socialliberala förespråkarna och de mer konservativa tyckarna. De socialliberala ville att samhället skulle ta ansvar för den sociala situation som rådde, fattigdomen och dess orsaker. Den andra, mer konservativa sidan förespråkade ett starkt begränsat ansvar från det offentligas sida, och att det sociala ansvaret i stället skulle tas på frivillig grund och organiseras inom ett frivilligt donationssystem. Göteborg under denna tid har också beskrivits som en donationsekonomi.²⁵

De offentliga och privata aktörerna delade många värderingar. Det gällde vikten av arbetsamhet såväl som uppfattningen att de mer välbeställda hade ansvar för att råda bot på fattigdomen. Det gällde också strävandena att genomföra den sociala verksamheten så billigt som möjligt. Eftersom fattigdom inte var ett specifikt svenskt problem fanns möjlighet att lära av hur man i andra länder organiserat fattigvården, särskilt om man kunde se att den var mer effektiv och mindre kostsam. Göteborgs fattigvårdsstyrelse tillsatte 1889 en kommitté för att studera andra städers fattigvård.²⁶ Vad som

23 Jan Christensen, *Liberalernas stad. fattigvård och kulturdonationer i artonhundratalets Göteborg*, Göteborg 2009.

24 Göteborgs befolkningsutveckling 1570–1995, <http://ortshistoria.se/stad/goteborg/befolkning#3> (hämtad 20/10 2025)

25 Artur Attman, "Donationernas stad", i *Svenska turistföreningens årsskrift*, Jan Jonasson (red.), Stockholm 1978; Christensen 2009.

26 Göran Gellerstam, *Från fattigvård till församlingsvård. utvecklingslinjer inom fattigvård och diakoni i Sverige 1871– omkring 1895*, Lund 1971, s. 201–202.

sågs som en tänkbar förebild var det så kallade Elberfeldsystemet, som hade sitt ursprung i Tyskland.

Elberfeldsystemet byggde på en ansvarsfördelning mellan kommunen och enskilda individer. Fattigvården skulle vara en obligatorisk kommunal angelägenhet, men det var den enskilde medborgarens ansvar att oavlönat medverka.²⁷ Systemet infördes i olika grad i en rad svenska och europeiska städer. Det arbete som skulle utföras av den enskilde medborgaren föll på diverse filantropiska organisationer att organisera. Tidens stora filantropiska organisationer – som Charity Organisation Society (COS) eller föreningen för fattigvårdens ordnande (FVO) i Stockholm – präglades därför i stor utsträckning av Elberfeldsystemet.²⁸ En stor del av insatserna fokuserade på att överföra ”borgerliga” normer till de fattiga. Särskilt fokus låg på husmodern och genom henne skulle hela den fattiga familjen fostras till ordning, reda och flit. Denna påverkan skulle ske via kvinnor från mer välbeställda hem som skulle förmedla kunskaper och utöva andlig påverkan. Det skulle finnas en nära kontakt mellan vårdarna och de fattiga och familjens behov skulle prövas vid hembesök varannan vecka. Målet med stödet var att de fattiga skulle kunna försörja sig själva. Vårdarna skulle medverka i beslut om ekonomisk hjälp medan fattigvårdsstyrelsen övervakade och höll ihop systemet. Vårdarna skulle bara ha ett fåtal familjer att ansvara för eftersom det var viktigt att de kunde vidmakthålla personliga relationer med alla. Det innebar att många måste vara med och delta i fattigvården och då var förhoppningen att klasserna på sikt skulle föras närmare varandra.²⁹

Inom Elberfeldsystemet fanns också den kristliga kärleken som utgångspunkt för fattighjälpen. Fokus låg på hemmet och vårdarna skulle agera som förebilder och förmedla skötsamhetsideal, så som självkontroll, skötsamhet och ordning – men endast till de verkligen behövande. För att kunna genomföra detta var hembesöken centrala. Att fostra de fattiga med hjälp av hembesök var emellertid en tanke som väckte kraftigt motstånd inom arbetarrörelsen. En av de centrala personerna i motståndet i Sverige var den socialdemokratiska politikern Axel Danielsson. Han ansåg att hembesöken var kränkande, att de fattiga hade rätt till en skyddad plats. Han hävdade också att filantropisk verksamhet innebar att skulden till fattigdomen lades på individen och skyldes på missbruk, slarv eller lättja. De verkliga orsakerna var, enligt Danielsson, i stället strukturella: orättvisor, profitbegär, utsugning och arbetslöshet. Nöden borde avskaffas utan hänsyn till hur behovet uppkommit och hjälpen fördelas efter bestämda principer. Filantropin var

²⁷ Swärd 1997.

²⁸ Kerstin Thörn, *En bostad för hemmet. Idéhistoriska studier i bostadsfrågan 1889–1929 = A Place to Call Home. Studies in the Housing Question, 1889–1929*, Umeå 1997.

²⁹ Swärd 1997.

nyckfull och ledde till förnedring och klassförtryck. De krav som ställdes på fattiga mödrar var också motsägelsefulla. Å ena sidan skulle de arbeta, å andra sidan skulle de sköta hemmet och ta ansvar för sina barn. Mödrarna blev moraliskt ansvariga för att barnen svalt eller tiggde.³⁰

Efter långa diskussioner införde man i Göteborg år 1900 en struktur inspirerad av Elberfeldsystemet inom den kommunala fattigvården. Staden indelades i sex distrikt. Kretsöverordnade utsågs som skulle ha mottagning varje dag och till deras hjälp fanns besökare, så kallade fattigfogdar. 1903 ansökte 93 damer om att antas som vårdare. 1907 var antalet vårdare uppe i 380.³¹ Många andra svenska städer införde liknande system och utbytte erfarenheter. Vid ett möte för Svenska Fattigvårdsförbundet 1920 var den allmänna inställningen till vårdarsystemet positiv – tjänstemännen ansågs arbeta alltför schablonmässigt. Ett stort problem var dock att rekrytera lämpliga vårdare. Kraven på dessa var inte begränsade till allmän människokärlek utan de måste också ha kunskap och förmåga att sätta sig in i andras situation. Dessutom måste de fritt kunna disponera sin tid. Det sociala avståndet mellan vårdare och hjälpta borde heller inte vara alltför stort. Den allmänna uppfattningen bland fattigvårdsdirektörerna var att det fanns problem i vårdarsystemet på grund av att man ”planlöst ordnat systemets funktionerande delar”, vilket sannolikt avsåg rekryteringen av vårdare. Det ansågs dock för tidigt att döma ut systemet som helhet.³²

Fattigvårdens aktörer: kommunen, kyrkan och kapitalet

Den offentliga, kommunala fattigvården utgick från fattigvårdsstyrelsen och sköttes i två distinkta delar: inre och yttre fattigvård. Den inre omfattade institutioner som fattighus och ”försörjningsinrättningar”, medan den yttre syftade till hjälp som gavs i den enskildes egna hem.

Under slutet av 1880-talet omvandlades den inre fattigvården i Göteborg dramatiskt. 1888 byggdes försörjnings- och arbetshuset Gibraltar, ett enormt slutet institutionskomplex som skulle hysa den grupp av fattiga som helt saknade andra försörjningsmöjligheter. I en av många hyllningsartiklar i Göteborgstidningarna kan man läsa: ”Knappast någon annan stad i Europa har att uppvisa en fattigvårdsanstalt, som i storslagenhet och praktiska hänsyn kan mäta sig med Gibraltar”.³³ Gibraltar var en plats som skulle ta

30 Swärd 1997.

31 Nils Wimaron, *Göteborg. En översikt vid trehundraårsjubileet 1923 över stadens kommunala, kulturella och sociala förhållanden samt viktigaste näringsgrenar*, Göteborg 1923, s. 493–494.

32 ”Fattigvårdsförbundets möte. Vårdaresystemet inom fattig- och barnavården under diskussion”, *Stockholms-tidningen*, 19/3 1912.

33 ”Fattigvårdsanstalten Gibraltar i Göteborg”, *Göteborgs Aftonblad* 17/9 1892.

hand om i princip alla som behövde varaktig hjälp av det offentliga – en försörjningsinrättning för dem som inte kunde försörja sig själva, samt barnhem och "sinnessjukhus". Trots fokus på varaktighet verkar Gibraltar ha varit en plats med många intagna och hög omsättning. Gibraltar hade från början plats för 1 200 personer, men verkar snabbt ha blivit på gränsen till överbelagt.³⁴ Vid 1891 års början fanns 1 014 personer intagna, och under 1891 skrevs ytterligare 1 486 in, samtidigt som det skrevs ut 1 220 personer och 195 dog under året.³⁵ 1892 hade 60 procent av de intagna varit där kortare än ett år, 80 procent kortare än två år.³⁶



Bild 1. Administrationsbyggnaden Göteborgs Arbets- och försörjningsinrättning, Gibraltar. Fotograf: Ellen Hansson.

Förutom Gibraltar fanns ett Majornas försörjningshus med cirka 90 intagna 1891.³⁷ Vid sidan av försörjningshusen fanns en mindre, "yttre fattigvård" i form av understöd i hemmet. Hjälpn utgjordes här av kontanter samt bröd och ved. Ordinarie understöd för de kontant understödda var år 1891

34 Gösta Carlson, *Vasa 100 år. 1888–1988*, Göteborg 1988, s. 16.

35 *Berättelse rörande Göteborgs fattigvård år 1891*, Göteborg 1892, s. 8.

36 *Ibid*, Göteborg 1892, s. 10.

37 *Ibid*, Göteborg 1892, s. 8.

i medeltal cirka 56 kronor per år.³⁸ Det kan jämföras med att en kvinnlig bryggeriarbetare tjänade 450 kronor per år, en manlig cirka 650.³⁹

Satsningen på Gibraltar innebar att debatten om brister i den inre fattigvården som funnits under 1800-talet minskade. I stället fokuserades diskussionerna kring den alltmer kostsamma yttre fattigvården, det vill säga understödda som fortfarande bodde i sina egna hem.⁴⁰

Även kyrkan var en aktör inom Göteborgs fattigvård. Här upplevdes den ökade fattigdomen som ett problem, men det var inte självklart för kyrkans ledare att det var deras uppgift att göra något åt de fattigas situation. På en del platser utvecklades en stark diakonal verksamhet, men i Göteborg var denna relativt svag. Det berodde på att den schartauanska traditionen var stark och inom denna låg fokus på trosfrågor snarare än sociala angelägenheter. De fattigas situation skulle hanteras av alla kristna i det vardagliga arbetet och inga särskilda institutioner skulle skapas för att lösa fattigdomsproblemet. Kyrkans roll var att värna den sanna tron och samhällsfrågor var inget man borde ägna sig åt. Präster som tillhörde en mer lågkyrklig tradition utnyttjade dock i allmänhet sin rätt att delta i fattigvårdsstyrelsernas möten.⁴¹

För Göteborgs del ökade kyrkans engagemang i fattigdomsproblemet då Edvard Herman Rodhe valdes till biskop 1888. Han hade tidigare varit kyrkoherde i Norrköping och starkt engagerat sig i den "sociala frågan". Han förespråkade att kärleksbudskapet skulle ta praktisk form i hjälp och stöd åt fattiga. Kyrkan skulle arbeta sida vid sida med allmänna och privata insatser. Problemet med den offentliga och även delvis den privata fattigvården var, enligt Rodhe, att man inte i tillräckligt hög utsträckning insåg att insatserna borde riktas mot samhällets verkliga grundval, nämligen hemmet.⁴²

En central del i Göteborgs fattigvård var också de filantropiska stiftelserna, vilka ofta grundades på donationer från stadens handelsmannaelit. Från slutet av 1700-talet fanns ett växande antal stiftelser som arbetade med understöd till olika former av utbildningsinsatser samt kulturella och religiösa ändamål. Framför allt fanns även en mängd stiftelser som inriktade sig på sociala ändamål och fattigdomsbekämpning. De flesta av dessa, exempelvis De Fattiges Vänner, var inriktade på så kallat oförtjänt fattiga. Det kunde röra sig om barn, änkor och så kallade *pauvres honteux*, det vill säga individer som tidigare varit bättre bemedlade, men av olika skäl halkat ner till en behövande ställning. Ofta handlade det om individer med

38 *Berättelse rörande Göteborgs fattigvård år 1891*, Göteborg 1893, s. 17.

39 Dag Zachrisson, *Arbeterskorna i Göteborgs industrier*, Göteborg 1971.

40 Christensen 2009, s. 177.

41 Gellerstam 1971, s. 203.

42 Gellerstam 1971, s. 207.

koppling till ett speciellt yrke eller församling. Organisationen präglades av en tanke om ”hjälp-till självhjälp”.⁴³

1891 bildades också Allmänna hjälpföreningen, där Rohde spelade en viktig roll. En hel del verksamhet för att hjälpa fattiga utfördes alltså med minimala kostnader eftersom de som arbetade inom dessa organisationer för sin insats inte fick någon ersättning alls, eller en mycket låg sådan. Det var lockande för de styrande att undersöka om det gick att använda erfarenheterna från den frivilliga verksamheten för att göra den kommunala fattigvården mer effektiv, alltså mindre kostsam.

Under 1880-talet i Göteborg fanns ett 80-tal privata välgörenhetsstiftelser som sysslade med ”egentlig fattigvård”. Emellertid var det bara en handfull av dessa där möjligheten att söka pengar var öppen för alla som själva tyckte de var i behov av hjälp. De flesta av stiftelserna var riktade mot *pauvres honteux* i någon form. Totalt delade dessa stiftelser 1895 ut understöd till 6 300 personer, till en summa av 180 630 kronor.⁴⁴ Samma år hade den offentliga fattigvården utgifter för 774 005 kronor för totalt 8 633 individer.⁴⁵ En majoritet av dessa fick kontinuerligt stöd, antingen på institution eller i hemmet, och endast 1 758 fick någon form av tillfälligt stöd. I absoluta pengar var den offentliga fattigvården alltså drygt fyra gånger större än den privata. När det gäller antalet som blev hjälpta, mer eller mindre tillfälligt, verkar de privata aktörerna ha spelat en viktig roll.

Som framgår av tabellen nedan fanns stiftelser och organisationer av olika struktur som gav hjälp till de fattiga. Av tabellen framgår också att stiftelser som stod för långvarigt underhåll av arbetsoförmögna, som Göteborgs ålderdomshem, hade höga kostnader och relativt få hjälpmottagare.⁴⁶

43 Birgit Karlsson, *Privata lösningar på samhällsproblem. Stiftelser i Göteborg 1788–2020*, Möklinta 2022.

44 *Kungl. Maj:ts Befallningshafvandes femårsberättelser. Åren 1881–1895. Göteborg och Bohus län*, s. 42.

45 *Kungl. Maj:ts Befallningshafvandes femårsberättelser. Åren 1881–1895. Göteborg och Bohus län*.

46 Birgit Karlsson, Martin Fritz & Ingvar Dahlberg, *De fattiges vänner 1819–2019. Hjälp-arbete i Göteborg under två sekel*, Göteborg 2019, s. 91.

Tabell 1. De tio största stiftelserna i Göteborg 1905 efter antal personer som fick hjälp⁴⁷

Stiftelse	Antal personer	Utdelat belopp (kr)	Belopp/person (kr)
Allmänna hjälpföreningen	2 850	26 972	9,46
Slumstationen Nyströmsg 128	2 233	2 779	1,24
Slumstationen Skomakareg 9	1 446	2 054	1,42
Slumstationen S:t Paulig 1	1 369	3 890	2,84
Sällskapet DFV	850	16 339	19,22
Förening bistånd vanföra	292	25 900	88,70
Kristina Sjöbergs fond	142	852	6,00
Göteborgs ålderdomshem	137	36 682	267,75
F.d. Lorentska fabrikerna (sockerbruket)	108	13 198	122,20

Allmänna hjälpföreningens verksamhet

Störst av de filantropiska stiftelserna vid 1800-talets slut var Allmänna hjälpföreningen. Denna grundades 1891 och hade som mål att organisera den enskilda välgörenheten i Göteborg på ett så effektivt sätt som möjligt, och att motarbeta ”yrkestiggeriet”. Initiativtagare var biskop Rodhe tillsammans med fyra män från Göteborgs absoluta ekonomiska elit: landshövdingen Gustav Snoilsky, grosshandlarna Olof Wijk och Johan Jakob Ekman samt domprosten Anton Rosell. Genom utskick och annonser rekryterade de ett antal ”stiftare” som förband sig att erlagga en årlig avgift på hundra kronor årligen under fem år.⁴⁸ Även dessa kom från Göteborgs handelsmannaelit, med namn som Dickson och Ahrenberg.⁴⁹ Vidare rekryterades medlemmar genom annonser och utskick. Allmänna hjälpföreningen fick stor spridning och blev snabbt den största privata fattigvårdsorganisationen i Göteborg.⁵⁰

47 *Kungl. Maj:ts Befallningshafvandes femårsberättelser. Åren 1881–1895. Göteborg och Bohus län.*

48 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, protokoll – SE/GLA/10601/Årsberättelse 1891–1892.

49 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, medlemsböcker – SE/GLA/10601/Årsberättelse 1891–1892.

50 *Kungl. Maj:ts Befallningshafvandes femårsberättelser. Åren 1881–1895. Göteborg och Bohus län, u.å.*

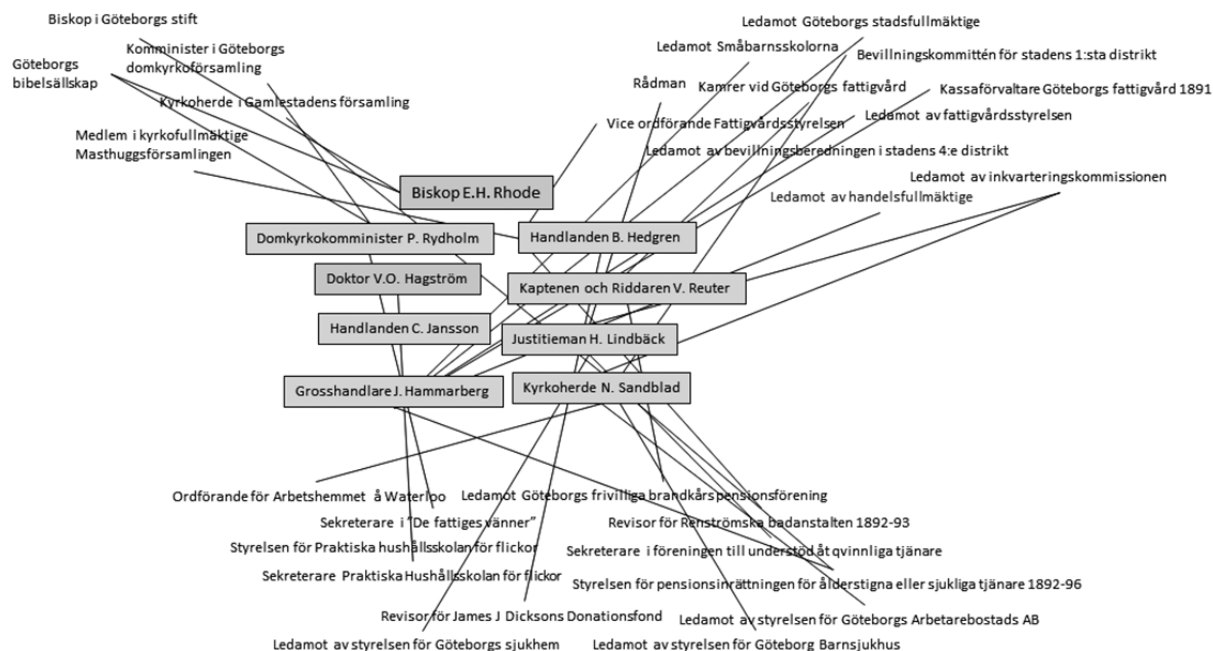


Bild 2. Dörrskylt Allmänna hjälpföreningen tillhörig Henric Sontag, bankdirektör. Foto: Göteborgs stadsmuseum

Förutom att ge en summa pengar varje månad förband sig medlemmarna att inte ge pengar till tiggare utan att hänvisa dem till hjälpföreningens verksamhet.⁵¹ Skylten som avbildas i ovan delades ut till medlemmarna och hade som syfte att signalera att det inte var någon idé att tigga där. Men sannolikt fanns också en dimension av att signalera tillhörighet till ett visst skikt i samhället. Allmänna hjälpföreningen samarbetade med den andra stora privata välgörenhetsorganisationen, De Fattiges Vänner. Målet med hjälpföreningens verksamhet var att få monopol på den enskilda fattigvården i hela Göteborg, för att undvika att enskilda individer fick hjälp från flera aktörer samtidigt, samt för att helt få bort tiggeriet.⁵² De ledande inom organisationen var starkt förankrade även inom andra samhällsinstitutioner. Många av styrelsemedlemmarna hade förtroendeuppdrag inom det offentliga, inom kyrkan och inom välgörenhetsorganisationerna. Figur 1 illustrerar kopplingarna mellan Allmänna hjälpföreningens styrelseledamöter och andra institutioner där de hade uppdrag 1891. Figuren illustrerar endast de uppdrag som gått att identifiera i tidningsurklipp eller arkivmaterial; sannolikt fanns fler uppdrag, både innan och efter. Till exempel satt kaptenen och riddaren Victor Reuter och handlanden Bernt Hedgren i den kommitté som skulle utreda Elberfeldsystemets införande i Göteborg åren innan.

51 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv – protokoll – SE/GLA/10601/A I. Årsberättelse 1891–1892.

52 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv – protokoll – SE/GLA/10601/A I. Årsberättelse 1891–1892.



Figur 1. Ledamöter och revisorer i Allmänna hjälpföreningens första styrelse 1891 samt deras samtidiga uppdrag i kyrka, kommun och andra filantropiska organisationer

Biskop Rodhes tankar om kristlig kärlek och hemmet som fokus för fattigvården kom att prägla Allmänna hjälpföreningens verksamhet. Ideologiskt delade alltså hjälpföreningen de grundläggande idéerna för Elberfeldsystemet. Den kontroll som utövades genom bedömning och registrering av de fattiga och deras behov motiverades dock inte med tankar om kristlig kärlek utan med sådana om rättvisa. Det var inte rättvist att framfusiga fattiga skulle kunna roffa åt sig hjälp från kommunen såväl som från föreningar och organisationer medan de som var tillbakadragna och skämdes för sin situation fick mycket mindre hjälp.⁵³

Även praktiskt formades Allmänna hjälpföreningens verksamhet i likhet med Elberfeldsystemets, med vårdare och hembesök i de hjälpsökandes hem. Det blev en stor uppgift för föreningen att rekrytera lämpliga frivilliga personer för att utföra dessa hembesök. De som tog på sig uppgiften under de första åren var ett 70-tal personer som hade olika titlar – församlingsdiakonissor, skollärare, handlande, fruar, fröknar och brevbärare. Cirka hälften var kvinnor.⁵⁴

53 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2. Årsberättelse 1895–1896.

54 Allmänna hjälpföreningens arkiv i Göteborg, Diarier över ansökningar – SE/GLA/10601/C I. Årsberättelse 1891–1892.

För att få hjälp måste sedan beslut fattas i styrelsen efter föreståndarens föredragning. Hjälpfen var endast sällan kontant. I stället handlade det om mat, ved eller kol, arbetsmaterial, verktyg och förlag samt kläder.⁵⁵ Snart uppstod svårigheter med att hitta tillräckligt många hembesökare och föreningen måste i stället anställa en person för att kunna genomföra hembesöken.⁵⁶

Genom hembesök skulle den personliga kontakten skapas och de fattiga skulle kunna få goda förebilder. Hembesöken hade emellertid också en kontrollfunktion. Behovet av hjälp skulle bedömas men även om personerna alls var värda denna hjälp. Verksamheten växte snabbt och i mitten av 1890-talet hade cirka 5 000 fattiga familjer registrerats med berättelser om deras villkor och behov.⁵⁷ Hjälpföreningen ansåg då också att de fått kännedom om de flesta "yrkestiggare". Det stod, enligt föreningen, klart att det förekom missbruk av välgörenheten. En av föreningens uppgifter var att tillhandahålla information till allmänheten om vilka som kunde anses ha rätt till understöd. Man ansåg det angeläget att den som tänkte ge hjälp till de fattiga använde sig av föreningens arkiv för att försäkra sig om att gåvorna kom till rätt användning.⁵⁸

Allmänna hjälpföreningen tog även på sig uppgiften att skapa arbetstillfällen, såväl för män som för kvinnor. En handarbetsavdelning inrättades där kvinnor (och i någon mån män) arbetade med sömnad, stickning, skomakeriarbete, mattvävnad, drevredning, spritning av fjäder med mera. Staden hjälpte till genom att låta föreningen gratis disponera en plats vid Skanstorget för att upprätta en vedgård, där män kunde sysselsättas. Under 1892 arbetade 44 personer i föreningens verksamheter. Arbetsavdelningen för män utvidgades följande år genom att föreningen också organiserade bergsprängning och makadamslagning. De som erbjöds arbete var dock inte alltid intresserade. Av de män som erbjödits arbete antog cirka hälften erbjudandet. Ofta blev arbetet också kortvarigt sedan de arbetande insett att betalningen var in natura. De kvinnor som erbjöds arbete var i högre grad villiga att acceptera erbjudandet. Föreningen ville inte gärna ge kontant hjälp, och om sådan verkligen var nödvändig skulle den vara indirekt i form av kontanter riktade till ett specifikt ändamål. En av föreningens medarbetare fick då rätt att använda medlen för de sökandes räkning.⁵⁹

55 Allmänna hjälpföreningens arkiv i Göteborg, Diarier över ansökningar – SE/GLA/10601/C I. Årsberättelse 1893–1894.

56 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2. Årsberättelse 1894–1895.

57 Allmänna hjälpföreningens arkiv i Göteborg, Diarier över ansökningar – SE/GLA/10601/C I. Årsberättelse 1895–1896.

58 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2. Årsberättelse 1895–1896.

59 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/1894–95.

Utifrån årsberättelserna verkar det som att föreningens företrädare gradvis blev mer desillusionerade. De upplevde uppgiften som arbetsförmedlare som otacksam eftersom erbjudandena ofta avvisades. Målet med verksamheten – att varaktigt lösa de fattigas försörjningsproblem genom arbete – kunde inte heller uppnås. Alltmer utvecklades verksamheten i stället mot att ge tillfällig hjälp under vintermånaderna då arbetslöshet rådde.

Relationen med kommunen

Kring sekelskiftet 1900 blev det allt viktigare för Allmänna hjälpföreningen att definiera vilken kategori av fattiga som man arbetade med. I diskussioner med kommunens företrädare framhölls att fattigvården skulle ta hand om de fattiga som var berättigade till "a) fattigvård", det vill säga den fattigvård kommunen var officiellt ålagd att utföra enligt fattigvårdslagen, medan den enskilda välgörenheten skulle ta de övriga.

Detta kan ses som ett steg på vägen mot ett alltmer institutionaliserat samarbete mellan den enskilda och den offentliga fattigvården. För att försäkra sig om en inte alltför sträng behandling och att ingen som hade rätt till hjälp skulle exkluderas, föreslogs att ett råd skulle utses med hälften av ledamöterna från fattigvården och hälften från välgörenheten.⁶⁰ Diskussionerna om ansvarsfördelningen mellan kommunen och hjälpföreningen ledde 1907 till ett avtal.⁶¹ Allmänna hjälpföreningen skulle ha ansvaret för Göteborgs arbetsföra och tillfälligt nödställda personer. Den enskilda välgörenheten skulle också få ökad möjlighet att ägna sig åt förebyggande arbete. De som var inflyttade från andra kommuner eller som var oförmögna att arbeta skulle vända sig till stadens fattigvårdsmyndigheter. Föreningen och stadens företrädare skulle samråda när en person för första gången begärde understöd. Om någon inte längre uppfyllde kraven för föreningens respektive stadens verksamhet skulle ansvaret för personen överlämnas.⁶²

De arbetsföra men arbetslösa blev fler under åren 1908–1909. Perioden präglades av arbetskonflikter och för många familjer blev de ekonomiska problemen så stora att de måste sälja kläder och bohag för att ordna mat för dagen. Föreningen vädjade till allmänheten om ytterligare bistånd och kunde då utöka verksamheten. Man kunde erbjuda 450 män arbete i vedgården – men det var endast 331 som antog erbjudandet. Föreningen samarbetade med andra organisationer – att arbetet i vedgården kunde

60 Allmänna hjälpföreningens i Göteborg arkiv, Protokoll och handlingar – SE/GLA/Boo34. Odaterad skrivelse Fattigvårdsstyrelsen, troligen från 1907

61 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2 1905–1906. Årsberättelse 1906–1907

62 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2 1906–1907.

utökas berodde på att man fått leverera ved till familjer som fick hjälp av De Fattiges Vänner.⁶³

Återigen intensifierades samarbetet med den offentliga fattigvården. Hjälpföreningens revisorer ansåg att samarbetet med den offentliga fattigvården och försöken att samordna stadens välgörenhetsinstitutioner var mycket viktigt. Under perioden blev också Stadens fattigvårdsdirektör föreningens kassaförvaltare.⁶⁴

Arbetet med att organisera hjälpen till de fattiga fortsatte att formaliseras under 1910-talet. 1914 väcktes en motion i stadsfullmäktige om inrättandet av en kommunal byrå för välgörenhetens ordnande. Denna motion ledde visserligen inte till några beslut, men under första världskriget kom en samordning ändå att ske.⁶⁵ Sverige höll sig utanför kriget men befolkningen drabbades av varubrist och dyrtider. Nöden drabbade i stor utsträckning de grupper som tidigare inte ansetts vara i behov av kommunalhjälp, nämligen de arbetsföra. Nu kom också staten in som en aktör i den kommunala fattigvårdsorganisationen. En kommunal understödsbyrå inrättades i Göteborg och finansierades främst genom statsbidrag men också med anslag från stadsfullmäktige och privat insamling. Syftet var att understödja de "mindre bemedlade". Den kommunala understödsbyrån ombesörjde nu kontant understöd till de fattiga som inte fick fattigvårdsunderstöd. Byrån hade även andra verksamheter utöver direkt understödsverksamhet, exempelvis folkkök med utlämnande av mat, sex matserveringar, hemkonsulentverksamhet, klädesutbytesbyrå, understöd till filantropiska företag och utdelning av matstipendier till studerande.⁶⁶ Därmed suddades gränserna alltmer ut mellan Allmänna hjälpföreningens och understödsbyråns aktiviteter.

Då första världskriget gick mot sitt slut aktualiserades frågan om vad som skulle hända med den kommunala understödsbyrån. Statsbidragen skulle komma att upphöra, men det var tydligt att byrån fyllt en viktig funktion och ordföranden ansåg att den på ett eller annat sätt borde fortleva. Motivet var att det sannolikt även i framtiden skulle komma att behövas understödsverksamhet av icke-fattigvårdskaraktär, exempelvis under perioder av arbetslöshet och epidemier. En kommunal byrå kunde också kontrollera de filantropiska företag som understöddes av stadsfullmäktige. Ordföranden föreslog att en sådan social byrå skulle inrättas och ledas av en särskild styrelse. En beredning tillsattes av stadsfullmäktige

63 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2 1908–1909.

64 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2 1908–1909.

65 Göteborgs stadsfullmäktiges handlingar 1919 nr 435.

66 Göteborgs stadsfullmäktiges handlingar 1919 nr 397.

för att utreda kristidsinstitutionernas avveckling. Beredningen ansåg inte att en separat social byrå var det lämpligaste, utan att byrån i stället borde inordnas under fattigvårdsstyrelsen eller anordnas i nära anslutning till Allmänna hjälpföreningen.⁶⁷

Allmänna hjälpföreningen var alltså central i diskussionerna om utformningen av en eventuell kommunal socialbyrå. Föreningen genomförde också en egen utredning av möjligheterna att utvidga verksamheten. I grunden var inställningen positiv – ett av hjälpföreningens syften var att samverka med den offentliga fattigvården och med enskilda välgörande föreningar. Det var också viktigt att skapa en enhetlig organisation. Dock påpekade föreningen, liksom 1914 då frågan också varit aktuell, vikten av att det enskilda intresset för filantropi inte skulle komma i beroende av offentliga myndigheter. Man ansåg att det fanns en risk för att intresset för välgörenheten skulle minska om det enskilda initiativet inte fick göra sig gällande. Dessutom trodde man att den hjälpsökande hade lättare att vända sig till privata organisationer än till offentliga myndigheter. Föreningens uppfattning var att de mål kommunen hade kunde uppnås genom att Allmänna hjälpföreningens verksamhet auktoriserades. Det kunde ske genom anslag från kommunen och att staden upplät fria lokaler. Föreningen beräknade att det årliga anslaget från staden skulle behöva vara 5 000 kronor plus 1 000 kronor för inventarier och register över fattiga personer.⁶⁸

Kommunens beredning kom till slutsatsen att en central hjälpbyrå var viktig för att åstadkomma rättvisa när det gällde utdelning av medel, men framför allt för att åstadkomma ett ordnat samarbete mellan kommunala institutioner, de understödsinrättningar som stöddes av kommunen och den övriga enskilda hjälpverksamheten. Det var ett problem att flera hjälpföreningar gick sina egna vägar och bröt ner det andra sökt bygga upp. Det fanns ingen tillförlitlig kontroll av gåvomottagarna och gåvomedlens användning. Beredningen ansåg emellertid att förslaget om att utvidga Allmänna hjälpföreningens verksamhet gav alltför stor makt åt denna förening. Det var viktigt att en central hjälpbyrå blev kommunal. Det innebar opartiskhet. För övriga hjälpföreningar skulle det med all sannolikhet kännas lättare att inordna sig under kommunen än under Allmänna hjälpföreningen, som ju var en av många föreningar. Trots den initiala reservationen mot att låta Allmänna hjälpföreningen spela alltför stor roll vid skapandet av den kommunala socialbyrån ändrade man sig när man gick vidare till ekonomiska överväganden. Vid undersökning av de ekonomiska förutsättningarna för en rent kommunal byrå fann man att det skulle behövas 12 000 kronor per

67 Göteborgs stadsfullmäktiges handlingar 1919 nr 397.

68 Göteborgs Stadsfullmäktiges handlingar 1919 nr 435.

år, främst för att lönen för föreståndaren måste sättas ganska högt. Denna kostnad ansågs för hög och i stället föreslogs ett samarbete med Allmänna hjälpföreningen. Genom att tona ner det kommunala inslaget lyckades kommunen nå en överenskommelse med hjälpföreningen, som lovade att ställa personal och register till förfogande mot att kommunen gav ersättning för lokaler och skrivmateriel omfattande 2 500 kronor per år plus ett engångsanslag för inredning på 1 000 kronor. I stadgarna föreslogs en styrelse på fem personer där Allmänna hjälpföreningen fick utse två ledamöter.⁶⁹

1925 startade så Göteborgs kommunala sociala centralbyrå med personal från Allmänna hjälpföreningen. En annan viktig tillgång som hjälpföreningen bistod med var det register över fattiga familjer som upprättats under åren sedan föreningen bildades. Det hade resulterat i cirka 12 000 kort över understödstagare från olika institutioner och fonder. Detta register överlämnades den 1 april 1925 till den nystartade Sociala centralbyrån. Denna hade till uppgift att hållas öppen för rådfrågning samt lämna upplysningar om sådant som föll inom verksamhetsområdet. Den skulle hänvisa de hjälpsökande till den institution som hade bäst förutsättningar att bistå personen. Den skulle också föra ett uppslagsregister så att man kunde se när vederbörande fått understöd och hur stort det var, samt lämna råd och upplysningar om behövande personer och föreslå fördelning av ekonomiskt understöd. Lokalen låg intill Allmänna hjälpföreningens byrå.⁷⁰

Slutdiskussion

Hur organiserades Göteborgs fattigvård 1890–1920? Från nationell nivå överläts en stor del av utformningen av fattigvårdens organisation till kommunerna. Den basnivå för fattigvård som stipulerades av fattigvårdslagen från 1871 innebar mycket starka restriktioner för vilka som var berättigade till kommunal fattigvård. I praktiken stod en stor del av de hjälpbehövande i de nya urbana miljöerna utan stöd.

I Göteborg fanns redan från 1890-talet en utgångspunkt i att den filantropiska, enskilda fattigvården skulle ha en central roll i utformandet av fattigvården. Det fanns vid 1800-talets slut en stark motvilja bland de styrande i Göteborg mot att öka beskattningen och det offentliga roll. Man såg välgörenheten som ett utmärkt bidrag till att lösa stadens problem, inte minst eftersom Allmänna hjälpföreningen tog på sig en kontrollerande uppgift.

Administrativt överlappade ofta den filantropiska verksamheten med

69 Göteborgs Stadsfullmäktiges handlingar 1924 nr 260 och 1925 nr 3.

70 Allmänna hjälpföreningen i Göteborgs arkiv, Tryckta årsberättelser – SE/GLA/10601/A II/2 1924–1925.

verksamheten hos andra aktörer inom fattigvården. Ett exempel på detta är att styrelsemedlemmarna i Allmänna hjälpföreningen också återfanns på poster i både kommunens och kyrkans verksamhet. Den styrande eliten i Göteborg hade alltså inga svårigheter med att ta på sig rollen som politiker och beslutsfattare ena stunden och rollen som privat välgörare i andra.

Ideologiskt delade den kommunala fattigvården och Allmänna hjälpföreningen synen på hur fattigvård skulle bedrivas. Det gällde inte minst synen på arbete och nödvändigheten att fostra de fattiga. Flit, renlighet och ordningsamhet var dygder som skulle inpräntas. Även i kommunens fattigvård spelade arbetet en roll. Till och med de intagna på Gibraltar, vilka bevisligen saknade försörjningsförmåga, skulle uppmuntras till arbete så som tvätt, städning och trädgårdsskötsel.

Vi kan se att ansvaret för de fattiga omförhandlades mellan kommun och privat verksamhet vid tre tillfällen. Då Allmänna hjälpföreningen bildades 1891 sågs den som ett värdefullt komplement till fattigvården. Genom föreningen kunde man få kontroll över antalet fattiga och hjälp i att understryka sambandet mellan arbete och försörjning. Då gruppen arbetslösa men arbetsföra ökade dramatiskt förhandlade man fram en överenskommelse 1907 som innebar att arbetsoförmögna och inflyttade skulle omhändertas av fattigvården medan Allmänna hjälpföreningen skulle ta hand om de arbetsföra och tillfälligt nödställda.

En andraförhandling ledde till ansvarsfördelningen kring den kommunala sociala centralbyrån. Under första världskriget inrättades en kommunal byrå för hjälp till de nödställda. Efter kriget hade enighet uppnåtts om att någon typ av fortsatt verksamhet var nödvändig. Arbetslösheten hade då accepterats som ett faktum och arbetslöshetskriser kunde uppstå igen. Här blev närheten till Allmänna hjälpföreningen också ett problem. Även om kommunen och hjälpföreningen samarbetade väl fanns andra välgörenhetsorganisationer som genom sitt agerande ibland undergrävde strävan efter ett rättvist system. Sociala centralbyrån var tänkt att samordna all fattigvård. Det var sedan främst av ekonomiska skäl som denna byrå i praktiken inrättades av Allmänna hjälpföreningen. Samverkan mellan kommunen och föreningen hade då nått en ny nivå.

Hur kan vi då förstå Göteborgs fattigvård som en del i en socialhjälpstat? Seips socialhjälpstat karaktäriseras av ett institutionaliserat samarbete mellan offentliga och enskilda aktörer, en gemensam ideologi med fokus på ”hjälp till självhjälp”, och ett begränsat offentligt ansvar. I stora drag beskriver detta väl utformningen av Göteborgs fattigvård 1890–1920.

Den offentliga, kommunala och privata, eller enskilda fattigvården utgick från en gemensam ideologi som genomsyrade arbetet och organisationen av

fattigvården i Göteborg. Samsynen förstärktes också av att samma personer fanns på poster både i den enskilda och privata fattigvården.

Utifrån våra resultat kan man betrakta utvecklingen av fattigvården 1890–1920 som en process med gradvis ökad institutionalisering av samarbetet mellan kommunen och Allmänna hjälpföreningen. Samverkan mellan de två organisationerna utgjorde en grundläggande del av bådars arbete. Ett formellt samarbete enligt Elberfeldmodellen, med enskilda utförare och offentlig finansiering, sker först 1925 då en kommunal socialhjälpbyrå instiftas med lokaler, personal och personarkiv från Allmänna hjälpföreningen.

Samtidigt började processen för en institutionaliserad samverkan långt tidigare och Elberfeldsystemet började diskuteras redan under andra hälften av 1800-talet. Den socialliberala redaktören för *Göteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning*, Sven Adolf Hedlund, hade förespråkade introduktionen av Elberfeldsystemet redan under 1870-talet och en kommitté för dess utredning tillsattes 1889.

Det institutionaliserade samarbetet i Göteborg och den självklara roll som spelas av Allmänna hjälpföreningen gör att vi anser att socialhjälpstaten är ett begrepp som är användbart för att förstå fattigvårdens utformning mellan 1890 och 1920 i Göteborg. Även om socialhjälpstaten inte fått stark spridning i tidigare forskning tror vi att begreppet även är användbart för andra städer. Det finns tydliga likheter mellan utformningen av Göteborgs fattigvård och den som till exempel Birgitta Plymoth beskriver för Norrköping. Flera andra svenska städer införde också liknande blandssystem. Det är visserligen möjligt att Göteborg, med sin donationsekonomi, genomförde det i högre grad än andra städer. Föreningen för fattigvårdens ordnande i till exempel Stockholm verkar aldrig riktigt ha uppnått det monopol som Allmänna hjälpföreningen strävade efter, och i viss mån uppnådde, i Göteborg. I våra nordiska grannländer har, som tidigare nämnts, begreppet socialhjälpstaten fått större genomslag; när fattigvården i Oslo eller Köpenhamn beskrivs under perioden hittar vi också många likheter med den i Göteborg. Socialhjälpstaten blir så ett begrepp som på många sätt knyter ihop Skandinavien välfärdshistoria, innan den skandinaviska välfärdsstaten fanns. Men även om vi alltså anser att Seips kategorisering på många sätt är användbar i svensk och skandinavisk kontext behöver den kompletteras med hur samarbetet mellan offentlig och privat fattigvård såg ut på lokalplanet, särskilt i svensk kontext eftersom lagstiftningen gav stor frihet i hur fattigvården skulle utformas i praktiken.

Avslutande reflektion om tiden efter socialhjälpstaten

Perioden efter 1925 präglades av att Allmänna hjälpföreningens verksamhet alltmer begränsades. I utvecklingen mot en välfärdsstat lyftes den ena efter den andra av de grupper som dithills betecknats som fattiga bort från fattigvårdens område genom socialförsäkringarnas utveckling. Pensionsförsäkringen gjorde det lättare för äldre att försörja sig, medan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar underlättade för dessa kategorier. Stöd till barnfamiljer och bostadsbidrag gjorde det också lättare för familjer att försörja sina barn. Kanske allra viktigast för Allmänna hjälpföreningens verksamhet var att arbetslöshet under denna tid kom att erkännas som ett samhällsproblem för vilket staten tog ett ökat ansvar. Flera olika former av nödhjälpsarbeten inrättades. Under 1930-talet fick de som sysselsattes i offentliga arbeten också marknadsmässiga löner. Det innebar att Allmänna hjälpföreningen alltmer förlorade sin roll som arbetsorganisation. Efterkrigstiden innebar stark efterfrågan på arbetskraft och allt fler av dem som sysselsattes inom föreningen kom i praktiken att bestå av personer som inte kunde hävda sig på den ordinarie arbetsmarknaden. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken som infördes innebar nya möjligheter till sysselsättning, utbildning och bidrag. Hjälpföreningen fick allt svårare att motivera sin verksamhet eftersom allt fler kategorier av hjälpsökande lyftes bort från dess ansvar och började omfattas av det expanderande statliga socialförsäkringssystemet. Föreningen finns fortfarande kvar men ger idag primärt hjälp till sökande med sjukdom i familjen. Idag kommer ansökningarna endast via Göteborgs kommunala socialkontor. Relationen mellan dessa aktörer finns alltså kvar, men har omförhandlats för att passa behovande i en annan tid.

Summary

Public or private?

Organisation of poor relief in Gothenburg 1890–1920

This paper sets out to discuss the relevance of the concept of the "social help state" (*socialhjälpstaten*) within the framework of Swedish historiography by focusing on the organization of poor relief in Gothenburg between 1890 and 1920. Coined by Norwegian historian Anne Lise Seip in 1984, the term *socialhjälpstaten* has been used extensively in the study of early welfare institutions and provisions in the Nordic countries around the turn of the 20th century. Despite its widespread application in other Nordic countries, the concept has as of yet not gained traction in Sweden. This paper endeavors to explore the potential applicability of the term *socialhjälpstaten* in describing the Swedish context during the same period.

A fundamental aspect of *socialhjälpstaten* is its perspective on the era as a separate period characterized by a distinct ideology and institutions. This is in contrast to viewing it as merely a transitional phase between a limited laissez-faire state of welfare provisions and the 20th-century Scandinavian welfare states. Our study suggests that this characterization corresponds well with the case of Gothenburg.

The welfare system in Gothenburg was modeled after the Elberfeld system, which emphasized volunteerism, decentralization, and personalized assistance, all of which were implemented to varying degrees during our time period. The city's social provisions were rooted in a distinct ideology of self-help and institutionalized cooperation between private and public organizations involved in poor relief. Gothenburg exemplified a typical mixed economy of welfare, where the philanthropic organization Allmänna hjälpföreningen administered much of the outdoor relief and offered voluntary labor focused on "help-to-self-help" case work. Simultaneously, the municipality focused on indoor relief and would over time increasingly contribute to funding the outdoor relief.

The Swedish poor law at the time offered considerable flexibility for local municipalities in terms of developing their own welfare provisions. Building on previous research, we suggest that the concept of *socialhjälpstaten* may aptly describe not only Gothenburg but also other Swedish urban areas at the time. Hence, we believe that this concept is relevant for teaching and researching the dynamic period around the turn of the 20th century in Sweden. Furthermore, the concept has the potential to highlight both the Nordic similarities and differences in this historical context.

Keywords: socialhjälpstaten, mixed economy of welfare, Elberfeld system, philanthropy, poor relief