

Lunds universitet

Kandidatuppsats i idé- och lärdomshistoria

ILHK02

Handledare: Henrik Brissman

Höstterminen 2020

”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.

Ida Roshagen

Abstract

This thesis analyses the view on philanthropic organizations as it is expressed in the new law of poor relief passed in 1918 and in the discussions and motivations that underlie the law, published in 1915. By using Thomas F. Gieryns concept boundary-work the thesis also analyses the different types of boundary-work that form part of the reform work of the law. The discussions that underlie the law take place in a turbulent time in Swedish history when questions regarding poverty, welfare and other social issues are widely debated. The analysis shows a view on philanthropic organizations working with poor relief where cooperation between public and private organizations is emphasized, as well as the content of the work rather the organization performing it. When problems regarding philanthropic organizations are discussed, older forms of charity are being criticized, not philanthropy. In the discussions underlying the law, a type of boundary-work is also taking place between the private and public sector, where the ways of thinking that characterize philanthropic organizations expand into the legislative area. This expansion is combined with monopolization, another type of boundary-work. Through a differentiation of public poor relief and the different groups of people receiving it, a kind of boundary work is also identified that aims to give up responsibilities and legitimacy to other institutions, rather than monopolizing or expanding them.

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

Innehåll

1. Inledning.....	1
1.1. Syfte och frågeställning.....	1
1.2. Disposition.....	2
1.3. Forskningsläge.....	3
1.4. Källmaterial.....	6
1.5. Centrala begrepp och avgränsningar.....	8
1.6. Teoretiskt perspektiv och metod.....	9
2. Vägörehetens roll i den offentliga fattigvården.....	13
2.1. ”Den sociala frågan” och den svenska fattigvården.....	13
2.1.1. Svensk fattigvårdslagstiftning.....	15
2.2. Privat välgörenhet och offentlig fattigvård.....	17
2.2.1. Samarbete framför allt.....	17
2.2.2. Samarbete med förhinder.....	19
2.2.3. Komplementära roller.....	21
2.2.4. När det offentliga ska ta över.....	25
2.2.5. Sammanfattande reflexioner.....	28
3. Början till en gränsdragning.....	29
3.1. Oklara gränser och den vetenskapliga filantropins expansion.....	30
3.2. Expansion och monopolisering.....	33
3.3. Differentiering som gränsdragningsarbete.....	35
3.4. Sammanfattande reflexioner.....	38
4. Sammanfattning och avslutande diskussion.....	39
Källförteckning.....	44

1. Inledning

Kring förra sekelskiftet debatteras det som kallas ”den sociala frågan” livligt. Industrialisering och urbanisering leder till en rad nya sociala problem i samhället, problem som verkar kräva en mer samlad lösning för att avhjälpas.¹ Och förslag på lösningar finns. Ett socialt fält är på väg att växa fram, och med detta en åtgärds politik baserad på grundsynen att det på ett systematiskt sätt går att komma tillrätta med fattigdom och andra sociala problem.²

Under 1900-talets första år är 1871 års fattigvårdsförordning fortfarande gällande. Lagen, som tillkommit efter 1860-talets nödår i Sverige, är restriktiv och krav ställs nu på en reformering av lagen. 1800-talets välgörenhetsorganisationer har under seklets slut utvecklats till att omfatta ett mer systematiskt och vetenskapligt synsätt och flera organisationer är pådrivande i arbetet för en reformerad fattigvårdslag. Samtidigt börjar ett nytt socialförsäkringssystem sakta ta form. 1915 publiceras fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande till ny fattigvårdslag och 1918 träder lagen i kraft, den lag som kommer att bli Sveriges sista fattigvårdslag. Lagstiftningskommitténs betänkande publiceras i en tid då ansvaret för fattigvården gradvis förflyttas från det privata till det offentliga och från kommunerna till staten. Förändringen drivs av och driver på en diskussion om hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan fattigvården, det framväxande socialförsäkringssystemet, individen och den privata välgörenheten.

1.1. Syfte och frågeställning

I en situation där fattigvårdslagstiftningen reformeras och där de första stegen tas mot ett mer allmänt socialförsäkringssystem undrar jag vilken roll som lämnas åt välgörenheten. Syftet med uppsatsen är därför att undersöka vilken syn på den privata välgörenheten som kommer till uttryck i det betänkande till ny fattigvårdslag som publiceras 1915. Uppsatsen syftar alltså till att undersöka vilken roll lagstiftarna tänker sig att välgörenheten ska spela i den nya fattigvården.

I frågan om välgörenhetens roll i förhållande till den offentliga fattigvården blir det dock också tydligt att den uppdelning mellan olika samhällssektorer vi idag till stor del tar för given, vid början av förra seklet inte var lika tydligt definierad. Det var helt enkelt inte självklart vad som var en renodlat kommunal, statlig eller privat verksamhet. Uppsatsen syftar därför också till att undersöka hur gränserna mellan de olika samhällssektorerna dras upp i den nya

¹ Staffan Förhammar, *Med känsla eller förnuft?: svensk debatt om filantropi 1870-1914* (Stockholm 2000), s. 51.

² Hans Swärd (red.), *Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år* (Malmö 2006).

fattigvårdslagstiftningen, efterhand som lagstiftningskommittén utreder och formulerar vilka ansvarsområden de respektive samhällssektorerna ska ha.

Uppsatsens frågeställningar är: Vilken syn på den privata välgörenhetens roll inom fattigvården kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslag? Vilka uppgifter eller ansvarsområden lämnas den privata välgörenheten i relation till vad den offentliga sektorn, staten eller kommunerna, ska ta ansvar för? Går det att identifiera ett gränsdragningsarbete mellan olika samhällssektorer i betänkandet? Hur ser detta gränsdragningsarbete i så fall ut?

1918 års fattigvårdslag och de diskussioner som förs i betänkandet till den nya lagen tillkommer i en brytningstid mellan den gamla fattigvården och det moderna socialförsäkringssystemet. Detta gör att de resonemang som förs i betänkandet, om välgörenhetens roll och om ansvarsfördelningen mellan olika samhällssektorer, framstår som särskilt intressanta. Resonemangen knyter också an till en aktuell diskussion om välfärd, hur denna ska se ut och bekostas och vems ansvar det är att tillhandahålla den. I den samtida debatten verkar dock utvecklingen gå i motsatt riktning jämfört med diskussionen kring förra sekelskiftet. Istället för att ansvaret för det vi idag kallar välfärd förflyttas från det privata till det offentliga, verkar ansvaret i allt högre utsträckning förflyttas från det offentliga till det privata. Samtidigt blir de gränser mellan samhällssektorerna som kring förra sekelskiftet var på väg att ritas upp idag återigen allt mindre tydliga. Oavsett riktning leder utvecklingen dock till diskussion och debatt. ”Den sociala frågan” är åter aktuell.

1.2. Disposition

Uppsatsen är indelad i fyra huvudkapitel. I det första kapitlet presenteras uppsatsens syften och frågeställningar, liksom den tidigare forskning som är relevant för dessa. Här presenteras också det källmaterial uppsatsen analyserar, de begrepp som är centrala för analysen, teoretiska perspektiv och uppsatsens metod. De två följande kapitlen utgör uppsatsens huvudkapitel. För att göra tydligt i vilket idéhistoriskt sammanhang källmaterialet tillkommit inleds denna del med ett bakgrundsavsnitt som ger en översiktlig bild av den sociala och politiska kontext i vilken diskussionerna förs. Därefter undersöks vilken syn på den privata välgörenheten som kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslagstiftning. Analysen är uppdelad i fyra avsnitt, baserade på en kategorisering av de resonemang som var återkommande i betänkandet. Utgångspunkten för analysen i kapitel två är en syn på den kommunala fattigvården och den privata välgörenheten som tillhörande två olika samhällssektorer. Under uppsatsarbetets gång väcktes dock frågor om det meningsfulla i att göra den här typen av uppdelning vid tidpunkten

för källmaterialets tillkomst. Det tredje kapitlet analyserar därför det gränsdragningsarbete mellan olika samhällssektorer och -institutioner som äger rum i och med de diskussioner som förs i betänkandet. Här är en kategorisering gjord baserad på de olika typer av gränsdragningsarbete som identifierats i betänkandet. Dessa analyseras i tre olika avsnitt med hjälp av uppsatsens teoretiska perspektiv. I uppsatsens fjärde och sista kapitel förs en sammanfattande diskussion om vilken syn på välgörenhet som framkommer i betänkandet och hur det gränsdragningsarbete ser ut som förs i diskussionerna.

1.3. Forskningsläge

I följande avsnitt presenteras en översikt över tidigare forskning om välgörenhet och om relationen mellan offentlig och privat sektor i det tidiga sociala arbetet, med tonvikt på decennierna kring förra sekelskiftet. Idéhistorikern Roger Qvarsell menar att forskning om det svenska socialförsäkringssystemet ofta förlagt startpunkten för den moderna socialpolitikens genombrott i Sverige till 1930-talet. Senare forskning har däremot förflyttat denna startpunkt bakåt i tiden och lägger större vikt vid händelser kring sekelskiftet 1900 och vid samspelet mellan välgörenhetsorganisationer och den offentliga socialpolitiken.³

I sin undersökning av svenska välgörenhetsorganisationer under åren 1870 till 1914 betonar historikern Staffan Förhammar just detta samspel mellan välgörenhet och socialpolitik. Förhammar beskriver en ny riktning inom välgörenheten, kallad den vetenskapliga filantropin, som är mindre beroende av religiösa hjälpmotiv och ställer högre krav på ändamålsenlig hjälp. Benämningen vetenskaplig filantropi hänger samman med ett mer allmänt ”förvetenskapligande” av synen på tillvaron, ett synsätt där samhällsliga förhållanden, i likhet naturvetenskapliga fenomen, ska kartläggas och klassificeras. På så sätt kan sociala problem åtgärdas baserat på väl underbyggda, rationella val. ”Hjälp till självhjälp” är denna nya filantropis ledord.⁴ Centralt för riktningen är samordning av de insatser som görs på välgörenhetens område, kunskap om de problem som ska lösas och långsiktighet i det sociala arbetet.⁵

Under den period Förhammar studerar, 1870–1914, menar han att en successiv förskjutning sker i debatten om var det huvudsakliga socialpolitiska ansvaret ska ligga, en förskjutning från

³ Roger Qvarsell, ”Försäkringstanken: fattigvård och folkförsäkring, 1906”, i Hans Swärd (red.), *Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år* (Malmö 2006), s. 249.

⁴ Förhammar, s. 46ff, Qvarsell, s. 251.

⁵ Förhammar, s. 176ff.

det enskilda till det allmänna.⁶ Förhammar menar att en av anledningarna till att även välgörenhetsorganisationerna betonar det allmännas ansvar är att det kring sekelskiftet 1900 blir allt mer uppenbart att de problem som följer på industrialisering och urbanisering kräver samlade lösningar och ett mer allmänt skyddsnät för medborgarna.⁷ Denna tolkning gör även idéhistorikern Kerstin Thörn. Hon menar att det hjälpbehov som fanns tycks ha framstått som övermäktigt för tidens välgörenhetsorganisationer, varför det inom dessa organisationer fanns en strävan efter ett större offentligt ansvarstagande.⁸

I en artikel om Barnavårdsbyrån i Solna beskriver Gena Weiner samarbetet mellan välgörenhetsorganisationer och myndigheter under det tidiga 1900-talet. Eftersom det sociala skyddsnätet är glest och den frivilliga hjälpverksamheten saknar samordning arbetar byrån för ett utökat samarbete mellan kommunala myndigheter och de välgörenhetsorganisationer som är aktiva på området. På så sätt menar Weiner att byråns arbete kan ses som en övergångsform mellan ett välgörenhetsarbete och ett modern socialt arbete, ett resultat hon menar stärker ett antagande som finns i historisk forskning, att ett antal av den tidiga välfärdens reformer har sin grund i lokala, privata initiativ.⁹

Weiner understryker att det är verksamheternas innehåll som står i fokus för de dåtida aktörerna. Välgörenhetsorganisationerna strävar efter att samarbeta med myndigheterna och det verkar inte finnas något ideologiskt egenvärde i just det frivilliga arbetet.¹⁰ I sin undersökning av 1800-talets föreningsliv, det så kallade associationsväsendet, menar även historikern Torkel Jansson att det i 1800-talets fattigvård var verksamhetens funktion snarare än utförare som var central. Han menar att dåtidens fattigvård för den nutida betraktaren framstår som en principlös sammanblandning av offentligt och privat och ifrågasätter därför det meningsfulla i att överhuvudtaget göra en uppdelning i allmänt eller enskilt driven verksamhet.¹¹ Samma slutsats drar historikern Mikael Sjögren. Han menar att gränsen mellan det privata och det offentliga

⁶ Förhammar, s. 161.

⁷ Förhammar, s. 51.

⁸ Kerstin Thörn, "Föreningen för Välgörenhetens Ordande och bostadsfrågan", i Marja Taussi Sjöberg & Tinne Vammen (red.), *På tröskeln till välfärden: välgörenhetsformer och arenor i Norden 1800–1930*, (Stockholm 1995), s. 150.

⁹ Gena Weiner, "Kampen mot vanvård: barnavårdsbyrån i Solna 1912–1951", i Marja Taussi Sjöberg & Tinne Vammen (red.), *På tröskeln till välfärden: välgörenhetsformer och arenor i Norden 1800–1930*, (Stockholm 1995), s. 197ff.

¹⁰ Weiner, s. 200.

¹¹ Torkel Jansson, *Adertonhundratalets associationer: forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1800–1870*, (Uppsala 1985), s. 104f.

kring förra sekelskiftet var mer flytande och sågs som en praktisk snarare än en ideologisk fråga.¹²

Den riktning inom välgörenheten som Förhammar kallar den vetenskapliga filantropin går i Sjögrens undersökning om den nya fattigvårdslagen 1918 istället under namnet liberala reformatorer. Sjögren beskriver hur de liberala reformatorerna, pådrivande i reformarbetet kring den nya fattigvårdslagen, vill utforma fattigvården till en folkuppfostrande institution.¹³ I likhet med Förhammar beskriver Sjögren välgörenhetsorganisationernas fokus på hjälp till självhjälp och att de nödställda åter ska bli självförsörjande. Sjögren lägger dock större vikt vid de moraliska aspekterna av välgörenhetsarbetet och menar att de liberala reformatorerna gör en klassificering av de fattiga i ”värdiga” och ”ovärdiga” för att hantera den balansgång det innebär att göra fattigvården på samma gång human och avskräckande.¹⁴

Att Sjögren lyfter fram just liberala reformatorer beror på att han menar att både socialdemokrater och konservativa lät fattigvården bli en liberal fråga. Socialdemokraterna såg fattigvården som en förnedrande hjälpform som borde avskaffas och de konservativa var reformovilliga.¹⁵ I den här analysen får Sjögren stöd av exempelvis Hans Swärd, som menar att fältet lämnades öppet för socialliberala filantroper under 1900-talets första år då Socialdemokraterna såg fattigvården som förlegad och de konservativa var ointresserade av frågan.¹⁶ Även Roger Qvarsell menar att devisen ”hjälp till självhjälp” passar väl in i en socialliberal ideologi. Den gör det möjligt att undanröja en del av det ekonomiska systemets avigsidor, samtidigt som man undviker att ifrågasätta systemet på ett mer grundläggande sätt.¹⁷

I likhet med Sjögren lägger även idéhistorikern Frans Lundgren fokus på de moraliserande aspekterna av fattigvårdsarbetet. I sin undersökning av cellfängelset, den uppsökande fattigvården och bildningscirkeln som reformerande program under 1840-talet beskrivs fattigvårdens strävan efter att moraliskt fostra den fattige. En del av Lundgrens undersökning handlar också om hur den uppsökande verksamheten ledde till att fattigvården i allt högre utsträckning blev ett kvinnligt verksamhetsområde.¹⁸ Lundgren ansluter sig på så sätt till de

¹² Mikael Sjögren, *Fattigvård och folkuppfostran: liberal fattigvårdspolitik 1903–1918* (Stockholm 1997), s. 170ff.

¹³ Sjögren, s. 11.

¹⁴ Sjögren, s. 159.

¹⁵ Sjögren, s. 10.

¹⁶ Hans Swärd, ”Fattigdom på dagordningen”, i Hans Swärd (red.), *Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år* (Malmö 2006), s. 31.

¹⁷ Qvarsell, s. 251.

¹⁸ Frans Lundgren, *Den isolerade medborgaren: liberalt styre och uppkomsten av det sociala vid 1800-talets mitt* (Hedemora 2003), s. 161ff.

forskningsperspektiv som handlar om det handlingsutrymme kvinnor gavs genom välgörenhetsarbete. Även om en mer ingående diskussion om kvinnors deltagande är frågor som ligger bortom den här uppsatsens syften kan kort nämnas Ulla Manns undersökning av Fredrika-Bremer-förbundet. Manns menar att fattigvård och välgörenhet i hög grad är kvinnliga frågor under tiden före den moderna socialpolitikens genombrott och att välgörenhetsarbete blir ett sätt för kvinnor att ta del av offentligheten. Samtidigt understryker hon att trots att ett visst samband finns mellan välgörenhetsarbete och kvinnoemancipationen bör detta samband inte ges överdriven betydelse.¹⁹

Den forskning som presenterats här behandlar frågor om välgörenhetens utveckling kring förra sekelskiftet och om dess relation till den offentliga sektorn. Forskningen betonar att det för de engagerade ofta fanns en strävan efter samarbete med myndigheterna, men frågan diskuteras inte från det omvända perspektivet, det vill säga hur man från offentligt håll såg på välgörenhetsarbetet. På så sätt kan den här uppsatsen bidra med ett nytt perspektiv i förhållande till den tidigare forskningen. En del av den forskning som bedrivits på området analyserar också ett källmaterial som delvis överlappar det källmaterial som ligger till grund för den här uppsatsen. Dock ligger tyngdpunkten i den tidigare forskningen på lagstiftningens moraliserande aspekter, snarare än vad denna innebär för relationen mellan offentlig och privat sektor. Genom att undersöka betänkandet till ny fattigvårdslag med denna relation i fokus kan den här uppsatsen öppna upp för nya frågor att ställa källmaterialet, frågor om en gränsdragning och en tänkt ansvarsfördelning mellan olika samhällssektorer.

1.4. Källmaterial

Det källmaterial som undersöks i uppsatsen är ett betänkande och lagförslag till ny fattigvårdslagstiftning publicerat 1915. Materialet omfattar över 1000 sidor och är uppdelat i fyra delar. Första delen består av förslag till ny fattigvårdslag samt lagförslag för ett antal med denna sammanhängande lagar, exempelvis lagen om mantalsskrivning och lagen gällande blindundervisning. I första delen finns också förslag till reglementen för de lokala fattigvårdsstyrelserna. Huvuddelen av denna första del består dock av motiveringar och diskussioner kring de lagförslag som läggs fram. Betänkandets andra del består av en historisk översikt över den svenska fattigvården och de svenska fattigvårdslagarna, från medeltiden fram till att 1871 års fattigvårdslag träder i kraft. Betänkandets tredje del består av en statistisk översikt över fattigvården i Sverige. Här presenteras uppgifter inhämtade från landets

¹⁹ Ulla Manns, *Den sanna frigörelsen: Fredrika-Bremer-förbundet 1884–1921* (Eslöv 1997), s. 46f.

fattigvårdsstyrelser gällande exempelvis hur många som omfattas av fattigvård, vilken typ av fattigvård som ges och hur situationen skiljer sig mellan de olika kommunerna och mellan stad och landsbygd. I den fjärde och sista delen återfinns slutligen en redogörelse för hur lagstiftningen ser ut på området i andra länder.²⁰

Bakom betänkandet står fattigvårdslagstiftningskommittén. Kommittén tillsätts 1907 av den dåvarande högerregeringen och består av sex ledamöter. Politiskt finns bland ledamöterna både representanter från socialliberaler engagerade i fattigvårdsfrågan och från konservativa riksdagsledamöter. Dock saknas representanter från arbetarbefolkningen liksom från läkarkåren och prästerskapet, yrkesgrupper som i högsta grad var engagerade i fattigvårdsfrågan. Kommittén får aldrig några tydliga direktiv och eftersom nya utredningsuppdrag tillkommer under arbetets gång drar arbetet ut på tiden. Först 1915 kan lagförslaget läggas fram.²¹

Ordförande för kommittén är Johan Widén. Han är vid tidpunkten även ordförande för Svenska fattigvårdsförbundet, en sammanslutning av fattigvårdsstyrelser, välgörenhetsföreningar och enskilda personer som arbetar för en reformering av fattigvården.²² Bland ledamöterna finns också Ebba Pauli, även hon frivilligt engagerad för en reformering av fattigvården.²³ Pauli är i likhet med Widén engagerad i Svenska fattigvårdsförbundet, men hon är även aktiv i Föreningen för Välgörenhetens Ordnande (FVO), en förening som arbetar för att samordna den spridda välgörenhetsverksamheten i samhället, samt i Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA) och dess fattigvårdskommitté, även denna en organisation som arbetar för att samordna föreningar som verkar för sociala reformer.²⁴ Även ledamoten Albin Lindblom är aktiv i CSA och i organisationens fattigvårdskommitté. I övrigt består lagstiftningskommittén av två konservativa riksdagsmän, Olof Björklund och Otto Magnusson, samt av häradshövdingen Jacob Linders. Fram till sin död 1910 deltog även kammarrättsrådet J O A Bodin.²⁵

²⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén, *Fattigvårdslagstiftningen D. 1-4* (Stockholm 1915)

²¹ Sjögren, s. 50f.

²² Se bland annat Weiner, s. 179 och Per Gunnar Edebalk, "Åldringarna och fattigvården i början av 1900-talet", i Hans Swärd (red.), *Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år* (Malmö 2006), s. 223.

²³ Sjögren, s. 29.

²⁴ För information om FVO se Thörn, s. 133ff. För information om CSA se Per Wisselgren, "CSA och det sociala kunskapsfältets gränser", i Hans Swärd (red.), *Ligga till last: fattigdom och utsatthet - socialpolitik och socialt arbete under 100 år* (Malmö 2006), s. 39.

²⁵ Sjögren, s. 50.

1.5. Centrala begrepp och avgränsningar

Centralt för analysen i den här uppsatsen är begreppet välgörenhet, ett begrepp som också används i källmaterialet. I tidigare forskning används dock både begreppet välgörenhet och begreppet filantropi. Historikern Marika Hedin konstaterar att vad som ska inkluderas i begreppet filantropi skiljer sig åt mellan olika studier, men att gemensamt för dessa är att man med begreppet avser verksamheter som är icke-statliga, icke-regionala och icke-kommunala.²⁶ En liknande, men något smalare definition gör Förhammar när han skiljer filantropi från övrig privat verksamhet genom att definiera begreppet som frivillig social hjälpverksamhet. Förhammar menar också att trots att vissa forskare velat betrakta filantropi och välgörenhet som två skilda verksamheter saknas belegg för att göra den här typen av åtskillnad, begreppen kan alltså användas synonymt. I sin studie använder Förhammar i huvudsak begreppet filantropi, med välgörenhet som ett alternativt begrepp.²⁷ I den här uppsatsen kommer jag, i likhet med Förhammar, att betrakta begreppen som synonyma. Eftersom välgörenhet är det begrepp som är vanligast förekommande i källmaterialet kommer jag dock att i huvudsak använda mig av detta, i enlighet med den definition Förhammar gör, som frivillig social hjälpverksamhet.

I analysen använder jag mig också av begreppet privat välgörenhet. För analysens syften är en diskussion om gränserna mellan privat och offentlig sektor central. Idag ses välgörenhets- eller frivilligbaserade organisationer i regel som tillhörande ideell sektor, men att lyfta in även denna aspekt i analysen skulle dels göra resonemanget alltför omfattande, dels skulle det med anledning av den oklara uppdelningen mellan sektorerna vid tidpunkten inte vara särskilt meningsfullt. Syftet med att sätta prefixet privat framför välgörenhet är alltså att betona att verksamheten är icke-offentlig för att på så sätt kunna diskutera privat välgörenhet i relation till offentlig fattigvård.

Eftersom begreppet välgörenhet används i både källmaterialet och i uppsatsens analys är det viktigt att betona att begreppets användning och laddning förändrats under de drygt hundra år som gått sedan betänkandets publicering. I Nordisk Familjebok från 1922 definieras välgörenhet som ”verksamhet som utövas för att hjälpa de ekonomiskt svagt ställda.” Här skiljer man också mellan offentlig och enskild välgörenhet, vilket innebär att även bistånd från stat och kommun kan kallas välgörenhet.²⁸ I Svensk Ordbok från 2009 definieras välgörenhet

²⁶ Marika Hedin, *Ett liberalt dilemma. Ernst Beckman, Emilia Broomé, G H von Koch och den sociala frågan 1880-1930* (Eslöv 2002), s. 24.

²⁷ Förhammar, s. 27.

²⁸ Bernard Meijer et.al. (red.), *Nordisk familjebok: konversationslexikon och realencyklopedi. Bd 33, Väderlek-Äänekoski* (Stockholm 1922), s. 83f.

istället som ”(materiella) välgärningar ofta i frivilligt organiserad form och till förmån för mindre lyckligt lottade människor.” När Svensk Ordbok ger exempel på hur begreppet kan användas ger man exemplet ”de arbetslösa ville ha rättvisa, inte välgörenhet.”²⁹ Utan att gå närmare in på orsakerna till den förändring begreppet genomgått är det här tillräckligt att konstatera att den negativa klang begreppet har i början av 2000-talet saknas kring förra sekelskiftet. Huruvida denna negativa klang idag är på väg att försvinna och möjligen ersättas med en begreppsanvändning mer lik den vi ser i betänkandet från 1915 är också en diskussion som kommer att behöva lämnas därhän.

Som nämns ovan består uppsatsens källmaterial av betänkandet till ny fattigvårdslag från 1915. Under uppsatsarbetets gång var även riksdagsdebatter och liknande politiska diskussioner om fattigvård påtänkta som ett komplement till det huvudsakliga källmaterialet. Även om ett kompletterande material hade kunnat tillföra en politisk dimension till ett i huvudsak konsensusbetonade betänkande var det på grund av betänkandets omfattning inte möjligt att undersöka ett ytterligare källmaterial inom ramarna för uppsatsarbetet.

För uppsatsens syften och frågeställningar är det framför allt den syn på välgörenhet som kommer till uttryck i betänkandet som är intressant, inte hur välgörenhetsarbetet sett ut i praktiken. Därför kommer det i uppsatsen inte att föras någon diskussion om hur den beskrivning av välgörenhet som ges i betänkandet eller de ansvarsområden välgörenheten tilldelas överensstämmer med det faktiska hjälparbete som bedrevs. En del av den tidigare forskningen om välgörenhet och fattigvård handlar också om de maktaspekter som är en del av detta arbete, om disciplinering och moral. Frågor om moral, makt och egenmakt är alla intressanta aspekter av det tidiga sociala arbetet, men dessa frågor tillhör inte uppsatsens huvudsyfte och en djupare diskussion om maktaspekter i välgörenhets- och gränsdragningsarbete kommer därför inte att föras.

1.6. Teoretiskt perspektiv och metod

Att undersöka hur man i betänkandet till ny fattigvårdslagstiftning ser på den privata välgörenhetens roll öppnar upp för nya frågor om en tänkt samhällelig ansvarsfördelning och om den gränsdragning mellan olika samhällssektorer som börjar ta form, gränser som idag framstår som tydligt definierade men som vid tidpunkten för källmaterialets tillkomst

²⁹ Svensk Ordbok (2009), <https://svenska.se/so/?id=60679&pz=7> (2020-12-20)

fortfarande var oklara och föremål för diskussion. För att besvara dessa frågor använder sig uppsatsen av en teori om gränsdragningsarbete.

Begreppet *boundary-work*, här översatt till gränsdragningsarbete, introduceras av sociologen Thomas F. Gieryn för att undersöka den särställning vetenskapen har i förhållande till andra intellektuella aktiviteter. Gieryn menar att tidigare vetenskapsteoretisk forskning inte i tillräckligt hög utsträckning frågat sig hur vetenskapen fått den auktoritet den har idag. Utgångspunkten för Gieryns teori är att den position vetenskapen har inte är permanent eller en gång för alla given, utan att den är resultatet av en social process där det Gieryn kallar det intellektuella ekosystemet gradvis differentierats. Detta sker genom ett kontinuerligt gränsdragningsarbete.³⁰

Gieryn presenterar tre typer av gränsdragningsarbete och illustrerar dessa med tre exempel. Den första typen handlar om hur gränsdragningsarbete fungerar när syftet är att expandera vetenskapens auktoritet till områden som domineras av andra professioner. Här lyfter Gieryn fram en debatt om vad som särskiljer vetenskap från religion och teknik i det senviktorianska England. Den andra typen handlar om gränsdragningsarbete i syfte att monopolisera vetenskaplighet hos vissa discipliner och på så sätt utestänga andra. Här lyfts frenologins resa från legitim vetenskap till pseudovetenskap fram som exempel, en debatt som kulminerade i det tidigare 1800-talets Skottland. Den sista typ av gränsdragningsarbete Gieryn presenterar lyfts fram i samband med en för honom samtida amerikansk debatt om vetenskap och nationell säkerhet. Här handlar det om gränsdragningsarbete i en situation där forskare lyckats ackumulera intellektuell auktoritet och omvandla denna till offentligt finansierade forskningsprogram. Gränsdragningsarbetet syftar då till att försvara vetenskapens yrkesmässiga självständighet i förhållande till stat och industri.³¹ Gieryn menar också att dessa tre typer av gränsdragningsarbete, expansion, monopolisering och skyddande av den egna autonomin, alla är aspekter av professionalisering.³²

I sin presentation av dessa historiska strider menar Gieryn att den argumentation som förs i samband med de olika gränsdragningsarbetena ofta är motsägelsefull. I den amerikanska debatten om vetenskap och nationell säkerhet kunde de forskare som argumenterade för vetenskapens självständighet gentemot stat och industri ömsom argumentera för att gränserna

³⁰ Thomas F. Gieryn, "Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists", *American Sociological Review*, vol. 48 (1983), s. 781ff.

³¹ Gieryn, s. 787ff.

³² Gieryn, s. 792.

gentemot andra discipliner borde brytas ner och ömsom för att de borde förstärkas. Denna motsägelsefullhet menar Gieryn beror på att argumentationen riktas åt olika håll. I den amerikanska debatten blev det för forskarna nödvändigt att förstärka vetenskapens gränser gentemot annan intellektuell aktivitet för att förhindra statlig inblandning, men samtidigt nödvändigt att bryta ner dessa gränser för att öka möjligheterna att få offentliga forskningsstöd. Gränsdragningsarbete kan på så sätt ses som en typ av retorisk stil. Det handlar om att lyfta fram vissa egenskaper i syfte att skapa en social gräns som särskiljer just denna aktivitet från andra intellektuella eller professionella aktiviteter.³³

Skillnaderna mellan de olika typer av gränsdragningsarbete Gieryn presenterar framstår inte alltid som helt tydliga. Hur skiljer sig exempelvis monopolisering på ett vetenskapligt område från en strävan efter att bibehålla autonomi på detta område? I Gieryns resonemang framstår också de tre typerna av gränsdragningsarbete som idealtyper.³⁴ Det är svårt att tänka sig att de skulle uppstå renodlat i verkligheten på det sätt som presenteras. Det verkar istället mer troligt att de uppträder blandade och omväxlande, mindre tydligt åtskilda från varandra. Det är exempelvis möjligt att tänka sig att man inom ett visst intellektuellt eller professionellt område vill utvidga detta gentemot andra rivaliserande professioner, och samtidigt behålla auktoritet inom det område man redan etablerat sig på.

Syftet med det begrepp Gieryn presenterar är att visa att det vi idag ser som vetenskapligt arbete är resultatet av ideologiska och sociala strider genom historien. Eftersom den här uppsatsen inte behandlar frågor om vetenskap eller vetenskaplighet kommer Gieryns begrepp att behöva modifieras och de resonemang som förs flyttas till en annan kontext. Här handlar det om gränsdragning mellan olika samhällssektorer snarare än vetenskapliga discipliner. Begreppet är alltså tänkt att fungera som ett verktyg för att analysera det gränsdragningsarbete som kommer till uttryck i källmaterialets diskussion om vilken samhällssektor eller -institution som ska ansvara för samhällets nödlidande. Med begreppets hjälp blir det också möjligt att undersöka hur ett praktiskt gränsdragningsarbete kan resultera i en differentiering av olika verksamheter inom ett givet område, där de olika verksamheterna successivt skiljs åt från varandra och får olika mål och metoder.

³³ Gieryn, s. 791f.

³⁴ Sociologen Max Weber introducerar begreppet idealtyp för att beskriva begrepp utformade för att fånga de grundläggande egenskaperna hos ett specifikt fenomen. Se exempelvis Max Webers, ”’Objectivity’ in Social Science” [1904], i Craig J. Calhoun (red.), *Classical Sociological Theory*, (Chichester 2012), s. 274f.

För att analysera källmaterialet kommer jag att använda mig av diskursanalys. När historikern Anna Nilsson Hammar beskriver vad en diskurs är lyfter hon fram ett perspektiv hon menar är vanligt inom historievetenskaperna. Diskurs beskrivs här som ett ”system där sociala, politiska och vetenskapliga positioner konstitueras och manifesteras.”³⁵ Marianne Winther Jørgensen och Louise Phillips menar i sin tur att till grund för begreppet diskurs ligger idén om att språket struktureras enligt olika mönster. Diskursanalys är analysen av dessa språkliga mönster.³⁶ Beskrivningen överensstämmer med den Michel Foucault gör av begreppet diskurs och av diskursanalys. Foucault menar att kunskap inte bara är en reflektion av verkligheten utan att diskursproduktionen i varje samhälle kontrolleras, väljs ut, organiseras och fördelas genom ett visst antal procedurer.³⁷ På så sätt kan diskursanalys sägas handla om att undersöka regelbundenheter i yttranden eller text.

Även om Foucault betonar diskursens materiella sida, han menar exempelvis att diskursen kan uppfattas som en skriven materiell verklighet, är diskursen för honom även intressant i och för sig själv.³⁸ I analysen av källmaterialet i den här uppsatsen är detta perspektiv relevant. Ett av uppsatsens syften är att undersöka synen på den privata välgörenheten så som den kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslag. Det centrala här är alltså inte att undersöka den verklighet som ligger bortom lagförslaget eller eventuella diskrepanser mellan den syn på välgörenhet som framkommer i källmaterialet och välgörenhetens faktiska funktion. Här möjliggör det diskursanalytiska perspektivet istället en analys av diskursen i sig själv.

För uppsatsens syften är diskursanalys också användbart eftersom metoden betonar att språket inte endast är en kanal för att kommunicera information om verkligheten utan att språket också genererar och konstituerar den sociala världen. Förändringar i diskursen indikerar sociala förändringar och diskursiva strider bidrar på så sätt till att både förändra och reproducera den sociala verkligheten.³⁹ I analysen av det gränsdragningsarbete som äger rum i och med lagstiftningsarbetet kan detta diskursanalytiska perspektiv belysa hur ett diskursivt gränsdragningsarbete också kan sägas vara ett faktiskt gränsdragningsarbete.

Konkret metodologiskt finns inga exakta förhållningsregler för diskursanalytisk metod. Nilsson Hammar presenterar dock ett antal riktlinjer. En av dessa handlar om att koda materialet genom

³⁵ Anna Nilsson Hammar, ”Diskursanalys”, i Martin Gustavsson & Yvonne Svanström (red.), *Metod: guide för historiska studier*, (Lund 2018), s. 134.

³⁶ Marianne Winther Jørgensen & Louise Phillips, *Discourse analysis as theory and method* (London 2002), s. 9.

³⁷ Michel Foucault, *Diskursens ordning: installationsföreläsning vid Collège de France den 2 december 1970* (Stockholm 1993), s. 7.

³⁸ Ibid.

³⁹ Winther Jørgensen & Phillips, s. 16.

att låta frågeställningarna klassificera textens innehåll, det vill säga markera de delar av texten som besvarar uppsatsens frågor. När källmaterialet klassificerats och texten analyseras går metoden ut på att leta efter mönster i språkanvändningen.⁴⁰ I analysen av källmaterialet har jag gått tillväga på det här sättet. I ett första skede klassificerades källmaterialet med hjälp av uppsatsens frågeställningar. Jag sökte efter diskussioner om välgörenhetens roll och delade därefter in de resonemang som diskuterade detta i olika kategorier utefter de roller man i betänkandet gav den privata välgörenheten. I läsningen blev det dock också tydligt att det inte gick att göra den enkla indelning i offentligt och privat som från början var analysens utgångspunkt. Detta gav upphov till de av uppsatsens frågeställningar som handlar om gränsdragningsarbete. I ett andra skede guidade alltså det empiriska materialet istället kategoriseringen och analysen till frågor om gränsdragning mellan olika samhällssektorer.

2. Välgörenhetens roll i den offentliga fattigvården

I det här kapitlet analyseras synen på den privata välgörenhetens roll inom fattigvården, så som den kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslag. Generellt är synen på välgörenhet positiv och det blir i betänkandet tydligt att begreppet saknar den negativa klang det senare fått. I de diskussioner som förs och i de förslag som presenteras finns heller inga löpande resonemang om meningsskiljaktigheter inom lagstiftningskommittén. Hänvisningar till de respektive ledamöternas politiska ståndpunkter saknas och de förslag som presenteras framstår som fattade av en enad kommitté med en gemensam åsikt. Grundläggande för en diskussion om hur fattigvården ska drivas och organiseras är också frågan om hur samhällets sociala problem ska lösas och vem som ska ha ansvar för de nödlidande. Kapitlet inleds därför med en översikt över den politiska och sociala kontext i vilken betänkandet publiceras, ett sammanhang som präglas av debatter och diskussioner sammanfattade under beteckningen ”den sociala frågan.”

2.1. ”Den sociala frågan” och den svenska fattigvården

Många av de genomgripande förändringar som sker i Sverige under 1900-talet har sin grund i processer som påbörjas under 1800-talet.⁴¹ Längre var Sverige ett av Europas fattigaste och minst tekniskt utvecklade länder. Kring år 1850 är 80% av befolkningen sysselsatta inom

⁴⁰ Nilsson Hammar, 146.

⁴¹ Stig Hadenius et. al. *Sveriges historia. Vad varje svensk bör veta* (Stockholm 1996), s. 344.

jordbruket och endast 10% bor i städerna.⁴² På 1860-talet kulminerar den pågående befolkningstillväxten på landsbygden, samtidigt är det missväxt i landet med hungersnöd som följd. Trots detta håller de svenska statsmakterna fast vid en traditionell anti-interventionistisk linje, en ovilja att genomdriva sociala reformer.⁴³ Från 1870-talet och framåt, men framför allt under 1890-talet, sker en genomgripande industriell utveckling i landet. På denna följer en urbanisering. År 1900 har den andel av befolkningen som arbetar inom jordbruket minskat till 50%.⁴⁴ Samtidigt leder en stigande arbetslöshet, låga löner och osäkra anställningsvillkor till en växande politisk och social oro.⁴⁵

Kring förra sekelskiftet diskuteras och debatteras det som kallas ”den sociala frågan.” Benämningen avser inte egentligen endast en fråga, utan fungerar som ett samlingsnamn för en rad olika diskussioner som äger rum från 1830-talet och in på 1900-talet, och som förs med särskild kraft kring sekelskiftet 1900. ”Den sociala frågan” kan alltså sägas handla om de olika missförhållanden och sociala problem som diskuteras i samband med att det moderna samhället växer fram.⁴⁶ Bland dessa olika ”frågor” finns exempelvis fattigvårdsfrågan, rösträttsfrågan, bostadsfrågan, kvinnofrågan och befolkningsfrågan.⁴⁷ Diskussionen påverkas också av framväxten av de nya vetenskaperna. Framför allt de nya samhällsvetenskapernas etablering och successiva professionalisering hänger nära samman med det politiska tänkandet vid tidpunkten.⁴⁸ Det blir med de nya vetenskapernas hjälp möjligt att förklara de sociala problemens ursprung på ett annat sätt än tidigare och vetenskaperna kan på så sätt ange en riktning för nya sociala reformer.⁴⁹

Kring sekelskiftet 1900 finns alltså ett ökat intresse för sociala reformer i den svenska politiska diskussionen. Nu utvecklas också i Sverige en mer renodlad social verksamhet. Även om den offentliga verksamheten på det sociala området fortfarande är begränsad är en mängd privata organisationer delaktiga i den socialpolitiska debatten.⁵⁰ Ett socialförsäkringssystem tar successivt form under 1900-talets första år. 1901 införs en olycksfallsförsäkring för olyckor i arbetet. 1910 träder lagen om sjukkassor ikraft.⁵¹ Från 1906 pågår den process som 1912

⁴² Hadenius et. al., s. 240.

⁴³ Per Wisselgren, *Samhällets kartläggare: Lorénska stiftelsen, den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830-1920* (Eslöv 2000), s. 36ff.

⁴⁴ Hadenius et. al., s. 238ff.

⁴⁵ Tommy Möller, *Svensk politisk historia: strid och samverkan under tvåhundra år* (Lund 2015), s. 68.

⁴⁶ Wisselgren, s. 47ff.

⁴⁷ Wisselgren, s. 14.

⁴⁸ Hedin, s. 47.

⁴⁹ Hedin, s. 222.

⁵⁰ Hedin, s. 18ff.

⁵¹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D 1, s. 8.

resulterar i Socialstyrelsens bildande, en samordnad administration som på ett mer planmässigt sätt kan hantera samhällets sociala problem. Året efter, 1913, fattar riksdagen beslut om folkpension.⁵² Pensionsreformens införande innebär i praktiken att välgörenhetsorganisationerna förlorar sitt tolkningsföretråde på det sociala området, en position de haft under ett antal decennier.⁵³ Nu intensifieras också rösträttsdebatten. Den arbetarklass som är på väg att växa fram är på grund av inkomst- och förmögenhetskrav politiskt marginaliserad fram till den allmänna rösträttens införande.⁵⁴ 1909–1911 genomförs den rösträttsreform som ger alla män över 24 år lika rösträtt till val i andra kammaren och 1918–1919 genomförs en andra rösträttsreform som även ger kvinnor rösträtt.⁵⁵

2.1.1. Svensk fattigvårdslagstiftning

Den svenska offentliga fattigvården regleras först genom en förordning 1847. Förordningen ger varje socken ansvar över de fattiga invånare som inte klarar sin egen försörjning. Detta ansvar preciseras sedan ytterligare när lagen reformeras 1853. Under 1860-talet blir fattigvården ett hett debatterat ämne, framför allt på grund av att utgifterna ökar under nödåren 1867–1868. Röster höjs då för att minska omfattningen av den obligatoriska fattigvården, den fattigvård som socknen eller staden är skyldiga att erbjuda. Istället vill man se en ökning av den frivilliga fattigvården, något som gör att kommunerna i högre utsträckning själva kan avgöra om de anser att det finns ett behov av fattigvård eller inte.⁵⁶

Sverige har kring förra sekelskiftet ungefär 2500 kommuner, varav många är små landsbygdskommuner. Dessa är påverkade av en stor inflyttning till städerna och många har en åldrande befolkning.⁵⁷ Den största gruppen som mottar fattigvård är också de äldre, vilket gör fattigvården till en stor utgiftspost för många små kommuner. Till följd av detta blir 1871 års fattigvårdslag mer restriktiv än sin föregångare. I lagen saknas besvär rätt, det vill säga rätt att överklaga beslut, för den fattige som blir nekad fattigvård och det saknas en effektiv statlig kontroll över fattigvården. Till följd av den mer restriktiva lagstiftningen tillsammans med de ökade möjligheterna för kommunerna att påverka fattigvårdens omfattning blir missförhållandena i många fall påtagliga.⁵⁸

⁵² Förhammar, s. 75ff.

⁵³ Förhammar, s. 198.

⁵⁴ Möller, s. 38ff.

⁵⁵ Tommy Möller. *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*. 2015, 63ff.

⁵⁶ Förhammar, s. 53f.

⁵⁷ Swärd, s. 34.

⁵⁸ Edebalk, s. 219f.

Den offentliga fattigvården utges huvudsakligen på tre olika sätt, två av dessa i form av öppen fattigvård, en i form av sluten fattigvård. Den första typen av öppen fattigvård är ”understöd i hemmet.” Det innebär att den som är i behov av hjälp bor kvar i sin egen bostad och får bidrag av fattigvårdsstyrelsen, antingen i form av ”naturaunderstöd”, det vill säga mat, kläder och andra förnödenheter, eller i form av kontanter. År 1907 var antalet personer som tog emot den här typen av fattigvård drygt 140 000. Den andra typen av öppen fattigvård är utackordering, det vill säga att den hjälpsökande inte bor i sin egen bostad utan i ett annat enskilt hem. 1907 var antalet utackorderade drygt 29 000 personer, de flesta av dessa barn.⁵⁹ Den tredje typen av fattigvård är anstaltsvård, vilket innebär att understödstagaren bor på en kommunal fattigvårdsanstalt, exempelvis fattighus eller barnhem. År 1907 bor drygt 50 000 personer på någon av de kommunala fattigvårdsanstalterna.⁶⁰ För att sätta dessa siffror i perspektiv kan nämnas att Sveriges befolkning 1907 uppgick till cirka 5,3 miljoner personer.⁶¹

1906 anordnas Kongressen för fattigvård och folkförsäkring i Stockholm. Initiativ till kongressen tas av föreningen Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA). Kongressen samlar nästan 1000 deltagare, inklusive representanter från riksdag, regering och kungahus, och syftar till att göra fattigdomsfrågan till en nationell angelägenhet. Samtidigt vill man att en reformerad fattigvård ska kombineras med en folkförsäkring, det vi idag kallar socialförsäkring, och talare på kongressen betonar vikten av samarbete mellan myndigheter och välgörenhetsorganisationer. Kongressen resulterar bland annat i bildandet av Svenska fattigvårdsförbundet, som arbetar både för att reformera 1871 års fattigvårdsförordning och för att implementera den nya lagen när denna träder i kraft 1918.⁶²

Lagstiftningskommitténs arbete med att reformera fattigvårdslagen påbörjas 1907. 1915 publiceras kommitténs betänkande och förslag till ny fattigvårdsförordning, men först 1918 går den nya lagen igenom. Att lagen träder i kraft elva år efter att arbetet påbörjats beror delvis på att trots att ”den sociala frågan” var aktuell var fattigvårdsfrågan inte politiskt prioriterad, särskilt inte eftersom första världskriget samtidigt pågick.⁶³ När den nya lagen slutligen antas den 14:e juli 1918 överensstämmer denna i stort sett med lagstiftningskommitténs förslag.

⁵⁹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 121ff.

⁶⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 136ff.

⁶¹ *Statistiska Centralbyrån*, “Befolkningsutveckling: födda, döda, in- och utvandring samt giftermål och skilsmässor 1749–2019” (2020), <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik-rikt/befolkningsutveckling-fodda-doda-in-och-utvandring-gifta-skilda/> (2020-12-21)

⁶² Swärd, s. 29ff.

⁶³ Sjögren, s. 53.

Bland de få ändringar riksdagen gör i förhållande till förslaget kan nämnas att man inför ett kommunalt pensionstillägg vilket inte räknas som fattigvård. Detta innebär att mottagaren inte blir återbetalningsskyldig såsom man blir för lämnad fattigvård.⁶⁴ Den nya lagen innebär ett förbud mot bortauktionering, liksom förbud mot så kallad rotegång eller omgång, ett system där den fattige går från gård till gård för att få mat och husrum. Nu införs även besvär rätt för den som blivit nekad fattigvård och en statlig fattigvårdsinspektör inrättas.⁶⁵

Det är alltså i detta socialt och politiskt turbulenta historiska sammanhang som lagstiftningskommitténs betänkande publiceras. Reformarbetet äger rum i en tid då fattigvården förvisso får stå tillbaka i debatten till fördel för övriga stora frågor, men där det samtidigt finns en vilja till sociala reformer. Nu diskuteras hur fattigdomen ska hanteras och bekämpas, något som inte minst diskussionerna under Kongressen för fattigvård och folkförsäkring visar. Här debatteras både fattigvårdens roll i förhållande till socialförsäkringen, och dess roll i förhållande till de privata välgörenhetsorganisationerna. Vem ska som ta hand om samhällets nödställda och hur detta ska göras framstår på så sätt som särskilt aktuella frågor.

2.2. Privat välgörenhet och offentlig fattigvård

I betänkandet till den nya fattigvårdslagen diskuterar lagstiftningskommittén vid ett flertal tillfällen vilken relation den offentliga fattigvården ska ha till välgörenhetsorganisationer och andra engagerade. Generellt är den syn på den privata välgörenheten som kommer till uttryck i betänkandet positiv. När välgörenhet diskuteras är det ofta i sammanhang där vikten av samarbete mellan fattigvård och välgörenhet betonas. Hur detta samarbete ska se ut beskrivs dock inte på ett enhetligt sätt. Ibland framstår det som att den privata välgörenheten ska komplettera fattigvården där denna inte räcker till, men i andra delar av källmaterialet verkar synen vara den omvända, det är istället fattigvården som ska komplettera välgörenheten. Slutligen återfinns också en diskussion som handlar om det potentiellt problematiska i samarbetet och om de situationer där det offentliga bör ta över verksamhet som bedrivs privat.

2.2.1. Samarbete framför allt

I en del av diskussionerna om den privata välgörenheten ger kommittén uttryck för en syn på denna som verkar premiera samarbete i alla lägen. I dessa delar av betänkandet målas en bild

⁶⁴ Edebalk, s. 226f.

⁶⁵ Svensk författningssamling 1918:422, Sveriges riksdag, *Lag om fattigvården den 14 juli 1918 med senare ändringar och därtill hörande lagar: fjärde upplagan*, s. 17ff.

upp av offentlig fattigvård och privat välgörenhet där de båda institutionerna, utan något inbördes konkurrensförhållande, arbetar mot samma mål. Ett exempel på detta är den del av betänkandet som presenterar förslag på så kallade normalreglementen, det vill säga förslag till regelverk för de olika fattigvårdsstyrelserna. I det reglemente som rekommenderas för ”kommuner i allmänhet” skriver kommittén att ”Fattigvårdsstyrelsen bör låta sig angeläget vara att uppehålla samarbete med föreningar eller enskilda, hvilka utöfva understödsverksamhet inom samhället.”⁶⁶ Här uppmanas alltså landets fattigvårdsstyrelser att samarbeta med både välgörenhetsorganisationer och enskilda personer som är engagerade inom fattigvården. Att man explicit uppmanar till samarbete i de lokala regelverken gör att frågan framstår som central för kommittén, samarbete är så viktigt att man menar att det bör finnas i reglementet för varje fattigvårdsstyrelse i landet.

Samarbete betonas även när kommittén resonerar kring de ekonomiska donationer som tillfaller välgörenhetsorganisationer engagerade inom fattigvårdsområdet. I en diskussion om förebyggande fattigvård beskriver kommittén att de olika fattigvårdsstyrelserna tidigare, och till viss del fortfarande, tar del av gåvor. Dock menar man att det blir allt vanligare att den här typen av gåvor istället tillfaller välgörenhetsorganisationer, samtidigt som dessa också allt oftare tar initiativ till olika typer av insamlingar. I detta ser lagstiftningskommittén dock inget problem utan menar istället att fattigvårdsarbetet gagnas av en sådan utveckling. Kommittén skriver att:

Numera tillfalla de donationer och penninginsamlingar, som göras för här ifrågavarande ändamål, oftare de skiftande frivilliga välgörenhetsinstitutioner, som uppvuxit, än den offentliga fattigvården [...] Gentemot en sådan utveckling af förhållandena torde icke heller vara något att erinra, då arbetet bland de nödställda såsom helhet betraktat endast kan vinna på att det enskilda intresset gör allt större insatser i detsamma.⁶⁷

I beskrivningen av välgörenhetens bidrag verkar här inte finnas något konkurrensförhållande mellan det offentliga och det privata, utan kommittén understryker istället vikten av de privata välgörenhetsorganisationernas bidrag till fattigvårdsarbetet. Här uttrycks inte heller någon kritik mot de privata organisationerna utan det som betonas är ett helhetsperspektiv på fattigvårdsarbetet. De båda institutionerna strävar mot samma mål och i likhet med det som framkommer i den tidigare forskningen verkar arbetets innehåll komma i första hand. Vem som utför arbetet är sekundärt.⁶⁸

⁶⁶ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 52.

⁶⁷ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 165.

⁶⁸ Sjögren 1997, Wiener 1995.

Samma resonemang återkommer när kommittén diskuterar de inkomster från kollekter som ofta tillfaller ”den välgörenhet, som utöfvas af de kyrkliga organen.” Kommittén menar att ”Indirekt komma äfven dessa den kommunala fattigvården till godo därigenom, att ett ej ringa antal fattiga, som eljest måst omhändertagas af denna, får hjälp från annat håll.”⁶⁹ De kollekter och andra gåvor som ges det kyrkliga och privata välgörenhetsarbetet gynnar alltså även den offentliga fattigvården eftersom de fattiga som annars hade sökt kommunal fattigvård nu inte behöver göra detta. Även här ger kommittén alltså uttryck för en syn på det offentliga och det privata där dessa framstår som två parallella institutioner snarare än två konkurrerande. Här lyfts fattigvårdsarbetet som helhet fram, där offentliga och kyrkliga såväl som privata institutioner arbetar mot samma mål. Det som gynnar den ena institutionen, gynnar också de andra.

2.2.2. Samarbete med förhinder

Trots den generellt sett positiva syn på samarbete som kommer till uttryck i betänkandet förs även diskussioner om potentiella problem i relationen mellan kommunal fattigvård och privat välgörenhet. Dessa diskussioner handlar om hur det offentliga ska hantera äldre, mindre effektiva typer av välgörenhet, och hur man ska hantera det faktum att den privata välgörenheten till stor del bygger på frivilligt engagemang.

Ett av de förslag som kommittén lägger fram i betänkandet är inrättandet av en statlig fattigvårdsinspektör. När inspektörens arbetsuppgifter preciseras skriver kommittén att:

Inspektören bör söka främja samarbete mellan den offentliga fattigvården och enskild välgörenhet samt verka för att den senare så ordnas, att fattigvårdens syften icke motverkas genom det enskilda välgörenhetsarbetet.⁷⁰

Här understryker man alltså först och främst vikten av samarbete med de välgörenhetsorganisationer som arbetar med fattigvård. Samtidigt framträder en annan aspekt av relationen mellan det offentliga och det privata, nämligen att den offentliga fattigvården i viss utsträckning också ska kontrollera välgörenheten. Kommittén menar att den statliga fattigvårdsinspektören, utöver att främja samarbete med de olika välgörenhetsorganisationerna, också ska arbeta för att välgörenhetsarbetet inte motverkar det kommunala fattigvårdsarbetet. Till skillnad från hur samarbetet framställs i andra delar av betänkandet är relationen i det här

⁶⁹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 174.

⁷⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 78.

avsnittet inte helt och hållet friktionsfri. Samarbete ska inte nödvändigtvis främjas i alla lägen, utan fattigvården ska även utöva viss kontroll över den privata välgörenheten.

Det som troligen avses med formuleringen ”att fattigvårdens syften icke motverkas” är den kritik mot en äldre typ av välgörenhet som präglar den riktning inom välgörenheten som kallas den vetenskapliga filantropin. Flera av lagstiftningskommitténs ledamöter är engagerade i välgörenhetsföreningar som kan sägas tillhöra denna riktning. Den syn på hjälp till självhjälp som är dominerande inom den vetenskapliga filantropin handlar om att ge ett understöd som hjälper den nödställda att återigen bli självförsörjande, istället för att ge en kravlös allmosa.⁷¹ En möjlig tolkning av kommitténs syn på välgörenhet i det här fallet är därför att man ställer sig mer kritisk till denna när det handlar om en äldre, mer barmhärtighetsinriktad typ av välgörenhet. Äldre tiders kravlösa givande ska istället kontrolleras och påverkas i en, enligt kommitténs och den vetenskapliga filantropins mening, mer rationell riktning.

Den generellt sett positiva syn kommittén ändå har på välgörenheten kommer dock till uttryck även vad gäller den kontroll som ska utövas över den privata verksamheten. I diskussionen tillägger kommittén nämligen att det arbete som de privata välgörenhetsorganisationerna utför inte kan ”underkastas kontroll på samma sätt eller i samma omfattning som fattigvården utan måste lämnas frihet att verka för sina syften.”⁷² Därför menar kommittén att kontrollen av den privata välgörenheten inte ska sträckas längre än vad som krävs på grund av dess samarbete med den kommunala fattigvården, men understryker att även i dessa fall bör fattigvårdsinspektören vara försiktig. Kommittén tillägger sedan, som för att lugna den som här ser en risk för en alltför ingående statlig kontroll över det privata arbetet, att den statliga inspektionen ”torde blifva så öfverhopad af göromål, att uppgifter vid sidan af den egentliga knappast torde medhinna.”⁷³ Utöver sitt arbete med att kontrollera den offentliga fattigvården kommer den statliga fattigvårdsinspektören alltså antagligen inte hinna med någon kontroll över den privata välgörenheten.

Att kommittén på det här sättet betonar att den statliga inspektionen ska vara försiktig i sin granskning berör ytterligare ett potentiellt problem i relationen mellan de offentliga och privata verksamheterna. När kommittén diskuterar frågan om fattigvårdsstyrelserna ska få lov att anställa tjänstemän eller ta hjälp av frivilliga i det uppsökande arbetet, och om lagstiftaren bör förespråka det ena eller det andra alternativet, diskuteras för- och nackdelar med de olika sätten

⁷¹ Förhammar, s. 135.

⁷² Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 222.

⁷³ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 223.

att organisera fattigvården på. Kommittén kommer fram till att om en fattigvårdsstyrelses ledamöter inte hinner med alla sina åtaganden bör de få lov att antingen anställda tjänstemän eller att engagera frivilliga. Här menar man dock att vilket alternativ de olika fattigvårdsstyrelserna väljer kommer att bero på hur stort intresset för fattigvård är i de respektive samhällena. Lagstiftningskommittén skriver att:

Hvilkendera utvägen som kan komma till användning, beror nämligen väsentligen på det intresse, samhällets invånare hafva för fattigvården, om man kan vänta sig, att detta är tillräckligt stort, så att de oafflönade krafterna äro villiga att underkasta sig arbetet och att fortsätta därmed.⁷⁴

Det går med andra ord bra att anlita frivilliga krafter, så länge man kan förvänta sig att intresset för arbetet är tillräckligt stort. Med frivilliga engagerade finns nämligen en risk att intresset minskar, vilket riskerar att leda till en alltför stor arbetsbörda för de återstående frivilliga, med resultatet att även dessa till slut kommer att tappa lusten.⁷⁵ Här framträder alltså ytterligare ett potentiellt problem i samarbetet mellan den offentliga fattigvården och den privata välgörenheten, nämligen den osäkerhet som skapas av att det privata engagemanget ofta är baserat på frivillighet. När intresset svalnar riskerar hjälpen att utebli.

De problem som i betänkandet lyfts fram vad gäller samarbetet mellan det offentliga och det privata handlar alltså dels om samarbete med och kontroll över välgörenhetsorganisationer som ägnar sig åt en äldre typ av välgörenhetsarbete och om de risker som finns med ett frivilligbaserat fattigvårdsarbete. Samtidigt framträder i betänkandet en syn på välgörenhetsarbete där detta framstår som eftersträvansvärt, det finns en vilja att samarbeta med den privata välgörenheten trots att denna kan vara mer osäker och mindre effektiv. Kommittén betonar därför att de privata organisationerna bör styras i en modern, mer rationell riktning och att den statliga fattigvårdsinspektionen bör vara försiktig i sin granskning. Den bild som i betänkandet målas upp av potentiella problem i samarbetet verkar alltså inte i första hand handla om någon kritik mot de privata organisationerna som sådana. Snarare handlar problemen om att behålla det frivilliga engagemanget och se till att välgörenhetsarbetet utformas på bästa sätt.

2.2.3. Komplementära roller

Vid ett flertal tillfällen i betänkandet betonar lagstiftningskommittén att fattigvården inte utgör och inte heller är tänkt att utgöra ett fullständigt skyddsnät för medborgarna. Den kommunala fattigvården ska finnas till när ingen annan hjälp finns att få, vilket innebär att både enskilda personer och välgörenhetsorganisationer på olika sätt är tänkta fungera som komplement när

⁷⁴ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 97.

⁷⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 97.

den offentliga fattigvården inte räcker till. I betänkandet förs dock också diskussioner där motsatt syn på den privata välgörenheten diskuteras, diskussioner där den kommunala fattigvården istället är tänkt att fungera som ett komplement till den privata.

Ett exempel på ett resonemang där välgörenheten är tänkt att fungera som ett komplement till den offentliga fattigvården finns i den del av betänkandet som redogör för reglerna kring att söka och meddela fattigvård. Här diskuterar kommittén hur fattigvården ska hantera situationer där en hjälpsökande är i så akut nöd att hjälp måste ges snabbare än vad den lokala fattigvårdsstyrelsen hinner fatta beslut om. Kommittén skriver att:

Hur fulländad fattigvårdsorganisationen än må vara, kunna dess organ ej alltid vara tillstådes och bringa hjälp. Vid ett inträffadt nödtillfälle i en ort, där fattigvårdsstyrelsen ej har någon representant, bjuder människokärleken den, som är närmast till hands, att lämna erforderlig hjälp.⁷⁶

Lagstiftningskommittén menar här att när fattigvårdsstyrelsen inte har möjlighet att ge hjälp i tid, exempelvis om den hjälpsökande bor på en ort där det inte finns någon lokal representant för fattigvårdsstyrelsen, så kommer istället enskilda personer eller organisationer att behöva lämna den hjälp som krävs. Det sätt på vilket kommittén formulerar sig får det också att framstå som att situationen inte i sig innebär något problem. Man konstaterar helt enkelt att den offentliga fattigvården inte alltid räcker till och man verkar vara förvissad om att där den offentliga fattigvården inte kan ge rätt hjälp i rätt tid, där kommer det enskilda att träda in. Här fungerar alltså enskilda personer som ett komplement till den offentliga fattigvården.

Det är dock inte bara enskilda personer utan även organisationer som i betänkandet är tänkta att komplettera den offentliga fattigvården. När kommittén diskuterar fattigvårdsstyrelsernas samarbete med "enskild välgörenhet" menar man att styrelserna kan ha stor hjälp av de olika välgörenhetsorganisationer som finns på vissa orter. Kommittén ser särskilda fördelar med samarbetet när välgörenheten är väl organiserad och skriver att:

Vid utfövande af sin verksamhet kan fattigvårdsstyrelsen [...] hafva väsentlig hjälp af ett samarbete med de välgörenhetsinstitutioner, som kunna finnas inom samhället. Särskildt i de kommuner, där denna verksamhet erhållit fastare organisation och arbetet ledes efter bestämda principer, kunna, om ett sådant samarbete genomföres, bestämda fördelar vara att förvänta och det icke blott i form af att antalet fattigvårdstagare nedgå och utgifter sparas för kommunen.⁷⁷

Här förespråkas alltså ett samarbete med privata välgörenhetsorganisationer på de orter där dessa finns. Kommittén menar också att det i samarbetet finns andra fördelar än de rent ekonomiska. Än mer betydelsefullt än de ekonomiska aspekterna är att de hjälpsökande som är

⁷⁶ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 114f.

⁷⁷ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 167.

”tillfälligtvis nödställda, som förut varit och senare hafva utsikt att ånyo bli själförsörjande” genom den privata välgörenheten kan få hjälp utan att den offentliga fattigvården behöver kopplas in. Kommittén menar nämligen att välgörenhetsorganisationer är bättre lämpade för att ge tillfällig hjälp än vad den kommunala fattigvården är, det är ”lämpligast, att sådana fall lämnas åt den enskilda välgörenheten.”⁷⁸ Man ger på så sätt uttryck för en syn på den privata välgörenheten där denna ska komplettera den offentliga fattigvården vad gäller de understödstagare som har ett mer tillfälligt behov av hjälp.

Den här typen av komplementär relation presenteras också som ett bättre alternativ än en annan typ av komplementär relation, nämligen att den offentliga fattigvården lämnar ”det för livsuppehållet oundgängligen nödvändiga” och att välgörenhetsorganisationerna bidrar med ”hvad som därutöfver kan vara önskvärdt och lämpligt att bevilja.”⁷⁹ Kommittén diskuterar här alltså två olika sätt på vilket den privata välgörenheten kan komplettera den offentliga fattigvården, och förespråkar tydligt det ena alternativet. Diskussionen om den här typen av komplementär relation mellan det offentliga och det privata överensstämmer också med den tidigare forskningen. Sjögren beskriver exempelvis hur man inom föreningen CSA tänkte sig att den offentliga fattigvården skulle ge stöd åt de som hade ett mer långsiktigt understödsbehov, medan välgörenhetsorganisationerna skulle stötta de personer som hade ett mer tillfälligt behov av hjälp.⁸⁰

I flera delar av kommitténs resonemang diskuteras alltså hur den privata välgörenheten på olika sätt kan och bör fungera som ett komplement till den offentliga fattigvården. I en del av de diskussioner som förs ger kommittén dock också uttryck för en syn på den privata välgörenheten där det istället framstår som att det offentliga ska komplettera det privata. Ett exempel på detta är när kommittén förtydligar vad som avses med det man kallar ”fattigvårdens subsidiära natur.” Trots att man föreslår en utökning av den obligatoriska fattigvården i jämförelse med 1871 års lag menar kommittén att fattigvården fortfarande ska ses som en sista utväg. Kommittén understryker att:

fattigvården ej har att ingripa, när behofvet i det föreliggande fallet verkligen fylles på annat sätt, detta må vara därigenom att enskild försörjningspliktigt sörjer därför eller att understöd utgår t. ex. från välgörenhetsförening.⁸¹

⁷⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 167.

⁷⁹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 168.

⁸⁰ Sjögren, s. 42.

⁸¹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D.1, s. 29.

Fattigvården ska alltså undvika att ingripa när den nödställda kan få hjälp på annat sätt. Denna hjälp kan exempelvis bestå i att en försörjningspliktig familjemedlem försörjer den nödställda eller att stödet kommer från den privata välgörenheten.⁸² Här framstår alltså fattigvården som ett komplement till den privata hjälpverksamheten, snarare än tvärtom. Den hjälpsökande ska i första hand söka sig till det enskilda, familjen eller välgörenheten. Där denna inte finns eller inte har möjlighet att ge det stöd som behövs kan den offentliga fattigvården komplettera det behov det privata inte kan fylla.

Ännu tydligare blir den offentliga fattigvårdens komplementära roll när kommittén beskriver fattigvårdens relation till den övriga understödsverksamhet som finns i samhället. Här menar kommittén att:

fattigvårdsmyndigheternas uppgift varit ägnad att fylla en lucka i understödsverksamheten. I den mån socialförsäkring, sjukvård, uppfostringsverksamhet och privat välgörenhet utvidga sina områden, blifva fattigvårdsmyndigheternas uppgifter härvidlag minskade.⁸³

Här beskrivs den offentliga fattigvården alltså som ett komplement till all övrig understödsverksamhet, fattigvården ska ”fylla en lucka” i den privata och statliga verksamhet som finns i samhället. I det här resonemanget likställs också socialförsäkringen med den privata välgörenheten. Oavsett om understödsverksamheten är statligt eller privat finansierad, så fungerar den offentliga fattigvården som ett komplement till denna, fattigvården ska ta vid där övrig verksamhet inte räcker till. Ett liknande resonemang återfinns också i betänkandets inledning där kommittén menar att det är den offentliga fattigvårdens uppgift ”att träda till, när helst och af vad orsak nöd uppstår och hjälp icke eljest är beredd, likasom då denna hjälp är otillräcklig.”⁸⁴ Kommittén verkar alltså tänka sig att det finns en mer eller mindre ordinarie hjälp- eller understödsverksamhet i samhället och där denna inte räcker till, där träder den kommunala fattigvården in. På så sätt fungerar den offentliga fattigvården här som ett komplement till både den privata välgörenheten och den statliga socialförsäkringen.

I en diskussion om vilka olika understödsformer som finns i samhället förklarar kommittén varför man anser att fattigvården ska ta vid först när alla andra alternativ uttömts. Kommittén menar att det i många samhällen finns diverse fonder som kan hjälpa olika kategorier av nödställda personer och att det

särskildt i städerna finnas välgörenhetsföreningar, hvilka gjort till sin uppgift att omhändertaga och hjälpa företrädesvis sådana behöfvande, om hvilka utsikt förefinnes att de [...] sedermera åter skola

⁸² Ibid.

⁸³ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 36.

⁸⁴ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 2.

kunna försörja sig själva. Rent psykologiskt sedt, är det af stor betydelse att i det längsta söka afhålla personer, som ej äro fullkomligt hjälplösa, från att anlita den allmänna understödsverksamheten. [...] Anlitandet af denna utväg tyder på, att vederbörande nödgats i viss mån uppgifva den egna kampen för lifsuppehållet.⁸⁵

Kommittén menar alltså att det för de personer som har möjlighet att åter bli självförsörjande är bättre att ta emot hjälp av den privata välgörenheten än av den offentliga fattigvården. Anledningen till detta är att man menar att de som en gång blivit understödstagare ofta förblir detta. Därför framstår det för kommittén som viktigt att försöka hindra människor som inte är ”fullkomligt hjälplösa” från att använda sig av den offentliga fattigvården.⁸⁶

Liksom i diskussionen om hur den privata välgörenheten ska komplettera den offentliga fattigvården delar kommittén i det här resonemanget upp de hjälpsökande i två grupper och ger den privata välgörenheten huvudansvaret för den ena gruppen och den offentliga fattigvården huvudansvaret för den andra. Man menar att det offentliga bör ansvara för personer med ett mer permanent hjälpbehov och det privata för personer med ett mer tillfälligt hjälpbehov.⁸⁷ På så sätt överensstämmer resonemanget med det som framkommer i den tidigare forskningen. Det resonemang kommittén för skiljer sig dock också delvis från denna. I tidigare forskning framstår nämligen uppdelningen mellan de två olika grupperna av hjälpsökande som en uppdelning mellan två jämnstora grupper. Det gör att den privata välgörenheten och den offentliga fattigvården framstår som två parallella institutioner som riktar sin verksamhet till två olika grupper av hjälpbehövande. I den diskussion som förs i den här delen av betänkandet är fattigvårdens roll istället mer komplementär, den offentliga fattigvården placeras i bakgrunden och ska bara användas när ingen annan hjälp står att få. Offentlig fattigvård och privat välgörenhet är inte två jämbördiga parter som på ett rationellt sätt delar upp de hjälpsökande mellan sig, utan den offentliga fattigvården framstår istället som ett komplement till all annan hjälpverksamhet, statlig såväl som privat.

2.2.4. När det offentliga ska ta över

Även om lagstiftningskommittén understryker välgörenhetens betydelse och betonar att den offentliga fattigvården endast ska komma till användning när ingen annan hjälp finns att få, finns i betänkandet även diskussioner som handlar om när det inte är önskvärt att den privata välgörenheten utvidgar sin verksamhet. Här förs istället resonemang som handlar om när det offentliga ska ta över verksamhet som tidigare drivits privat.

⁸⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 119.

⁸⁶ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 119.

⁸⁷ Sjögren, s. 42.

Betänkandets andra del består av en historisk översikt över den svenska fattigvårdens utveckling från medeltiden fram till 1871 års lag. Här förmedlas en bild av en successiv övergång från privat till offentligt driven verksamhet.⁸⁸ I denna översikt framstår senare tiders mer utvecklade offentliga fattigvård som ett bättre alternativ till den äldre välgörenhet som tidigare tagit hand om samhällets nödställda. Den äldre välgörenheten kritiseras framför allt av kommittén för att till stor del ha bestått i ett kravlöst givande. Liksom i ovan diskussion om samarbete med och kontroll över den privata välgörenheten är det inte det privata välgörenhetsarbetet i sig som får utstå kritik, utan sättet det är utformat på.

I betänkandet uttrycker kommittén också kritik mot den lag man arbetar för att reformera, 1871 års fattigvårdslag. Kommittén refererar i betänkandet till delar av de riksdagsdebatter som föregick införandet av lagen 1871. I utformandet av denna lag menar riksdagen bland annat att ett problem med fattigvården är att den i många fall är obligatorisk, vilket innebär att understödstagarna kan se stödet som en rättighet. Istället menar man att hjälpen ”måste hafva sin egentliga grund i frivillighet, medlidande och kristlig kärlek.”⁸⁹ Därför inskränker man den obligatoriska fattigvården till fördel för den frivilliga. I betänkandet 1915 beskriver lagstiftningskommittén dock denna utveckling som en tillbakagång för fattigvården. Kommittén menar att ”en dylik inskränkning i kommunernas åliggande att omhändertaga sina fattiga skulle hafva inneburit en tillbakagång i den kommunala fattigvårdens utveckling är uppenbart.”⁹⁰ I det här resonemanget framstår alltså inte den offentliga fattigvården längre som en sista utväg eller som ett komplement till all annan hjälpverksamhet i samhället. Att förlita sig på frivillighet och att därför begränsa den kommunala fattigvården ses här istället som ett steg tillbaka i utvecklingen.

Kritiken mot 1871 års mer begränsade lag uttrycks även i ett annat sammanhang. Den reformering av fattigvårdslagen kommittén utarbetar bygger till viss del på en motion väckt i riksdagen 1905. I denna menar motionären att den restriktiva formulering i lagen som säger att endast ”nödtorftig fattigvård” ska lämnas resulterar i att ”de till fattigunderstöd berättigade i många fall, för att kunna uppehålla sig, äfven nödgas påkalla den enskilda offervilligheten.”⁹¹ I den här motionen, som återges i betänkandet, framstår det alltså som negativt att behöva förlita sig på det privata för att få stöd och hjälp. Här förespråkas istället en utveckling av den obligatoriska delen av den kommunala fattigvården, en åsikt som även lagstiftningskommittén

⁸⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3.

⁸⁹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 91.

⁹⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 92f.

⁹¹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 126.

för fram.⁹² Istället för att framhålla privat fattigvårdsarbete som det första alternativet för att söka hjälp argumenterar man här för att människor inte ska behöva vara beroende av någon privat verksamhet, det ska gå att förlita sig på den offentliga fattigvården.

Ytterligare en diskussion i betänkandet som rör den offentliga fattigvårdens utvidgning är kommitténs diskussion om de så kallade enskilda fattigvårdssamhällena. Enligt lagen är det fattigvårdssamhället som är ansvarigt för att tillhandahålla fattigvård, och ett fattigvårdssamhälle är som regel en kommun. Dock finns vid betänkandets publicering fortfarande ett antal så kallade enskilda fattigvårdssamhällen, vilka regleras i 1871 års lag.⁹³ Dessa är knutna till stora arbetsplatser såsom fabriker, gruvor eller bruk, vilket innebär att arbetsgivaren är ansvarig för de anställdas försörjning vid sjukdom och pension. De enskilda fattigvårdssamhällena är alltså inte offentliga institutioner, men skiljer sig samtidigt från privata välgörenhetsorganisationer. I betänkandet lägger lagstiftningskommittén fram förslag om att de enskilda fattigvårdssamhällena ska avskaffas. Kommittén skriver att:

Principiellt taget synes det dock vara mindre lämpligt att lägga utöfvandet af den kommunen åliggande fattigvården i händerna på enskilda personer eller bolag. Det patriarkaliska förhållande, som förut rådde mellan arbetsgivare och arbetare [...] torde emellertid hafva rättfärdigat en dylik anordning. Då dessa förutsättningar numera mestadels försvunnit, torde det ej vara lämpligt att vidare tillåta bildandet af enskilda fattigvårdssamhällen [...].⁹⁴

Kommittén menar att trots att de enskilda fattigvårdssamhällena inte utgör någon betydande del av fattigvården och trots att få klagomål gjorts gällande denna fattigvård, så är det av principiella skäl olämpligt att behålla dem. De enskilda fattigvårdssamhällena beskrivs som otidsenliga, de bygger på en typ av relation mellan arbetsgivare och arbetstagare som inte längre finns i samhället.

Intressant i sammanhanget är att kommittén här av principiella skäl menar att det inte är lämpligt att låta enskilda personer ansvara för fattigvård, medan man i andra delar av betänkandet argumenterar för att den privata välgörenheten ska utgöra det första och helst enda alternativet för den hjälpsökande. Hur kommer det sig att man i det här fallet istället förespråkar en inskränkning av en typ av privat fattigvårdsverksamhet? En möjlig tolkning är att det, liksom vad gäller diskussionen i avsnittet om det potentiellt problematiska med vissa typer av välgörenhet, handlar om en uppfattning om de enskilda fattigvårdssamhällena som en föråldrad institution. Liksom i ovan diskussion om behovet av att kontrollera den privata välgörenheten

⁹² Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 29.

⁹³ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 60.

⁹⁴ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 67.

så att den inte motverkar fattigvårdens syften, kan kommitténs resonemang här tolkas som att man vill göra sig av med en äldre typ av understödsverksamhet, en verksamhet där den hjälpsökande är knuten till sin arbetsgivare. Det är alltså detta äldre, patriarkaliska förhållande kommittén vill motverka med den nya lagstiftningen. Diskussionen verkar alltså inte handla om vilken aktör som är mest lämpad att bedriva fattigvårdsverksamhet, utan om att föra fattigvården i en mer modern riktning. På så sätt blir det för lagstiftningskommittén möjligt att betona den privata välgörenhetens betydelse för fattigvården och samtidigt hävda att enskilda fattigvårdssamhällen bör avskaffas.

2.2.5. Sammanfattande reflexioner

Den privata välgörenhetens roll i den svenska fattigvården uttrycks i betänkandet på flera olika sätt. I vissa diskussioner betonas vikten av samarbete. Här ses fattigvårdsarbetet ur ett helhetsperspektiv och inget konkurrensförhållande verkar finnas mellan den offentliga fattigvården och de privata välgörenhetsorganisationerna. Snarare än vem som utför arbetet är det verksamhetens innehåll som är centralt, något som överensstämmer med tidigare forskning. I andra delar av betänkandet förs dock diskussioner om de potentiella problem som kan uppstå i detta samarbete. Dessa diskussioner handlar om hur den offentliga bör kontrollera välgörenheten så att denna inte ägnar sig åt en äldre typ av kravlöst givande och om det potentiellt problematiska i ett frivilligbaserat arbete. Här riktas alltså ingen egentlig kritik mot den privata välgörenheten i sig, istället är det en viss typ av välgörenhetsarbete som kritiseras.

I betänkandet beskrivs också den privata välgörenheten ömsom som ett komplement till den offentliga fattigvården, och ömsom beskrivs den offentliga fattigvården som ett komplement till den privata välgörenheten. I båda fallen argumenterar lagstiftningskommittén för att den privata verksamheten ska ha huvudansvaret för de tillfälligt nödställda och den offentliga fattigvården för de mer permanent nödställda, något som även detta överensstämmer med tidigare forskning. I jämförelse med tidigare forskning framstår dock den offentliga fattigvården i betänkandet mer som ett komplement till samhällets övriga understödsverksamhet än som en parallell, jämbördig institution. Slutligen förs i betänkandet också en diskussion om när den offentliga ska ta över privat verksamhet. Denna diskussion handlar om den obligatoriska fattigvårdens utbyggnad i förhållande till tidigare lagstiftning och om de så kallade enskilda fattigvårdssamhällena. Här argumenteras för ett offentligt övertagande av dessa, inte på grund av verksamhetens kvalitet, utan eftersom de representerar en äldre samhällsform och därför anses vara otidsenliga.

I den diskurs kring privat välgörenhet som framkommer i betänkandet beskrivs välgörenheten framför allt i positiva ordalag och fattigvårdsarbetets innehåll står i centrum snarare än dess utförare. Här finns ännu inga spår av den negativa klang begreppet välgörenhet senare ska komma att få. Det något motsägelsefulla sätt på vilket kommittén både beskriver den offentliga fattigvården som ett komplement till den privata välgörenheten, och samtidigt förespråkar en utbyggnad av den offentliga fattigvården, kan ses som en kritik mot äldre former av välgörenhet snarare än en kritik mot den privata välgörenheten som sådan. Det går på så sätt att i betänkandet identifiera en modernitets- eller rationalitetsdiskurs i diskussionerna kring fattigvården och den privata välgörenheten. Det centrala i diskussionerna är inte vem som utför fattigvårdsarbetet, utan att arbetet utförs på ett rationellt och effektivt sätt.

3. Början till en gränsdragning

När jag påbörjade arbetet med den här uppsatsen var jag främst intresserad av vilken syn på den privata välgörenheten som kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslagstiftning. Utefter det intresset formulerades uppsatsens första syfte och frågeställning. Efterhand som arbetet fortskred blev det dock tydligt att den ursprungliga frågeställningen i någon mån var felställd. Det framstod som allt mer problematiskt att ställa frågor som förutsätter att det offentliga och det privata är relativt självständiga samhällssektorer, distinkta och möjliga att skilja från varandra, till ett källmaterial publicerat i början av 1900-talet. Det verkade istället mer relevant att ställa frågor om i vilken mån det överhuvudtaget är meningsfullt att tala om en ansvarsfördelning mellan olika samhällssektorer vid tidpunkten, hur gränsdragningen mellan de olika sektorerna tagit form och om man i betänkandet kan identifiera ett sådant gränsdragningsarbete.

Idag kan vi i många sammanhang tydligt skilja mellan ideella föreningar, privata företag och offentliga verksamheter, men som den tidigare forskningen visat är detta under 1900-talets början inte lika självklart.⁹⁵ I likhet med den analys Gieryn gör av hur vetenskap kom att ses som en legitim intellektuell verksamhet kan även den process som ledde fram till mer distinkta samhällssektorer ses som ett resultat av ett historiskt gränsdragningsarbete och av historiska strider om legitimitet och tolkningsföreträde.

⁹⁵ Jansson 1985, Sjögren 1997.

3.1. Oklara gränser och den vetenskapliga filantropins expansion

I vissa av de diskussioner som förs i betänkandet blir det tydligt att det fortfarande råder en viss osäkerhet kring vilken typ av fattigvårdsverksamhet som egentligen ska kallas offentlig och vilken som ska kallas frivillig. Uppdelningen mellan de olika samhällssektorerna, det privata respektive offentliga, verkar inte vara helt självklar vid tidpunkten. Samtidigt är de tankegångar som präglar den riktning inom välgöreheten som kallas den vetenskapliga filantropin återkommande i lagstiftningskommitténs resonemang. Dessa diskussioner kan tolkas som början till ett gränsdragningsarbete mellan de olika samhällssektorerna, ett gränsdragningsarbete som tar sig uttryck i oklara gränser mellan de olika verksamheterna och i en expansion av den privata välgörehetens tankegångar in på lagstiftningsområdet.

Ett exempel på att gränsdragningen mellan de olika samhällssektorerna fortfarande är oklar vid tidpunkten för betänkandets tillkomst är den diskussion som handlar om i vilken utsträckning landets fattigvårdsstyrelser samarbetar med privata välgörehetsorganisationer. En del av det material som ligger till grund för lagstiftningskommitténs resonemang består av en enkätundersökning som skickats ut till landets fattigvårdsstyrelser. När resultatet av enkätundersökningen presenteras konstaterar kommittén att det inte bara är offentliga institutioner som arbetar med fattigvårdsfrågor, utan även en ”mångfald av enskilda institutioner och föreningar.” Eftersom kommittén vill undersöka hur detta arbete går till och hur omfattande det är har fattigvårdsstyrelserna tillfrågats

huruvida inom samhället finnes ordnad frivillig understödsverksamhet samt huruvida i så fall samarbete mellan denna understödsverksamhet och den offentliga fattigvården förekomme, samt huruvida detta samarbete vore regleradt.⁹⁶

Kommittén vill alltså veta i vilken utsträckning och hur landets fattigvårdsstyrelser samarbetar med privata välgörehetsorganisationer. De svar som inkommit verkar dock inte vara det man hoppats på. Kommittén skriver att:

De uppgifter, som med anledning häraf inlämnats af verderbörande fattigvårdsstyrelser, äro i regel mycket knapphändiga och af flera omständigheter att döma ganska ofullständiga. Sålunda synes i många fall ovisshet hafva rått rörande hvad som vore att i verkligheten anse såsom frivillig understödsverksamhet; svaren från olika fattigvårdssamhällen afspegla tydligt detta.⁹⁷

De svar man fått beskrivs här som ofullständiga. Dessutom verkar det hos landets fattigvårdsstyrelser råda osäkerhet kring vad som ska anses vara frivillig verksamhet. En möjlig tolkning av det här citatet är att gränserna mellan det privata och det offentliga, mellan

⁹⁶ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 156.

⁹⁷ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 156f.

välgörenhet och kommunal fattigvård, inte är tydligt definierade vid tidpunkten. Det blir då svårt för fattigvårdsstyrelserna att skilja sina olika samarbetspartners från varandra och att skilja ut den egna, offentliga verksamheten från den frivilliga verksamhet som de troligen i praktiken samarbetar med.

Kommittén är inte heller nöjd med de svar som inkommit. I betänkandet skriver man att ett flertal fattigvårdsstyrelser i redovisningen av vilka frivilliga föreningar man samarbetar med nämnt "sjukkassor" och "försäkringsverksamhet." Att räkna dessa verksamheter till "frivillig understödsverksamhet" menar kommittén är helt uteslutet.⁹⁸ Genom att underkänna den gränsdragning mellan olika samhällsinstitutioner som gjorts av fattigvårdsstyrelserna påbörjar kommittén på så sätt en egen gränsdragning mellan de olika verksamheterna. En sjukkasse är inte en detsamma som en frivillig förening. För att råda bot på den oklarhet som råder och för att rätta till den uppdelning man anser felaktig försöker kommittén i det här resonemanget skapa en tydligare distinktion mellan privat välgörenhet, baserad i huvudsak på frivilligt arbete, och offentlig fattigvård, finansierad med allmänna medel.

Utöver ett gränsdragningsarbete som handlar om att tydligare skilja olika verksamheter och samhällssektorer från varandra finns också exempel på en typ av gränsdragningsarbete som handlar om hur de tankar och synsätt som präglar den vetenskapliga filantropin återkommer i betänkandets diskussioner. I sin presentation av den vetenskapliga filantropin beskriver Förhammar denna riktning inom välgörenheten som är dominerande under decennierna kring sekelskiftet 1900, en riktning som betonar ändamålsenlig, rationell hjälp och som kritiserar äldre tiders mer kravlösa givande.⁹⁹ I lagstiftningskommittén finns också flera ledamöter som är engagerade i föreningar som kan räknas till den vetenskapliga filantropin.

En tankegång som är central inom riktningen och som återkommer i ett flertal resonemang i betänkandet är idén om hjälp till självhjälp.¹⁰⁰ I betänkandet heter det exempelvis att den hjälp som fattigvården ger i första hand syftar till att sätta den hjälpsökande i ett sådant läge att "han för framtiden kan försörja sig själv – *hjälp till självhjälp*" (betänkandets kursivering).¹⁰¹ På samma sätt resonerar kommittén när man argumenterar för att den regel om att givet bistånd bör betalas tillbaka, som funnits i tidigare lagstiftning, ska behållas. Här menar man att om fattigvården ska "vara hjälp till självhjälp, bör man icke eftergifva fordran på att

⁹⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 157.

⁹⁹ Förhammar 2000.

¹⁰⁰ Förhammar 2000, Sjögren 1997.

¹⁰¹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 117.

fattigunderstödet skall vara ett förskott” eller ett lån.¹⁰² Även i ett resonemang om vad välgörenheten kan bidra med till fattigvårdsarbetet argumenterar kommittén för att hjälp till självhjälp är det bästa sättet att utforma arbetet på. Kommittén menar att där privat välgörenhet finns bör denna nyttjas av de hjälpsökande ”enär man därmed torde hafva bäst utsikt att gifva hjälpen i en form, som främjar självhjälpen.”¹⁰³

Även andra av den vetenskapliga filantropins tankegångar återfinns i betänkandet, såsom idén om att fattigdomen, och därmed också fattigvården, genom ett systematiskt arbete ska avskaffas.¹⁰⁴ Så uppmanar exempelvis lagstiftningskommittén landets fattigvårdsstyrelser att satsa mer på det förebyggande fattigvårdsarbetet, eftersom ”fattigvården genom tjänliga åtgärder konsekvent arbetar på att så långt möjligt [...] göra sig själf öfverflödig.”¹⁰⁵ Detsamma gäller tanken om den personliga, individuellt utformade hjälpen.¹⁰⁶ När kommittén diskuterar ett eventuellt förstatligande av fattigvården argumenterar man för att fattigvården endast i viss grad bör centraliseras. För att kunna bedrivas med framgång bör fattigvårdsarbetet nämligen ”så mycket som möjligt individualiseras och göras personligt” och ”utföras genom myndigheter och personer, som med de fattiga stå i en närmare beröring än som kan åstadkommas genom statens egna organ.”¹⁰⁷

Att idén om hjälp till självhjälp och andra centrala tankegångar hos den vetenskapliga filantropin är återkommande i betänkandet menar jag kan tolkas som att ett gränsdragningsarbete äger rum i och med lagstiftningsarbetet, av den typ Gieryn kallar expansion.¹⁰⁸ Att den vetenskapliga filantropins företrädare är så väl representerade i lagstiftningskommittén och att den vetenskapliga filantropins tankegångar som ett resultat av detta blir en del av lagstiftningsarbetet blir ett sätt att expandera det egna verksamhetsområdet. Samtidigt som gränserna dras upp mellan de olika verksamheterna kan den vetenskapliga filantropins tankegångar flytta in på den offentliga fattigvårdens område. Lagstiftningsarbetet kan här ses som en arena för diskursiva strider där den diskurs som präglar den vetenskapliga filantropin får möjlighet att expandera inom fattigvården. Detta är särskilt intressant med tanke på det sammanhang i vilket betänkandet publiceras. I en tid då det sociala skydds nätet gradvis utökas och gränserna fortfarande är oklara mellan de olika samhällssektorerna framstår det som

¹⁰² Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 358.

¹⁰³ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 120.

¹⁰⁴ Förhammar, s. 158.

¹⁰⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 167.

¹⁰⁶ Förhammar, s. 130, Sjögren, s. 30.

¹⁰⁷ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 54.

¹⁰⁸ Gieryn, s. 791.

särskilt relevant för den vetenskapliga filantropin att expandera sitt verksamhetsområde till att även omfatta den offentliga fattigvården. På så sätt kan denna riktning inom den privata välgörenheten bibehålla sin legitimitet och sitt tolkningsföreträde i fattigvårdsfrågan.

I en del av den tidigare forskningen betraktas den vetenskapliga filantropin som en övergångsform mellan en äldre typ av välgörenhet och det moderna sociala arbetet.¹⁰⁹ Med hjälp av idéer om gränsdragningsarbete och expansion av den egna legitimiteten kan en alternativ tolkning göras av den vetenskapliga filantropins roll. Ur det här perspektivet blir riktningen inte enbart ett kort mellansteg mellan två olika system eller en föregångare till det som komma skall, utan riktningen framstår här som bestående av aktiva aktörer som försvarar och utvidgar sin position inom fattigvårdsområdet i ett sammanhang där den offentliga fattigvården och det allmänna skyddsnätet är i förändring.

3.2. Expansion och monopolisering

Utöver den typ av gränsdragningsarbete Gieryn kallar expansion förs i betänkandet också resonemang som kan tolkas i relation till en annan typ av gränsdragningsarbete, monopolisering. I diskussionerna är dessa två typer av gränsdragningsarbete dock inte alltid helt lätta att skilja åt.

Som diskuteras i ovan avsnitt menar lagstiftningskommittén att de svar som inkommit från den enkätundersökning man skickat ut till landets fattigvårdsstyrelser är ofullständiga när det kommer till frågan om i vilken utsträckning fattigvårdsstyrelserna samarbetar med privat välgörenhet. Inte heller har fattigvårdsstyrelserna på ett vettigt sätt lyckats reda ut skillnaden mellan den egna, offentliga verksamheten och de privata organisationer som troligen i flera fall är en del av arbetet. Kommittén menar nämligen att ”den ordande understödsverksamheten har långt större proportioner och är af större betydelse, än de här meddelade uppgifterna utvisa eller ens antyda.”¹¹⁰ Därför tar kommittén själva på sig att komplettera fattigvårdsstyrelsernas bristande uppgifter och presenterar de organisationer vars arbete man menar är av stor betydelse för det offentliga fattigvårdsarbetet. De organisationer som lyfts fram är dock inte i första hand välgörenhetsorganisationer som arbetar med fattigvårdsfrågor, utan organisationer som har en mer samordnande roll. Kommittén skriver att:

Af ännu större betydelse för det kommunala fattigvårdsarbetet än de nu nämnda föreningarna torde emellertid de institutioner vara, hvilka icke blott på ofvan beskrifvet eller liknade sätt utöfva en öppen fattigvård, utan hvilka vid sidan häraf erbjuda sig som mellanhand mellan öfriga filantropiska

¹⁰⁹ Förhammar 2000, Wiener 1995.

¹¹⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 158f.

institutioner inom samhället samt välgörande privatpersoner å den ena sidan och den legala fattigvården å den andra.¹¹¹

De organisationer som kommittén vill lyfta fram som särskilt betydelsefulla är alltså de som fungerar som en länk mellan den offentliga fattigvården och den privata välgörenheten. Som exempel nämns här en organisation som flera av kommittémedlemmarna är engagerade i, Föreningen för Välgörenhetens ordnande, FVO.¹¹²

Det sätt på vilket kommittén här vill lyfta fram de insatser som görs från privat håll och när svaren uteblir själva presenterar de mest betydelsefulla verksamheterna, kan tolkas som en typ av gränsdragningsarbete, ett sätt att expandera det egna verksamhetsområdet. De ledamöter som är engagerade i FVO företräder en verksamhet som är väl etablerad inom det privata fattigvårdsarbetet. Att i betänkandet belysa den stora insats den privata välgörenheten gör kan ses som ett sätt att lyfta in detta arbete på den legala arenan. På så sätt kan den legitimitet välgörenhetsorganisationerna har inom den privata fattigvården genom lagstiftningsarbetet expandera till den offentliga fattigvården.

Intressant i sammanhanget är också att kommittén inte bara väljer att betona den privata välgörenhetens bidrag till fattigvården, utan särskilt lyfter fram den samordnande verksamheten. Här görs en tydlig åtskillnad mellan den offentliga fattigvården, eller den ”legala fattigvården” som den kallas, och den privata välgörenheten, det vill säga ”filantropiska institutioner” och ”välgörande privatpersoner.”¹¹³ Samtidigt verkar föreningen FVO inte räknas in i någon av dessa kategorier. I egenskap av fattigvårdens samordnare intar de en mellanställning mellan det privata och det offentliga, en ställning som kommittén samtidigt lyfter fram som särskilt betydelsefull. I tolkningen av den roll kommittén ger FVO är det självklart viktigt att hålla i minnet att flera av kommitténs ledamöter var aktiva i denna och liknande organisationer. Det intressanta är dock den kategorisering man gör av föreningen som ”icke-privat” och ”icke-offentlig”, men samtidigt särskilt betydelsefull.

Att särskilja FVO och likande organisationer från andra privata välgörenhetsorganisationer kan tolkas som ett sätt att närma sig det offentliga genom att utnyttja den monopolställning man har på den privata fattigvårdens område. I ett första skede kategoriseras organisationen som ”icke-offentlig” genom att den presenteras i ett sammanhang där privata välgörenhetsorganisationers betydelse lyfts fram. Detta kan ses som ett sätt att förstärka organisationens legitimitet inom

¹¹¹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 161.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 3, s. 161.

den privata fattigvården. I ett andra skede övergår kommittén till att också kategorisera organisationen som ”icke-privat”, genom att förklara att de samordnade verksamheterna skiljer sig från andra välgörenhetsorganisationer. På så sätt kan man förflytta den legitimitet som först etablerats inom den privata fattigvården till det offentliga området. De samordnade verksamheterna beskrivs på så sätt som skilda från övriga välgörenhetsorganisationer, men samtidigt särskilt betydelsefulla.

I den oklara gränsdragning som råder mellan de olika sektorerna bidrar kategoriseringen av de samordnade privata verksamheterna som varken offentliga eller privata till att samtidigt etablera en monopolställning inom ett område, och att använda denna ställning till att expandera sin legitimitet till ytterligare områden. Här går det alltså att göra en koppling mellan två av de gränsdragningstyper Gieryn presenterar. Att monopolisera sin legitimitet eller ställning på ett område, i det här fallet det privata fattigvårdsområdet, kan fungera som en strategi för att expandera till ett annat område, i det här fallet den offentliga fattigvårdens område.

3.3. Differentiering som gränsdragningsarbete

Den beskrivning Gieryn gör av gränsdragningsarbete handlar i huvudsak om att dra upp gränser mellan olika verksamhetsområden och discipliner i syfte att utvidga eller bibehålla legitimiteten för den egna verksamheten. I betänkandet finns dock också exempel på vad som verkar vara en typ av gränsdragningsarbete som inte diskuteras av Gieryn. Diskussioner förs som, istället för att försvara verksamheten inom det egna området, verkar syfta till att lämna uppgifter ifrån sig till andra institutioner, det vill säga i praktiken minska det egna verksamhetsområdet. I lagstiftningskommitténs resonemang tar sig den här typen av gränsdragningsarbete uttryck i diskussioner om hur man bör kategorisera och dra upp gränser mellan fattigvårdens olika delar och mellan de grupper som tar del av den offentliga fattigvården.

En del av betänkandet består av diskussioner om och förslag på vilka delar av fattigvården kommunerna bör lämna ifrån sig och som istället ska drivas av antingen landstingen eller staten. Till grund för den här diskussionen ligger ett resonemang om de problem som är förknippade med den slutna kommunala fattigvården. I betänkandet beskriver kommittén hur de kommunala fattigvårdsanstalterna fungerar. Man menar att inom dessa anstalter bor och vårdas olika grupper av understödstagare med helt olika behov. Kommittén skriver att på de kommunala fattigvårdsanstalterna

sammanförs ofta, utan någon effektiv åtskillnad från hvarandra, ålderstigna, som behöfva vård, med kroppsligt och andligt sjuka, ej sällan sådana, som genom arten af sin sjukdom verka högst störande för kamraterna; vidare åt dryckenskap hemfallna individer, som måste omhändertagas,

husvilla arbetslösa och själsligt undermåliga, som för kortare eller längre tid måste beredas arbete [...].¹¹⁴

Här beskrivs det problematiska med att fattigvården fungerat som en allmän, odifferentierad hjälpform, en hjälpform där samma typ av hjälp eller vård erbjuds oavsett av vilken anledning en person inte kan försörja sig själv. Kommittén menar också att den vård och behandling som ges på ”de nu befintliga anstalterna, i all synnerhet på landsbygden och i de mindre städerna, [lämna] mycket öfrigt att önska.”¹¹⁵ Orsaken till detta, menar man, är sammanblandningen av olika grupper med olika behov, i kombination med kommunernas ofta ansträngda ekonomiska situation.

I det här resonemanget lyfts avigsidorna med den egna verksamheten fram. Det kommittén efterfrågar för att lösa den kommunala fattigvårdens problemen är en ökad differentiering, en tydligare gränsdragning mellan de olika grupper som får vård och bistånd från fattigvården. I förlängningen efterfrågas också en tydligare gränsdragning vad gäller vem som ska ha ansvar för de olika grupperna av understödstagare. Kommittén föreslår därför att det statliga och regionala anstaltsväsendet byggs ut och, som ett resultat av detta, att ansvaret för vissa grupper flyttas över till landsting och stat. Man konstaterar att ”En klassifikation inom anstaltsväsendet [...] är nödvändig.”¹¹⁶ Diskussionerna om anstaltsväsendets utbyggnad utgör en betydande del av kommitténs resonemang och i betänkandet görs en ingående kategorisering av de olika grupper av understödstagare som kommittén menar lämpar sig för anstaltsvård och som därför ska lämna det kommunala ansvarsområdet. Det handlar om personer som benämns som sinnessjuka eller abnorma, liksom de som kallas sinnesslöa, fallandesjuka, kroniskt sjuka, tuberkulösa, vanföra, blinda och dövstumma.¹¹⁷ Genom att skilja ut dessa grupper från varandra, liksom från den tidigare odifferentierade ”massan” av hjälpsökande, och flytta ansvaret för dem till regionala och statliga anstalter menar kommittén att kommunerna kan befrias ”från nödvändigheten att bestå de abnorma en dyr, men ändock ofta nog otillfredsställande vård i hemmen eller på fattigvårdsanstalterna.”¹¹⁸

¹¹⁴ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 156.

¹¹⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 156.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 2, s. 188ff.

Här återges en benämning av olika grupper av understödstagare som i hög grad förändrats sedan betänkandet publicerades. Utan att göra anspråk på en exakt översättning av dessa kategorier till dagens termer kan en kort, övergripande förklaring av vad som här avses vara på sin plats. Med sinnesslöa och sinnessjuka avses troligen det vi idag skulle kalla personer med intellektuell funktionsnedsättning och psykisk sjukdom. Fallandesjuka är en äldre benämning för epilepsi. Till gruppen vanföra hör troligen människor med någon typ av fysisk funktionsnedsättning. Vad gäller dövstumma är detta en benämning på döva eller personer med hörselnedsättning före teckenspråkets utbredning.

¹¹⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 2, s. 189.

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

En del av det resonemang Gieryn för handlar om att de olika typerna av gränsdragningsarbete alla kan ses som aspekter av en professionalisering.¹¹⁹ På så sätt överensstämmer det resonemang som här förs av lagstiftningskommittén med Gieryns teori. Den kategorisering kommittén diskuterar och de förslag man lägger fram gällande en utbyggnad av anstaltsväsendet kan ses som en typ av professionalisering av den offentliga fattigvården, där vården blir allt mer specialiserad. Däremot finns hos Gieryn inte någon diskussion om att lämna ifrån sig ansvarsområden. Här verkar alltså det gränsdragningsarbete som äger rum i betänkandet skilja sig från de typer Gieryn presenterar. Även om gränsdragningen alltså kan tolkas som en professionalisering av fattigvården finns här varken resonemang om att expandera, monopolisera eller försvara självständigheten inom det egna verksamhetsområdet.

I vissa delar av betänkandet verkar lagstiftningskommittén dock argumentera emot den differentiering och specialisering man annars förespråkar. Trots det ingående resonemanget om ett ökat ansvar för stat och landsting menar kommittén samtidigt att denna utveckling riskerar att leda till att den offentliga fattigvården blir splittrad. De skriver att:

Härvid bör likväl ihågkommas, att den allmänna understödsverksamheten löper en viss fara att splittras genom att i större utsträckning uppdragas åt särskilda organ. Understundom har vid bedömande af hithörande frågor alltför liten hänsyn tagits till de särskilda förutsättningar, den

¹¹⁹ Gieryn, s. 792.

offentliga fattigvården äger, då det gäller att bedöma föreliggande behov af understöd och lämna den bäst afpassade hjälpen.¹²⁰

Här betonas istället de positiva aspekterna av den offentliga fattigvården som en allmän understödsform. Kommittén menar därför att det fortfarande är viktigt att arbeta för att ”göra den offentliga fattigvården i stånd att tillfredsställande fylla sin uppgift såsom organ för samhällets allmänna understödsverksamhet.”¹²¹

I jämförelse med tidigare resonemang om en ökad differentiering av understödstagare med olika behov och en utbyggnad av ett regionalt och statligt anstaltsväsende verkar kommittén här argumentera i motsatt riktning. I det här resonemanget framstår det inte längre som eftersträvansvärt att olika grupper skiljs åt och fördelas mellan olika institutioner. Gieryn menar också att gränsdragningsarbete kan resultera i motsägelser i argumentationen när vissa delar av verksamheten lyfts fram i vissa sammanhang, och andra delar i andra sammanhang. Detta gör att den sammantagna argumentationen framstår som själv motsägande.¹²² Återkommande argumenterar kommittén i betänkandet för att den offentliga fattigvården kommer att förbättras om de olika grupperna delas upp mellan olika anstalter och om ansvaret förläggs på olika institutioner. I det här resonemanget argumenterar man istället för att just detta är problematiskt. Här framstår istället den allmänna fattigvården, allmän också i bemärkelsen att den omfattar fattigvård för flera olika grupper med flera olika behov, plötsligt som mer eftersträvansvärd.

En möjlig tolkning av denna motsägelsefullhet är alltså att den samlade argumentationen kan ses som ett gränsdragningsarbete där lagstiftningskommittén både arbetar för att lägga över ansvaret för fler grupper av hjälpsökande på de statliga och regionala anstalterna och samtidigt, i arbetet med att utforma en ny fattigvårdslag, behöver argumentera för ett fortsatt behov av just allmän fattigvård. När syftet är att skapa en tydligare gränsdragning och ansvarsfördelning mellan samhällets olika institutioner betonas de negativa aspekterna av den allmänna fattigvården. När syftet istället är att påvisa att ett behov fortfarande finns av offentlig fattigvård betonas istället de positiva aspekterna av fattigvården som just en allmän understödsform.

3.4. Sammanfattande reflexioner

I samband med lagstiftningsarbetet och de diskussioner som förs i betänkandet äger ett gränsdragningsarbete mellan olika verksamheter och samhällssektorer rum. I betänkandet blir det tydligt att gränserna mellan de olika samhällssektorerna fortfarande är oklara vid

¹²⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 13.

¹²¹ Fattigvårdslagstiftningskommittén. D. 1, s. 13.

¹²² Gieryn, s. 791f.

tidpunkten. Ett exempel på detta är den osäkerhet landets fattigvårdsstyrelser ger uttryck för när de ska redovisa sitt samarbete med privata välgörenhetsorganisationer. Svaren visar att det inte är självklart vad som egentligen ska räknas till det offentliga respektive privata. Samtidigt pågår ett gränsdragningsarbete där den privata välgörenhetens tankegångar expanderar till den offentliga fattigvårdens område. På så sätt kan lagstiftningsarbetet här ses som en arena för diskursiva strider. Denna expansion går hand i hand med en annan typ av gränsdragningsarbete, monopolisering. I diskussionerna samverkar dessa båda typer på så sätt att en monopolisering av den privata välgörenhetens legitimitet på ett område fungerar för att expandera denna legitimitet till ett annat område, den offentliga fattigvården.

I betänkandets diskussioner pågår också en ökad differentiering mellan de olika grupperna av understödstagare, en typ av gränsdragningsarbete som i relation till Gieryn kan tolkas som en professionalisering av fattigvården, men som samtidigt skiljer sig från Gieryns teori. Kommittén förespråkar en differentiering av de olika grupperna av understödstagare och en specialisering av vården på statliga och regionala anstalter. Snarare än att bibehålla legitimiteten på det egna området verkar dessa diskussioner handla om att lämna över ansvaret till andra institutioner. Samtidigt finns en motsägelsefullhet i argumentation då kommittén i andra delar av betänkandet argumenterar för att det finns risk att fattigvården blir splittrad genom att delas upp mellan olika institutioner. Denna motsägelsefullhet kan tolkas som en argumentation i två riktningar, samtidigt som man strävar efter att specialisera fattigvården måste man i utformandet av just en ny fattigvårdslag argumentera för den allmänna fattigvårdens fortsatta betydelse.

4. Sammanfattning och avslutande diskussion

I den här uppsatsen har jag undersökt vilken syn på den privata välgörenheten som kommer till uttryck i betänkandet till ny fattigvårdslagstiftning publicerat 1915. Lagstiftningsarbetet äger rum i en brytningstid där äldre former av välgörenhet får ge plats åt ett framväxande socialförsäkringssystem, en tid där ”den sociala frågan” är särskilt aktuell och där ansvaret för fattigvården gradvis förflyttas från det privata till det offentliga. Uppsatsens frågeställningar handlar om vilken syn på den privata välgörenhetens roll inom fattigvården som kommer till uttryck i betänkandet och vilka uppgifter eller ansvarsområden som lämnas den privata välgörenheten i relation till vad det offentliga, det vill säga staten eller kommunerna, ska ta

ansvar för. Med hjälp av ett diskursanalytiskt perspektiv som betonar diskursens betydelse i sig har jag undersökt synen på välgörenhet så som denna beskrivs i betänkandet.

Analysen av den diskurs som präglar betänkandet visar att det är en övervägande positiv syn på välgörenhet som kommer till uttryck. Ofta betonas vikten av samarbete mellan välgörenheten och den offentliga fattigvården. I dessa diskussioner framstår offentlig fattigvård och privat välgörenhet som två institutioner som båda arbetar mot samma mål, någonting som också överensstämmer med tidigare forskning. Endast i begränsad utsträckning diskuterar lagstiftningskommittén specifika roller eller uppgifter som man tänker sig att den privata välgörenheten ska ansvara för. I betänkandet beskrivs välgörenheten både som ett komplement till den offentliga fattigvården, liksom den offentliga fattigvården beskrivs som ett komplement till välgörenheten. I båda fallen kommer en syn på den privata välgörenheten till uttryck där denna framför allt ska ansvara för de hjälpsökande som är tillfälligt nödställda. Den offentliga fattigvården ska istället ha huvudansvaret för de hjälpsökande som har ett mer permanent behov av hjälp, något som även detta överensstämmer med tidigare forskning. I den tidigare forskningen framstår dock den privata välgörenheten och den offentliga fattigvården som två parallella institutioner med ansvar för två jämnstora grupper av hjälpsökande. Detta skiljer sig delvis från de diskussioner som förs i betänkandet, där man starkare betonar att den offentliga fattigvården ska användas först när ingen annan hjälpverksamhet finns att få.

I betänkandet kommer en syn på den privata välgörenheten till uttryck där det som betraktas som modernt, effektivt, samordnat och rationellt i välgörenhetsarbetet är eftersträvansvärt. När potentiella problem diskuteras och i de sällsynta fall lagstiftningskommittén argumenterar för att den offentliga fattigvården ska ta över privata verksamheter handlar inte diskussionerna om problem med den privata välgörenheten som sådan. Det som kritiseras är istället äldre, i kommitténs mening otidsenliga verksamheter, privat fattigvård som bygger på traditionella patriarkaliska relationer eller som bygger på ett irrationellt och kontraproduktivt kravlöst givande. Det går därför att tala om en modernitets- eller rationalitetsdiskurs i diskussionerna om både den offentliga fattigvården och den privata välgörenheten. Så länge verksamheten fungerar på ett modernt, effektivt och rationellt sätt är vem som utför arbetet sekundärt.

Under uppsatsarbetets gång blev det efterhand tydligt att de frågeställningar som ligger till grund för uppsatsen första del i någon mån var felställda. Frågorna förutsätter att offentlig och privat sektor är två relativt självständiga samhällssektorer, men vid tidpunkten för källmaterialets tillkomst verkar de olika verksamheterna inom fattigvården fortfarande ha fungerat mer som den principiösa sammanblandning Jansson menar präglar 1800-talets

organisationer.¹²³ Jag började därför intressera mig för hur gränserna mellan de olika samhällssektorerna drogs upp och med hjälp av Thomas F. Gieryns teori om gränsdragningsarbete frågade jag istället i vilken utsträckning det går att identifiera ett gränsdragningsarbete mellan olika samhällssektorer i diskussionerna kring utformandet av den nya lagen och hur det arbetet i så fall ser ut. För det här syftet blev en annan aspekt av diskursanalys användbart, nämligen den aspekt som betonar hur språket och diskursen konstituerar den sociala världen.

I betänkandet framkommer att det råder en viss osäkerhet kring gränsdragningen mellan de olika samhällssektorerna, det vill säga kring vilka verksamheter som ska räknas som privata respektive offentliga. I diskussionerna återkommer också tankegångar som präglar den vetenskapliga filantropin. Ur det här perspektivet kan lagstiftningsarbetet ses som en arena för diskursiva strider där gränserna mellan de olika verksamheterna är oklara och där representanter för den privata välgörenheten utför ett gränsdragningsarbete som syftar till att expandera sin legitimitet till den offentliga fattigvården. I betänkandet förekommer även diskussioner där två typer av gränsdragningsarbete samverkar, diskussioner där en monopolisering inom ett verksamhetsområde fungerar som ett verktyg för att expandera denna legitimitet till ett annat område.

Utifrån en diskussion om hur olika typer av gränsdragningsarbete kan samverka är en utveckling av det teoretiska perspektiv som ligger till grund för uppsatsen möjlig. Gieryn presenterar tre typer av gränsdragningsarbete, men diskuterar dessa endast var och en för sig. Genom att resonera kring hur olika typer av gränsdragningsarbete kan fungera som förutsättningar för varandra kan analysen av källmaterialet på så sätt bidra till att utveckla den diskussion som förs av Gieryn. Även de av betänkandets resonemang som handlar om en utbyggnad av anstaltsväsendet kan ses som en utveckling av Gieryns teori. Återkommande i betänkandet var en diskussion där kommittén argumenterar för att det statliga och regionala anstaltsväsendet ska byggas ut och delvis ersätta den kommunala fattigvården. Även om diskussionen kan ses i relation till en professionalisering av fattigvården skiljer sig resonemanget från de typer av gränsdragningsarbete Gieryn presenterar. Istället för att stärka och utvidga sin legitimitet kritiserar den egna verksamheten och kommittén argumenterar för en minskning av det egna ansvarsområdet.

¹²³ Jansson 1985.

Tidigare forskning menar att den tidiga välfärden kan sägas ha sin grund i lokala, privata initiativ och att den riktning inom välgöreheten som är dominerande kring förra sekelskiftet, den vetenskapliga filantropin, kan ses som en föregångare till det moderna sociala arbetet. Det är också representanter för denna riktning som sitter som ledamöter i lagstiftningskommittén och vars tankar präglar lagstiftningen. Utan att förespråka en mer övergripande samhällelig resursomfördelning lägger de grunden för det moderna sociala arbetet och äger under en kort period tolkningsföreträdet inom "den sociala frågan." I ljuset av den samhällsutveckling som komma skall kan dock dessa representanter paradoxalt nog sägas försvara sin egen legitimitet, samtidigt som de i praktiken arbetar för att minska den. Genom sin strävan efter att expandera och monopolisera det egna verksamhetsområdet bidrar lagstiftningskommittén till att tydliggöra gränserna mellan det offentliga och det privata. Efterhand som dessa gränser blir allt tydligare växer också det allmänna ansvaret för de sociala frågorna och allt mindre utrymme lämnas åt den privata välgöreheten. Det fortsatta gränsdragningsarbetet verkar på så sätt resultera i att den vetenskapliga filantropin och den privata välgöreheten i stort blir överflödiga och föråldrad.

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

Den här uppsatsen är endast ett litet bidrag i en större diskussion om det tidiga sociala arbetet och de verksamheter som föregår en mer allmän välfärd. Ytterligare forskning behövs för att fördjupa och vidareutveckla en diskussion om hur diskursiva strider om legitimitet och

tolkningsföreträdare bidragit till att rita upp gränserna mellan offentlig och privat sektor på det sociala området, gränser som vi idag till stor del tar för givna men som åter kan vara på väg att omförhandlas.

Källförteckning

Källmaterial

Fattigvårdslagstiftningskommittén, *Fattigvårdslagstiftningen D. 1 Förslag till lag om fattigvården m.fl. författningar*, [Fattigvårdslagstiftningskommittén], [Stockholm], 1915

Fattigvårdslagstiftningskommittén, *Fattigvårdslagstiftningen D. 2 Öfversikt af den svenska fattigvårdens historia intill kungl. förordningen angående fattigvården den 9 juni 1871*, [Fattigvårdslagstiftningskommittén], [Stockholm], 1915

Fattigvårdslagstiftningskommittén, *Fattigvårdslagstiftningen D. 3 Statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården*, [Fattigvårdslagstiftningskommittén], [Stockholm], 1915

Fattigvårdslagstiftningskommittén, *Fattigvårdslagstiftningen D. 4 Redogörelse för fattigvårdslagstiftning och fattigvård i en del främmande länder*, [Fattigvårdslagstiftningskommittén], [Stockholm], 1915

Tryckt material

Bergmark, Anders & Lundström, Tommy, "Vetenskap och socialt arbete". I *Ligga till last: fattigdom och utsatthet: socialpolitik och socialt arbete under 100 år*, Swärd, Hans (red.), 191–203. Gleerups utbildning, Malmö, 2006

Edebalk, Per Gunnar, "Åldringarna och fattigvården i början av 1900-talet". I *Ligga till last: fattigdom och utsatthet: socialpolitik och socialt arbete under 100 år*, Swärd, Hans (red.), 219–232. Gleerups utbildning, Malmö, 2006

Foucault, Michel, *Diskursens ordning: installationsföreläsning vid Collège de France den 2 december 1970*, B. Östlings bokförl. Symposion, Stockholm, 1993

Förhammar, Staffan, *Med känsla eller förnuft?: svensk debatt om filantropi 1870–1914*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 2000

Gieryn, Thomas F., "Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists", *American Sociological Review*. Vol. 6, nr. 48, 1983, 781–795

Hadenius, Stig, Nilsson, Torbjörn & Åselius, Gunnar, *Sveriges historia: vad varje svensk bör veta*, Bonnier Alba, Stockholm, 1996

Hedin, Marika, *Ett liberalt dilemma: Ernst Beckman, Emilia Broomé, G H von Koch och den sociala frågan 1880–1930*, B. Östlings bokförl. Symposion, Diss. Stockholm: Univ., Eslöv, 2002

Jansson, Torkel, *Adertonhundratalets associationer: forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1800–1870*, Univ., Uppsala, 1985

Lag om fattigvården den 14 juli 1918 med senare ändringar och därtill hörande lagar: fjärde upplagan, SFS 1918:422, Sveriges riksdag

Lundgren, Frans, *Den isolerade medborgaren: liberalt styre och uppkomsten av det sociala vid 1800-talets mitt*, Gidlund, Diss. Uppsala: Univ., Hedemora, 2003

Manns, Ulla, *Den sanna frigörelsen: Fredrika-Bremer-förbundet 1884–1921*, B. Östlings bokförl. Symposion, Diss. Stockholm: Univ., Eslöv, 1997

Meijer, Bernhard, Westrin, Theodor, Berg, Ruben G:son, Söderberg, Verner & Fahlstedt, Eugène (red.), *Nordisk familjebok: konversationslexikon och realencyklopedi. Bd 33, Väderlek- Äänekoski*, Ny, rev. och rikt ill. uppl., Nordisk familjeboks förl., Stockholm, 1922

Möller, Tommy, *Svensk politisk historia: strid och samverkan under tvåhundra år, 3.*, [uppdaterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2015

Nilsson Hammar, Anna, "Diskursanalys". I *Metod: guide för historiska studier*, Gustavsson, Martin & Svanström, Yvonne (red.), 133–160. Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2018

Qvarsell, Roger, "Försäkringstanken – Fattigvård och folkförsäkring, 1906". I *Ligga till last: fattigdom och utsatthet: socialpolitik och socialt arbete under 100 år*, Swärd, Hans (red.), 249–256. Gleerups utbildning, Malmö, 2006

Sjögren, Mikael, *Fattigvård och folkuppfostran: liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*. Diss. Umeå: Umeå universitet, 1997

Statistiska centralbyrån, "Befolkningsutveckling – födda, döda, in- och utvandring samt giftermål och skilsmässor 1749–2019", 2020, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och->

[diagram/helarsstatistik--riket/befolkningsutveckling-fodda-doda-in--och-utvandring-gifta-skilda/](#) (2020-12-21)

Svensk Ordbok, ”Välgörenhet”, 2009, <https://svenska.se/so/?id=60679&pz=7> (2020-12-20)

Swärd, Hans (red.), *Ligga till last: fattigdom och utsatthet: socialpolitik och socialt arbete under 100 år*, Gleerups utbildning, Malmö, 2006

Swärd, Hans, ”Fattigdom på dagordningen”. I *Ligga till last: fattigdom och utsatthet: socialpolitik och socialt arbete under 100 år*, Swärd, Hans (red.), 29–38. Gleerups utbildning, Malmö, 2006

Thörn, Kerstin, ”Föreningen för Välgörenhetens Ordande och bostadsfrågan”. I *På tröskeln till välfärden: välgörenhetsformer och arenor i Norden 1800–1930*, Taussi Sjöberg, Marja & Vammen, Tinne (red.), 129–151. Carlsson, Stockholm, 1995

Weber, Max, ”’Objectivity’ in Social Science” [1904]. I *Classical Sociological Theory*, Craig J. Calhoun (red.), 273-279. Wiley-Blackwell, Chichester, 2012.

Weiner, Gena, ”Kampen mot vanvård – Barnavårdsbyrån i Solna 1912–1951”. I *På tröskeln till välfärden: välgörenhetsformer och arenor i Norden 1800–1930*, Taussi Sjöberg, Marja & Vammen, Tinne (red.), 175–201. Carlsson, Stockholm, 1995

Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise, *Discourse analysis as theory and method*, Sage Publications, London, 2002

Wisselgren, Per, *Samhällets kartläggare: Lorénska stiftelsen, den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830–1920*, B. Östlings bokförl. Symposion, Diss. Umeå: Univ., Eslöv, 2000