

Bekämpa fattigdomen – men med mer av samma fattigvårdslogik? Foucaults pendel

Alexandru Panican & Rickard Ulmestig

Pontus Fahlbeck, grundare av *Statsvetenskaplig tidskrift*, har efterlyst studier av ”... staters förfall och undergång genom tiderna, dess förebud och förlopp, från Grekland och Rom och ännu äldre kulturer till våra dagars folk och stater, samt upplysa och varna ...” (Fahlbeck 1918:236). Genom upplysning borde vi kunna utveckla samhället till det bättre, med medborgare som bärare av goda egenskaper. ”Ty mestadels när folk och kulturer gingo under, var orsaken därtill jämte yttre våld, inre brister, sjukdomar i känsla och vilja” (Fahlbeck 1918:235). Hans gåvobrev avspeglar en ambition att studera dåtiden för att försöka förstå nutiden, men också att ”söka bot, om bot står att vinna” i syfte att ”upplysa och varna” (ibid.), och därmed undvika att upprepa tidigare misstag.

Vi tar hans uppmaning *ad notam*. I vår essä tar vi ett brett grepp. Med utgångspunkt i ett månghundraårigt perspektiv diskuterar vi fattigdomsbekämpningen i olika delar av det vi idag kallar Västeuropa, från och med 1500-talet och då framförallt med fokus på Sverige. Vi argumenterar för att fattigvården uppvisar kontinuitet genom reproduktion av lösningar baserade på kontroll, bestraffning och lokalt godtycke, men också i kategoriseringen av människor i förtjänta och oförtjänta hjälp, i stigmatiseringen av de nödställda och i bristen på likvärdighet mellan behövande och självförsörjande; men också en fattigvårdslogik som i realiteten, med Fahlbecks uttryck, avspeglar en sjukdom ”i känsla och vilja” att hjälpa de utsatta på ett värdigt sätt. Vår fråga är: Vad ger historien om fattigdomsbekämpningen i Europa för lärdomar och har den moderna svenska välfärdsstaten kunnat erbjuda någon bot?

Det sociala medborgarskapet

En av nutidens mäktigaste idéer är teorin om socialt medborgarskap; i korthet betyder den att alla medborgare skall behandlas likvärdigt. Den teoretiska utgångspunkten är T. H. Marshalls (1996) inflytelserika resonemang om det moderna medborgarskapet. Marshall hävdar att detta har utvecklats stegvis: civila rättigheter på 1700-talet, politiska rättigheter på 1800-talet och sociala

Alexandru Panican är verksam vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Rickard Ulmestig är verksam vid Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

E-post: alexandru.panican@soch.lu.se, rickard.ulmestig@lnu.se

rättigheter på 1900-talet. Fundamentet för alla dessa rättigheter är likvärdighetsprincipen, som betyder att samtliga medborgare skall åtnjuta samma rättigheter oavsett status, samhällsposition eller territoriell anknytning inom statens geografiska gränser. Sociala rättigheter fullbordar medborgarskapet i den moderna välfärdsstaten. Sociala rättigheter syftar till att tillförsäkra individen ett mått av trygghet: "... social rights imply an absolut right to a certain standard of civilisation ..." (Marshall 1996:26). Ett minimum av trygghet ska garanteras om den enskilda medborgaren av olika omständigheter drivs till fattigdom. Medborgaren ska inte behöva tigga sig till, be om eller på något sätt tvingas förödmjuka sig för att få hjälp; istället ska den fattige ha rätt till stöd. Ingenting kan rättfärdiga en stympning av likvärdighetsprincipen, enligt Marshall (1996).

Redan vid mitten av förra seklet hävdades (Simmel & Jacobson 1965) att alla system för fattigvård, traditionella som moderna, syftar till att disciplinera människor genom att möta individens synliga behov, men aldrig till att kollektivt lösa orsakerna till fattigdomen. Den lindring av fattigdomen som ges av samhället, ges för samhällets egen skull och ses därför sällan som en rättighet utan snarare som en handling av nåd. Den karitativa insatsen domineras av hjälpens antites; kontroll och bestraffning blir barmhärtighetens fängelse. Hjälp till människor som hamnat i materiell nöd underordnas en strikt och förnedrande behovsprövning. De behövande utsätts dessutom för disciplinering genom anspråk på motprestationer, oftast med hänvisning till arbetskrav utifrån sämre villkor i förhållande till självförsörjande individer. Denna brist på likvärdighet mellan människor har kommit att prägla fattigvården genom seklerna, även när den i allt större omfattning under och efter reformationen fördes över från kyrkan till staten – och därmed blev en värdslik angelägenhet (Johansson 1983; Unger 1996; Åman 1976).

De djupa rötterna – hjälpa eller straffa?

Foucault (2001a, 2001b) och Geremek (1991) visar hur en och samma fattigvårdslogik samtidigt började spridas till flera platser i Västeuropa vid ungefär samma tid, i början av 1000-talet. Väsentligt var att villkora hjälpen genom att den skulle ges endast till de egna (byns eller stadens) och förtjänta fattiga, inom ramen för ett stigmatiserande system där den fattige fick be om livets nödtorft. Endast de som bedömdes vara *förtjänta fattiga* skulle hjälpas. Indelningen i förtjänta- oförtjänta, vars ursprung står att finna i det romerska imperiet, betyder att vissa av de fattiga tillskrivs goda karaktärsegenskaper, medan andra förknippas med lathet, dålig hygien, förkastlig moral och själsliga såväl som kroppsliga tillkortakommanden. Innebörden av detta är att de stigmatiserade aldrig kan tillåtas känna sig – eller uppfattas som – fullvärdiga medborgare.

Mellan år 1000 och 1300 gick de gamla feudala arrendesystemen mot penninginriktade system. Handel mellan landsbygd och städer etablerades.

Jordbruket genomsyrades av teknologiska framsteg (såsom förbättringar av hjulplogen och spridningen av järnskor för hästar), jordbruksredskap förbättrades och blev mer effektiva vilket ledde till att jordbrukets produktivitet ökade. Pappers- och textiltillverkning samt metallutvinning förfinades. Dessa framsteg framkallade en socio-ekonomisk utveckling som även ledde till social differentiering. Den ekonomiska utvecklingen innebar större ekonomiska klyftor inom befolkningen.

En av lösningarna på det ökade antalet fattiga blev att inordna dem i tiggarrordnar. Fattigdom bedömdes fortfarande ha ett andligt värde, kyrkan ansåg materiell nöd och försakelse som lovvärd. Genom att vilja leva i fattigdom befann sig också den enskilde närmare Jesu liv. Men inte all fattigdom hade samma värde. Den inflytelserika teologen Gerhoch av Reichersberg gjorde under 1100-talet åtskillnad mellan *de fattiga med Petrus* och *de fattiga med Lasarus*. De förra symboliserade självpåtagen fattigdom, oftast handlade det om munkar som levde i kloster; dessa skulle man se upp till medan de andra, de fattiga med Lasarus, symboliserade en världslig fattigdom förankrad i materiell nöd. De världsligt fattiga blev föremål för allmosor från de mer välbärgade, en barmhärtighetsgest som skulle skötas av kyrkan genom att fördela resurser från de bemedlade till de materiellt nödställda. En klassisk formulering som rättfärdigar både rika och fattiga samt barmhärtighetsgesten i en gemenskap hittas i s.t Eligius liv: ”Gud kunde ha gjort alla människor rika, men han ville att det skulle finnas fattiga i denna världen, på att de rika skall ha tillfälle att sona sina synder” (i Geremek 1991:28). Det måste dock betonas att kyrkans välvilja mot fattiga riktades mot en liten skara människor; oftast hade hjälpen en symbolisk karaktär. Kyrkans ideologiska utgångspunkt var att den enskilde skulle finna sig i sin lott, arbetsvägran uppfattades som ett uttryck för högmod. När fattiga organiserade sig sågs detta som ett hot mot kyrkan. Det är också vid denna tid som lekmän i högre grad började intressera sig för fattigvård (Unger 1996; Lis & Soly 1982).

Under 1300-talet påverkades fattigvården av digerdöden och spetälskan. Digerdöden skapade en ekonomisk kris som omfattade både massfattigdom och arbetskraftbrist. Jorden omfördelades, priserna steg kraftigt samtidigt som makt-havarna skapade lagar för att hålla lönerna nere. Allt fler blev fattiga. Arbetsvägran blev ett brott och tvång och sanktioner användes för att öka viljan att arbeta. Främst drabbades landsbygdsbefolkningen. Ett ej tidigare skådat inflöde av fattiga till städerna blev följden. Städernas sätt att försöka begränsa detta inflöde blev en viktig del av vad som skulle bli en centraliserad fattigvård (Geremek 1991). Foucault (2001b) beskriver hur det minskande antalet spetälske lämnade ett moraliskt tomrum efter sig, som skulle komma att fyllas av nya fördömanden och riter för uteslutning av de fattiga. Dessutom, leprainstitutioner som började tömmas kom till användning som hospital. Hospitalen användes för fattigvård, både för att spärra in fattiga och för att hjälpa de fattiga ute i gemenskapen.

Betydelsen av fattigdom ändrades under 1300-talet; det andliga värdet som fattigdom behäftades med i början av millenniet omvandlades med synen på understödsberoende och allmosor. Tidigare hade alla som inte tillhörde de privilegierade klasserna klassificerats som fattiga. Under 1300-talet blev principen om *förtjänta* och *oförtjänta* fattiga allt viktigare. De förtjänta – oftast änkor, föräldralösa barn, sjuka, åldringar – hade rätt till understöd medan de oförtjänta – friska, i arbetsför ålder och arbetsförmögna – betraktades som lättingar. Historier om fattigas motvilja mot att hederligt tjäna sitt levebröd blev vanligare, vilket gjorde att det blev viktig för tiggare att visa på skälet till sin fattigdom. Den enskilde skulle göra sig förtjänt av en allmosa genom att visa på ett handikapp eller genom att låta barnen vara med när man tiggde. Vanligt var det också med sång eller annan konstnärlig verksamhet i samband med tiggeri; den som gav en allmosa fick då en motprestation. Det utvecklades också särskilda tiggerrop. Biskopen i Strasbourg förbjöd dock tiggarna att ropa ”Bröd i guds namn” år 1317. De blev istället anvisade att jämra sig som det anstår tiggare (Geremek 1991).

Städernas ökade problem med inflödet av fattiga gjorde det viktigt att skilja mellan de ”egna” fattiga och dem som kom utifrån. Det blev viktigt att inte ta ansvar för några andra än sina egna. Endast de som verkligen förtjänade hjälp och som tillhörde lokalsamhället skulle få understöd. Utvecklingen mot en ökad kontroll av fattiga fortsatte genom en centraliserad fattigvård, genom inspärning och fördömanden.

Den ökade betydelsen av den sociala kategoriseringen av fattiga runtom i Västeuropa fortsatte under 1400-talet. Perioden blev en övergångsperiod mot en ny tid där kyrkans tudelade syn på fattigdom ersattes av ett mer ensidigt fördömande.

Den nya tiden – institutionalisering och centralisering av fattigvården

1500-talet präglades av försök till att ytterligare centralisera fattigvården genom regleringar på nationell nivå. Denna ambition återkommer i olika delar av Europa och även i det dåvarande Sverige. Fattigvårdsfrågan fick ett allt större utrymme i diskussionen om att organisera gemenskapen (Sunesson 2016).

Det ansågs att det inte fanns plats för fler fattiga. Tiden i Europa under den första halvan av 1500-talet präglades av krig, epidemier och hungersnöd. Krisåren förstärkte oron för de oönskade konsekvenser som fattigdomen skulle kunna föra med sig (Unger 1996; Lis & Soly 1982). Repressionen av de fattiga genom kategoriseringen ”förtjänta och oförtjänta” befästes genom att fattigvården fann allt fastare former (Jütte 1994). Det som tidigare hade varit lokala initiativ och akuta nödlösningar omvandlades till alltmer utbredda arbetsmetoder och reglerande lagstiftning. I Centraleuropa blev det vanligt med lagar som helt

förbjöd tiggeri. Fattiga och understödsberättigade fördes upp på listor, speciella polletter användes för att tillåta de ”rätta” fattiga att få understöd samtidigt som arbetskraven ökade. Parallellt accelererade inspärningarna av fattiga.

År 1533 utfärdades i t.ex. Stockholm en förordning för att reglera fattigvården (Wallentin 1987; Beijer 1999). Ett syfte var att sätta stopp för otillåtet tiggeri. 1571 års kyrkoordning uppmanade alla socknar att inrätta hospital eller sjukstugor för de ”rätta” fattiga och sjuka (Blom 1992). Dessa förordningar inledde organiseringen av institutionsvården i Sverige, en utveckling som skulle tillta under efterföljande århundraden.

Även andra strukturella och konjunkturmässiga faktorer ökade den ekonomiska nöden bland befolkningen i Europa. Nya lönsamma odlingsformer och sätt att hålla boskap förändrade landsbygden på 1500-talet. Små gårdar slukades av stora markägare och bönderna blev i vissa fall mer ofria genom dagsverken och livegenskap. Inflödet av fattiga till städerna ökade då detta blev en strukturell påtvingad lösning för bönder som blev av med sin mark och därmed sina möjligheter att försörja sig. Även arbete mot ersättning påverkades genom sjunkande lönenivåer; en del blev fattiga trots att de hade en försörjning. År med missväxt skapade höga spannmålspriser vilket i sin tur genererade svält bland redan marginaliserade människor som daglönare och tiggare (Geremek 1991). Den ökande fattigdomen som kom ur ökad materiel nöd möttes av nya former av institutionalisering av fattigvården; den blev också i allt högre grad profan. Staten ville styra fattigvården och den religiösa synen på fattigdom som ett sätt att nå sin gud blev allt mindre viktig.

Istället sågs fattiga främst som ett hot mot ordning och moral. Fattigdom blev ett individuellt problem orsakat av bristande karaktär och flit. Den religiöst grundade synen på fattiga, speciellt självald som ett sätt att närma sig sin gud, blev därmed betydelslös för dem som organiserade och utformade fattigvården. Fattigdom betraktades som en farsot och de fattiga ansågs sprida sjukdomar genom sitt sätt att leva. Samspelet mellan fattigdom och epidemier blev en viktig dimension för att underbygga föreställningen att de fattiga hotade samhällets välstånd (Geremek 1991). Bekämpning av tiggare och lösdrivare var en av de första åtgärder myndigheterna tog till för att hindra smittspridningen. Om de fattiga inte kontrollerades ökade risken för farsoter. Kontroll betydde ofta inspärning eller förvisning.

Utprovningen av olika system och processer blev vägledande i arbetet med de fattiga när 1600-talet inleddes. Kontrollerande och stigmatiserande system fann sin form när en starkare statsmakt drev på för en fastare organisering av fattigvården. En av de mest kända av fattigvårdsförordningarna är den engelska *The Act of Relief of the Poor* från 1601 (Unger 1996).¹

1 Församlingarna tilläts behålla avkastningen av en obligatorisk fattigskatt men fick på samma gång ansvar för att sörja för de arbetsförmögna och aktivera de arbetsföra. Gällande andra fattigvårdsförordningar från England och dess påverkan på fattigvården, se Himmelfarb (1985) och Crowther (1983).

Inspärrningarna blev ett viktigt instrument – interneringen blev ”1600-talets egen skapelse” (Foucault 2001a:75). Människor som bedömdes vara avvikare internerades i olika former av institutioner. De intagna skulle disciplineras genom arbete. Genom internering skulle den enskilde skolas till ett värdigt liv, naturligtvis under yttre tukt. Inspärrningens funktion blev att korrigera, att ta bort skillnader eller vänta ut dödens intighet (Foucault 2001b). Men inspärrningen blev ännu mer sofistikerad, där Amsterdams differentierade system för inspärrning kan ses som en förebild (Unger 1996). Tidigare hade i princip alla avvikare spärrats in på samma institution.

Som särskilt innovativ verksamhet räknades Rasphuset i Amsterdam (Foucault 2001a; Malmberg 1983). Det öppnades 1596 för unga kriminella och tiggare och fungerade efter tre principer: straffet påverkades av internens uppförande, arbete var obligatoriskt och den enskilde fick följa ett strikt tidsschema. Ambitionen var att skapa ett system av ständig övervakning, av förbud, plikter och uppmaningar, allt för att fostra den enskilde till ett dygdigt liv. Principerna som reglerade Rasphusets verksamhet avspeglas även i Sverige i Gustav II Adolfs *Constitution emot Tiggare och tidsziuffer* år 1624. Denna nya förordning skulle utveckla fattigvården genom att tillämpa strikta arbetskrav för att förhindra lättja och laster; plikter och obligatoriskt deltagande i olika aktiviteter blev kärnan i fattigvården. Det är intressant att notera att denna förordning inte visade sig speciellt framgångsrik. Prästerskapet begärde att fattigvården skulle återgå till situationen före 1624. Men 1635 utgick dock en instruktion till landshövdingarna om att de skulle kontrollera förordningens efterlevnad (Unger 1996).

År 1642 ändrades fattigvården i Sverige återigen. Nu skulle hospitalen bara ta emot sjuka, ursinniga och besatta samt dem med smittsamma sjukdomar. Istället skulle särskilda fattigstugor byggas i städerna och på landet. Fattigvården skulle decentraliseras och prästerskapet fick delvis återta rollen som ansvariga för fattigvården, åtminstone ute i socknarna. Barn lyftes ut från den ordinarie fattigvården och skyddades genom särskilda regler; de hänvisades till speciella barnahus. Prioriteringen av barn utgick från viljan att stävja nyrekryteringen av tiggare. Från åtta års ålder skulle de dock ta tjänst. Förordningen från 1642 andades framförallt misstänksamhet mot individer som inte hade ”Krops Siukdom och bräckelighet skul/ utan betagne aff Lättia och orkeslöshet drage Landet omkring och med theras tiggierij beswäre Wäre Undersätare” (Kongl. May:ts til Sverige XVI; se också Blom 1992). Dessa skulle spärras in tills de hade visat bättring. Den kommande förordningen från 1650 pekade ännu tydligare på de lokala aktörernas ansvar för fattigvården. År 1686 underströks återigen socknens plikt att sätta upp fattigstugor samt kyrkoherdens ansvar att påminna alla om plikten att försörja sina fattiga.

Även om centralmaktens ansträngningar att styra och institutionalisera fattigvården fick begränsat genomslag, är försöken till centralisering exempel på

hur staten strävade efter att ta ansvar för fattigvården, dock utan att ändra den grundläggande fattigvårdslogiken. Samtidigt som staten inte lyckades särskild bra med regleringen av de lokala praktikerna inom fattigvården, blev institutionaliseringen av fattigvårdslogiken mycket framgångsrik, en utveckling som fortsatte under 1700-talet. Förordningarna från 1723 och 1739 betonade två principer: kontroll av de fattiga samt aktivering av de arbetsdugliga. Alla över femton år var skyldiga att ta tjänst om inte försörjningen var tryggad, annars skulle de straffas med tvångsarbete. Samtidigt hade utbyggnaden av hospital avstannat; endast ett – i Karlstad – byggdes under 1700-talet.

Fattigdom och ekonomisk utveckling

Geremek (1991) menar att det vid mitten av sjuttonhundratalet blev allt viktigare att förstå fattigdomens betydelse för de ekonomiska systemens utveckling. Det handlade inte längre om att försöka utrota fattigdom utan om att beskriva och förstå den. Fattigdomen blev också allt mer differentierad geografiskt med industrialismens landvinningar. Det var stora skillnader mellan industrialiserade delar av landet och de som fortfarande i huvudsak var beroende av jordbruk, men även mellan stad och landsbygd. Vid denna tidpunkt blir det också vanligare att de fattiga sågs som en nödvändig del av arbetskraften. En av dåtidens tongivande tänkare, Bernard Mandeville, förklarade att:

Ingen människa skulle, om hon själv finge bestämma, lida nöd och mödosamt arbeta för sin försörjning. Dock gör det absoluta behovet av mat och dryck, och i kyligt klimat även av kläder och tak över huvudet, att människor underkastar sig allt som blott går att uthärda. Hade ingen dessa behov skulle heller ingen arbeta /.../ i en fri nation, som inte tillåter slaveri, är den säkraste skatten en talrik skara arbetande fattiga (i Geremek 1991:264).

I den europeiska ekonomin, med dess stora konjunkturskiftningar, blev dessa arbetare en viktig tillgång. När det var goda tider fanns de till hands som billig arbetskraft för att ta del av produktionen och när behovet av arbetskraft sjönk, blev de försörjda av samhället så att de inte svalt ihjäl.

Även den svenska adeln och riksdagen visade ett ökat intresse för fattigvården (Johansson 1983). Detta påskyndade förändringarna och kategoriseringen av de fattiga tog ytterligare ett steg. Från att tidigare ha förvarat alla fattiga på samma institutioner skulle de sjuka nu vårdas, de fattiga sättas i arbete och barnen uppfostras på ett sätt som liknar den ovanbeskrivna Amsterdammodellen för inspärning sjösatt i slutet på 1500-talet. Spinnhus blev en del av fattigvården. Syftet med spinnhusen var dessutom att bidra till fabrikernas och manufakturernas uppblomstring (Malmström 1983). Men förväntningarna gick dock i kras och enbart tre av tolv spinnhus i landet överlevde. Till exempel

hade spinnhuset i Norrköping stora problem med såväl ekonomin som med tillgången till arbetsdugliga hjon. Trots detta utvidgades verksamheten i Norrköping, då själva existensen av spinnhuset hade en avskräckande funktion på manufakturproletariatet (ibid.).

Centralisering och lokal praxis

Ett exempel på fattigvårdens lokala prägel och på hur svår den var att styra för centralmakten utgörs av förhållandena i Norrköping, där det 1754 inrättades ett fattighus, stadens första (Plymoth 2002). Redan 1642 skulle ett fattighus ha inrättats men det tog över hundra år innan så skedde, trots att Norrköping då var en förhållandevis stor stad, med en framväxande industri. Inte ens en med dåtidens mått högt industrialiserad stad, som Norrköping, var speciellt snabb att åtlyda staten. Det lokala godtycket inom fattigdomsbekämpningen lätt sig svårligen rubbas.

År 1763 fick Sverige sin första allmänna fattigvårdsförordning, vilket bör ses som ytterligare ett försök från centralmakten att styra. Centralmakten gjorde fattigvården till ett högprioriterat område men intresset var inte lika stort ute i landet. För även om staten beslutade om ökade förmåner var de fattiga, speciellt på landsbygden, fortfarande beroende av enskildas givmildhet (Johansson 1983). År 1788 stärktes ytterligare socknens skyldighet att försörja de egna fattiga, något som resulterade i att socknarna vägrade låta människor att flytta in om de kunde misstänkas bli en belastning i framtiden (Montesino 2002). Centralmaktens intentioner att öka socknarnas skydd av fattiga kunde alltså få direkt motsatta effekter genom att människor förvägrades att flytta till socknen om de inte kunde försörja sig.

I början av 1800-talet var det främst änkor som var föremål för fattigvård i Sverige (Skoglund 1992; Åman 1976), men även sjuka, gamla och föräldralösa barn var prioriterade grupper. Om den enskilde tillhörde minst en av de nämnda kategorierna ökade möjligheten att få försörjningsstöd. Väsentligt var kravet på att ha bott och arbetat i socknen eller allra helst, att vara född där. Ingen ville försörja andras fattighjon. En annan avgörande aspekt knöt an till den nu välkända kategoriseringen av människor i förtjänta och oförtjänta: för att få stöd var man tvungen att bevisa att man hade varit arbetsam och ärlig (Skoglund 1992).

Hjälp får aldrig bli en rättighet inom fattigvården

I vår historiebeskrivning har vi visat hur bekämpningen av fattigdom genomfördes av lösningar baserade på kontroll, bestraffning och lokalt godtycke. Denna genom århundraden reproducerade fattigvårdslogik avspeglar en huvudlinje, nämligen idén att stöd till fattiga aldrig får bli en rättighet. Detta

förhållningssätt, framfiltrerat ur fattigvårdens 1000-åriga historia, kan formuleras i fyra grundläggande principer och tillämpningar:

- (i) *Kategoriseringen av fattiga i förtjänta och oförtjänta.* Denna grundläggande princip har historiska rötter som sträcker sig bakåt till romarriket. Kategoriseringen av de fattiga blev tydligare under 1100-talet genom distinktionen mellan *de fattiga med Petrus* (självpåtagen fattigdom) och *de fattiga med Lasarus* (världslig materiell fattigdom). Kategoriseringen förfinades genom 1300-talets sätt att skilja mellan de behövande som t.ex. änkor, föräldralösa barn, sjuka, åldringar och andra som skulle *uteslutas* från den karitativa verksamheten, dvs. friska i arbetsför ålder samt arbetsförmögna. De arbetsföra fattiga ska bevisa att de besitter en god arbetsmoral och därmed visa såväl arbetsamhet som beredvillighet att låta sig fostras till ett dygdigt liv. Kontroll, bestraffning och anspråk på motprestationer utgör betydelsefulla verktyg i fattigvården.
- (ii) *En socialt stigmatiserande fattigvård* som förknippar de behövande med negativa egenskaper som lättja, dålig hygien, förkastlig moral och andra karaktärsbrister som diskvalificerar dem som likvärdiga medborgare. Stigmatiseringen är fundamental för att de nödställda ska undvika fattigvården till varje pris. På detta sätt blir fattigvården en prövning av den fattiges nöd. Den behövande som inte känner sig stigmatiserad har helt enkelt inte förstått sin position.
- (iii) *En lokalt organiserad fattigvård som hjälper endast "egna" fattiga.* Distinktionen mellan "våra egna" (människor innanför stadens murar) och "de andra" (människor utanför staden murar) fattiga är vägledande. Det har länge funnits en viss beredvillighet att hjälpa sina "egna" fattiga, men inte andra. Åtskillnaden har, som visats, tydliga rötter redan i den ändrade fattigvården under 1300-talet, en fattigvård som spred sig runt om Europa och institutionaliserades några århundraden senare.
- (iv) Hjälpen till de fattiga bedöms *utifrån ett stort lokalt tolkningsutrymme* som möjliggör "olikheter i bedömningen" – och därmed en risk för godtycke – och i synen på vad som avgör den enskildes faktiska nöd och beredskap att bli självförsörjande.

Den svenska fattigdomspolitik i nutid

Det intressanta är att dessa principer fortfarande återfinns i dagens svenska välfärdssystem, bland annat i sättet att förhålla sig till enskilda, som hamnar i materiell nöd. Även om framväxten av välfärdssystemen radikalt har utjämnat ojämlikheter genom att exempelvis erbjuda gratis skola och vård, och nu

exempelvis erbjuder gratis skola och vård, lever fattigvårdslogiken och bristen på likvärdighet kvar främst inom *socialbidragssystemet*, dit bara de mest nödställda, då som nu, måste vända sig. Socialbidragssystemet är vår tids fattigvård.

Staten har genom nuvarande lagstiftning gett kommunerna möjligheten såväl som skyldigheten att bedriva hjälp till nödställda på lokal nivå. Det är dessutom kommunen som ska finansiera socialbidragen, vilket innebär att lagen ska tillämpas lokalt med hänvisning till det kommunala självstyret. Lagstiftningen som reglerar rätten till socialbidrag är Socialtjänstlagen (SoL) (2001:453). I lagens förarbeten (prop. 1979/80:1; prop. 1996/97:124; prop. 2000/01:80) nämns att socialbidrag utgör en social rättighet. Med lagprecisering menas att lagstiftaren ska uppge i lagtexten eller i dess förarbeten vad som krävs för att kunna förverkliga rättigheten samt vilken förmån rättigheten omfattar.² Men SoL är en ramlag vilket gör att lagen per se inte följer principen om lagprecisering. Den enskilde har rätt att ansöka om socialbidrag men således inte rätt att erhålla det. Det är en bedömningsfråga som görs i det enskilda fallet. Biståndshandläggaren skall ta ställning till två aspekter: om sökanden står till arbetsmarknadens förfogande och om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Dessa bedömningar, som inte är lagpreciserade, ger biståndshandläggaren ett stort utrymme för egna tolkningar och skapar därmed risker för godtycke. Sättet att avgöra om klienten skall få bistånd eller inte påminner om kategorisering av de fattiga i förtjänta – oförtjänta hjälp.

Socialbidraget skall tillförsäkra en viss kvalitet i hjälpen, men biståndet ska utformas på ett sätt som uppmuntrar den enskilde till att själv klara sin egen försörjning så fort som möjligt. Återigen, hjälp får aldrig bli en rättighet inom fattigvården även om socialbidrag beskrivs i termer av en social rättighet i lagens förarbeten. Jämfört med lagpreciserade sociala rättigheter som sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har den fattige inom socialbidragssystemet ett betydligt svagare skydd.

Hjälpen till ekonomiskt nödställda är starkt villkorad, genom motprestationer och lokalt definierade krav på aktivering av arbetsföra socialbidragstagare. Den kommunala aktiveringen som har blommat upp sedan 1990-talet betecknas av såväl kontroll som sanktioner för att öka det individuella ansvarstagandet i jobbsökande aktiviteter. Åtgärderna skall avskräcka från socialbidragsutnyttjande och stävja passiviseringskulturer. SoL förordar sanktioner om individen inte fullföljer den överenskomna planeringen med biståndshandläggaren eller när sökanden vägrar ta ett jobb utan godtagbara skäl eller låter bli fullfölja en anvisad insats för att förbättra den egna anställningsbarheten. Var gränsen för godtagbara skäl dras bestämmer den enskilde biståndshandläggaren.

2 Förutom lagprecisering är de formella principer, som ämnar garantera likvärdighet, förutsebarhet och formell rättstrygghet, utkrävbarhet och uttvingbarhet (Warnling-Nerep 1995; Westerhäll 1996).

Sanktionen kan exempelvis vara en nedsättning av riksnormen³ eller avslag av ansökan om socialbidrag.

Processen fram till ett beslut präglas av tydliga stigmatiserande inslag. För att visa att man inte kan tillgodose behovet på annat sätt ska sökanden i praktiken sälja exempelvis sin bil och sitt hus/sin insatslägenhet eller byta till billigare boendialternativ. Även den ekonomiska förmågan hos partnern och gemensamma ägodelar i hushållsgemenskapen vägs in i bedömningen. Med andra ord och formellt sett, sökanden/hushållet får inte äga något av värde under den period man uppbär socialbidrag; det innebär att sökanden måste ge avkall på delar av sina civila rättigheter (här äganderätten), något som gäller även partnern. Detta leder till brist på likvärdighet mellan å ena sidan behövande och å andra sidan självförsörjande, som inte behöver inskränka på sin egendom så länge de inte hamnar i materiell nöd och därmed tvingas söka socialbidrag för att överleva. Det blir uppenbart att socialbidragstagaren försvagas i sin samhällsposition som likvärdig och jämställd samhällsmedborgare.

Den starkt varierande lokala tillämpningen av lagen innebär dessutom att vem som är berättigad till socialbidrag och hur denna sociala rättighet materialiseras varierar stort beroende på var i landet man bor. Ännu mer anmärkningsvärt är att även inom en och samma organisation kan rättigheten tillämpas på skilda sätt. Klienter med jämförbara biståndsbehov får inte samma beslut och de som får positiva besked får inte samma bistånd. Bedömningarna kan påverkas av kommunens ekonomi också: vid goda ekonomiska tider kan bedömningarna vara mer generösa men restriktiva under ekonomiskt ansträngda tider (Panican & Ulmestig 2016; Panican & Sunesson 2004).

Vi hävdar därför att den svenska välfärdsstaten aldrig har gjort upp med fattigvårdslogiken när det gäller fattigdomsbekämpningen. Ingen av de aspekter som har lyfts fram gällande Socialtjänstlagen är förenliga med likvärdighetsprincipen som den beskrivs av Marshall (1996) och som innebär att medborgarna skall åtnjuta samma rättigheter oavsett status, samhällsposition eller territoriell anknytning inom statens geografiska gränser. Marshall förklarar att: ”To have to bargain for a living wage in a society which accepts the living wage as a social right is as absurd as to have to haggle for a vote in a society which accepts the vote as a political right” (1996:40). Läsaren skulle kunna invända att Marshalls resonemang är antingen idealtypsmässiga eller har karaktären av ouppnåeliga ideal. Men den svenska välfärdsstaten har som uttalad ambition

3 Socialbidraget består av två delar: en riksnorm, ett lägsta belopp som är lika för alla i hela landet för inköp av exempelvis livsmedel, kläder, hygienartiklar och skor samt ekonomiskt stöd för bland annat kostnader för bostad. Boendekostnaden skall bedömas vara skäliga. Bedömningen av vad som är skälig boendekostnad skall utgå ifrån vad en låginkomsttagare på orten har råd att kosta på sig. Riksnormen kan kompletteras med ekonomiskt stöd för den som behöver hjälp för sin livsföring i övrigt för att tillförsäkra en skälig levnadsnivå. Vad som menas med livsföring i övrigt bestäms lokalt men det kan handla om bistånd till tandvård, läkarvård, möbler, vinterkläder eller glasögon.

att bryta mot fattigvårdens lokala prägel med hjälp av sociala rättigheter för de mest utsatta i samhället. När det gäller den sociala rättigheten till socialbidrag handlar det om en medborgerlig rättighet i legal mening, inte om löften från staten om stöd till de behövande eller om förhoppningar om hjälp från kommuner utifrån lokala villkor och med hänvisning till vad ekonomin medger. Som ovan nämnts: i lagens förarbeten förklaras att socialbidrag utgör en social rättighet.

Marshalls såväl som den svenska välfärdsstatens ambitioner om ett medborgarskap som ska kunna garantera likvärdighet i status väntar fortfarande på att bli förverkligade. I korthet betyder det att de fattiga i dagens Sverige inte erbjuds medborgerliga rättigheter utan kommunal fattigvård. Det finns inte så vitt vi vet några politiska ambitioner, oavsett ideologiförankring, att avlägsna fattigvårdslogiken från fattigvården. Men för att sociala rättigheter inte skall bli endast en politisk ambition, eller som vissa jurister benämner ”skenrättigheter” som kan förhandlas bort eller endast kan förverkligas då det anses vara möjligt, bör dessa rättigheter få samma legala dignitet som politiska och civila rättigheter och därmed förankras i likadana formella principer för att garantera likvärdighet, förutsebarhet och en formell rättstrygghet.

Slutdiskussion

Den tyske filosofen Friedrich Hegel (1770–1831) lär har sagt att av historien lär vi oss att vi inget lär av historien. Denna artikel bekräftar Hegels pessimism genom att visa att fattigdomsbekämpningen, trots likvärdighetsprincipen som underbygger det moderna medborgarskapet, fortsätter genomsyras av en och samma logik; det gäller även Sverige, med en välfärdsstat som internationellt ofta lyfts fram som ett föredöme just när det gäller sociala rättigheter och med ambitionen att stödja de fattiga på ett värdigt sätt.

Denna cementerade och reproducerade fattigvårdslogik kan åskådliggöras genom att använda Foucaults pendel som illustration. Pendeln, uppkallad efter den franske fysikern Léon Foucault (1819–1868), är fri att svänga i vertikalplan från en lång kabel under kupolen i Panthéon i Paris. Kabeln är fixerad i taket. Jorden roterar, vilket gör att omgivningen rör sig medurs runt pendeln. Fattigvårdslogiken kan förstås som den fasta punkten och motsvarar metaforiskt kabelns fästpunkt. Pendeln sammanfattar de månghundraåriga försöken att bekämpa fattigdom. Medan pendeln svänger fram och tillbaka mot samhällslivet och dess retorik, är den rotfast i fattigvårdslogiken; samhällslivet roterar medurs med pendeln.

Välfärdsstaten befinner sig i ett retoriskt läge där pendeln svänger i riktning mot stärkta medborgerliga rättigheter; retoriken och begreppsapparaten har ändrats men i praktiken kretsar fattigvården kring samma fasta punkt. Hjälp till de nödställda kläs i de sociala rättigheternas högtidliga språkbruk, medan praxis förstärker principer som motarbetar faktisk likvärdighet.

Precis som Pontus Fahlbeck har vi som ambition att ”söka bot, om bot står att vinna”. Genom upplysning om den reproducerade fattigvårdslogiken och dess rötter har vi visat på hur en ”kronisk sjukdom i känsla och vilja” att hjälpa fattiga på ett värdigt sätt löper genom historien fram till våra dagar. Det visar sig att inte heller den svenska välfärdsstaten har varit immun; den erbjuder inte fullt ut lösningar som kan bryta mot den gamla fattigvårdslogiken. Om en radikal bot överhuvudtaget står att vinna, för att använda Pontus Fahlbecks ord, får en oviss framtid utvisa. Än så länge är det inget som pekar på att pendeln kommer att ha en annan fästpunkt än just fattigvårdslogiken. Uppmuntrade av Pontus Fahlbecks uppmaning att kunskap kan hindra tidigare misstag, är det ändå vår förhoppning, trots Friedrich Hegels pessimism om människans oförmåga att lära sig av historien, att upplysning och etisk argumentation skall kunna ändra sakernas tillstånd – och därmed förskjuta pendelns upphängningspunkt.

Referenser

- Angelin, A., Johansson, H., Koch, M. & Panican, A., 2013. *The national arena for combating poverty. National report: Sweden*. Oldenburg: University of Oldenburg, Jean Monnet Centre for Europeanisation and Transnational Regulations, Institute for Social Sciences.
- Beijer, U., 1999. *Tiggeri – ett nygammalt fenomen*. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen, forsknings- och utvecklingsenheten.
- Blom, C., 1992. *Tiggare, tidstjuvar, lättingar och landstryckare*. Lund: Lund University Press.
- Crowther, M. A., 1983. *The Workhouse System 1834-1929. The History of an English Social Institution*. London: Methuen.
- Fahlbeck, P., 1918. *Strödda meddelanden*.
- Foucault, M., 2001a. *Övervakning och straff: fängelsets födelse*. Lund: Arkiv.
- Foucault, M., 2001b. *Vansinnets historia under den klassiska epoken*. Lund: Arkiv.
- Geremek, B., 1991. *Den europeiska fattigdomens betydelse*. Stockholm: Ordfronts förlag.
- Himmelfarb, G., 1985. *The idea of poverty – England in the early industrial age*. London: Faber.
- Johansson, H. & Panican, A., 2016. *Combating Poverty in Local Welfare Systems – active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johansson, H., 2001. *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, U., 1983. ”Fattigvård i Sverige under 1700-talet”, i Andersson m.fl., *Oppdaginga av fattigdomen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jütte, R., 1994. *Poverty and Deviance in Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kongl. May:ts til Swerige, 1642. *Ordning och Stadga/Huru Hållas Skal Medh Tiggare och Fattige*. Stockholm: Riksdagen.
- Lis, C. & Soly, H., 1982. *Fattigdom och kapitalism i det förindustriella Europa*. Göteborg: Röda Bokförlaget.

- Malmberg, S., 1983. "Spinn-, rasp- och tukthus", i Andersson m.fl., *Oppdaginga av fattigdomen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Montesino Parra, N., 2002. *Zigenarfrågan – Intervention och romantik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds uiversitet.
- Panican, A. & Sunesson, S., 2004. "Det skiftande värdet av rättigheter", i *Medborgare eller målsägare – sociala rättigheter och välfärdspolitiska dilemman*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Panican, A., Johansson, H., Koch, M. & Angelin, A., 2013. *The local arena for combating poverty. Malmö, Sweden*. Oldenburg: University of Oldenburg, Jean Monnet Centre for Europeanisation and Transnational Regulations, Institute for Social Sciences.
- Panican, A. & Ulmestig, R., 2016. "Social rights in the shadow of poor relief – social assistance in the universal Swedish welfare state", *Citizenship Studies*, Vol. 20 (3-4), s. 475-489.
- Plymoth, B., 2002. *Fostrande försörjning – Fattigvård filantropi och genus i fabriksstaden Norrköping 1872-1914*. Stockholm: Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Proposition 1979/80:1. *Regeringens proposition om socialtjänsten*. Stockholm.
- Proposition 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*. Stockholm.
- Proposition 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.* Stockholm.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.
- Simmel, G. & Jacobson, C., 1965. "The Poor", *Social Problems*,. Vol. 13 (2), s. 118-140.
- Skoglund, A-M., 1992. *Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829*. Stockholm: Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Sunesson, S., 2016. "Socialt arbete som internationellt forskningsområde", i Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Sune Sunesson & Marcus Knutagård (red.), *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Ulmestig, R., 2007. *På gränsen till fattigvård*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Unger, C., 1996. *Makten och fattigdomen*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wallentin, H., 1987. *Kring arbetslöshet och socialpolitik i Sverige sedan 1700-talet – rapport 1987:8*. Östersund: Högskolan i Östersund.
- Warnling-Nerep, W., 1995. *Kommuners lag- och domstoltrots – En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*. Stockholm: Juristförlaget.
- Westerhäll, L., 1996. "Rättigheter som grund för social trygghet", *Retfoerd* 19 (75), s. 30-34.
- Åman, A., 1976. *Om den offentliga vården*. Malmö: Liber Förlag.