

# **Försörjningens förändrade former**



**Lönearbete  
och fattigvård  
under 1800-talet**

Göran Salmonsson & Linn Spross

## FÖRSÖRJNINGENS FÖRÄNDRADE FORMER



*Göran Salmonsson & Linn Spross*

# Försörjningens förändrade former

Lönearbete och fattigvård under 1800-talet

Arkiv förlag · Lund · 2021

Arkiv förlag  
Box 1559  
221 01 Lund  
BESÖK L Gråbrödersg 3 c, ipg  
TEL 046-13 39 20  
arkiv@arkiv.nu · www.arkiv.nu

Utgiven med stöd av  
Konung Gustaf VI Adolfs fond för svensk kultur,  
Kungliga patriotiska sällskapet,  
Längmanska Kulturfonden  
och Sven och Dagmar Saléns stiftelse.

Den här e-boken från Arkiv förlag distribueras fritt över internet med *open access*. Titeln  
finns också tillgänglig som tryckt utgåva med ISBN: 978 91 7924 339 5.

© Författarna/Arkiv förlag  
E-boksutgåva (PDF) 2021  
Beständig länk, DOI: <https://doi.org/10.13068/9789179243562>  
ISBN: 978 91 7924 356 2

# Innehåll

1. Marknad och människor 7
  - Inledning 7
  - Arbetets kostnader 8
  - När lönearbetet kom till Sverige 10
  - Ekonomisk föreställningshistoria 23
  - Bokens ämne och disposition 24
2. Inflyttningskontroll och rörlighet 27
  - Problemet med somliga personer 29
  - Andra sätt att organisera fattigvården 33
  - De arbetandes rörlighet i allmänhet 36
  - Att hitta regler för rörlighet 43
  - På kollisionskurs med kapitalismen 48
3. Stattorpare, obesuttna och annat löst folk 50
  - Stattorparen flyttar in i debatten 51
  - Försörjningsskyldighet för alltid 66
  - Stoppa systemet, hantera problemet 74
4. I samhällets intresse – Fattigvårdskommittén 1837 77
  - Klassen med vacklande självbestånd 78
  - Rörlighet, rättigheter och riksangelägenheter 86
  - ”Icke innebära någon inskränkning af den personliga friheten” 96
  - Att balansera motstridigheter: rikets ständers  
förslag till fattigvårdsstadga 104
  - Vad arbetet är och vem som borde betala 109
5. Friare rörlighet och fastare regler III
  - 1847 års förordning 112
  - 1853 års förordning 124
  - Pendeln svänger 127
  - Att hitta regler för fri rörlighet 130

6. Hur ska människor mötas? 131
  - Husbönderelationen i förordningarna 132
  - ”Omtanken för framtiden” 145
  - Fattigvårdssamhällets storlek 149
  - Tystnaden som talade om lönearbetets självklarhet 160
7. Mot en ny fattigvårdsförordning 163
  - Den okontrollerbara ekonomin och de kontrollerbara fattiga 165
  - Att äga arbetsförmåga och vad lönen ska räcka till 167
  - Husböndeansvaret 178
  - Lönearbetets väg ut ur fattigvårdsfrågan 184
8. Från problemet med lönearbete till lönearbetets problem 187
  - Hjälp till dem som lämnade landet 189
  - De fria arbetarna i fara 198
  - Arbetsfrågan 205
  - När eländet inte avtog – lönearbete och kostnader 215

Förkortningar 219

Käll- och litteraturförteckning 221

# KAPITEL I

## Marknad och människor

### Inledning

Vad är egentligen en arbetsmarknad? Det enkla svaret är att en marknad är en plats där varor kan byta ägare, säljas och köpas till ett visst pris, och en teoretisk marknadsmodell säger oss att en arbetsmarknad fungerar som vilken annan marknad som helst, att den erbjuder möjligheten att köpa och sälja varan arbetskraft, i ett möte mellan två formellt likställda parter som fritt ingår avtal om hur denna transaktion ska gå till, avtal som är "oskrivna" innan parterna möts.<sup>1</sup> Den renodlade marknadsmodellen är ett självreglerande system med friktionslösa anpassningsmekanismer, som det inte kostar något att använda.

Det som gör arbetsmarknaden lite krångligare än så är att på en arbetsmarknad är varan som ska köpas och säljas människors arbetskraft. Lönearbete trasslas ofrånkomligen in i sociala relationer, institutionella arrangemang och föreställningsvärldar. Att använda och förlita sig på marknaden är förenat med åtskilliga trögheter, osäkerheter och kostnader, och marknadens aktörer måste skapa institutionella arrangemang för att hantera dem. Detta sker alltid i ett specifikt sammanhang, bestående av teknologi, kunskap, kultur, ideologier och intressen, som på olika sätt sätter gränser och öppnar möjligheter för agerandet.<sup>2</sup> Den ekonomiska transaktion som

---

1. Jfr t.ex. Steinfeld (1991). Ofta används "arbetsmarknad" som en analytisk kategori för analyser av exempelvis förändringar i graden av reglering av denna marknad. Se t.ex. Lundh (1995).

2. Jfr resonemangen i del I i North (1981). En utmärkt vägledning till den mer neoklassiskt präglade institutionella ekonomiska teorin ges i Furubotn & Richter (1998). En starkare betoning av hur de "ekonomiska" institutionerna präglade sin "icke-ekonomiska" omgivning finns i t.ex. Hollingsworth & Boyer (1997).



det innebär att sälja och köpa arbetskraft är och har varit inbäddad i juridiska och sociala institutioner.<sup>3</sup> Vi behöver ett empiriskt marknadsbegrepp som behandlar befintliga marknader, vilka alltid präglas av sina institutioner. En av dessa institutioner är fattigvården. I den här boken undersöker vi hur arbetsmarknaden i Sverige växte fram och etablerades genom att studera fattigvårdsfrågan.

Det finns vissa inslag i en arbetsmarknad som vi kan betrakta som minimikrav för att arbete ska kunna behandlas som en köp- och säljbar vara: arbetskraften måste vara fri att röra sig, villkoren för arbetet måste göras upp i avtal och arbetet måste vara avlönat. Dessa krav betraktas som självklarheter idag, men var nyheter som kom att omdana samhället i grunden när lönearbetet etablerades som ett varaktigt element i ekonomin.

Vi kommer att undersöka etableringen av ett varaktigt nytt element i ekonomin som innebar en förändring av försörjningssituationen och ruckade på rådande principer och idéer om hur folk skulle och kunde försörja sig, hur ansvar och skyldigheter skulle fördelas och vilken roll det omkringliggande samhället skulle spela i denna omvandling. Undersökningen omfattar nästan hela 1800-talet, en period då Sveriges samhälle och ekonomi omvandlades. Debatten och regleringarna kring fattigvården blev en arena för att diskutera, identifiera och hantera problem och lösningar som ansågs vara förbundna med den framväxande arbetsmarknaden. Den praktiska hanteringen av lönearbeten och arbetsmarknaden innebar att dåtidens aktörer tänkte och resonerade om marknadsbegrepp på olika sätt. Fattigvårdsdebatten ger oss därmed inblick i hur föreställningar och idéer förändrades och hur en arbetsmarknadsstanke fick fäste i Sverige.

## Arbetets kostnader

Att arbetskraft kan köpas och säljas är i de flesta ekonomiska doktriner något självklart. Att lönearbete som sådant alstrar en kostnad anses inte lika självklart.<sup>4</sup> Men den som lönearbetar kan inte alltid genom hela livet försörja sig på sin lön, och vad man ska göra med människor som är hänvisade till lönearbete för att försörja sig men av en eller annan anledning inte förmår arbeta är en fråga för det omkringliggande samhället. Svält, kriminalitet och tiggeri riskerar att bli en belastning på samhället i stort.

---

3. Se Deakin och Wilkinson (2005); McEvoy (1998).

4. Se Picchio (1992) för en diskussion om ekonomisk teori och kostnaden för arbetskraftens reproduktion.

Under 1800-talet inträffade flera avgörande förändringar beträffande lönearbetets omfång och former. Att arbeta för andras räkning var förvisso ingen nyhet, men formerna förändrades på ett sätt som satte befintliga system under tryck. Debatten om hur man skulle handskas med det allt mer spridda lönearbetet var livlig och pågick under i stort sett hela seklet. Sverige upplevde vid denna tid en genomgripande social omvandling. I allt högre grad började landsbygden befolkas av grupper som för sin försörjning var beroende av att kunna arbeta för andra. De saknade andra tillgångar än sin arbetskraft. Lönearbetet betraktades med misstänksamhet eftersom det var osäkert om lönearbetarna skulle klara av att försörja sig eller om de skulle bli tvungna att ta hjälp av den offentliga fattigvården. Debatten präglades av en oro för kraftigt stegrade fattigvårdskostnader till följd av de växande grupperna jordlösa och lönearbetsberoende.

Långt in på 1800-talet var den friare arbetskraften synonym med människor som riskerade att råka i fattigdom. De mest omdebatterade problemen var hur ett system för att hantera fattigdom kunde kombineras med de arbetandes rörlighet samt vilka kostnader som uppstod när arbetet organiserades "utanför husbondens bröd". Personer som av någon anledning inte kunnat försörja sig själva hade naturligtvis varit ett inslag i samhället långt före denna tid, men under 1800-talet växte en ny problematik fram: Gick det att hantera kostnaderna för ett framväxande lönearbete och var detta förenligt med en arbetsmarknad med fri och rörlig arbetskraft?

Samtida observatörer såg lönearbete som en form av arbete som inte räckte till att försörja sig på och förknippade det således med fattigvård, till den grad att många använde "arbetande", "arbetarklassen" och "de fattiga" som synonymer.

Arbetets kostnader kan delas in i två kategorier. Den ena, som vi med J. Maurice Clark kan kalla "overheadkostnader" (*overhead costs*), utgörs av kostnaderna för arbetskraftens frambringande (om man så vill reproduktion, i vid bemärkelse) och bibehållande (arbetarnas arbetsförmåga måste upprätthållas vare sig de arbetar eller inte, i annat fall kommer samhället att förlora arbetskraft).<sup>5</sup> Den andra kategorin, som vi med Donald R. Stabile kan kalla "sociala kostnader", utgörs av de kostnader som uppstår när arbetskraft används och förbrukas samt när personer är oförmögna att försörja sig på sitt arbete. Oförmågan att försörja sig (på grund av exempelvis utslitning, arbetsskada, ålder, låg lön eller arbetsbrist) kan resultera i svält, ohälsa, kriminalitet, "sedeupplösning" med mera. I någon form

---

5. Clark (1923).

dyker kostnaden upp och någon måste bära den.<sup>6</sup> Arbetets kostnader gör framväxten av en arbetsmarknad till en angelägenhet inte bara för köpare och säljare av arbetskraft utan även för övriga samhället.

Varje samhälle utvecklar system för att hantera betalningen och fördelningen av arbetskraftens samlade kostnader och detta utgör ett viktigt inslag i arbetsmarknadens institutionella ramverk, vilket i sin tur ger betingelserna för den specifika marknadens funktionssätt.

Att skilja mellan overheadkostnader och sociala kostnader gör det möjligt att se skillnader i hur arbetets kostnader behandlades i den svenska debatten om lönearbete, fattigvård och institutionell förändring. Overheadkostnaderna blir i vårt sammanhang de kostnader som drabbade individer som inte kunde försörja sig genom arbete utan tvingades vända sig till fattigvården – vilken inte var anpassad för att hantera sådana kostnader. De sociala kostnaderna blir de vidare samhällliga effekterna av att lönearbetets framväxt skapade en klass av människor med ovisa utsikter till försörjning.

## När lönearbetet kom till Sverige

Att arbeta åt andra är avgjort annorlunda från att vara självförsörjande eller arbeta i husbondens bröd. Arbetsmarknadens tillkomst innebar en radikal omdaning av ekonomin och samhällets sociala relationer, och den skedde inte över en natt.

Processen var komplex och tog sig olika former. Ännu vid 1700-talets mitt utgjordes merparten av det arbete som utfördes åt andra dels av pig- och drängtjänst i bondehushåll, dels av dagsverken som en del av erläggandet av ränta. Gruppen som var permanent hänvisad till avlönat arbete som huvudsaklig försörjningskälla var relativt liten. Att tjäna som dräng eller piga var för de flesta en övergående fas i livet. De som gjorde dagsverken, antingen som räntebetalning eller mot ersättning, hade tillgång till jord som en huvudsaklig eller åtminstone viktig försörjningskälla. Under perioder av arbetskraftsbrist steg lönerna, men det behövde inte innebära att utbudet av arbetskraft ökade. Samtidens lagstiftare försökte att med hjälp av regleringar pressa fram arbetskraft och styra den i bestämda riktningar. Första delen av 1700-talet såg en skärpning i sådan riktning, men kring seklets mitt skedde en omläggning av politiken i vissa avseenden. Bland

---

6. Stabile (1996).

annat medgavs lättnader i bestämmelserna för jordstyckning och torp-anläggning, vilka båda tilltog under senare delen av 1700-talet och början av 1800-talet.<sup>7</sup> Därmed började också grupperna som hade lite eller ingen jord att växa. Under 1700-talets senare del inleddes en socioekonomisk omvandling vilken frambringade en växande grupp som var permanent hänvisad till att försörja sig genom att sälja sin arbetskraft. Den sociala omstruktureringen accelererade under det tidiga 1800-talet. De obesuttna och jordlösa blev markant fler.<sup>8</sup>

Denna proletariseringprocess var ingalunda någon enhetlig företeelse. I Västsverige fanns en slagsida åt tillväxt av torpareklassen, i Östsverige åt tillväxt av mer renodlat jordlösa grupper, i synnerhet statarna.<sup>9</sup> I sydvästra Sverige ledde den ekonomiska utvecklingen inom jordbruket till en segregation mellan de högre och lägre skikten. Lönenivåerna fluktuerade, men utan att uppvisa någon tendens att öka.<sup>10</sup> De nya egendomslösa skikten på landsbygden, som statorpare, backstugusittare och inhysehjon, försörjde sig inte helt och hållet på att arbeta åt andra.<sup>11</sup> Det är också tveksamt huruvida fattigdomen i absoluta tal ökade.<sup>12</sup>

Vad som dock är någorlunda klarlagt är att allt fler människor i högre grad var beroende av lönearbete för sin överlevnad. Parallellt började nya former av produktionsorganisation introduceras och spridas. Någon gång – ovisst när – under denna process började man i ökande grad använda marknaden för att anskaffa produktionsfaktorer, däribland arbetskraft. Allt fler av dem som försörjde sig genom att arbeta åt andra ställdes – åtminstone i praktiken – utanför husbondens bröd.<sup>13</sup> Det allt mer spridda lönearbetet kom att sätta tryck på arbetsmarknadens regler.<sup>14</sup> En ökad arbetsdelning och differentiering gjorde att de grupper som stod utanför lagstiftningens snäva kriterier växte.<sup>15</sup>

7. Förändringens betydelse betonas av Herlitz (1991), kap. 6.

8. Winberg (1977).

9. Magnusson (2001), s. 42 ff.

10. Martinius (1977), s. 33 f., 136.

11. Söderberg (1978, s. 126 ff.) har kritiserat proletariseringbegreppet i tidigare forskning och använder i stället begreppet marginaliserade för att beskriva gruppen obesuttna såsom en marginell grupp för det övergripande ekonomiska systemet.

12. Lundsjö (1975). Han definierar dock fattigdom som oförmåga att betala skatt, en definition som kan ha tolkats och tillämpats annorlunda, se Petersson (1983).

13. En bra forskningsöversikt finns i Möller (1989), kap. 3. Komplexiteten och sammanfattetheten i godsdriftens utveckling under 1800-talet framhålls i Jonsson (1980).

14. Snare (1978), s. 172 ff.

15. Montgomery (1951), s. 105.

1800-talet har beskrivits som den tid då det gamla ståndssamhället gick under och ersattes med ett klassamhälle.<sup>16</sup> Denna förändring brukar betecknas som en industrialiseringsprocess som på ett avgörande sätt omvandlade det ekonomiska systemet och de sociala relationerna. Men övergången till ett samhälle som präglades av formell likhet inför lagen och av arbetets organisering i enlighet med en arbetsmarknad föregick industrialiseringen. Processen inleddes på landsbygden, av det växande lönearbetet och det ökande antalet jordlösa. Rörelsen mot ett samhälle som vi idag skulle beteckna som "modernt" kom sålunda före den storskaliga industrins tid.<sup>17</sup> Fattigdom och proletarisering kopplades till en början till landsbygdens arbetare, de som inte hade tillräckligt med jord att försörja sig med och därmed var hänvisade till arbete åt andra eller i värsta fall fattigvård. I viss utsträckning kunde de kostnader som uppstod när människor inte längre kunde arbeta bäras av husbondens ansvar, i ett socialt försörjningskontrakt där husbonden vårdade sitt arbetsfolk även efter att de hade upphört att arbeta. Det var först när varken jorden, hushållet eller husbondens ansvar räckte till som bördan föll på fattigvården.

### *Försörjning och fattigvård: nya problem och ny politik*

Det nya systemet för försörjning, de egendomslösas lönearbete, kom på kant med hur fattigvården var organiserad. Det krävde nya politiska lösningar.

Från och med 1700-talet bredde lönearbetet ut sig i Europa, vilket medförde att de fattiga omdefinierades från ett tämligen konstant och oföränderligt inslag i samhället till en kategori som kunde växa.<sup>18</sup> De fattiga var inte längre bara lösdrivarna och tiggarna, en plåga som man helst ville bli av med, utan en större grupp människor och därmed ett hinder för samhällets utveckling.<sup>19</sup> När fattigdomen uppfattades som ett problem som kunde växa eller krympa beroende på olika faktorer gällde det att försöka hitta mekanismerna bakom. Fattigdomen gick att påverka med olika medel och ingripanden. Det gjorde den till en politisk fråga.<sup>20</sup>

---

16. Montgomery (1951), s. 8.

17. Montgomery (1951), s. 10.

18. Geremek (1991), s. 262.

19. Geremek (1991), s. 264; se även Ravallion (2016), kap I.

20. Se Steinmetz (1993) om framväxten av en ny typ av socialpolitik; även Somers och Block (2005), s. 269.

I Sverige innebar den sociala strukturomvandlingen och landsbygdens proletarisering inte bara en kvantitativ ökning av antalet personer som var i behov av fattigvård utan även en kvalitativ förändring av fattigvården. Den gamla fattigvården vilade på tanken om hushållet som produktionsenhet.<sup>21</sup> De obesuttna människorna på landsbygden hade ingen självklar tillhörighet i de gamla sociala relationerna.

Det växte under 1800-talet fram en rad metoder för att hantera arbetskraftens kostnader utanför den samhälleliga fattigvården. Det förekom mer eller mindre frivilligt sparande som skulle jämna ut inkomster och tillgångar över livets skeden.<sup>22</sup> På många håll inrättades företagsanknutna sociala skyddsnet och åtaganden av olika slag.<sup>23</sup> Den privata välgörenheten förefaller ha vuxit i omfattning.<sup>24</sup> Så småningom växte det fram en rikhaltig flora av självhjälpsföreningar, inte minst sjuk- och begravningskassor.<sup>25</sup> Det förekom statliga insatser, till exempel nödhjälpsarbeten och undsättning.<sup>26</sup> Även den offentliga fattigvården fick nya former och ansvarsområden. Under 1800-talet utfärdades tre fattigvårdsförordningar för hela riket (1847, 1853 och 1871); utöver detta tillsattes kommittéer och riksdagen fattade beslut om fattigvårdsfrågor.

Ett lokalt exempel på att ökningen av antalet obesuttna medförde nya problem ger Christina Gerger, som har behandlat tillväxten av fattigvårdsbehövande i Locknevi runt 1800-talets mitt. Hon menar att ökningen kan förklaras av att omvandlingen av jordbruket medförde ett nytt produktions sätt och att de obesuttna kunde drabbas av fattigdom innan deras arbetskraft var utsliten, på grund av variationer i tillgången till olika försörjningsresurser. De obesuttna var således mer känsliga för skördeutfall och variationer i arbetstillgång.<sup>27</sup> Ulla Rosén har visat att den sociala strukturomvandlingen påverkade vilka som sökte fattigvård. Hon har undersökt Herrestad och Kumla socken och funnit att fattigvården skilde sig åt mellan dessa socknar. I Kumla var en större del människor egendomslösa

---

21. Tiscornia (1992), s. 23.

22. Larsson (1989); Lilja (2000).

23. Se t.ex. Ottosson (1999), kap. 5; Olofsson & Edebalk (2000).

24. Det är egentligen lite svårt att bestämt uttala sig om vilken roll som filantropin spelade i här berörda avseenden, se dock t.ex. Förhammar (2000) och Jansson (1985).

25. Se t.ex. sammanställningen av Sollinger (1985).

26. Se t.ex. Olofsson (1996).

27. Gerger (1992), s. 192.

och deras arbetskraft efterfrågades inte, vilket ledde till att en större del unga människor fick fattigvårdsunderstöd.<sup>28</sup>

Vi kan ana en dubbel förändringsprocess här: de gamla sätten att hantera arbetets kostnader räckte inte till, samtidigt som fattigdomen förändrades. Den sociala omvandlingen väckte en hel del farhågor och i riksdagen framlades åtskilliga förslag avsedda att möta förändringarnas följder. Fattigdomsproblemet var intimt förknippat med institutionella regler för arbete, regler som det nu ansågs nödvändigt att antingen stärka, förändra eller ta bort för att lösa problemen. Problemet kunde på en övergripande politisk nivå endast hanteras med regler, lagar och föreskrifter.

Svenbjörn Kilander har påpekat att problematiken kring 1800-talets fattigvård innefattade en konflikt mellan samhällets allmänna och enskilda sfärer. Försörjningsplikten och administrationen av fattigvården ålåg församlingarna, men för att fattigvårdsfrågan skulle kunna behandlas som en statlig angelägenhet krävdes det att problemet kunde ”uttryckas i rättsliga termer”.<sup>29</sup> Den faktiska organisationen av fattigvården låg bortom det statliga, samtidigt som fattigvården blev till ett politiskt problem som krävde statligt ingripande och var en angelägenhet för hela riket.

Tidigare forskning har uppfattat den politiska aspekten av fattigvården som ett uttryck för disciplinering. Många har fokuserat på de polisiära och moraliska inslagen i fattigvårdsfrågan.<sup>30</sup> Fattigvårdsfrågan får då karaktären av ett samhällsproblem som staten behövde få bukt med. Synen på den framväxande arbetarklassen har undersökts som en rädsla för det som hotade det rådande ordningen.<sup>31</sup> Försvarslöshetslagstiftning och tjänstetvånget har setts som exempel på ingrepp från samhällets sida för att hantera framväxten av en proletariserad befolkning på landsbygden.<sup>32</sup> Flera studier har rört fattigvårdsförordningens grad av liberalism/humanism och konservatism.<sup>33</sup>

Utan tvekan väckte den sociala omvandlingen farhågor om samhällets fortbestånd i riksdagen. Men i denna bok kommer vårt fokus att ligga på fattigvården som ett institutionellt ramverk och på de föreställningar om ekonomin, samhället och arbetets former som kom till uttryck i diskussionen.

---

28. Rosén (2004), s. 178.

29. Kilander (1991), s. 69.

30. Se t.ex. Davidsson (2015); Johnsson (2016); Lundgren (2003); Beronius (1994).

31. Petersson (1983).

32. Helgesson (1978).

33. Nilsson (1965), s. 64; Oredsson (1971), s. 152; Jägerskiöld (1955).

Den sociala strukturomvandling som började på landsbygden är betydligt mindre undersökt än den industriella omvandling som följde.<sup>34</sup> Men de problem som egendomslösheten medförde gav under 1800-talet upphov till en livlig riksdagsdebatt om huruvida det var möjligt att reglera fattigvården för att undvika eller hantera dessa problem. Vi kommer att undersöka två aspekter av fattigvårdsfrågan: det arbetande folkets rörlighet samt husbondens ansvar som en försörjningsrelation. Det innebär att vi undersöker hur lönearbetet tog form som försörjningsproblem snarare än fattiga som kategori för politiska ingripanden. Vi behandlar problemformuleringar och lösningar som rörde husbönder och arbetsgivare, de arbetande och det omkringliggande samhället.

Fattigvårdens organisering var inte anpassad till det arbetande folkets rörlighet, och lönearbete som en ekonomisk transaktion krockade med den tidigare organiseringen av arbete som en social relation. Hur denna krock skulle lösas berodde på vilken politik som ansågs möjlig – om arbetet skulle anpassas till regelverket eller tvärtom.

### *Fattigvården och arbetarnas rörlighet*

Fattigvården var en lokal angelägenhet men fattigvårdsfallen kunde vara utsocknes. När lönearbetet ökade riskerade främmande inflyttande att bli en börda för fattigvården, och enligt många debattörer var det därför nödvändigt att församlingarna hade rätt att kontrollera vilka som flyttade in. Att vilja inskränka det arbetande folkets rörlighet hänger ihop med föreställningar om vad lönearbete är. Under 1700-talet syftade fattigvården till att säkerställa att riket hade tillräckligt med arbetskraft att förfoga över: med sjukvård och spannmål skulle befolkningen hållas arbetsför. För att ta tillvara på och utnyttja barns och försvarslösa arbetskraft användes tvångsmedel.<sup>35</sup> Olika inskränkningar i rörligheten skulle se till att arbetskraften inte lämnade riket. Under första halvan av 1700-talet rådde ”praktiskt taget” förbud mot utflyttning för tjänstefolk.<sup>36</sup>

Förbud mot rörlighet inom riket fanns i 1739 års tjänstehjonsstadga, som i viss mån reglerade möjligheten att flytta mellan vissa län. Men det

---

34. Forskningen om fattigvårdsfrågan rör sig framför allt i den senare delen av 1800-talet och början på 1900-talet, med fokus på filantropiska organisationer och semi-offentliga institutioner, se t.ex. Hedin (2002); Sjögren (1997); Plymoth (2002); Kaveh (2006); Lundquist (1997).

35. Berggren (1928).

36. Berggren (1928), s. 34.



fanns ett undantag: i samband med ”dyr tid och missväxt, och då den högsta nöden sådant kräver” var det tillåtet att utvandra dit man trodde sig finna en bättre utkomst, förutsatt att man anmälde detta till landshövdingen och återvände till födelseorten när tiderna hade blivit bättre.<sup>37</sup>

Förbudet mot utflyttning upphävdes 1766 och i stället stadgades rätt att ”obehindrat få nyttja den för ett fritt folk så högt tillståndiga lika fri- och rättighet, att inom rikets gräns söka deras lofliga näring och utkomst, i hwad ort och landskap de det lättast och för sig behagligast finna”.<sup>38</sup> Regleringarna under frihetstiden, liksom debatten, präglades av en betoning på medborgerliga fri- och rättigheter.<sup>39</sup> Rörligheten blev en rättighet eftersom fria medborgare inte skulle stängas in. Denna princip blev dock svårare att upprätthålla när den praktiska organisationen av fattigvården förändrades och lönearbetet blev allt mer spritt. I 1763 års hospitalsordning fastställdes att församlingarna (eller varje socken och varje stad) skulle sörja för sina fattiga. Principen hade kommit till uttryck i tidigare lagar och förordningar, men då hade försörjningsplikten på ett tydligare sätt knutits till församlingarna, delvis i anslutning till att man försökte begränsa rätten att tigger. Församlingens försörjningsplikt blev svår att förena med arbetskraftens rörlighet. Att kontrollera rörligheten skulle leda till en fördelning av de sociala kostnaderna som gjorde att ingen församling blev försörjningskyldig för dem som inte var dess ”egna fattiga”.

Från mitten av 1700-talet synes statsmakten ha ägnat fattigvården ett ökat intresse och även försökt trycka på för att förmå församlingarna att bygga fattighus och fullgöra sin försörjningsplikt. Resultaten av dessa strävanden varierade. Åtminstone till en början var framgångarna störst i städerna.<sup>40</sup>

Att plikten betonades kraftigare gjorde det påkallat med ett förtydligande av vilka fattiga en församling skulle föda.<sup>41</sup> När fattiga personer flyttade från en församling till en annan kunde det uppstå tvister om vilken församling som skulle försörja dem. Den 5 maj 1788 utfärdade Kungl. Maj:t en kungörelse angående ”Skyldigheten at underhålla sådane, från then ena til then andra Församlingen inflyttade personer, som sedermera blifwit wanföre och icke kunna sig sjelfwe försörja”,<sup>42</sup> vilken i hög grad

37. Berggren (1928), s. 35.

38. Citat enligt Berggren (1928), s. 35.

39. Wallentin (1987), s. 6.

40. Johansson (1984), kap. 9–10.

41. Lindstedt (1915), s. 54.

42. Kongl. Maj:ts Kungörelse den 5 dec. 1788.

kom att vara närvarande både direkt och indirekt i debatten i fattigvårdsfrågan under 1800-talets första hälft. Kungörelsens utgångspunkt var att skyldigheten borde åligga den församling ”hwilken haft största nyttan af fattighjonet under thes arbetsföra tid”, men eftersom en sådan ordning kunde förväntas medföra ständiga tvister, lades försörjningsskyldigheten hos den socken där fattighjonet antingen haft eget hemman eller såsom inhyses- eller tjänstehjon senast varit mantalsskriven. Det kunde dock hända att ”en skröpling, et mindre arbetsfört eller lättjefullt tjenstehjon” flyttade till ”hwilken Sokn han behagar” där han kunde få ”et litet hus, eller sitta inhyses, emot ringa afgift eller något biträde af dagswerken til jordägaren, och at, tå then senare icke längre therwid ser sin winning, then emottagne blir förskuten och faller Soknen til last, ehuru en allena kunnat af en sådan person hafwa någon nytta”.<sup>43</sup> Därför gavs församlingen rätt att skydda sig mot okontrollerad inflyttning.

1788 års förordning var ett försök att komma till rätta med orättvisan i att en församling fick bära fattigvårdskostnaderna för någon utan att ha fått dra nytta av vederbörandes arbetsföra tid. Församlingarna fick möjlighet att skydda sig mot inflyttning av potentiella fattigvårdsfall, en ”rättighet, at icke något inhyses-hjon bör få sig ther ned-sätta, eller något gammalt och mindre arbetsfört tjenstehjon antagas, innan sådant först blifwit i allmän Soknestämma anmält och Församlingen ther til sit bifall lemnat”.<sup>44</sup> Om det flyttade in människor som kom att bli en fattigvårdsbörda hade församlingen ”at skylla sig sjelfwe”.

Hur 1788 års princip tillämpades i praktiken och vilken inverkan den hade på flyttningar inom riket är inte helt klarlagt, men många människor flyttade mellan församlingar och kunde vara bosatta på en plats i årtal utan att mantalsskriva sig där.<sup>45</sup> Regleringarna var troligtvis öppna för tolkning. I Linköping var en omfattande kontrollapparat riktad mot personer som ville flytta eller hade flyttat in i staden.<sup>46</sup> De som i störst utsträckning nekades inflyttning var de som inte på förhand hade något arbete.<sup>47</sup> I Västerås fanns ett liknande mönster, framför allt hade kvinnor utan näringsfång mycket begränsad rörlighet.<sup>48</sup>

---

43. Kongl. Maj:ts Kungörelse den 5 dec. 1788.

44. Kongl. Maj:ts Kungörelse den 5 dec. 1788.

45. Montgomery (1951); även Lext (1968), s. 213.

46. Nygren (2009).

47. Nygren (2009), s. 88 f.

48. Artæus (1992), s. 82 f.

Riksdagsdebatten präglades dels av en vilja att fastställa vilka principer som skulle gälla, dels av osäkerhet gällande hur förordningarna skulle tolkas. 1788 års princip debatterades intensivt, framför allt med koppling till nya problem som identifierades i och med den sociala strukturomvandlingen på landsbygden. Montgomery har beskrivit oklarheten kring 1788 års förordning som ett "osäkerhetstillstånd ifråga om de fattiga folkgruppernas flyttningsrätt". Detta osäkerhetstillstånd gav sockenstämmorna stor makt över inflyttningen och utformningen av fattigvården.<sup>49</sup> Församlingarna ville skydda sig mot höga fattigvårdskostnader, men problemet låg också på ett moraliskt och socialt plan: omsorgen skulle inte sträcka sig till andra än församlingens "egna" fattiga.<sup>50</sup> Den som hade arbetat på en viss plats hade bidragit med värde till den platsen, vilket gav ett slags rätt till fattigvård. Den lokala anknytningen innebar också att omgivningen hade kännedom om dem som kom i behov av fattigvård. Som Snell har påpekat, om än i en engelsk kontext, kunde den lokala samhörighetskänslan i en församling vara mycket stark, och likaledes misstänksamheten mot "främmande".<sup>51</sup>

I Sverige var debatten om och begränsningarna av inflyttningen intimt förknippade med ett "gammalt" sätt att organisera arbetets kostnader. Den sociala strukturomvandlingen framstod som ett hot mot denna organisering. Att församlingen skulle försörja sina egna fattiga vilade på en uppfattning om lokalsamhället som en naturlig social relation och församlingen som den bas varpå denna relation vilade. Under en stor del av 1800-talet hade församlingarna eller socknarna ansvar för att försörja de fattiga. Socken fungerade som en lokal administrativ enhet och på sockenstämmorna avhandlades problem av diverse slag.<sup>52</sup> Sockenstämman var det beslutsfattande organet och kunde neka inflyttning för människor som befarades belasta församlingens fattigvård.

1847 års fattigvårdsförordning innebar att en fattigvårdsstyrelse skulle inrättas i var församling för att handha fattigvårdsfrågor. Den praktiska organiseringen av fattigvården låg således utanför den statliga sfären. Det innebar dock inte att fattigvården var hänvisad till att endast dryftas på sockenstämmorna. Det fanns direktiv om hur den skulle se ut, vem som

---

49. Skoglund (1992).

50. Petersson (1983), s. 197.

51. Snell (2006).

52. För en omfattande redogörelse för sockenstämmornas funktion under 1800-talet, se Höjer (1967).

var berättigad till fattigvård, vem som skulle bidra till fattigvården och vem som kunde få flytta in i en församling. På så sätt var fattigvården en rikstäckande politisk angelägenhet, som gick att reglera med lagar som församlingarna måste följa.

I det agrara Sverige var flyttningarna korta men omfattande.<sup>53</sup> Under 1800-talet förändrades mönstret, framför allt kom människor att flytta längre sträckor.<sup>54</sup> 1800-talets industrialisering ägde i hög grad rum på landsbygden, så den sociala strukturomvandlingen ledde inte, åtminstone inte till en början, till ökad urbanisering.<sup>55</sup>

Att rörligheten blev problematisk i kombination med en växande arbetande befolkning finns det gott om exempel på i internationell forskning. Det har diskuterats huruvida den engelska fattigvårdslagstiftningen under 1800-talet, som band fattigvårdsplikten till lokalsamhället och därför i viss mån begränsade människors rörlighet, hindrade framväxten av en arbetsmarknad.<sup>56</sup> Även i andra länder i Europa har det funnits ett nära samband mellan fattigvården och rörligheten.<sup>57</sup>

I Sverige kopplades rörligheten till den sociala strukturomvandlingen. Fattigvården behövde ta hand om människor som kunde "råka i fattigdom" på grund av till exempel missväxt eller vårdslösa husbönder. Rörligheten var en fråga om ekonomiska förändringsprocesser och nya former av arbete. Hur fattigvården skulle organiseras på bästa sätt väckte frågor om vem som tjänade på arbete och vem som hade ansvar för att försörja dem som inte kunde arbeta.

### *Från husbonde till arbetsköpare, från tjänare till arbetare*

För att en arbetsmarknad skulle bli möjlig behövde de sociala relationerna omdefinieras. Mycket förenklat kan man beskriva det som en övergång från den ojämlika relationen mellan husbonde och tjänare till det formellt jämlika arbetskontraktet mellan arbetare och arbetsköpare.

Tanken på formellt jämbördiga parter som gjorde upp om köp och försäljning av arbetskraft grundade sig på ett nytt sätt att betrakta samhället

---

53. Dribe (2003).

54. Olika studier har visat olika mönster, vilket gör att man kan anta att flyttningmönstren varierade över landet. Se t.ex. Egerbladh (1995); Martinius (1967).

55. Söderberg (1981), s. 18.

56. Se Polanyi (2002), s. 104; Mokyr (1985), s. 14–15; Patriquin (2007), s. 129; Solar (1995), s. 14 ff.; Charlesworth (2010), s. 74–104.

57. Se Lucassen (2012) (Västeuropa); van Leeuwen (2013) (Holland); Burds (1998), kap. 3 (Ryssland); Head-König (2013) (Schweiz).

och relationerna mellan dess invånare. Längre var anställningsrelationen en institution där tämligen fasta sociala kategorier trädde in i en i hög grad förutbestämd relation där de hade rättigheter och skyldigheter gentemot varandra.

Näringsfriheten var en viktig del av det moderna samhällets ideologi. Kärnan var att varje individ var född fri och att alla hade lika rättigheter och skyldigheter. I lagstiftningen fick den principen ett långsamt och ojämnt genomslag. 1864 års näringsfrihetsförordning gav näringsidkaren lagligt husbondevälde över arbetaren (bestämmelsen var dock dispositiv och husbondeväldet var inskränkt i jämförelse med tidigare bestämmelser), regler om arbetstvång kvarstod till 1885 och lagstiftning som reglerade förhållandet mellan husbonde och tjänstehjon fanns kvar långt in på 1900-talet.<sup>58</sup>

Omvandlingen av denna sociala relation fordrade institutionella ramverk på grund av de nya kostnader som uppstod när arbetet ändrade form. Att framväxten av lönearbetet förändrade den sociala relationen påverkade inte bara dem som sålde och köpte arbete, utan också relationen mellan dessa parter och det omkringliggande samhället.

Arbete reglerades i den så kallade legostadgan, som innehöll bestämmelser om förhållandet mellan tjänstefolk och husbönder. Den sociala ordningen fanns alltså fastställd i lagtext, även om den praktiska tillämpningen skiftade.<sup>59</sup> Husbonderelationen var både en försörjningsrelation och en auktoritetsrelation.<sup>60</sup> Försörjningsrelationen innebar att husbonden hade vissa förpliktelser gentemot sitt arbetsfolk. Blev någon sjuk skulle han ombesörja skötsel och vård; han fick dock göra avdrag för läkekostnader på lönen.<sup>61</sup> Husbonden fick inte förskjuta hjon som hade tjänat honom ”oavbrutet” från sitt trettonde år till sin ålderdom.<sup>62</sup> Auktoritetsrelationen innebar att husbonden var överordnad sitt tjänstefolk. Tjänstefolket förbjöds att visa missnöje eller ”tredskas” mot husbonden.<sup>63</sup> Husbönderna hade rätt att utdela så kallad husaga, dock formulerades det i stadgorna som ”måttlig” eller skälig aga.<sup>64</sup> Denna rätt avskaffades slutligen 1858.

---

58. Den lagstiftning som åsyftas är försvarslöshetsstadgan och legohjonsstadgan.

59. Se t.ex. Gerger (1992).

60. Ett svenskt exempel från Furudals bruk på hur brukspatronens patriarkalism tog sig uttryck som både en form av ansvarstagande och en form av maktutövning och disciplinering ger Hasselberg (1998), s. 247, 246–255.

61. Calleman (2007), s. 319, enligt 1833 års stadga. Se även Art. II § 4 i 1805 års legostadga.

62. Calleman (2007), s. 319, enligt 1833 års stadga. Se även Art. III § 7 i 1805 års legostadga.

63. Se 1805 års Legostadga Art. III § 1 och 6; 1833 års legohjonsstadga § 10–11.

64. Se 1805 års Legostadga Art. II § 3; 1833 års legohjonsstadga § 5.

Den sociala relationen mellan husbonde och tjänstefolk hade anspråk på att vara en personlig relation, men med ett mer kapitalistiskt förhållande begränsades den till ett kontrakt. När arbetsuppgifterna var utförda och lönen betald upphörde relationen.<sup>65</sup> Arbetets omvandling från en social hierarkisk relation till en vara i en ekonomisk transaktion innebar en omdefiniering av ansvar, skyldigheter och samhällspositioner. Karl Polanyi har hävdad att de ekonomiska transaktionerna var inbäddade i sociala relationer i ett tidigmodernt samhälle och att marknadsekonomin framväxt ledde till en ”urbäddning” så att de sociala relationerna i stället blev ekonomiska positioner.<sup>66</sup> I ett svenskt sammanhang har Gustav Utterström, troligtvis ovetande om Polanyis studie, beskrivit denna omvandling i liknande ordalag: ”Förändringens innebörd var i korthet att det gamla patriarkaliska förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare hade börjat vika och ersättas av ett juridiskt kontraktsförhållande mellan två parter med motsatta intressen och penningen som föreningsband.”<sup>67</sup> Utterström beskriver en relation som skilde sig från det patriarkaliska husbondeförhållandet, där husbonden tog hand om tjänstehjonets sociala kostnader. På ett liknande sätt har E.P. Thompson beskrivit brytningen från husbondevälde till lönearbete: som skillnaden mellan att äga tjänarens hela liv och att köpa arbetarens arbetskraft.<sup>68</sup> Arbetskontraktet omformulerades från underkastelse till förhandlingar (även om parterna var ojämlika i praktiken). Thompson ser detta som en kvalitativ förändring, som inte bara kan mätas i handelns ökade omfattning utan även i att de arbetande blev friare.<sup>69</sup>

Forskare har påpekat att husbonderelationen var stadd i förändring och inte bör betraktas som en enhetlig företeelse.<sup>70</sup> Inslag av det gamla systemet levde kvar in i den kapitalistiska marknadsekonomin.<sup>71</sup> I en amerikansk kontext har Karen Orren hävdad att relationen mellan husbonde och tjänare var grundläggande för framväxten av en industriell kapitalism.<sup>72</sup> Hon pekar på de auktoritetsstrukturer och maktförhållanden som levde kvar trots principen om ett fritt arbetskontrakt.<sup>73</sup> Även Christopher Tom-

---

65. Se Harnesk (1990), s. 47.

66. Polanyi (2002), s. 57 ff.

67. Utterström (1957), s. 825.

68. Thompson (1983), s. 188.

69. Thompson (1983), s. 190.

70. Harnesk (1986), s. 354; Magnusson (1988).

71. Se Hay och Craven (2004); Harnesk (1986); Edgren (2001), s. 27.

72. Orren (1991), s. 70.

73. Orren (1991), s. 76.

lins har betonat att auktoritetsinslaget i husbonderelationen blev överfört till andra anställningsrelationer. Han menar att detta inslag även betonades i lagar om arbete under 1800-talet.<sup>74</sup>

Den som försöker studera en omvandling eller en brytning som någonting som skedde vid en viss historisk tidpunkt riskerar att missa hur aktörerna själva beskrev problemen och lösningarna, utifrån sin egen samhällssyn.

Tidigare forskning har belyst idébrytningarna och de stridiga teoretiska positionerna i 1800-talets debatter om arbetsmarknaden. Gustav Utterström har visat att det förutom intressemotsättningar även låg ”dels skiljaktiga samhällsideal, dels – i den mån det gällde de obesuttna och försvarslösa – olika människouppfattningar” bakom de liberala och konservativa ståndpunkterna.<sup>75</sup> Thomas Magnusson söker i sin undersökning av fattigvården i Göteborg överbrygga uppdelningen i en liberal och en konservativ samhällssyn med begreppen ”ekonomism” och ”traditionalism”; ekonomisterna bejakade samhällsomvälvningen och traditionalisternas sociala ideal var det sena ståndssamhällets patriarkalism.<sup>76</sup> Börje Harnesk menar att de konservativa ofta hyste åsikter som präglades av ekonomisk liberalism, medan personer som kunde vara liberala i andra politiska frågor motsatte sig ekonomisk liberalism.<sup>77</sup>

Oavsett hur meningsskiljaktigheterna i debatten betecknas står det klart att tanken på köp och försäljning av arbetskraft som en ren marknadstransaktion mellan två formellt jämbördiga parter var ett nytt sätt att se på relationer mellan människor. De sociala relationer som präglade den gamla samhällsideologin var inte förenliga med en arbetsmarknadsrelation. Anställningens omvandling från en relation mellan en husbonde och en tjänare till en relation mellan en arbetsgivare och en arbetare gick av allt att döma betydligt långsammare än andra förändringar som den ekonomiska liberalismen förde med sig.<sup>78</sup>

Möjligen berodde denna eftersläpning på att den nya relationen inte bara radikalt bröt med ett tidigare föreställningssätt utan därtill innebar ett tillbakavisande av hela den gamla samhällsformationens auktoritetsstruktur. Om husbonden fränkändes sin ställning kunde vem som helst – till

---

74. Tomlins (1995), s. 78 f.

75. Utterström (1957), s. 323. Se även Olofsson (1996).

76. Magnusson (2001).

77. Harnesk (1990).

78. Jfr Orren (1991).

och med kvinnor – resa ”medborgerliga” anspråk. Liberalismen bejakade förvisso förändringen, men många liberaler byggade inför den ordning som hotade. Kanske var det därför engagemanget för uppfostran, disciplinering och integrering av folket i den förväntade nya samhällsordningen var så starkt.<sup>79</sup> Ansvällningen av ”arbetsklassen”, som stod utanför tjänstehjonstadgan och därmed utanför husbondeväldet, innebar också att de samhälleliga auktoritetsrelationerna band samman en minskande andel av befolkningen. Den gamla samhällsformationen löstes upp och det var till denna omvälvning den samtida debatten hade att förhålla sig.<sup>80</sup>

Lars Petterson har tolkat kraven på en skärpning av tjänstehjonsstadgan och ökningen av antalet häktade för försvarslöshet under 1840-talet som ett uttryck för dåtidens ”oerhörda ideologiska förvirring”.<sup>81</sup> Åke Abrahamsson har fångat dåtidens ambivalens i sin studie av den svenska pressen under 1800-talet.<sup>82</sup> Han pekar på sambandet mellan ett förändrat språkbruk och det borgerliga samhällets framväxt, men framhåller att begreppen kunde skifta och vara mångtydiga.<sup>83</sup>

## Ekonomisk föreställningshistoria

Samtidigt som arbetsmarknaden tillkom och arbetet blev en vara, omdefinierades samhället och relationerna mellan dess invånare. Verkligheten beskrevs med andra (eller omdefinierade) begrepp och med andra teoretiska och ideologiska utgångspunkter. Olika inställningar till arbetsmarknaden kunde innefatta olika uppfattningar om parterna, om jämbördigheten, om kontraktsformen, om vad som såldes (arbetskraften eller frukterna av arbetet) och om själva marknadsrelationen.<sup>84</sup> De intressemotsättningar Utterström talar om kom till uttryck även i stridiga uppfattningar om hur verkligheten skulle beskrivas. Viljan att förändra lagstiftningen baserades på uppfattningen att det fanns ett problem som behövde lösas eller en positiv effekt som skulle kunna vinnas. Fokus i denna undersökning ligger

---

79. Jfr Petterson (1992).

80. Utterström (1957), s. 344, 348 f., Jansson (1985).

81. Petterson (1992), s. 70.

82. Abrahamsson (1990). Begreppet ”arbetsmarknad” användes första gången i *Aftonbladet* 1848, om ”en marknad för både arbetstillfällen och den av marknadsekonomi lösgjorda arbetskraften”. Ordet ”arbetskraft” användes så tidigt som 1830, om både arbetarna och arbete som ett abstrakt värde, se s. 407.

83. Abrahamsson (1990), s. 461 ff.

84. Se Biernacki (1994); Reddy (1984).



på problem och möjligheter inom den ekonomiska sfären. Tillstånd och förändringar i ekonomin kommer att ge sig tillkänna genom beskrivningar och analyser utförda av aktörer i lagstiftningsdebatten.

Vår strävan är att följa processerna framlänges, såsom de uppfattades av dem som var engagerade för och emot förändringarna av regelverket. Förmodligen är det en strävan som aldrig helt kan uppnås, men den håller tillbaka tendensen att förvandla historien till en rak transportsträcka till nuet – eller till det vi brukar kalla Utvecklingen. Bakåtblickande historieskrivning med utvecklingsperspektiv medför ofta att de aktörer som upplevde och analyserade förändringarna och handlade utifrån detta försvinner ur bilden. Därmed försvinner också en hel del av de osäkerheter, åskådningsbrytningar och intressekonflikter som de ekonomiska förändringsprocesserna vållade och som präglade utfallet.

Ekonomisk föreställningshistoria är något annat än traditionell politisk historia. Att söka åsiktsgrupperingar, att finna det liberala eller konservativa, bygger på antagandet att aktörerna anammade vissa politiska doktriner. Att i stället lägga sig nära aktörernas uppfattningar och inte avkräva dem vad som för en modern läsare framstår som tydliga linjer eller principdeklarationer, medger en djupare förståelse för vad som vid första anblicken kan framstå som ambivalent och paradoxalt. Vi vill skriva ekonomisk föreställningshistoria, följa verklighetsbeskrivningarna såsom aktörerna uppfattade dem, följa hur de uppfattade de problem de ställdes inför och vilka lösningar de tänkte sig.

## Bokens ämne och disposition

Vi kommer i boken att följa de förändringsprocesser som ledde till en brytning med det gamla, närmare bestämt framväxten av de självklarheter som är institutionaliserade i en arbetsmarknad.

En arbetsmarknad förutsätter arbetskraftens fria rörlighet och rätten att fritt rekrytera arbetskraft. Detta rönnte dock stort motstånd eftersom fattigvården var organiserad på lokal basis och man ville skydda sig från inflyttning av främmande fattiga. Lösningen blev till en början att begränsa arbetskraftens rörlighet. Därigenom hoppades man även hindra de former av arbete som stod utanför en husbonderelation. Det var ett försök att helt undvika problemet.

Därtill förutsätter en arbetsmarknad ett formellt fritt arbetskontrakt. Detta var en avgörande brytning från den gamla husbonde–tjänare-

relationen. Genom att skärpa husbondens ansvar ville man stävja vad man betraktade som ansvarslös rekrytering av arbetskraft och hantera de fattigvårdsproblem som hade uppstått. Renodlat lönearbete och en arbetsgivare–arbetare-relation ansågs vara kostsamt för det omkringliggande samhället, som tvingades försörja den utslitna arbetskraften. Problemet sågs som en följd av att oansvariga husbönder försökte smita från sitt ansvar genom att rekrytera så billig arbetskraft som möjligt. I diskussionen om husbondens ansvar väcktes frågor om vad en lön är och vad den ska räcka till samt om arbetskraft är en säljbar vara och arbete en förutbestämd social relation.

När lönearbetet bredde ut sig måste man finna ett nytt sätt att hantera arbetets kostnader. Egendomslösheten medförde att människor riskerade att få svårt att försörja sig.

Inom en husbonderelation kan husbonden anses vara moraliskt förpliktad att försörja sitt tjänstefolk även när de har blivit oförmögna att arbeta. Att plikten åligger församlingen utgår från att den som har varit verksam inom ett visst område i sin krafts dagar ska kunna förvänta sig fattigvård. I bägge fallen är det ett slags social gemenskap som berättigar till understöd. I en mer kontraktsbetonad relation är denna rätt inte självklar eftersom arbetaren säljer varan arbetskraft i utbyte mot lön. Men eftersom samhället drabbas om arbetets kostnader inte betalas måste de betalas ändå.

Under större delen av 1800-talet var fattigvården någonting som de allra flesta i riksdagen såg som en nödvändighet. Utan fattigvården skulle arbetets sociala kostnader leda till sedeupplösning och allmänt förfall. Flera menade också att den nya tidens arbete innebar så stora kostnader att de inte gick att hantera överhuvudtaget och att utvecklingen därför borde stävjas. När församlingarnas roll i fattigvården ifrågasattes kom diskussionen att beröra sådant som anspråk, rättigheter, vem som ska bära kostnaden och vem som har tjänat på arbetet, och resonemangen kan peka på aktörernas olika samhällssyn och ideal.

Nästa kapitel handlar om rörlighetsproblematiken under de första decennierna av 1800-talet. Kapitel 3 handlar om de så kallade statorparna, som aktualiserade frågor om såväl rörlighet som husbondens ansvar. Kapitel 4 handlar om 1837 års fattigvårdskommitté och den intensiva debatt som följde. Kapitel 5 handlar om ständernas förslag till fattigvårdsförordning, 1847 års fattigvårdsförordning och revideringen 1853 ur ett rörlighetsperspektiv. I kapitel 6 går vi djupare in i diskussionerna om husbon-

dens ansvar och de problem som det fria lönearbetet ansågs ge upphov till. Kapitel 7 handlar om tillkomsten av 1871 års fattigvårdsförordning. I kapitel 8 visar vi, med utgångspunkt i tre reformförslag från 1870-talet och framåt gällande arbetskraftens rörlighet och arbetets kostnader, hur premisserna för och föreställningarna om lönearbete förändrades.

## KAPITEL 2

# Inflyttningskontroll och rörlighet

Under 1800-talets andra och tredje decennium växte intresset för fattigvårdsfrågor. Den sociala omstruktureringen på landsbygden och de arbetandes flyttningar tilldrog sig uppmärksamhet eftersom detta kom på kant med hur fattigvården var organiserad.

Arbetsvandringar var i sig ingen ny företeelse. Dalfolkets vandringar, så kallat herrarbete, var känt sedan sekler tillbaka.<sup>1</sup> Tjänstefolkets flyttningar i det förmoderna Sverige följde ett mönster där ogifta ungdomar flyttade för att arbeta som drängar eller pigor under ett övergångsstadium innan de själva tog över en gård.<sup>2</sup> Den sociala omstruktureringen innebar dock att kategorin tjänstefolk gick från att vara en fas i livet till att bli en klass som människor tillhörde under hela sin livstid.<sup>3</sup> I detta sammanhang blev rörligheten problematisk eftersom de människor som rörde sig hade en oklar försörjningssituation.

Kopplingen mellan ett växande lönearbete och rörlighet har gjorts av tidigare forskning. Catharina Lis och Hugo Soly har hävdad att den ”absoluta utarmningen” av den lägre klassen i Europa under den förindustriella tiden kunde läsas av genom en växande omfattning och intensitet av flyttningar, som ett tecken på en växande grupp egendomslösa som tvingades att flytta för att söka försörjning.<sup>4</sup> Även Alf Åberg har påtalat att 1800-talets fattigproblem hade en ny karaktär. Vid missväxt behövde den lösare arbetskraften, såsom daglönare och annat arbetsfolk på årskontrakt,

---

1. Rosander (1967); Lindblom (1944), s. 15 f.

2. Dribe (2003), s. 110.

3. Dribe (2003), s. 110.

4. Lis och Soly (1982), s. 236.

söka sig till andra områden. Han menar att de jordlösa var långt mer rörliga än de jordägande.<sup>5</sup>

Riksdagsdebatten tyder på att den sociala omstruktureringen gjorde rörligheten mer problematisk, och särskilt pekades de nya, jordlösa grupperna ut. I detta kapitel kommer vi att se hur problem formulerades och de olika förslag på lösningar som framfördes. Vi kommer också att undersöka debatten om utflyttningsförbud för de arbetande, ett förbud som riksdagen upphävde. Denna problematik handlade inte om fattigvården, och i denna fråga fanns det en avgjort mer positiv inställning till arbetskraftens rörlighet. När vi kontrasterar dessa två debatter om rörlighet blir det synligt vilka problem med de arbetandes rörlighet som uppstod i krocken mellan församlingarnas fattigvårdsansvar och de nya formerna för arbete.

Frågan om arbetskraftens rörlighet var kopplad till den sociala omstruktureringen och ett framväxande lönearbete. De jordlösa framstod som ett försörjningsproblem, och än värre blev det av att somliga inte var knutna till en husbonde. Varken jorden eller husbonden kunde således bära kostnaden när dessa personer av någon anledning inte längre kunde arbeta, utan församlingen måste träda in. Församlingarna var skyldiga att försörja sina fattiga, fattigvården var knuten till församlingen genom den så kallade hemortsrätten, som utgick från i vilken församling någon hade varit antecknad i mantalslängden.<sup>6</sup> Därför ansåg många att det var rätt att församlingen gavs rätt att kontrollera inflyttningen, en rätt som 1788 års kungörelse medgav. Denna rätt kom dock att bli omtvistad och problemet var i allra högsta grad kopplat till den sociala omstruktureringen och de nya formerna av arbete.

I riksdagen väcktes motioner som argumenterade för en skärpt inflyttningsskontroll, det vill säga att församlingarna skulle få större rätt att skydda sig från inflyttade fattigvårdsfall. Den debatt som följde kan vi se som startskottet för en flera decennier lång problematik: Gick det att kombinera församlingarnas försörjningsskyldighet med att de arbetande flyttade? Den väckte vidare frågor om vem som egentligen vann på arbete, om rörlighet var nödvändigt för att människor skulle kunna försörja sig samt om problemet skulle lösas av att fattigvården anpassade sig till de nya formerna av arbete eller det motsatta.

---

5. Åberg (1953), s. 94.

6. Lext (1968), s. 195.

## Problemet med somliga personer

I riksdagsdebatterna under 1800-talets första decennier diskuterades hur man skulle komma till rätta med hotet mot den församlingsbaserade fattigvården.

1788 års kungörelse såg det som i och för sig riktigt att den församling där den fattige hade tillbringat sin bästa och mesta tid, och som därför hade dragit mest nytta av vederbörande, stod för fattigvården. Av praktiska skäl lades dock ansvaret på den ort där den fattige senast varit mantalskriven.<sup>7</sup> Likväl fanns tanken med i bilden att den som bidragit med värde till en plats hade vunnit ett slags rätt till fattigvård.

De arbetandes rörlighet gjorde att inflyttade personer riskerade att belasta socknarnas fattigvård. De hade tillbringat sin krafts dagar annorstädes och församlingen kunde få bära arbetets kostnader utan att ha fått njuta dess frukter. I tre motioner 1809 gavs förslag på regleringar som man hoppades skulle kunna lösa konflikten mellan församlingarnas försörjningsplikt och de arbetandes rörlighet.

Seth Wallqvist lade en motion i prästeståndet i vilken han förespråkade en striktare kontroll för att försäkra sig om att de inflyttade inte föll fattigvården till last efter alltför kort tid. Det hände att sockenbor antog (anställde) gamla och mindre arbetsföra tjänstehjon eller lät en fattig familj slå sig ner på ägorna som statorpare, kolare, bruksarbetare eller dylikt.

Denne har tillåtit sig sådana personers antagande, under den brist på dugliga arbetare, han för hwarjehanda orsaker måste widkännas. Han hjälper sig fram med dem, så godt han kan, till nästa Legodag, då han gemenligen släpper dem, hwilka, sedan de en gång blifwit Mantalsskrifne inom Församlingen, då ega att blifwa qwar, ehuru icke utan last och tunga för Församlingen.<sup>8</sup>

Wallqvists förslag i sju punkter syftade till att åstadkomma en säkrare och noggrannare kontroll över att de som inflyttade var arbetsföra och friska.<sup>9</sup>

Carl Gezelius i prästeståndet framhöll att pastorn och församlingen inte fick lära känna de inflyttade förrän de redan hade kommit till socknen och överlämnat sina prästbevis, och i det skedet skulle den som hade antagit dem inte gå med på att de avvisades. Församlingen hade också svårt att

---

7. Kongl. Maj:ts Kungörelse den 5 dec. 1788.

8. Pr 1809 I: 418 (Wallqvist).

9. Pr 1809 I: 419–421 (Wallqvist).

ange någon grund för avvisning eftersom varken ålder eller utseende var tillförlitliga tecken på arbetsförmåga och arbetsvillighet. Det fanns personer som flyttade från det ena stället till det andra och framstod som arbetsdugliga men snart visade sig vara odugliga:

Ingenstädes märkes detta oftare, än uti de socknar, der, wid wissa widsträcktare lägenheter och handteringar, Torpare och Statshjon idkeligen ombyttas och inflyttas, ofta ifrån aflägsna orter. Inom kort tid duglöse befunne till husbondens tjenst, afsigkomne och blottade, skilljas de hastigt ifrån sina ställen. De hafwa alltför litet tjent honom för att kunna hoppas hans understöd [...] det wanliga är, att sådane Torpare och Statshjon qwarstadna i någon koja inom socknen, hwilken nu bindes wid dessa uslingar, med alla deras wanwärdade och halfnakna barn, och det blott af orsak, att Mannen eller Hustrun sednast inom denna Socken stått i Mantal skrifwen, ehuru deras nyttiga och tjenstbara tid, (om de någonsin warit dugliga) blifwit förnött på andra ställen.<sup>10</sup>

Gezelius föreslog att ”de Fattige, wid inträffande orkeslöshet af olyckor” skulle tas emot av den församling där de ”längst tjent, gagnat, och i skatt warit antecknade”.<sup>11</sup> På så sätt skulle den socken som hade dragit nytta av arbetet också stå för kostnaderna.

Eric Öhman i bondeståndet önskade ett klagörande angående vilken församling som skulle svara för fattigvården om ett fattighjon tidigare ägt hemman i en socken och därefter blivit inhyses- eller tjänstehjon i en annan. Han hävdade att det förekom att personer som borde ha nekats inflyttning lyckades bli antecknade (skattskrivna) och gjorde anspråk på underhåll.<sup>12</sup> Olof Jansson kommenterade motionen i ståndet och instämde i att 1788 års förordning borde förtydligas. Han menade att det fanns vissa grupper vars rörlighet var problematisk ur ett fattigvårdsperspektiv: de som rörde sig över sockengränserna var sådana ”som förut warit frälsehemmans åboer, Torpare eller Smeder under Sätessgårdar eller bruk”.<sup>13</sup> Det rörde sig alltså om människor som av någon anledning hamnat på obestånd och blivit fattigvårdsfall. Enligt Jansson vore det ”rättmätigt och billigt att säteri- eller bruksägaren, som skördat frugten af deras arbetsförmåga” skulle stå för deras underhåll. Han framlade inget förslag om hur det skulle gå till, men han vann stöd för sin uppfattning i ståndet.<sup>14</sup>

10. Pr 1809 II: 254 (Gezelius).

11. Pr 1809 II: 254 f. (Gezelius).

12. Bd 1809 III: 122 ff. (Öhman).

13. Bd 1809 III: 124 (Jansson).

14. Bd 1809 III: 124, Nilsson Hultin, Nilson, Larsson, Johansson och Andersson förenade sig med Jansson.

Utskottet instämde i att det var rättvist ”att den Församling, som längst njutit ett fattighjons tienst, under dess arbetsföra tid, borde draga försorg om det samma, wid dess infallande wanföra tillstånd, framför den Socken dit ett dylikt hjon senast inflyttat”. Den principen var det enda som behövde tillfogas. I övrigt borde även en ny förordning bibehålla de principer som gällde i 1788 års förordning. Vad som behövdes var en del förtydliganden av vilken församling som skulle bära försörjningsansvar. Inte minst ville utskottet förekomma ”twetydighet, eller twist om hwilken ort eller Socken som dragit mästa nyttan af fattighjonet”. Man lade därför förslag om hur länge ett tjänstehjon skulle ha tjänat i en socken för att vinna rätt till vård och underhåll när arbetsförmågan upphört – fyra eller fem år – samt vilken församling som skulle ha försörjningsansvar om hjonet inte hade tjänat så lång tid på någon plats. Dessa regler skulle tillämpas även för ”Torpare med eller utan jord”.<sup>15</sup>

Utskottets förslag bifölls av tre ständer. Endast prästeståndet ogillade betänkandet och yrkade på att 1788 års författning skulle behållas. Särskilt framhöll man de praktiska svårigheter som var förenade med utskottets förslag.<sup>16</sup> Prosten Matthias Stenhammar reserverade sig dock mot ståndets beslut och framhöll att 1788 års författning behövde förses med en förklaring som hindrade att fel församling fick stå för den fattiges underhåll. Vissa socknar underlät att anteckna inflyttade i skatt, vilket medförde att fattigvårdsbördan drabbade den socken där personen senast varit skriven.<sup>17</sup>

Fattigvårdsfrågan handlade under 1809 års riksdag om huruvida det behövdes nya bestämmelser för att hantera de arbetandes rörlighet. Församlingarna hade en skyldighet att föda ”sina” fattiga, men den som bara hade vistats i församlingen en kort tid skulle inte göra anspråk på försörjning.

### *Så vida dessa människor icke skola upphöra att lefva*

Frågan om det arbetande folkets rörlighet och fattigvården blev föremål för förslag även vid 1817/1818 års riksdag. Prosten Olof Öhrvall ville få till stånd en ändring av 1788 års bestämmelser. Ofta hände att den församling där fattighjonet tillbringat sin mesta och bästa tid befriades från fattigvårdskostnaden, vilken i stället lades på den församling ”dit tjänstehjonet flyttat och blifvit en liten tid, men under samma tid, genom sjukdom och

15. AB&EU bet. i R&A 1809 nov. [IV,1]: 1831 f. (cit. s. 1831, 1831, 1832).

16. Pr 1809 IV: 142 f.

17. Pr 1809 IV: 144 ff. (Stenhammar).



svaghet, blifvit satt utur stånd att arbeta”. Öhrvall ansåg att tjänstehjon borde ha vistats en viss tid (10–12 år) i en församling för att vara berättigade till fattigvård. Om det var svårt att fastslå var hjonet hade tillbringat sin bästa tid borde födelseorten stå för fattigvården.<sup>18</sup>

Utskottet avstyrkte förslaget med hänvisning till de praktiska svårigheter och de ständiga tvister som det kunde förväntas medföra. Vidare menade utskottet att 1788 års kungörelse gav ”en säker utväg [...] att hindra sådana personers inflyttning, som kunde ligga församlingarne till last”.<sup>19</sup> Betänkandet bifölls av tre ständer men återremitterades av adeln, där greve Adolph Göran Mörner anlade ett principiellt perspektiv på frågan: när man behandlade ”enskildte Personers rättigheter till försvar och till inflyttning ur den ena församlingen i en annan”, så behandlade man också större frågor ”Som till en del röra den personliga friheten, men som också å en annan sida angå Församlingarnes rätt att icke belastas med en alltför vidlyftig och tryckande Fattigvård”.<sup>20</sup> Det gällde att finna en balans mellan individens rätt till rörlighet och socknarnas försörjningsplikt:

Det är sant, att ofta är felet på deras sida genom slurf och försummelse; men så vida dessa menniskor icke skola upphöra att lefva, måste väl lemnas dem tillfälle att kunna uppehålla sig någorstades, och det är i sådant afseende jag skulle önska, att Oeconomiz-Utskottet blefve anmodadt att inkomma med ett förslag i detta ämne, hvilket vore bygdt på sådana grunder, att å ena sidan Enskildtas personliga frihet och säkerhet blefve bevarad, och å den andra Församlingarnes rätt i afseende på Fattigvården blefve iakttagen.<sup>21</sup>

Mörner menade att även de som råkat i fattigdom av egen förskyllan måste bli försörjda av någon, om man inte ville att de skulle dö. Likaså måste den enskildes frihet och säkerhet värnas. 1788 års kungörelse var otillräcklig, och Mörner önskade att ett nytt förslag skulle utarbetas.

Det fanns andra röster som föreslog andra lösningar än inflyttningskontroll för att hantera de svårigheter som det arbetande folkets rörlighet förde med sig, lösningar som skulle innebära en radikal omorganisering av fattigvården och som pekade på andra sätt att uppfatta hur rättigheter och skyldigheter skulle fördelas.

---

18. Pr 1817/18 I: 377 (Öhrvall).

19. AB&EU 1817/18 bet. nr 38, s. 149 f. (cit. s. 150).

20. R&A 1817/18 III: 634 f. (Mörner).

21. R&A 1817/18 III: 635 (Mörner).

# Andra sätt att organisera fattigvården

## *Statens ansvar*

För Johan Gottlieb Gahn var det grundläggande problemet att fattigvården ålåg enskilda församlingar, och vid riksdagen 1809 motionerade han om att i stället staten borde svara för de ”Fattigas wårdande, sysselsättande och försörjande”. Fattigdomen var ojämnt fördelad över riket; några orter ”öfwerflöda på fattige” och hade mycket stora utgifter för fattigvård. Gahn ansåg att ”anstalterne för de fattige böra wara allmänna för Riket, och af Riket gemensamt bekostas” och ville skapa en gemensam nationell fond för detta ändamål.<sup>22</sup> Att försörja de fattiga, ”sedan de förut hwar och en, för att sjelfwe bidra till, fullkomligen användt all sin möjliga arbets- och verkningförmåga”, ansåg han vara en ovillkorlig skyldighet för det allmänna, och varje medborgare skulle ”i sin proportion bidra till ersättandet af de nödwändiga kostnader som dertill fordras”. Allmosor och kristlig barmhärtighet kunde komma som ett extra tillägg ovanpå den grundläggande försörjning som det allmänna tillförsäkrade de fattiga.<sup>23</sup>

En kort tid senare inlämnade Gahn ett tillägg till sin motion, där han ytterligare motiverade förslaget om en nationell fond. Under ideala förhållanden, där de arbetande och mindre förmögna klasserna hade tillgång till jämn utkomst och de fattiga var få, skulle en lokalt ordnad fattigvård vara det bästa. Men så förhöll det sig inte. Det fanns orter där befolkningen generellt hade det knappt och där det fanns många arbetslösa, ”som dels alldeles icke, dels under flere månader af året icke af egen förmåga kunna förskaffa sig födan”. Att ålägga en sådan ort att hålla kvar och försörja sina fattiga vore lönlöst. De skulle nödgas att lämna sin hemförsamling för att tigga eftersom ”plågan af hungern och begäret till lifwets bibehållande” drev dem dithän.<sup>24</sup> Människor sökte försörjning där de trodde att den stod att finna, och rörligheten gick inte att hindra. Gahn hade exempel från sin egen hemvist i Dalarna, men menade att de inte var de enda som hade dessa problem.

De fattiga som Gahn talade om skulle förbli understödstagare till dess att ”förändrade hushållsanstalter, nya Näringsfång m. m. förändra deras behof och lemna dem andre utvägar. Undfå de ej imedlertid igenom

---

22. Bg 1809 I: 808 (Gahn).

23. Bg 1809 I: 804–808 (cit. s. 806, 808, 808, 804, 806) (Gahn).

24. Bg 1809 II: 210 (Gahn).

det allmännas försorg en välberäknad och till ett godt allmänt ändamål ledande hjälp, så taga de sig den sjelfwe igenom tiggeriet”.<sup>25</sup>

Utskottet instämde i att fattigvården var en sådan skyldighet att den kunde göras till föremål för bindande föreskrifter, och därmed i att staten hade rätt att reglera den lokala fattigvården. Innan man förde det dit-hän behövde saken dock utredas ordentligt, och utskottet föreslog att det skulle tillsättas en kommitté. Idén om en nationell fond berördes inte i betänkandet.<sup>26</sup>

Tre av ständerna biföll betänkandet. Borgarståndet återremitterade saken efter en del inlägg för och emot allmän fattigvårdsstadga och obligatoriska avgifter. Ståndet tilltalades inte av Gahns tanke på en för riket gemensam fond, utan samtliga ledamöter förenade sig med advokatfiskal Falckmans mening att fattigvårdsavgifter ”icke [borde] sammanblandas uti en enda och allmän Cassa, utan serskillt för hwarje Stads eller Landsorts räkning förwaras, för att endast användas till understöd för de fattige, som bo i den ort, af hwars innewånare samma afgifter blifwit utgjorde”.<sup>27</sup>

Gahns motion fick till följd att fattigvårdsavgiften blev ett obligatorium för samtliga medborgare. År 1811 utfärdades en kungörelse om den allmänna skyldigheten att bidra till de fattigas vård och försörjande, en skyldighet som ålåg ”hwar och en som icke sjelf är i behof af andras hjälp”. Avgifter till fattigvården skulle kunna bestämmas genom majoritetsbeslut i städer och församlingar på landet och bli bindande för alla berörda invånare.<sup>28</sup>

### *De fattigas eget sparande*

Om de fattiga själva stod för fattigvårdskostnaden skulle alla skäl till inflyttningskontroll falla. I sådana banor resonerade Magnus Eurén i prästeståndet, som vid riksdagen 1817/1818 lade fram ett förslag som syftade till att undanröja många av de tvister som uppstod mellan församlingar om vem som skulle stå för fattigvårdsbördan. Enligt förslaget skulle ”Torpare, Dagkarlar, Backstugusittare, Gerningsmän, Inhyses- och Tjenstehjon” betala en årlig avgift till fattigkassan i den socken där de bodde under sin arbetsföra tid. I gengäld skulle de äga rätt till fattigvård varhelst de befann sig när de behövde sådan.

25. Bg 1809 II: 210 (Gahn).

26. AB&EU bet. i R&A 1809 nov. [IV,1]: 190 ff.

27. Bg 1809 III 2: 73–82 (cit. s. 82).

28. Kongl. Maj:ts nådiga kungörelse angående Den allmänna skyldigheten at bidraga til de Fattiges vård och försörjande den 14 Februarii 1811.

Erfarenheten visade, fortsatte Eurén, ”att det icke är ur Jordägarnas class, som de fattige egenteligast komma”. För jordägarna, särskilt de mindre bemedlade, var det tungt att jorden skulle bära nästan hela kostnaden för fattigvård. Detta i synnerhet när personer som nyligen flyttat till socknen kom i behov av fattigvård, efter det att andra socknar fått dra nytta av deras bästa arbetsförmåga. Författningen gav förvisso församlingen rätt att neka inflyttning för den som snart kunde bli i behov av fattigvård, men denna ”i sin afsigt välgörande Författning, som ville förena den fattiges snara förhjälpande till understöd med billigheten, att ingen Församling blefve öfver höfvan betungad”, var svår att verkställa och Eurén menade att jordägarens rätt att rekrytera tjänstehjon stod i konflikt med församlingens rätt. Dessutom kunde människor bli vanföra innan dess att de hade uppnått en hög ålder, vilket gjorde det svårt att veta vilka som skulle nekas inflyttning.

Liksom Gahn sökte Eurén en nationell, generell reglering som skulle göra inflyttningskontroller överflödiga. Han föreslog

att hvarje mantalsskrifven person af Torpare, Dagkarlar, Backstugusittare, Gerningsmän, Inhyses- och Tjenstehjon, som ingen jord äga, så på Land som i Stad, skulle i sin friska, arbetsföra tid, årligen erlägga till den Socknens fattig-cassa, der den vistades, några skillingar af sin lön, eller arbetsförtjänst [...] Härigenom hade en sådan person småningom, utan sin känning, bidragit till lättnad för den Församling, hvars fattigvård han en gång kunde komma att ålita; och all tvist om hvilken denna Församling skulle vara, måste likaledes derigenom upphöra, ty då alla slika personer betalt denna afgift hvar hälst de vistats under deras arbetsföra tid, så vore det lika mycket hvar de till slut stadnade i behof af fattigvård: den Socknen, der de inträffade, hade sin ersättning i hvad andra till den samma erlagt, utan att hafva blifvit henne till last.

Tjänstehjonens avgift kunde få dras av från lönen så att den inte pålades husbonden.<sup>29</sup>

Euréns förslag innebar att de arbetande själva, som kollektiv, skulle bära kostnaden för sin fattigvård. Ett sådant generellt system skulle underlätta rörligheten och undanröja problemen med att finna den plats där den arbetande hade tillbringat sin krafts dagar. Om arbetsföra betalade avgiften och sedan flyttade från socknen skulle inflyttade fattiga kunna utnyttja denna kassa.

Utskottet fann flera betänkligheter och svårigheter i Euréns förslag. Även om kungörelsen av den 14 februari 1811 stadgade att skyldigheten att försörja de fattiga ålåg var och en som inte själv var i behov av andras hjälp

29. Pr 1817/18 I: 281–285 (cit. s. 281, 281, 282, 284) (Eurén).

så kunde förslaget inte tillstyrkas, eftersom det innebar en särskild skatt ”på en viss obemedlad class af medborgare”. Det var otänkbart att de jordlösa skulle tvingas bära kostnaderna för sin egen fattigdom: den förmögne borde biträda den medellöse snarare än att de fattiga skulle hjälpa varandra. Avgiften skulle dessutom knappast kunna finansiera fattigvården – antingen skulle den bli för liten för att räcka till eller för stor för att kunna betalas av de medellösa, och i det senare fallet skulle den komma att belasta husbönder och jordägare. Utskottet avstyrkte följaktligen förslaget.<sup>30</sup>

Eurén kontrade med att hans egen församling hade övervägt att pålägga sina tjänstehjon etcetera en avgift för fattigvård, men inte gjort det eftersom andra socknar inte hade någon sådan avgift. Det hade kunnat få till följd att man förlorade nödvändigt tjänstefolk till närliggande socknar. En generell lösning var således nödvändig, ansåg Eurén, men han avstod från att yrka återremiss.<sup>31</sup> Utskottets utlåtande bifölls av samtliga ständer.<sup>32</sup>

Euréns förslag är principiellt intressant eftersom det innebar att de jordlösa flyttningar inte skulle behöva kontrolleras. Den generella avgiften skulle lösa de problem som arbetskraftens rörlighet orsakade.

Såväl Gahns som Euréns förslag handlade om generella system som skulle göra att man inte måste knyta den som behövde fattigvård till en bestämd plats. Den lösare arbetskraftens försörjningsproblem gjorde att de kunde råka i fattigdom. Det hjälpte inte att försöka reglera rörligheten, ty fattigdomen kunde uppstå oavsett var den fattige befann sig.

## De arbetandes rörlighet i allmänhet

Fattigvården var inte anpassad till att försörja de jordarma och jordlösa, grupper vilkas försörjningssituation var osäker. Dessa gruppers rörlighet framstod därför som problematisk. Men de arbetandes rörlighet kunde i andra sammanhang uppfattas som något naturligt och givet, och försök att begränsa den kunde möta kritik.

Elias von Echstedt, landshövding i Karlstad län, observerade 1814 ett problem: länets allmoge hade ”sedan längre tid tillbaka årligen företagit sig utvandringar till andra Län, för att söka sig arbete”. I de andra länen fick dessa arbetare nämligen höga, ”öfwerdrifna” förtjänster. När de återvände efter avslutat arbete tillbringade de resten av året i ”lättjefull

30. AB&EU 1817/18 bet. nr 86, s. 496–500 (cit. s. 498).

31. Pr 1817/18 IV: 238–244 (Eurén).

32. R&A 1817/18 VI, I:60, Pr 1817/18 IV:244, Bg 1817/28b III:2011, Bd 1817/18 IV: 365

lefnad” och husbönder hade ”funnit sig i förlägenhet att kunna erhålla tjestedrängar”. Lösningen för von Echstedt blev ett förbud mot dessa utvandringar.<sup>33</sup>

Förbudet upprörde Elof Håkansson från Fryckdals härad. I en motion i bondeståndet påpekade han att landshövdingen hade ”företagit sig att inskränka och qwäfwä denna nyttiga werksamhet, och derigenom betaga ett idogt, slögdigt folk möjligheten att kunna ärliga försörja sig”.<sup>34</sup> Utvandringen var för Håkansson naturlig; godsägare utanför länet behövde arbetskraft och inom länet rådde arbetsbrist. Att kunna söka arbete där det fanns, liksom att kunna rekrytera arbetare, var för honom något gott, ”nyttan härärf är obeskriflig ä båda sidor”.<sup>35</sup> Även att lönerna var högre utanför länet fann Håkansson oproblematiskt: vilken lönenivå som var rimlig skulle bestämmas av ”de Contraherande emellan, och man äger sin frihet ä båda sidor”. Oron för att det skulle driva upp lönerna i hemlänet var överdriven: ”Det lærer höra till naturens allmänna ordning, att jemnwig råder i allt.” Håkansson försvarade arbetskraftens rörlighet, som gjorde att brist och överskott på arbetskraft kunde jämnas ut sig. Att förbjuda utflyttningen var att ingripa i ståndets rättigheter och han ville ha förbudet upphävt.

Saken remitterades till Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, som av allt att döma delade uppfattningen att arbetsvandringar av detta slag, när allmogen utvandrade från orter med mindre bördiga jordar till platser där arbete fanns att få, var av godo. Friheten att söka arbete var man ville var ”icke allenast i sig sjelf [...] lofflig och oskadlig”, utan hade även ”medfört ansenliga fördelar för Landthushållningen i nästan alla Rikets Provinser”. Likväl kunde Håkanssons begäran inte tas upp till behandling, eftersom den låg utanför riksdagens behörighet.<sup>36</sup> Detta föranledde Jacob Cederström att lägga ett mera framåtblickande förslag. Övertygad som han var ”om den nytta frihet för arbetaren och näringar medförer för Samhället” ville han att ständerna skulle anhålla hos Konungen, ”att hvarje Svensk medborgare må komma i åtnjutande af den rättighet att på hvad ort som helst inom Riket söka arbete”, samt att ingen ämbetsman hädanefter skulle kunna förbjuda sådant för ett särskilt län.<sup>37</sup> Även detta remitterades till utskottet, som nu fick tillfälle att i mer direkt form uttala

---

33. Bd 1815 I: 186–187 (cit. Kungörelse).

34. Bd 1815 I: 181 (Håkansson).

35. Bd 1815 I: 182 (Håkansson).

36. Lag- och AB&EU 1815 Bih. 2, s. 247.

37. R&A 1815 II:616 (Cederström).

sin positiva inställning till arbetsvänderingar från karga till mer förmögna och av naturen gynnade proviser, och i den delen gav man också sitt stöd till Cederströms yrkande under villkor att tjänstehjon hade sin husbondes tillåtelse att ge sig iväg.<sup>38</sup> Helt enligt var inte utskottet. Prosten Anders Peter Aurelius menade i ett särskilt yttrande att det ”torde verkligen förtjena uppmärksamhet, att en så kallad frihet icke urartar till oordning, sjelfsvåld och i detta afseende till Åkerbrukets förfall”. Skadeverkningarna orsakades av att sysslor som erbjöd högre lön drog till sig arbetskraft och drev upp lönerna i utvandringsorterna.<sup>39</sup> Ett par likartade men lindriga invändningar hördes i borgarståndet, men Aurelius hade redan i utskottet mött en principiell gensaga: ”Enskilta Personers vinst i ansende till lindrigare Tjenstehjons Löner, bör ej kränka naturlig och medborgerlig frihet.”<sup>40</sup> Ständerna gick också i stort sett utan debatt på utskottets linje och tillkännagav sin uppfattning, att ”det böra lemnas fritt för hvar och en, som å landet äger lagligt försvar, att, under vissa tider, utvandra till annan landsort, för att derstädes förrätta arbete, dock att lagstادت tjenstehjon bör hafva dertill erhållit sin husbondes tillåtelse”.<sup>41</sup>

Den rörlighet som man i denna fråga såg som något gott var mindre framträdande i fattigvårdsdebatten. Här handlade det om en rörlighet som alljämt låg inom ramarna för det befintliga systemet att anlita arbetskraft och hantera dess kostnader. I fattigvårdsdebatten skapades problemet av att arbetskraften rörde sig mellan nya former av arbete, vilka inte passade in i systemet för att hantera arbetets kostnader.

### *Kommitténs betänkande – ett anspråkslöst förslag*

Den kommitté som tillsattes efter 1809 års riksdag dröjde nästan tolv år med att presentera sitt betänkande med ett förslag till en allmän fattigvårdsstadga. När betänkandet slutligen kom väckte förslagen en hel del debatt.

För denna kommitté var den fria rörligheten en grundsats. Alla samhällsmedlemmar borde ha rätt att söka sin utkomst var de ville. Inskränkningar i rörligheten ansågs kunna låsa fast människor i fattigdom eftersom deras vägar till försörjning skars av. Men denna princip kunde inte ensam styra, utan hänsyn måste tas till församlingarnas rätt, för att väga upp deras

38. AB&EU 1815 Bih. 4,3 s. 1390.

39. AB&EU 1815 Bih. 4,3 s. 1392–1395 (Aurelius) (cit. s. 1394).

40. AB&EU 1815 Bih. 4,3 s. 1397 (Ekelund); Bg 1815 II,1: 1175 f (Wegelin), 1176 (Kjellander).

41. ExpU 1815 Bih. 5,2 s. 1173.

skyldigheter. I en avvägning mellan dessa principer lyftes rörligheten fram som en lösning, inte bara ett problem: in- och utflyttningar skulle göra att kostnaden jämnade ut sig. När det arbetande folket rörde sig mellan olika församlingar blev ingen församling orättfärdigt belastad.

Trots principen om den fria rörligheten, trots uppfattningen att rörligheten inte var något som orättvist belastade vissa församlingar utan tvärtom gjorde belastningen jämn, blev kommitténs förslag tämligen anspråkslöst. Det innehöll dock en ny idé: det var den som rekryterade arbetskraften som skulle riskera att få bära kostnaden, inte församlingen. Det var fel att församlingarna skulle kunna få bära kostnaden för inflyttade, men det var även fel att begränsa rörligheten och därmed människors möjligheter att försörja sig. Att lossa banden för arbetskraften innebar att binda arbetsgivarna hårdare.

Kommittén – eller åtminstone dess ordförande Nils von Rosenstein – torde ha känt till Gahns och Euréns förslag, vilka vart och ett på sitt sätt skulle ha undanröjt de problem som var förknippade med arbetskraftens rörlighet. Men kommittén intog ståndpunkter som motsade båda dessa förslag: den kunde inte tillstyrka ”någon gemensam Fattigvård för hela Riket, utan endast en Stadga med allmänna grunder och föreskrifter, efter hvilka sådan vård, likasom hitintill skett, särskildt inom hvarje Församling må besörjas”.<sup>42</sup>

Gahns förslag om en gemensam fattigvård ansågs inte vara någon lösning. Euréns förslag avvisades med att det vore orättfärdigt att de fattiga själva skulle bära kostnaderna för fattigvården – det borde de samhällsmedlemmar som ”begagna tjenst eller arbete af de tjenande och arbetande lägre folk-klasserne” göra. Tydligtvis ansåg kommittén att de som tjänar på arbetet borde bära dess kostnader. Vidare ansåg kommittén att ett sådant system som Eurén föreslog inte skulle kunna fungera eftersom arbetsförtjänsten var för liten för att de arbetande skulle kunna betala en avgift till fattigvården.<sup>43</sup>

### *Rörligheten – från problem till lösning?*

Kommitténs förslag bevarade principen om församlingarnas försörjningsplikt för fattiga, eftersom det varken var tänkbart med ett nationellt system eller att de fattiga själva skulle bära kostnaderna för fattigvården. De menade dock att rörligheten i det stora hela skulle jämna ut sig.

---

42. K. Prop. 1823 nr 2, s. 106 (Kom. bet.).

43. K. Prop. 1823 nr 2, s. 117 f. (Kom. bet.).



Kommittén yrkade på ett förtydligande av stadgandet i 1788 års kungörelse att de behövande skulle anses höra till den församling eller socken där de vid senaste mantalsskrivningen varit, eller enligt bevillningsförordningen borde ha varit, mantalsskrivna. De sade sig ha beräknat att denna princip

med motsvariga förbindelser Församlingarne emellan, icke kan tillskynda den ena Församlingen framför den andra någon betydligt större Fattigvårdstyngd, helst den ena, om den såmedelst kommer att värda någon person, som i andra Församlingar uppoffrat sin bästa arbetstid, deremot en annan gång, liksom i utbyte, får i en annan Församling vårdad en person, som mest hos den förra använt sina arbetskrafter, samt att i alla fall den större tyngd, den ena Församlingen framför den andras någon gång kan få vidkännas, öfverväges af den försvarade tillämpning och de öfriga olägenheter, hvarje annat stadgande skulle medföra.<sup>44</sup>

I längden borde det jämnas ut sig så att de lägre folkklasserna som helhet på lite sikt gav församlingarna i stort sett lika mycket nytta som kostnader. Problemet med inflyttande arbetande blev således avfärdat. Rätten till fattigvård blev frikopplad från att den behövande skulle ha arbetat på en viss plats under en viss tid.

Kommittén betonade principen om frihet att söka sin försörjning:

Commitéén har vidare i sitt förslag utgått från den grundsats, att hvarje Samhällets medlem, emot den naturliga skyldigheten att, när och så länge han kan, sjelf försörja sig och sjelf skaffa sig näringsfång, eger en lika naturlig och medfödd rättighet att draga loflig försorg om sin bärgning, hvarest inom Samhället honom godt synes. Om merendels bland de mindre lyckligt lottade tjänande och arbetande lägre folk-klasserne finnas de, som falla Fattigvården till last, och om det ej heller kan bestridas, att bland dem många genom misshushållning eller vanvård sjelfve dertill äro vållande, så sakna likväl äfven dessa klasser icke medlemmar, hvilka genom arbetsamhet och ordentlig hushållning på ett hedrande sätt försörja, sig utan att någonsin behöfva anlita Fattigvården om hjälp. Att i den ringaste mån inskränka dessa sistnämndes verkningskrets inom vissa områden, eller, som är det samma, hindra dem att vistas hvarest inom Riket de sjelfve vilja, vore desto mera orättvist och hårdt, som just en sådan inskränkning möjligen kunde föra dem till fattigdom, hvaruti de eljest icke kommit, och en inskränkning som måste drabba både den skyldige och den oskyldige, emedan något undantag i förhand ej kan ega rum, blir i Commitééns tanka, alltid orättvis och obillig till sin grund.<sup>45</sup>

---

44. K. Prop. 1823 nr 2, s. 111 ff. (cit. s. 113), 132 Art. III § 1 (Kom. bet.).

45. K. Prop. 1823 nr 2, s. 113 f. (Kom. bet.).

Att begränsa möjligheten att försörja sig blev orättvist för dem som försökte uppfylla denna skyldighet. Att det fanns personer som inte var tillräckligt skötsamma och belastade fattigvården var inte skäl nog för att inskränka rörligheten för de lägre klasserna som helhet. Om de hindrades att söka försörjning där sådan kunde ges kunde de hamna i en fattigdom som annars kunde ha undvikits.

### *Mellan princip och praktik*

Kommittén ansåg att rörligheten var en förutsättning för att försörja sig genom arbete, och således ett sätt att motverka en kostnad, snarare än att rörligheten skapade en kostnad. Kommitténs lagförslag skulle göra det möjligt för vissa grupper att flytta in som annars hade kunnat nekas av församlingen.

Även de grupper som kunde vägras att flytta in, jordlösa arbetande, ville kommittén bereda viss möjlighet till inflyttning, om någon ställde säkerhet för den vård de inflyttade behövde. Skälet till församlingens rättighet att neka inflyttning upphörde ju i samma stund som dess fattigvård inte belastades av inflyttningen. I lagförslaget hade bestämmelsen om inflyttning följande lydelse:

Inflyttning ifrån Landsorterne till Hufvudstaden eller derifrån till Landsorterna eller ifrån en till en annan Församling eller Socken i Orterne må i och för Fattigvårdens räkning *icke vägras någon, som har bostad på det ställe, dit han inflytta vill*, samt ej antingen sjelf eller hvars medföljande Hustru eller minderåriga Barn någondera då redan är föremål för Fattigvård, på sätt 2 Art. 1 § utvisar. Dock, på det vid dylika inflyttningar icke det underslef må kunna ega rum, att den inflyttande blott för tillfället, och för att beredas inträde i Församlingen, förses med arbete, hvilket kort derefter upphörer, och hvarigenom han skulle snart i ett eller annat afseende behöfva Fattigvårdens hjälp, skola de Tjenstehjon, Landtbönder, Torpare, afskedade eller utstrukne Soldater och Båtsmän, samt annat arbetsfolk, som i saknad af egne tillräcklige tillgångar för sin bärning, icke äro antagne till årstjenst eller annat säkert näringsfång för helt år, på det ställe, dit de önska inflytta, alltid uti Inflyttningsfrågor anses lika med dem, som äro föremål för Fattigvård.<sup>46</sup>

Helt fri blev inte inflyttningen i kommitténs förslag. Den inflyttande måste ha en bostad på orten, och varken personen sjelf eller hans medföljande hustru eller minderåriga barn fick vara föremål för fattigvård vid flyttningstillfället. Uppfylldes inte dessa krav kunde församlingen vägra inflyttning. Kommittén stannade emellertid inte vid detta. Eftersom för-

---

46. K. Prop. 1823 nr 2, s. 132 f. Art. III § 2 (Kom. bet.), vår kurs.

samlingen hade skyldighet att ge fattigvård (i form av arbete) även till arbetsföra som saknade arbete behandlades inflyttande arbetande och tjänande personer ur de lägre folkklasserna som likvärdiga med föremål för fattigvård om de inte hade årtjänst eller motsvarande. Det gick inte att utan församlingens tillstånd flytta till vilket arbete som helst eller till en plats där man hoppades kunna försörja sig på daglöner och annat. I så fall måste någon ställa en tillräcklig säkerhet för det understöd man eventuellt skulle komma i behov av.

Så länge det togs som en given utgångspunkt att församlingen skulle försörja sina fattiga måste den medges någon form av skydd mot att åsamkas alltför stora kostnader för denna skyldighet. Därför tillstyrkte kommittén att ”om någon vill emottaga, inrymma och mantalsskrifva en så beskaffad person, som i allmänhet får vägras inflytta, må han dertill söka tillstånd samt sådant honom alltid lemnas, då han eger fastighet och Fattigvårdspikten vid den fästas, men att det eljest af vederbörande skall bero huru vida det kan honom beviljas”.<sup>47</sup>

Fattigvårdspikten knöts i dylika fall i första hand till fastigheten och följde denna vid till exempel försäljning.<sup>48</sup> För tjänstehjon som varit i lång och trogen tjänst och på grund av ålder eller arbetsskada blivit oförmögen att försörja sig var husbonden fattigvårdspiktig; för lantbönder, torpare och andra arbetare ålåg detta ansvar egendomen och dess innehavare; för indelta soldater och båtsmän ålåg det roten eller rusthållet. Detta grundades på 1805 års legostadga.<sup>49</sup>

Kommittén betraktade av allt att döma främst sitt förslag som att det skapade en möjlighet för de grupper som kunde nekas att få flytta in. Fattigvårdspikten knöts i första hand till fastigheten. Därmed befriades församlingen från kostnaden och det skulle inte finnas några skäl att vägra inflyttning. Det kan ses som att kommittén ville fördela arbetets kostnader på ett sätt som möjliggjorde en friare rörlighet för arbetsfolket. Å andra sidan kunde det lägga en avsevärd börda på fastigheten, vilket bör ha påverkat fastighetsinnehavarens benägenhet att anlita annan arbetskraft än sådan som församlingen skulle bära fattigvårdskostnaden för, vilket bör ha gjort det gynnsammare att erbjuda årtjänst eller motsvarande. Lagförslaget gjorde dock att församlingen inte kunde göra anspråk på någon rätt att besluta över intaget av arbetskraft.

---

47. K. Prop. 1823 nr 2, s. 115 (cit.), 133 f. Art. III § 3 (Kom. bet.).

48. Jfr även K. Prop. 1823 nr 2, s. 137 Art. III § 6 (Kom. bet.).

49. K. Prop. 1823 nr 2, s. 116, 136 f. Art. III § 5 (Kom. bet.).

Kommittén ville omfördela kostnaderna från församlingen till dem som använde arbetskraften. Det arbetande folkets rörlighet kopplades till husbondens ansvar. De egendomslösa arbetsklassernas frihet att flytta dit de trodde sig kunna försörja sig fick i viss mån ge vika för församlingens rätt att skydda sig från en alltför stor fattigvårdsbörda.

Principiellt förespråkades fri rörlighet – kommittén utgick från vad som kan betecknas som ett arbetsmarknadsperspektiv, nämligen att de jordlösa måste få flytta för att kunna försörja sig. Inskränkningar i denna rörlighet skulle leda till fattigdom. Men det fanns ett glapp mellan principerna och förslagen för hur problemet skulle hanteras praktiskt. Eftersom kommittén förkastade en nationellt organiserad fattigvårdskassa och en fattigvårdskassa som bekostades av de fattiga själva, kvarstod problemet med församlingarnas försörjningsskyldighet. För att lösa detta knöts försörjningsplikten till jorden. Att rekrytera arbetskraft skulle innebära ett livslångt ansvar gentemot dem som rekryterades, vilket var ett ganska olönsamt företag.

## Att hitta regler för rörlighet

Trots att kommitténs förslag var tämligen anspråkslöst skulle det visa sig att många tyckte att de hade gått för långt i sin vilja att inskränka församlingarnas rätt att vägra inflyttning. Utskottets betänkande skilde sig på några punkter från vad som föreslagits av kommittén. Beträffande inflyttningskontrollen ville utskottet bibehålla bestämmelsen i 1788 års kungörelse, det vill säga en mer restriktiv linje än kommittén. Detta ansågs vara ”mera öfverensstämmande med Socknarnes billiga rättigheter, att förse sig emot missbrukade inflyttningar och en derigenom förtyngd fattigvård”.<sup>50</sup> Dessutom menade utskottet att den fattigvårdspflicht för underlydande i lång och trogen tjänst som ålagts husbönder, fastighetsägare samt rotar och rusthåll helt borde utgå ur stadgan. Det var olämpligt att ”såsom Lag stadga, hvad som bör vara af fri välvilja”:

En sådan tvångspflicht skulle lätteligen motverka det sökta ändamålet: att befordra lugna och långvariga tjenester på ett och samma ställe. En god Husbonde uppfyller visserligen af sig sjelf denna pligt, men en mindre nogräknad skulle af de befarade följderna lätteligen kunna taga sig anledning till ett tätare ombyte af tjenstefolk och underhafvande, eller åtminstone att skilja sig ifrån dem vid annalkande år och aftagande arbetsförmåga.

50. LagU 1823 bet. nr 124, s. 651.

Vad tjänstehjonstadgan bestämde i detta avseende var fullt tillräckligt, enligt utskottet.<sup>51</sup>

Kommittén ville lägga kostnaderna för arbetet på husbonden för att främja rörligheten för dem som sökte arbete. Utskottet vände på resonemanget: ett sådant system skulle göra det för olönsamt att rekrytera arbetare. Det skulle leda till att arbetskraften byttes ut för fort, att husbonden gjorde sig av med arbetare som han riskerade att få bära kostnaden för när de inte längre var arbetsföra.

I sina avslutande kommentarer radade utskottet upp medel mot fattigdomen. Bland mycket annat nämnde de ”en utvidgad näringsfrihet, så vidt den med bibehållande af allmän samhällsordning kan förenas”.<sup>52</sup> Formuleringen är onekligen försiktig och den gav uppenbarligen inte anledning till någon uppluckring av församlingarnas inflyttningskontroll.

Utskottets betänkande fick ett mycket blandat mottagande. En del motsatte sig tanken på en allmän stadga för fattigvården och tanken att göra lagstadgad skyldighet av något som borde vara en kristlig barmhärtighetsinrättning på den frivilliga välviljans grund, medan andra fann det nödvändigt med en lag eftersom frivilligheten inte räckte till för att tillgodose behoven. Därutöver förekom naturligtvis åtskilliga anmärkningar och invändningar mot betänkandet, och det återremitterades av samtliga ständer.<sup>53</sup> De som förespråkade bibehållen eller skärpt inflyttningskontroll såg saken ur församlingens perspektiv. Kommitténs princip om att knyta fattigvård till fastigheten fick också utstå kritik.<sup>54</sup> Det fanns även de som såg saken ur de inflyttades perspektiv och framhöll att människor måste få söka försörjning där den fanns.<sup>55</sup>

Utskottet lade fram ett nytt betänkande i vilket de försvarade, kommenterade och i några fall korrigerade sitt tidigare förslag, däribland själva idén om en allmän lagstadgad fattigvårdsordning, som nu gavs ytterligare motivering. Bland de förslag som ådragit sig rikligt med kritik och ändringsförslag återfanns bestämmelserna om inflyttning, om rättigheten att få mantalsskrivas i en socken samt om att på sitt ansvar tillåta andra att intagas där.

---

51. LagU 1823 bet. nr 124, s. 651 f. (cit. s. 651 f., 652).

52. LagU 1823 bet. nr 124, s. 665 f.

53. R&A 1823 VII: 188, Pr 1823 V: 229, Bg 1823 IV: 293, Bd 1823 IV: 429.

54. Bg 1823 Bih. mot. 136 s. 323–325 (Leffler), Bg 1823 IV: 274 f. (Cederborg), 277 (Falkman), 280 (Hambreus), 287 (Palm), Pr 1823 V: 193 (Svedelius).

55. LagU 1823 bet. nr 124 s. 670 (Rosen), Pr 1823 V: 215 f. (Fellenius).

Utskottet hade gjort en avvägning mellan två principer i frågan om rörlighet: ”Desse frågor äro äfven af högst granlaga beskaffenhet. *Å ena sidan* bör man förekomma allt slags obehörigt tvång på hvarje människas fria val af medel, sätt och ställe, att redeligen förtjena sitt bröd, äfvensom på Jordbrukares och FabriksIdkares rätt, att hvar som helst söka sådane arbetare, hvarmed de finna sig belätne.”<sup>56</sup> Men mot denna princip ställdes en annan: ”*Å andra sidan* åter hafva Församlingarne rätt, att vid inflyttningar afse sin pligt till fattigvård i den händelse personen skulle framdeles falla dem till last.”<sup>57</sup>

Det gällde att finna en medelväg, vilket för utskottet blev att hålla fast vid det gamla, nämligen 1788 års bestämmelser. Att söka nya regleringar och därmed ”ingå i flere specialiteter” skulle ”blott inleda i nya svårigheter, samt inbördes korssa hvarandra”. Särskilt kommenterade utskottet kommitténs förslag om fastighetsägares möjlighet att inta inflyttande genom att lägga fattigvårdsansvaret på fastigheten:

I samma afseende tillstyrkes äfven, att med förändring i denna del af förra Betänkandet till borttagande underdånigast anmäla hela 3 §:n, som lemnar rättighet, att emot visst ansvar eller in-teckning uti fast egendom intaga sådane personer, hvilka Församlingen annars eger, enligt ofvan citerade Konunga Bref, att inflyttning vägra.<sup>58</sup>

Den specialregel som kommittén ville få till för att underlätta rörligheten sågs av utskottet som ett krångligt och onödigt tillägg. Samtidigt uttalade man sig för principen att ingen skulle hindras från att fritt söka sin försörjning. Ej heller skulle någon hindras från att såsom släkting eller välgörare hjälpa en behövande. Men så länge församlingarnas skyldighet att försörja sina fattiga var en given utgångspunkt kunde inte frihetsprincipen ensam styra. Församlingarna måste ges rätt och möjlighet att värna sig mot fattigvårdskostnader. Principerna om den fria rörligheten och församlingarnas försörjningsskyldighet var svårförenliga i praktiken.

### *Debatten i ständerna – rätten att rekrytera vem man ville*

Det blev ingen stadga. Även utskottets andra betänkande fick ett blandat mottagande. Bönderna biföll, adeln avslog. Prästeståndet biföll, men ville ha en del ändringar. Borgarståndet ansåg att saken borde uppskjutas till

56. LagU 1823 bet. nr 209, s. 54.

57. LagU 1823 bet. nr 209, s. 54.

58. LagU 1823 bet. nr 209, s. 54 f.

nästa riksdag. Utskottet uppmanade borgarståndet att ta ställning, vilket resulterade i ett avslag. Därmed stod två ständer mot två och frågan förföll.<sup>59</sup>

Även om frågan om en allmän fattigvårdsstadga mynnade ut i ingenting hade den givit upphov till en del debatt. Flera ville se en skärpning av inflyttningskontrollerna och göra bestämmelserna tydligare och strängare.<sup>60</sup> Men det fanns också de som såg saken ur motsatt perspektiv och lyfte fram att den fria rörligheten var nödvändig för rekryteringen av arbetskraft och för att människor skulle finna arbete. Dessa förespråkare fanns framför allt på Ridдарhuset. Casper Ehrenborg utpekade inskränkningarna i rätten att bosätta sig var man ville som en orsak till fattigdom: de som nekades inflyttning i en församling hölls kvar i fattigdom, instängda i en församling utan försörjningstillfällen. Han menade att inflyttningskontrollerna var ”stridande emot en skäligen näringsfrihet. En person hindras derigenom att inflytta uti en Församling, der han kan erhålla försörjningstillfälle, och blifver derigenom i förtid fattighjon uti en annan”.<sup>61</sup>

August von Hartmansdorff och Bernhard Rosenblad riktade kritik mot Stockholms stads inflyttningskontroll, särskilt mot bestämmelsen att en gift man med barn inte fick inflytta eftersom kostnaden för fattigvårdssamhället blev alltför stor om han förlorade sitt arbete och det tvingades att bära kostnaden för hela hans familj.<sup>62</sup> von Hartmansdorff menade att inflyttningskontrollen kunde medföra att arbetsgivare antog ogift arbetskraft:

I afseende på inflyttningen i Församlingarne, har jag hört mycket klagas öfver för stor stränghet emot dem man fruktar vara eller skola blifva fattiga. Således lærer här i hufvudstaden finnas en Författning, som förbjuder Fabriksägare emottaga arbetare som hafva qvinnor och barn, med mindre mästaren åtager sig de sednares försörjande, i händelse männen falla ifrån. Farhågan derföre lærer göra, att Fabriksidkare ej våga emottaga sådane personer, då de äro gifta, utan nödgas begagna löst och liderligt folk, hvarigenom både arbetet och sedligheten bland den lägre classen lider. Jag tror att denna punkt är en ibland de vigtigaste som bör komma under öfverläggning.<sup>63</sup>

---

59. Bd 1823 VI: 24, R&A 1823 X,2: 73–110, Pr 1823 VIII: 71–89, Bg 1823 VI: 609–612, LagU 1823 bet. nr 249, Bg 1823 VII: 399–402, 455 f.

60. Pr 1823 VIII: 77 (Thyselius), Bg 1823 IV: 287 (Palm), 274 f. (Cederborg), 280 (Hambrus).

61. R&A 1823 VII,1: 181 (Ehrenborg).

62. Se Kongl. Maj:ts kungörelse den 22 oktober 1805; Müller (1906), s. 95.

63. R&A 1823 VII,1: 173 f. (von Hartmansdorff).

von Hartmansdorff framhöll arbetsgivarnas svårigheter att rekrytera den arbetskraft de ville ha. Även Bernhard Rosenblad fäste sig vid frågan om arbetskraftens rekrytering, nämligen de olägenheter som inflyttningsreglerna vållade Stockholms manufakturister:

För att befria Stockholms Stads innebyggare derifrån, att icke få underhålla andre fattige än Stadens egne, äro starka band lagde, så att personer af arbetsklassen, som äro gifte och vilja flytta in till Staden, icke ega rätt dertill, förrän de kunna förete säker borgen derom, att, i händelse mannen dör, hustrun och deras barn, om sådana finnas, utan stadens betungande skola blifva försörjde. Såsom en följd af detta stadgande, har också ofta våra nyttigaste härvarande manufacturer haft svårighet anskaffa skickliga arbetare, och har särskildt den allmänt kände Owen beklagat sig öfver det hinder, nämde förbud lägger i vägen för hans vidsträckta och allmänt nyttiga inrättningar.<sup>64</sup>

Rosenblad hade även i ett tidigare anförande anlagt ett arbetsmarknads-perspektiv på fattigvården. Han jämförde Englands och Skottlands system för fattigvård, varvid det senare hade avgjort företräde i Rosenblads ögon. I England hade församlingarnas ovillkorliga skyldighet att försörja sina fattiga pressat upp både kostnaderna för och anspråken hos denna klass av invånare:

Denna starka församlingarnes börda har verkat de strängaste lagar till hinder för den ena församlingen, att skjuta underhållet af sina fattiga på en annan. Också äro så stora hinder lagde i vägen för en fattig arbetare, i synnerhet om han är gift, att flytta till en annan ort, att ofta det ena Grefskapet kan ha brist på arbetare under det att ett nästgränsande saknar sysselsättning för sina, och att ej sällan dagspenningen för samma arbete kan vara tredubbelt större än på 7 a 8 mils afstånd. I Skottland deremot finnas inga fattig-taxor, inga fattiglagar som hindra verksamma arbetare att söka sin näring, der de kunna lättast erhålla den, men också få fattiga.<sup>65</sup>

Inflyttningskontrollen vållade enligt Rosenblad problem för både säljare och köpare av arbetskraft. Han tycks ha betraktat själva fattigvårdsplikten som ett hinder. Problemet med arbetets kostnader skulle lösas av sig självt om fattigvården, och det kontrollsystem som den krävde, försvann. Härdraget uttryckt var inflyttningskontrollen problemet och arbetsmarknaden lösningen.

von Hartmansdorff och Rosenblad pekade på problem som hörde samman med den sociala strukturuomvandlingen. Arbetsgivare som anställda

---

64. R&A 1823 X,2: 91 (Rosenblad).

65. R&A 1823 X,2: 82 (Rosenblad).



gifta män måste åtaga sig att försörja deras familjer i de fall männen inte längre kunde arbeta; en hel familj var beroende av mannens inkomst för sin försörjning, och utan denna inkomst skulle de falla fattigvården till last. Regleringen syftade till att undvika en kostnad som man befarade skulle kunna uppstå. Men att försöka hindra rekryteringen gav bara mångfalt mer problem, menade von Hartmansdorff och Rosenblad, med bristande sedlighet hos de arbetande och svårigheter för fabriksägarna och manufakturisterna att rekrytera duglig arbetskraft.

## På kollisionskurs med kapitalismen

När rörligheten togs upp som ett problem i Sveriges riksdag i början av 1800-talet gällde diskussionen att den berfintliga fattigvården inte var anpassad till den nya arbetskraftens rörlighet.

Principiellt var många överens: rörlighet var liktydigt med frihet. I 1821 års kommittébetänkande liksom från olika håll i riksdagen uttalades principen att var och en skulle vara fri att söka sin utkomst var som helst. Samtidigt fanns en annan princip, nämligen att varje församling skulle försörja sina fattiga. Av detta följde att församlingarna måste ha rätt att skydda sig mot fattigvårdskostnader för andra än sina egna, det vill säga ha kontroll över inflyttningen. Den senare principen uttrycktes i riksdagsdebatten innan kommittén avgav sitt förslag, och det mesta tyder på att den för de allra flesta vägde avgjort tyngst även senare. Även de som argumenterade för friare rörlighet ansåg det nödvändigt att ta hänsyn till församlingarnas rätt att skydda sig.

Kommittén försökte ge ett vidgat utrymme för inflyttning, men fann det nödvändigt att ge församlingen rätt att vägra inflyttning för den som inte hade årstjänst eller motsvarande, såvida inte någon var villig att binda fattigvårdsansvaret vid sin fastighet och således befria socknen från det samma. Till och med denna i praktiken tämligen beskedliga utvidgning av inflyttningsrätten var alltför stor enligt utskottet, som i stället förespråkade att 1788 års bestämmelser skulle behållas. Utskottets uppfattning hade flera försvarare i ständerna, där det också fanns de som förespråkade en ännu striktare inflyttningskontroll.

Majoriteten tenderade således att se inflyttningskontrollen som en lösning på de problem rörligheten kunde skapa. Men det förekom röster som menade att inflyttningskontrollen var principiellt fel och såg saken ur de inflyttandes synvinkel, som en inskränkning av den personliga friheten.

Kommittén hade antytt att den instängning som blev följd av inflyttningskontrollen kunde resultera i att de fattiga blev kvar i fattigdom. Genom att flytta försörjningsbördan från församlingarna till arbetsgivarna ville de göra det möjligt för fler att söka sig utanför sin hemförsamling, även personer som annars hade nekats inflyttning. Detta pekar mot att rörligheten framför allt sågs som en medborgerlig frihet.

Det fanns röster som förespråkade fri rörlighet både som princip och som en lösning på praktiska problem. En sådan tendens fanns i kommitténs tanke om att rörligheten skulle leda till att fattigvårdsbördan på sikt jämnade ut sig. Somliga anlade ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv och menade att inflyttningskontrollerna var ett hinder för både arbetskraften och arbetsgivarna och borde slopas. Den kanske tydligaste företrädaren för denna inställning var Bernard Rosenblad, som närmast synes ha betraktat hindren för arbetskraftens rörlighet som det verkliga problemet: de höll inte bara kvar de fattiga i fattigdomen utan drabbade även näringsidkare, vilka fick svårt att rekrytera den arbetskraft de behövde och ville ha.

Som vi sett i detta kapitel kunde flyttningsbegränsningar för arbetande kritiserats hårt, när det gällde arbetande i allmänhet. Fattigvårdsfrågan rörde dock i synnerhet de växande grupperna jordarna och jordlösa, vilka riskerade att belasta fattigvården. En premis i de flesta resonemangen var att de nya formerna av arbete satte det befintliga fattigvårdssystemet under tryck eftersom det inte var anpassat för lönearbetet och dess kostnader.

Under tidigt 1800-tal var således debatten igång. Det gjordes försök att omdefiniera gamla relationer, det höjdes röster för fri rörlighet. Majoriteten tyckte att inflyttningskontrollen behövde skärpas. Den gamla ordningen måste försvaras, församlingarna skulle inte tvingas bära kostnaderna för fattiga som hade tillbringat sin arbetsföra tid någon annanstans och därmed tvingas betala arbetets kostnader utan att ha fått skörda dess frukter.

## KAPITEL 3

# Stattorpare, obesuttna och annat löst folk

Människor som inte ägde jord riskerade att bli en kostnad för samhället. Den alltmer markerade sociala differentieringen på landsbygden och framväxten av egendomslösa skikt aktualiserade frågor om hur kostnaderna för arbete skulle fördelas och hanteras.

I riksdagsdebatten var det stattorparna, de som senare kom att kallas statare, som fick representera den framväxande klassen av jordlösa arbetande.<sup>1</sup> De fick sin lön delvis in natura. Till skillnad från drängar var stattorpare gifta, hade egen familj och eget hushåll och var främst anställda vid gods och större jordbruk.<sup>2</sup>

I tidigare forskning har de betraktats som ett jordbruksproletariat, som visserligen fick en säkerhet i form av årskontrakt men saknade varaktigt besittningsskydd eller utsikter till jordägande.<sup>3</sup> Statarsystemet, som en del av en proletarisering, har tolkats som resultatet av storgodsherrars strävan att skapa ett jordlöst proletariat som kunde erbjuda billig arbetskraft.<sup>4</sup> Eftersom stattorparen hade en familj att försörja hade han inte råd att stå utan arbete och var lättare för husbonden att kontrollera.<sup>5</sup> Arbetsförhållandena varierade och statarna flyttade gärna till de gods och gårdar där villkoren var bättre.<sup>6</sup> Husbönderna försökte se till att arbetskraften

---

1. Lundh & Olsson (2008), s. 11.

2. Lundh & Olsson (2008), s. 12.

3. Se Thomas (1941), s. 55; även Furuland (1962), s. 281.

4. Eriksson & Rogers (1978), s. 241.

5. Eriksson & Rogers (1978), s. 242.

6. Eriksson & Rogers (1978), s. 231.

stannade och flyttningarna var därför ett sätt för tjänstefolket att uttrycka missnöje med sina arbetsvillkor.<sup>7</sup>

Tidigare forskning har noterat att många hade ett intresse av statorp-systemets framväxt och ville utmåla denna nya form av arbete som något positivt.<sup>8</sup> I fattigvårdsdebatten var systemet dock ett hot mot den gamla ordningen och krockade med organisationen av fattigvården. Redan när 1821 års kommittéförslag debatterades uppmärksammades statorparna av talare som menade att de hade en ojämn arbetstillgång och kunde stå utan arbete. År 1828 diskuterades huruvida det var möjligt att låta husbonden själv bära den kostnad som uppstod av hur han behandlade sin arbetskraft. Frågan kom på allvar att engagera riksdagen 1834, när Johan Jacob Nibelius lade fram en motion som syftade till att begränsa statorparsystemet, vilket han såg som ett tecken på samhällets förfall. I den långa debatt som följde hördes skilda åsikter om huruvida statorparens arbete var problematiskt, vilket i förlängningen hängde ihop med skilda uppfattningar om lönearbete och arbetsmarknad.

Dessa debatter berörde såväl rörligheten som husbondens ansvar, efter- som bägge dessa ansågs ge statorparens arbete dess speciella form. En majoritet ansåg att något behövde göras mot statorparsystemet.

## Statorparen flyttar in i debatten

### *De arbetsföra som saknade arbete*

Statorparnas relation till husbonden var osäker och det kunde till och med hända att de blev utan arbete. Detta skapade en osäker försörjningssituation och därmed ett fattigvårdsproblem. 1821 års kommitté föreslog med anledning av detta en utvidgning av vilka fattigvården skulle omfatta. Bland dem som kommittén räknade som ”De Fattige, Nödlidande och Behöfvande, som, i saknad af egna tillräckliga tillgångar för sin bärning, äro föremål för Fattigvård” fanns ”Personer öfver 15 år, hvilka ega full arbetsförmåga och kunna genom sitt arbete försörja sig, men sakna arbets-tillgång”.<sup>9</sup> Dessa borde förses med arbete i en eller annan form.<sup>10</sup> Att en del av de fattiga var arbetsföra personer som saknade arbete var sålunda inte en helt främmande tanke för kommittén, inte heller att ansvaret för dem låg fattigvården.

7. Martinius (1977), s. 142.

8. Furuland (1962), s. 102; Magnusson (2001), s. 145; Petersson (1983), s. 58.

9. K. Prop. 1823 nr 2, s. 128 Art. 2 § 1 (Kom. bet.).

10. K. Prop. 1823 nr 2, s. 129 f. Art. 2 § 3 (Kom. bet.).

I ett särskilt yttrande vände sig hovpredikanten Per Magnus Ruus kraftigt mot att fattigvården skulle dra omsorg om arbetsföra och friska: ”Tryter honom arbete och förtjenst, är detta säkerligen oftast hans eget fel, och bör det blifva hans omsorg att det sig förskaffa.”<sup>11</sup> Kommitténs majoritet var av en annan åsikt och inräknade denna grupp bland dem som fattigvården skulle omfatta. Genom att göra alla fattiga, nödlidande och behövande berättigade till fattigvård kunde kommittén också strängeligen förbjuda tiggeri, sysslolöshet och lättjefullt kringstrykande.<sup>12</sup>

En av de första som talade om problematiken med statorpare var biskop Sven Lundblad i prästeståndet, som vid 1823 års riksdag lyfte fram att inflyttningsreglerna kunde göra tillvaron svår för fattiga torpare och i förlängningen leda till tiggeri och även tjuvnad. Delvis föll skulden på de husbönder som smet från sitt ansvar. Lundblad fann kommitténs förslag om att husbönder måste vara ansvariga för sina torpare gott och välbetänt, om det bara kunde försäkras att regeln efterlevdes:

Men Husbonden, angelägen att undvika ifrågavarande underhålls- och försörjnings-äfventyr utsäger Torparen, när denne börjar blifva orkeslös eller råkar i fattigdom. Torparen flyttar till annan ort eller församling med utsigt till och hopp om en torftig utkomst. Men vid blifvande mantalsskrifning vägras honom att blifva skrifven på sin valda tillflyktsort. Och häraf skola hädanefter, såsom ofta hittills skett, stora oordningar och olägenheter uppkomma, härflytande af eller medförande den största och, jag tillägger, onaturligaste inskränkning af den borgliga näringsfriheten. Den fattige förskjutne Torparen med Hustru och Barn nödgas återvända till den sednast lemnade församlingen. Den forðne Husbonden vägrar honom sitt biträde och detta med ett visst sken af billighet, heldst han under tiden antagit tillräckligt antal Torpare och Tjenare.<sup>13</sup>

Lundblad fortsatte att behandla statorparnas svåra situation. Under våren fylldes stugor och kojor av familjer, när mannen hade erhållit en knappt tilltagen stat för ett halvår framåt. Deras redan eländiga ställning blev än värre när ”hela det fattiga, äfven under sommaren utsvalta hushållet vid eller inpå hösten förafskedas, för att föga olik t rofdjuren taga sin föda ute under den hårdaste tiden af året”.<sup>14</sup> Denna växande grupp jordlösa med låga och ojämna inkomster löpte stor risk att komma i behov av fattigvård.

---

11. K. Prop. 1823 nr 2, s. 125 f. (Kom. bet.).

12. K. Prop. 1823 nr 2, s. 142 Art. V § 1 (Kom. bet.).

13. Pr 1823 V: 210 (Lundblad).

14. Pr 1823 V: 211 (Lundblad).

Lundblad var inte ensam vid 1823 års riksdag om att försöka finna något korrektiv mot statorparsystemets följder. Prosten Adolf Elfsberg instämde med Lundblad och framhöll systemet som en orsak till fattigdom och tiggeri.<sup>15</sup> Under senare riksdagar skulle denna problematik dryftas i anslutning till frågan om huruvida kostnaderna för fattigvård skulle kunna omfördelas. Professor Mattias Hasselrot uppmärksammade vid 1828/1830 års riksdag en lucka i 1788 års förordning: Vem skulle försörja de arbetsföra som saknade arbete?

Men då detta stadgande inskränker sig endast till inhyses- och tjenstehjons försörjning, sedan de icke förmå med arbete sig sjelfve underhålla, och erfarenheten visat, att tider kunna inträffa, då inhyses- och tjenstehjon, oakadt arbetsföre, sakna medel till lifsbergning, uppstår den kinkiga och af Lagstiftningen förbisedd fråga, hvilken som i sådant fall bör förse dem med det lifsuppehälle, som de hvarken kunna umbära eller förtjena.<sup>16</sup>

Efter missväxtåret 1826 led allmogen i Hasselrots egen ort brist på livets nödortft, och i alla församlingar blev ”en mängd tjenstehjon utan tjenst, och arbetsföre Torpare, Soldater och Inhysesshjon utan arbete”. Tjänstehjon som hade föräldrar i livet sökte tillflykt hos dessa, men återvisades dit de senast varit skattskrivna. Var det rätt? Församlingarnas pastorer stod villrådiga eftersom det saknades bestämda stadganden. Osäkerheten gällde även ”arbetsföre Inhysesshjon, som i nödens tid sakna arbets-förtjenst. De kunna icke, enligt gällande Fattig-försörjnings-stadgar, påbördas Församlingarne. Emedlertid skulle desse olycklige, utan medel till försörjning i en svår tid, äfventyra att förgås af hunger”. Församlingarnas försörjningsplikt innefattade inte de arbetsföra. Kommitténs förslag på denna utvidgning hade fallit.

I detta fall kunde landshövdingen hjälpa, men socknarnas hemmansägare, vilka hade nödgats skuldsätta sig, måste ingå borgensförbindelse för att erhålla understödet. Hasselrot ifrågasatte nu med vilken rätt de avkrävts denna borgen: ”Då man sjelf saknar det nödvändiga, synes skyldigheten att försörja andra, i synnerhet arbetsföra, upphöra, och Statens vård om desse nödställde genom allmänna medel utan ersättnings-anspråk böra vidtaga.”<sup>17</sup>

---

15. Pr 1823 V: 211–214 (Elfsberg).

16. Pr 1828/30 IX: 208 (Hasselrot).

17. Pr 1828/30 IX: 208–210 (cit. s. 209, 210) (Hasselrot).

Även om Hasselrot hämtade sitt exempel från ett missväxtår var det i grunden ett arbetslöshetsproblem av modernt snitt: Vem ska försörja arbetsföra som saknar tillfälle till arbetsförtjänst? Enligt Hasselrot var det en uppgift för staten. I vilket fall som helst kunde det inte falla på församlingen; under missväxt hade den inte något att ge de fattiga. Men arbetslöshet kunde förekomma av andra skäl än missväxt.

Hasselrot vann dock föga gehör hos utskottet. I ”frågan om arbetsföra personers underhåll, när de sakna arbete” hade de inte mycket att säga utan nöjde sig med att hänvisa till tidigare stadganden om plikten för var och en att ta årstjänst.<sup>18</sup> Arbetsföra var skyldiga att skaffa sig ett arbete. Hasselrot hade identifierat en konsekvens av de nya formerna av arbete, och även om han var ganska ensam om att tala om vad vi idag skulle kalla ett arbetslöshetsproblem var det fler som uppmärksammade att fattigvårdens organisering inte var anpassad till de nya osäkra försörjningsformer som växte fram.

### *Att omfördela kostnaderna*

Det fanns stora grupper som inte bara saknade möjligheter att under sin arbetsföra tid bereda sig en försörjning när arbetsförmågan avtog, utan dessutom kunde förlora sin arbetsförtjänst utan att ha förlorat arbetsförmågan. Frågan var om fattigvården skulle anpassas till dessa nya förutsättningar eller om den skulle skärpas för att motverka utvecklingen.

Att en församlingsbaserad fattigvård skulle bära kostnaderna för de utsocknes personer som husbönder rekryterade ansågs inte rättvist. Vid 1828 års riksdag framlade Göran Andersson i bondeståndet ett förslag på hur fattigvårdskostnaderna kunde omfördelas. Han menade att församlingen kunde delas in i två huvudklasser. Den ena bestod av säteriägare, brukspatroner och godsägare med underlydande frälsebönder, bruksmeder, jord- och statorpare samt dagsverkskarlar. Den andra bestod av skatte- och kronoallmogen samt de som bodde på deras ägor. De flesta tiggare och allmosehjon var avsigkomna frälsebönder, torpare och dagkarlar under herrgårdar. Den främsta orsaken till deras utarmade tillstånd var att deras tjänstebefattningar gjorde deras framtida utsikter till försörjning små. När de blivit uttjänta och utvärkta fick församlingen försörja dem, vilket inte var rättensligt. Försörjningsskyldigheten borde i stället ligga på dem som dragit hela nyttan av deras friska, raska och arbetsföra tid. De båda huvudklasserna borde var och en för sig försörja sina egna fattiga. Det skulle ha flera fördelar: ”då skall hwardera af de två hufwudclasserna uti en Sock-

---

18. Lag- och AB&EU 1828/30 Bet. nr 70, s. 5.

ens personal blifwa ytterst uppmärksam att icke ifrån andra Församlingar indraga folk, som äro odugliga, wanfräjdade, begifna på dryckenskap och andra laster, genom sjukdom eller ålderdom wanføre till arbete” och de skulle ägna mera omtanke och omsorg om sina underlydandes välmåga och framtid för att minska sina utgifter för fattigvård.<sup>19</sup>

Som synes var Anderssons uppmärksamhet riktad mot personer med nedsatt arbetsförmåga och han uttalade sig inte särskilt om inflyttad arbetskraft. Hans förslag satte inga direkta hinder i vägen för en fri rekrytering av arbetskraft. Vad han eftersträvade kan sägas ha varit att befria allmogen från bördorna av det allt mer utbredda lönearbetet.

Utskottet avstyrkte Anderssons motion, med en kort anmärkning om att de vore olämpligt med en sådan uppdelning, och uttalade även försvar för 1788 års princip, att mot församlingarnas fattigvårdsskyldighet måste de ”ega den rättighet, att icke något inhysesshjon må kunna sig der nedsätta, eller något gammalt och mindre arbetsfört Tjenstehjon antagas, innan sådant först blifvit vid allmän Sockenstämma anmaldt, och församlingen dertill lemnat sitt bifall”.<sup>20</sup> Avstyrkandet väckte debatt eftersom många i riksdagen delade hans problemformulering: Det gamla räckte inte till för att hantera det nya. Framför allt i prästeståndet och bondeståndet utspann sig en i många avseenden intressant debatt, som i betydande utsträckning kom att kretsa kring statorparetssystemet.

Professor Hasselrot hade uppmärksammat en arbetslöshetsproblematik som varken församlingen eller husbonden kunde stå som ansvarig för. För honom var det dock inte nog att staten tog ansvar för de arbetslösa som saknade inkomst. Han kunde inte godta utskottets avstyrkande av Anderssons motion. Säteri- och bruksägare betungade allmogen med fattigvårdsfall genom att anta människor vilka efter att man ”utsugit deras krafter och förmögenhet” kom att falla fattigvården till last, och Hasselrot menade att det mest rättvisa vore att dessa människor ”njöto försörjning vid egendomen, der de släpat och förnött sina krafter”.<sup>21</sup> För honom var det orimligt att possessionater, säteri- och bruksägare kunde ”intaga och till sina behof använda så många personer de behaga, och sedan de utsugit och utarmat dem, kasta dem på allmänna Fattig-försörjningen, hvarigenom Socknens öfrige innevånare få vidkännas en oerhörd tunga”.<sup>22</sup>

---

19. Bd 1828/30 II: 762–767 (Andersson) (cit. s. 765 f.).

20. Lag- och AB&EU 1828/30 Bet. nr 58, s. 32 f., cit s. 30.

21. Pr 1828/30 IX: 211 (Hasselrot).

22. Pr 1828/30 IX: 211 (Hasselrot).



Hasselrot gav ett belysande exempel från sin egen församling. En säteriägare hade kommit på obestånd och gjort cession, och säteriet stod obrukat i två år medan konkursen utreddes. Under denna tid lämnade det inget bidrag till fattigförsörjningen, och det hade det inte heller gjort under lång tid dessförinnan på grund av ägarens oförmåga. Till slut såldes säteriet till en fru i Stockholm, vilken ”af nyck eller okända orsaker” fick infallet ”att låta uppsäga och med utvräkning hota samtliga på godset befintlige Torpare, Statdrängar och Inhysehjon, till ett antal af 34 personer, hvilka, till en stor del äldre och orkeslöse, alla husville och utarmade, nu på en gång skulle falla den lilla och fattiga Socknen till last”. Protester hjälpte föga. I både första och andra instans dömdes till ägarens fördel. Med enträgna och förödmjukande böner kunde Hasselrot dock förmå ägaren att behålla en del av de uppsagda.<sup>23</sup>

Hasselrot anknöt till den problematik som biskop Lundblad tagit upp, nämligen att arbetare kunde avskedas och förlora sin inkomst. För Hasselrot låg skulden hos dem som använde arbetet, och de skulle inte ostraffat få lämpa över den uttjänta arbetskraften på församlingen. Det rätta var om ”alla de underhafvande, som på ett Gods förtärt sina ungdoms- och medelålders-krafter, vara berättigade att å detta Gods, i hvilkens hand det må komma, njuta försörjning på sin ålderdom och till sin död. Och borde ej åtminstone Socknarne vara berättigade att skilja sin Fattigvårds-försörjning från ett Gods, hvaraf de befarade en obehörig tunga”.<sup>24</sup> Här betonades den moraliska aspekten av problemet. I sitt anförande lyfte Hasselrot främst fram de äldrestigna och orkeslösa, men en betydande del av dem som avskedades torde ha varit arbetsföra.

Hasselrot var ingalunda ensam om sin synpunkt. Även doktor Per Gustaf Svedelius var kritisk mot utskottets avstyrkande av Anderssons motion:

Jag vädjar till Herrar Medbröders egen erfarenhet att besvara, om icke Possessionaterna just äro de, som genom sina Torpare, Smeder, Dag- och Statkarlar tillskapa de fleste fattighjon; och jag frågar om det är billigt, att desse, såsom nu ofta sker, kastas med hustru och barn torftige och husville på Församlingen, sedan de förnött krafter och helsa i sine Herrars tjenst? Hvilket billigt missnöje, hvilka ledsamma Sockenstämmo-tvister hafva icke härigenom uppstått; och kan man rättvisligen begära, att Socknen skall emottaga alla de nödställde, som Possessionaterna först inkallat, och sedan af nyck eller egennyttia drifva ifrån sig?<sup>25</sup>

23. Pr 1828/30 IX: 211 f. (cit. s. 211, 211) (Hasselrot).

24. Pr 1828/30 IX: 212 (Hasselrot).

25. Pr 1828/30 IX: 214 f. (Svedelius).

Svedelius såg bördornas fördelning mellan possessionater och den självägande allmogen som en av de största bristerna i fattigvårdslagstiftningen. Till skillnad från Hasselrot kunde han dock anföra positiva exempel från sitt kontrakt, där de flesta brukspatronerna ”af omtanka för sitt eget och mensklighetens bästa, frivilligt åtagit sig omsorgen för sitt folk”. Han önskade något korrektiv mot missförhållandena, ”åtminstone att Possessionaterna måtte förbindas att förse sitt afsigkomne och betryckta arbetsfolk med husrum”.<sup>26</sup>

Flera talare instämde med Hasselrot och Svedelius.<sup>27</sup> En av dem var professor Erik Gustaf Geijer, som ansåg ”det nu af så många antagne Stat-torpare-systemet vara ett så pöbel-producerande hushålls-sätt, samt helst vid större Egendomar föranleda en så stor och oförtjent tunga för den allmänna Fattig-försörjningen” att varje possessionat som införde detta system ”med det samma må anses hafva afsagt sig allt bidrag af Socknarnes fattigvård för alla underhafvande af sådan beskaffenhet”.<sup>28</sup>

Thorbjörn Morén vände sig emot denna hårda dom och menade att det var detta system som stod till buds och att statorparnas situation knappast var så bedröflig som de hävdade utan att det fanns flera exempel på husbönder som visade ”sann faderlig ömhet”.<sup>29</sup>

Geijer svarade Morén och medgav att även han hade erfarenhet av ”att flere Bruksegare sjelfmant insett den skyldighet, att serskildt sörja för sitt stat-folks fattig-försörjning, som jag vill hafva allmänligare erkänd”. Men det räckte inte till; enligt honom låg problemet i själva statorparessystemet och han påpekade att ”exempel ej saknas, att stat-torparen till och med antages för sommaren, och uppsäges om hösten” och undrade ”om ej ett så förderligt hushållssätt förtjenar att läggas under några band och motverkas”.<sup>30</sup>

De som ville se en uppdelning av fattigvårdsansvaret ville befria församlingen från den kostnad som åsamkades dem av hur arbetskraften behandlades. Eftersom det var de husbönder som rekryterade ”lös” arbetskraft som gav upphov till kostnaden vore det rättvist att skilja dem från församlingens fattigvård. I denna diskussion fanns en dubbel problembild: dels rekryterade husbönder arbetskraft som de inte ämnade bära kostnaden för,

26. Pr 1828/30 IX: 215 f. (cit. s. 215, 216) (Svedelius).

27. Uttryckliga instämmanden med Hasselrot och Svedelius i Pr 1828/30 IX: 212 (Afzelius), 216 (Wahlström), 216 (Grape), 221 (Elfström), 224 (Österberg).

28. Pr 1828/30 IX: 216 (Geijer) (kursiv borttagen).

29. Pr 1828/30 IX: 221–223 (cit. s. 223) (Morén).

30. Pr 1828/30 IX: 224 (Geijer).

dels var statorparnas inkomster ojämna och låga. Båda problemen hade sin grund i husböndernas bristande moral. Denna dubbla problembild gick igen i samtliga talares anföranden. Den lösning som förordades var en skärpning av husbondens ansvar. Om husbonden inte smet från sin moraliska plikt skulle den ojämna inkomsten inte vara något problem.

Anders Johansson Brisman ansåg det orättvist mot de övriga medlemmarna i församlingen att bruksägarna inte ”sjelfwe försörja sina orkeslösa blifne arbetare, emedan de ofta antaga till arbete löst folk, och på hwilken tid som helst, utan att Församlingen får höra omtalas, att så skett förr, än efteråt, eller då desse personer, som kanske efter 2:ne månaders förlopp uppsäges från arbetet, så som dertill oduglige, börja kringstryka och falla Fattigwården till last”.<sup>31</sup> Brisman yrkade på att bruksägarna ensamma skulle stå för underhållet för sina arbetare ”då de icke mera äro arbetsföre, eller eljest skiljas ifrån Husbonde”.<sup>32</sup> Motionären i frågan, Göran Andersson, markerade sin ståndpunkt att bruksägare och possessionater borde vara skyldiga att själva ”försörja de arbetare, som af dem, ofta på ganska kort tid, antagas”.<sup>33</sup>

Denna ståndpunkt vann dock inget gehör i utskottet. De medgav att problemen förekom och ville inte ”bestrida husbondens moraliska förbindelse att, i sådana fall, kraftigast bidra till underhållet”, men ville inte tillstyrka ”någon allmän Författning härom”. Enheter med många arbetare eller tjänstehjon skulle betala mer till fattigvårdskassan och hade således rätt att belasta den med fler arbetsoförmögna och understödsbehövande personer. I det stora hela gick det jämnt ut.<sup>34</sup> Utskottets betänkande bifölls denna gång av ständerna.<sup>35</sup>

Flera av förespråkarna för åtskillnad förefaller i första hand haft arbetsoförmögna personer i åtanke. Dessa personer var därtill att betrakta som ”löst folk”, som hade en osäker försörjning och var främmande. Inflyttningsproblematiken fanns med i det avseendet att husbönderna lockade arbetare till församlingen utan avsikt att försörja dem på lång sikt. Lösningen fann man i att bruken och de stora lantegendomarna ålades att ta ansvar för sina arbetare när dessa av en eller annan anledning inte längre kunde försörja sig själva med arbete.

31. Bd 1828/30 VIII: 133 (Johansson Brisman) (tryckfel rättat).

32. Bd 1828/30 VIII: 133 (Johansson Brisman).

33. Bd 1828/30 VIII: 135 f. (cit. s. 136) (Andersson).

34. Lag- och AB&EU 1828/30 Bet. nr 70, s. 6 f. (cit. s. 6).

35. R&A 1828/30 LVII: 30, Pr 1828/30 XIII: 107, Bg 1828/30 VI: 860–862, Bd 1828/30 IX: 789.

Åtskillnadsförespråkarna synes inte ha sett det som en lösning att församlingens inflyttningskontroll också skulle omfatta bruken och de stora lantegendomarna. Det förutsatte däremot de som talade mot en åtskillnad.<sup>36</sup> De hävdade att det egentligen inte förelåg något problem, eftersom bruksägare tillhörde församlingen på samma villkor som alla andra. Församlingen skulle kunna skydda sig mot fattigvårdskostnaden genom att kontrollera inflyttningen till bruken och lantegendomarna. Man kan dock fråga sig om detta kunde lugna dem som förespråkade åtskillnad. Bruken och possessionaterna kunde rekrytera folk som vid inflyttningen föreföll kunna försörja sig, men snart av en eller annan anledning – kanske godsägarens nyck eller egenintresse, som det hette i prästeståndet – stod utan inkomst. Fortfarande utgjordes dock hotbilden framför allt av uttjänta arbetare snarare än av arbetslösa personer utan arbete, dem som vi nu skulle kalla arbetslösa.

Ingen hade talat för att possessionaternas utsocknes rekrytering av arbetskraft skulle underställas församlingens prövning. Lösningen på problemet blev i stället att skilja fattigvårdsansvaret för godsens (och möjligen brukens) arbetsfolk från församlingen i övrigt. Trots att problembilden rörde en oansvarig rekrytering av löst folk var inte inflyttningskontroller svaret. Åtskillnadsförespråkarna uttryckte det inte som att de ville se till att rekryteringen av utsocknes löst folk upphörde, däremot ville de se en rättfärdig fördelning av kostnaden som den medförde.

Att husbondens ansvar brast var enligt många riksdagsmän källan till problemet. Alla som deltog i debatten var dock inte ense om att husbönderna utnyttjade sin arbetskraft; till exempel påpekade Morén att han hade sett husbönder som praktiserade faderlig ömhet, såsom de borde. Debatten om hur kostnaden för den lösare arbetskraften skulle hanteras var i gång. På 1830-talet blossade den upp på allvar, och då var frågan om det gick att göra något för att hindra ett system som ansågs skapa utblottade familjer och om lösningen låg i att ändra på bestämmelserna om fattigvård.

### *Klassen som ”i sednare tider blifvit allt mer talrik”*

Det befintliga sättet att hantera arbetets kostnader var inte anpassat för de nya formerna för arbete. Detta kom att präglade riksdagen 1834/1835.

Stattorparsystemet riskerade att lösa upp de moraliska banden mellan husbonde och tjänare. Detta problem verkade växa, och om inget gjordes skulle den gamla ordningen snart vara ett minne blott. I centrum

---

36. Bd 1828/30 VIII: 132 (Danielsson), 136 (Andersson).

för debatten på denna riksdag stod statorparens familjebildning, att han inflyttade med hustru och barn och att även dessa innebar en potentiell börda för fattigvården. Det hade inkommit flera motioner som tog fasta på de främmande elementens inflyttning, och förslagen gick i två riktningar: antingen att ge församlingen prövningsrätt över inflyttningen av dessa arbetare eller att lägga fattigvårdsansvaret på de husbönder som tog in dem. Frågan rörde sålunda både befintliga bestämmelser om inflyttning och nya bestämmelser som lade en del av ansvaret på husbönderna.

Man betonade de sociala kostnaderna för denna form av arbete och varnade för att om den spred sig skulle det allt mer få effekter på samhället. Statorparsystemets fördärlighet låg inte bara i att inkomsten var ojämn och att arbetsföra personer plötsligt kunde stå utan arbete, utan själva arbetsformen var ett tecken på ett allmänt förfall. Det fanns dock de som invände mot denna bild och framhöll ett arbetsmarknadsperspektiv. De menade att lönearbetet innebar att den som använde arbete kunde slippa ytterligare förpliktelser och kostnader. De talade om fri rörlighet och nya sätt att hantera de sociala kostnaderna för arbetet.

De förändringar som ägt rum i landet hade medfört att gällande författningar inte längre var tillämpliga. Hos adeln önskade Axel Reinhold von Sydow att vederbörligt utskott skulle uppmanas att utarbeta förslag till en ny fattigvårdsstadga:

En stigande befolkning samt de sednast utkomna författningarna rörande hemmansklyfning och jordafsöndring, i förening med den på flera ställen antagna brukningsmethod att, i stället för torpare med jordbruk och vanliga tjenstehjon, antaga statorpare, statdrängar och inhysesshjon, har, i fråga om fattigförsörjningsskyldigheten, alstrat flerfaldiga förhållanden, vid hvilkas bedömande nu gällande författningar icke äro tillämpliga.<sup>37</sup>

Han menade att det borde framgå av stadgan vilka som var berättigade till fattigvård, vilken socken som var ansvarig för detta samt vilka skyldigheter jordägare hade gentemot sina underlydande.

I prästeståndet lade kontraktsprosten Johan Jacob Nibelius en uppmärksammas motion. Han riktade ett starkt angrepp mot statorparsystemet, vilket inte minst hade blottat en ofullständighet i 1788 års kungörelse:

---

37. R&A 1834/35 II: 260 f. (cit. s. 260) (von Sydow).

Då hvarje Församling har den skyldighet sig ålagd att försörja sina fattige, synes det äfven vara hvarje Församlings naturliga rättighet, att ej emot sin vilja blifva förbunden att från främmande Socknar emottaga sådana personer, hvilka sannolikt förr eller sednare skola blifva fattigvården till last. Kongl. Kungörelsen af den 5 Dec. 1788, hvars syftemål tyckes vara, att åt hvarje Församling bevara denna dess naturliga rättighet, är i flere hänseenden ofullständig, och, som det synes mig, i synnerhet deruti, att den ej medgifver Församlingen rättighet att yttra sig öfver *Stat-Torparens inflyttning*.<sup>38</sup>

Den tilltagande mängden fattighjon kom enligt Nibelius från statorparna, en samhällsklass som ”fordom i vårt Land var okänd, men i sednare tider blifvit allt mer talrik”.<sup>39</sup> Den föda och lön som statdrängen erhöll räckte inte för att försörja en familj, än mindre till att spara något till den tid när arbetskraften avtog. Således var det sannolikt ”att så väl han som hans hustru på deras ålderdom blifva en börda för fattigvården i den Församling, i hvilken de vistas”.<sup>40</sup> Om mannen blev sjuk eller dog medan han ännu hade små barn så hade ”hans husbonde ingen legal förbindelse att låta sig vårda om ett för honom nu mera ej blott onyttigt utan äfven besvärande hushåll”. För Nibelius låg det i ”sjelfva sakens natur” att statorparehushållen skulle bli högst betungande för församlingarnas fattigvård. Erfarenheten vittnade också om att det verkligen förhöll sig så:<sup>41</sup>

Men då det armod, hvori Stat-Torparehushållen vanligen befinna sig, ej beror af tillfälliga omständigheter, utan då i sjelfva Stat-Torparens villkor det ligger en gifven orsak dertill, att antingen han eller hans hustru eller hans barn sannolikt skola blifva föremål för fattig-försörjningen; då bör det väl ej få bero på en Hemmansinnehafvares godtycke, att från främmande Socknar på sin jord intaga så många Stat-Torparehushåll, som honom lyster, hvilkas underhåll han sedan, när de sjelfva ej kunna försörja sig, utan ansvar kan undandraga sig; utan hvarje Församling måste ega en naturlig rättighet att fordra, det dylika hushåll ej må, Församlingen oåtsporadt, få inflytta.<sup>42</sup>

Nibelius ansåg att denna församlingens naturliga rättighet borde skyddas genom positiv lag och det var det han ville åstadkomma med sin motion. Han hemställde att en förordning skulle utfärdas ”som tillägger hvarje församling rättighet att yttra sig öfver Stat-Torparens inflyttning, samt, om församlingen finner sig dertill föranlåten, en sådan inflyttning vägra, så vida ej

38. Pr 1834/35 I: 118 (Nibelius).

39. Pr 1834/35 I: 118 (Nibelius).

40. Pr 1834/35 I: 118 f. (cit. s. 119) (Nibelius).

41. Pr 1834/35 I: 119 (Nibelius).

42. Pr 1834/35 I: 120 (Nibelius).

den, som på sin jord vill intaga Stat-Torparen, ställer antaglig borgen därför, att hvarken den sistnämnde, ej eller någon af hans hushåll, skall falla Församlingens fattigvård till last”.<sup>43</sup> Han begärde alltså något som åtskillnads-motståndarna vid föregående riksdag hade hävdade vara en rättighet som församlingarna redan hade: att neka inflyttning eller fordra att den som intog statorpare garanterade att dessa inte skulle falla fattigvården till last.

Nibelius ville med sitt förslag inte endast skydda församlingen från ”ett obehörigt intrång af utsockne-fattige”. Han såg även en sådan förordning som ett korrektiv mot statorparsystemet, och mot de obetänksamma giftermål mellan allmogens barn som ägde ett nära samband med detta system. Statorparsystemet var fördärligt i ekonomiskt såväl som moraliskt och politiskt hänseende eftersom ”antalet af de obesuttna allt mer och mer ökas, och en pöbel tillskapas, som i Samhälls-ordningens bestånd ej har något interet”.<sup>44</sup>

Hur skulle man komma åt detta samhällsfördärv? Staten hade ingen rätt att förbjuda hemmansinnehavare att sköta sin jord med hjälp av statorpare, inte heller att förbjuda arbetare att anta sådana tjänster, så länge detta inte inkräktade på någon annans rätt. Men om någon ville rekrytera arbetskraft som med all sannolikhet skulle öka antalet fattiga kom saken i ett annat läge. Då kunde det sägas uppkomma en rättsgrund för församlingen att förbjuda rekryteringen eller föreskriva sådana villkor att den inte skulle komma att belasta församlingens fattigvård. Det skulle kunna minska antalet statorpare avsevärt, inte minst eftersom det skulle bli markant dyrare att anta utsocknes personer som statorpare.<sup>45</sup> Med färre statorpartjänster skulle också de obetänksamma giftermålen bli färre.<sup>46</sup>

Vid föregående riksdag hade kritiken riktats mot de omoraliska husbönder som inte tog sitt ansvar, men Nibelius motion var ett angrepp på själva statorparsystemet. Särskilt pekade han ut statorparens familjebildning som en källa till problem: inkomsten var avpassad för en ungarl och räckte inte till för att försörja hustru och barn.

Nibelius anförande följdes av en rad instämmande yttranden och kommentarer. Flera höll med om att det krävdes särskilda författningar för att hindra jordägarna från att ta in arbetsfolk som skulle belasta fattigvården.<sup>47</sup> Den ende som egentligen inte stämde in i denna kör var prosten Per Rosén.

43. Pr 1834/35 I: 120 f. (Nibelius) (kursiv borttagen).

44. Pr 1834/35 I: 121 (Nibelius).

45. Pr 1834/35 I: 121–123 (Nibelius).

46. Pr 1834/35 I: 123–126 (Nibelius).

47. Pr 1834/35 I: 126 f. (Lyth), 128 (Laurenus), 128 (Elfström).

Han höll i huvudsak med Nibelius, men menade att ”förslaget, i sin helhet antaget, lade för mycket band på den medborgerliga friheten. Det synes hårdt, att genom stränga föreskrifter lägga hinder i vägen för husbonden att få en bättre tjenare, eller för tjenaren att få en bättre husbonde”. Därför måste denna grannlaga fråga behandlas med varsamhet.<sup>48</sup>

I prästeståndet fanns en påtaglig opinion för en striktare inflyttningskontroll som skulle ge församlingarna möjlighet att skydda sig mot fattigvårdskostnader. Framför allt var det statorparna som stod i fokus för uppmärksamheten, men så snart dessas ställning förts på tal uppmärksammades även andra grupper som levde under liknande villkor. Även i bondeståndet fanns det flera talare som ville knyta försörjningsskyldigheten till den som utan sockenstämmans bifall antog statorpare eller andra som kunde förmodas komma att falla fattigvården till last.<sup>49</sup> Det var i viss mån en naturlig förlängning av församlingens rätt att kontrollera inflyttningen.

För Nibelius låg det i statorpartjänstens natur att den skapade fattigdom. De jordlösa grupperna fick inte fortsätta att växa. Tendensen var likartad i flera av de instämmande yttrandena: det var de jordarna och jordlösa, vilka för sin försörjning var beroende av att arbeta för andra, som hotade att bli en börda för församlingarnas fattigvård. Vid tidigare riksdagar hade man fokuserat på statorparens eländiga situation och kritiserat systemet för att det var för nyckfullt och gav en ojämn inkomst, och det var husbondens bristande moral som utgjorde det främsta problemet. Nu stod systemets samhällseffekter i centrum. De ökade restriktioner som Nibelius föreslog utgick från förhoppningen att en fördärlig form av arbete, som därtill skapade en fördärlig grupp människor, kunde stävjas om man lade hinder i vägen för att anta sådan arbetskraft.

Flera talare berörde denna problematik, men meningarna var delade mellan dem som ville lägga fattigvårdsansvaret på den som låtit den fattige slå sig ner på ägora och dem som menade att det var församlingens ansvar att se till att inga främmande fattiga flyttade in. Den senare gruppen bör rimligen ha utgått från att inflyttningskontrollen var ett fullt tillräckligt medel för en församling att skydda sig mot inflyttande fattigförsörjningskostnader. Men det var uppenbart att flera såg statorparsystemet som ett moraliskt bristfälligt och förkastligt system.<sup>50</sup>

48. Pr 1834/35 I: 131 (Rosén).

49. Pr 1834/35 :126 f. (Lyth), 127 f. (Elfström), 128 (Laurenus), 130 f. (Lindahl), 131 (Grenander) Bd 1834/35 II: 371 (Nilsson), 433 f. (Gudmundsson)

50. Bd 1834/35 II: 374 (Nilsson) Pr 1834/35 II: 445 (Nordin), 445 (Lindahl), 446 (Grevillius).



Utskottet tog fasta på Nibelius motion och vad som i anslutning till den yrkats i prästeståndet. Majoriteten i utskottet gick helt på Nibelius linje. De anslöt sig till uppfattningen att det var ”af största vigt att förekomma” att somliga tog emot ”medellösa personer” utan församlingens medgivande eftersom de därigenom kunde lägga en fattigvårdsbörda på övriga invånare, något som lätt blev följden när det gällde statorpare och ”åtskillige andre personer af arbets-classen”.

Missbruket av rätten att rekrytera statorpare blev i praktiken också ett missbruk av fattigvården. Följderna var allvarliga, eftersom det gav ”lättade utvägar för obemedlade personer att ingå giftermål, utan annan garantie för deras och barnens underhåll än fattigvården”. Följden av detta var att ”landet sannolikt kommer att uppfyllas af en mennisko-class, som helt och hållet saknar egendom och sjelfbestånd – ett slags pöbel på landet, som icke utan anledning är så mycket fruktad”.<sup>51</sup> Problemet hade sålunda två dimensioner: dels att statorparna inte förmådde försörja hela sin familj utan skulle betunga fattigvården, dels att de ”obetänksamma giftermålen”, med tillhörande barnalstring, fick de egendomslösa att växa som klass.

Utskottet tillstyrkte på dessa grunder Nibelius motion.<sup>52</sup> Församlingarnas inflyttningskontroll var nödvändig eftersom statorpare och andra ur den egendomslösa arbetarklassen annars riskerade att betunga fattigvården. Därför hemställde utskottet att följande stadgande skulle införas i en kommande författning:

att den, som tillåter gifta hushåll från annan socken hos sig inflytta, utan att den församling, dit inflyttningen sker, å allmän Sockenstämma dertill bifall lemnat, skall, derest han icke med församlingen kan i godo öfverenskomma om de ökade bidrag, som i sådan händelse må till fattig-cassan erläggas, vara pliktig att ställa full säkerhet för den kostnad, socknens fattigförsörjningsanstalt kan få vidkännas för dylike personers framtida underhåll.<sup>53</sup>

Nibelius motion, liksom utskottets hemställan, framställde rekryteringen av arbetskraft som det huvudsakliga problemet, och det kunde lösas genom att den som rekryterade arbetskraft förband sig att bära arbetets kostnader, som en extra garanti i de fall inflyttningskontrollen inte var tillräcklig. Vid föregående riksdag hade somliga förespråkat att godsens (och möjligen

---

51. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 11.

52. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 11.

53. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 12 (kursiv borttagen).

bruken) skulle åläggas ett fattigvårdsansvar för sitt arbetsfolk som var skilt från församlingens i övrigt. Nu talade utskottet om ett slags arbetsgivaravgift, en högre avgift till fattigkassan, eller full säkerhet för framtida kostnader, för den som rekryterade utsocknes män med familjer. Sådana bestämmelser hoppades man skulle begränsa de ansvarslösa rekryteringarna.

### *De orkeslösa och de arbetsföra*

Förr eller senare skulle statorparen med familj bli en kostnad, enligt Nibelius. Alla delade dock inte denna åsikt till fullo. Fältprosten Andreas Bjurstén ville tillfoga några ord om tjänstehjonflyttningar mellan församlingar, och gjorde en diskantion mellan orkeslösa och arbetsföra personer. Att församlingen skulle skydda sig mot ålderstigna och orkeslösa var för de flesta tämligen självklart. Men skulle inflyttningskontrollen även gälla arbetsföra? Bjurstén menade att tjänstehjon borde få flytta vart de ville så länge de var fullt arbetsföra. Däremot skulle husbönders rätt att anta tjänstehjon som var 40 år eller äldre inskränkas så att det inte fick ske utan att sockenstämman lämnat sitt bifall, eftersom: ”Det vill dock vara tydligt att, sedan ett Tjänstehjon uppnått 40 år, detsamma bästa tid är förfluten, och arbetsförmågan, om icke alldeles uttömd, dock i starkt aftagande.”<sup>54</sup>

Även prosten Per Rosén, som haft invändningar mot Nibelius förslag, lade en motion rörande inflyttningsbestämmelserna. Han uppehöll sig vid speciella fall där en bokstavlig tolkning kunde ge orimliga följder. Det ena gällde en bonde som sålt sitt hemman och flyttat, men som efter många år utblottad återvände till sin gamla församling, vilken då tvingades hysa honom och hans familj. Det andra gällde en man som gift sig med en änka som hade en egen stuga i en annan församling; trots att mannen var känd för arbetsamhet och oklanderlig vandel nekades han inflyttning. För att undvika dylika effekter föreslog Rosén ett par justeringar av formuleringarna i 1788 års kungörelse. Vidare ville han ha ett klagörande av vad som menades med ett gammalt tjänstehjon – gick gränsen vid 40, 50 eller 60 års ålder?<sup>55</sup>

Rosén knöt på detta sätt an till Bjursténs distinktion mellan de orkeslösa och de arbetsföra. Diskussionen inomståndet kom dock att i hög grad handla om den mer generella frågan om hur man skulle förhålla sig till kringflyttande arbetsfolk. Flera talare tog upp hans förslag och pekade på tjänstehjonens flyttbenägenhet och frågan om rätten att fritt flytta. Tjänstehjonens flyttbenägenhet gjorde att de kunde förbruka sin arbets-

54. Pr 1834/35 I: 167 f. (cit. s. 167 f.) (Bjurstén).

55. Pr 1834/35 II: 255–257 (Rosén).

kraft på främmande ort och sedan förvänta sig försörjning på hemorten. I debatten dominerade uppfattningen att denna benägenhet måste stävjas, men den bemöttes av uppfattningen att en frisk och välfrejdad medborgare inte borde hindras att söka tjänst där sådan gick att få.<sup>56</sup>

Utskottet nöjde sig i stort sett med att lägga ut texten om vad gällande författningar stadgade. Därmed förklarade de också de anförda förslagen och yrkandena vara obehövliga och olämpliga. I en fråga gjorde dock utskottet ett eget ställningstagande: de avvisade frågan om vilken ålder som avsågs med ”gammalt tjänstehjon” med motiveringen att ”om förskrift meddelas, att tjenstehjon, som uppnått en viss bestämd ålder, icke utan erhållen tillåtelse finge söka sin utkomst, der det för sig finner lämpligast, skulle, enär arbetskrafterna hos alla icke lika hastigt aftaga, den följd uppkomma, att personer, hvilka egde full arbetskraft, betoges tillfälle att densamma använda”.<sup>57</sup> I detta resonemang låg det underförstått att fullt arbetsföra tjänstehjon borde ha rätt att fritt söka sin utkomst var som helst, vilket gick emot utskottets restriktiva linje i behandlingen av Nibelius motion. De utgick inte från att rörligheten i sig var problematisk, utan formerna för rekrytering och arbetsformerna. Att fastställa åldersgränser skulle inte få bukt med det grundläggande problemet: stattorparsystemet.

## Försörjningsskyldighet för alltid

Till skillnad från på föregående riksdag höjdes röster till rörlighetens försvar. För dem var inte stattorparen en problematisk figur och de delade inte den allmänna problembilden. Att stattorparen var gift betraktade vissa som positivt. Somliga kritiserade inflyttningskontrollen och anlade ett arbetsmarknadsperspektiv på frågan.

Till utskottsbetänkandet över Nibelius motion tillfogades tre reservationer mot utskottets ställningstagande. Greve Horn ansåg att vad betänkandet tillstyrkt innebar en orättvisa som skulle skada ”samhällets moralitet, då, under en tilltagande folkökning i landet, man genom att försvåra en ordentlig och laglig bosättning skall bilda en class af äfventyrare, liknande de fördrifne Ziguenaar-banden”.<sup>58</sup> Folkökningen var för honom ett faktum,

---

56. Pr 1834/35 II: 438–447, se t.ex. 439 (Grevillius) och s. 443 (Bergqvist) resp. s. 444 f. (Nordin).

57. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 12.

58. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 13 f. (Horn).

som inte kunde minskas genom att försvåra rekryteringen av arbetskraft. Effekten kunde i så fall bli den motsatta: en skärpt inflyttningskontroll skulle öka lösdriveriet. Horn såg inte saken ur ett arbetsmarknadsperspektiv utan snarare ett moraliskt perspektiv.

Den andra reservationen kom från Harald Hjärne, som delvis gick på samma linje som Horn. Han vände sig mot att ”det skulle tilläggas församlingarne ett slags *veto*, när enskild egendomsinnehafvare inom församlingen ville i sin tjänst antaga gifta personer ifrån en annan församling”. Även om församlingen inte kunde neka ”den enskilde att i sin tjänst antaga hvilken välfräjdad person som helst”, så kunde den lägga hela underhållsskyldigheten på husbonden, vilket Hjärne såg som i praktiken så avskräckande att det blev liktydigt med ett veto.<sup>59</sup> Detta hade också varit Nibelius avsikt, att begränsa rekryteringen. Hjärne tog för givet att varje församling i de flesta fall skulle avslå inflyttning.<sup>60</sup> Och det skulle få konsekvenser:

Det gifvas många orter inom Sverige, der det ej finnes tillgång på dugligt tjenstfolk eller goda arbetare, och der det länge varit brukligt – emedan det varit nödvändigt – att taga i sin tjenst personer från mera aflägsna orter. På sådana orter blir den enskilde jord- eller bruks-egaren, genom det föreslagna stadgandet, tvungen att ikläda sig äfventyret att få gifva lifstids-underhåll åt hvarje gift person, som han antar i sin tjenst, sedan denne blifvit, genom sjukdom eller olyckshändelse, urståndsatt att sjelf försörja sig och sin famille. Om missödet ville, i detta fall, förfölja en större jordegare eller egare af Alun-bruk, större Fabrik eller annat Bruk, som skötte sin egendom med så kalladt *statfolk* – hvilka, likasom bruksarbetare, merendels äro gifta, – så skulle Utskottets förslag, realiseradt, kunna skaffa en sådan enskild person, inom några år, en hel fattighjans-colonie på halsen, hvars underhåll ingalunda kunde anses såsom en *billig* gratification för ett eller annat års, dessutom väl lönad arbete.<sup>61</sup>

Det hade hittills ansetts som lofvärt att belöna trogna tjänare med livstids-pension när de inte längre kunde arbeta, men detta skulle, om man följde utskottets förslag, omvandlas till en ”laglig samhällspligt”, varigenom det förlorade sitt moraliska värde, vilket huvudsakligen bestod i välgörenhetsprovets ”otvungna utöfning”.<sup>62</sup>

Vidare hade arbetaren redan fått sin lön. Om husbonden dessutom skulle tvingas bära ytterligare kostnader riskerade han att få en hel koloni med fattiga att försörja. Hjärne var dock inte främmande för tanken att

59. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 14 (Hjärne).

60. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 15 (Hjärne).

61. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 14 f. (Hjärne).

62. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 14 (Hjärne).

det i vissa fall kunde behövas något korrektiv mot möjligheten att enskilda jordägare eller arrendatorer, sedan de ”utsugit sina torparens arbetsförmåga”, sände dem och deras hustrur och barn till församlingens fattighus. Men utskottets förslag gick ”öfver gränsen af samhällsrättens billigaste fordringar”.<sup>63</sup> Att reglera rekryteringen var att ”godtyckligt lägga band på den enskildes fria vilja vid anordningar inom kretsen af hans enskildhet, eller vid användandet af hans egendom”.<sup>64</sup> Om man skulle ha ett allmänt stadgande borde det inskränkas till att ange grunden för varje individs avgift till fattigvården, enligt Hjärne. Det enda rättvisa vore att ha dels en avgift som var proportionell mot fastighetsvärdet, dels en avgift för varje församlingsbo i förhållande till det antal personer som var mantals- eller skattskrivna hos honom eller bodde på hans ägor:

Derigenom träffas den förmögne, på ett *rättvist* sätt, af den större contribution, som bör äläggas honom, såsom skatt för de större främmande arbetskrafter han använder till enskild fördel, af en större personal, bland hvilken hvar och en är berättigad till *allmänt* underhåll, när han ej mera kan arbeta.<sup>65</sup>

Utskottet ville att ansvaret för ålderstigna arbetare skulle åligga arbetsgivaren, medan Hjärne såg det som en sak för samhället, det allmänna. För Hjärne var det inte rimligt att antagandet av arbetskraft skulle innebära en livslång förbindelse att försörja dem.

Den tredje reservationen kom från Johan Olof Bååth. Liksom Hjärne såg han i utskottets förslag ett intrång i den naturliga rätten att fritt anta vilken arbetskraft man ville.<sup>66</sup> Bååth menade att 1805 års legostadga, och 1833 års, hade ”lemnat åt husbondens och tjenarens frivilliga öfverenskommelse, att ömsesidigt bestämma aflöningsättet”.<sup>67</sup> Inte heller hade Bååth något att invända mot stat som avlöningsform.<sup>68</sup> För possessionater, bruks- och fabriksägare var den absolut nödvändig att använda.<sup>69</sup> I sig var den ingen nyhet och den påverkade inte relationen mellan husbonde och tjänare, eftersom dessa var fria att komma överens om avlöningsättet. Om tjänaren var gift eller inte spelade i sammanhanget ingen roll. Mot denna bakgrund var det fel att förneka en näringsidkare rätten att fritt anta gifta personer i

---

63. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 15 (Hjärne).

64. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 15 (Hjärne).

65. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 16 (Hjärne).

66. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 16 (Bååth).

67. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 17 (Bååth).

68. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 17 (Bååth).

69. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 17 (Bååth).

sin tjänst. Det var ett ingrepp i den fria betingsrätten mellan husbonde och tjänare, vilken var inskriven i både naturlig och borgerlig lag. Denna uppfattning framkom när Bååth sammanfattade sin argumentation:

Sedan jag sålunda sökt visa olägenheterne af det föreslagna Lag-stadgandet, så väl i hänseende till husbonde som tjänare; och då det ej lärer kunna motsägas, stat-folk måste hänföras till classen af tjenstehjon, och det för Staten måste vara indifferent, ehvad den enskilda mannen i sin tjenst vill antaga gifta eller ogifta tjenstehjon; så följer häraf, att valet i detta fall bör tillhöra husbonden, och att Statens inblandande häri, genom prohibitiva lagbud, är obehörigt.<sup>70</sup>

Det kan noteras att det i första hand var husbondens rätt att välja sina tjänstehjon som Bååth tog i försvar mot statliga ingrepp. Han betonade att parterna var att betrakta som husbonde och tjänare oavsett avlöningssätt. Förvisso kan det ha varit fråga om en argumentationstaktik i syfte att göra den frihet som legostadgan gav parterna att överenskomma om avlöningen till något självklart även vid antagande av statfolk. Det är svårt att avgöra om Bååth tänkte i termer av husbondens rätt eller arbetsgivarens rätt. Han vände sig dock mot den onaturliga bördan på husbonden att dels inte få fritt rekrytera arbetskraft, dels tvingas att bära arbetets kostnader:

Betraktar man åter Jordegaren, Bruks- eller Fabriks-egaren, eller hvad annan handling husbonde må ega, så lärer man finna, att hans ställning icke heller är den bästa. Ställd emellan behofvet af arbetare och farhågan att, genom den onaturliga Lagen, få dessa såsom lefvande inventarier under sin egen och deras lifstid, och att vid hvarje ombyte se denna inventarie-flock ökad, måste han befinna sig i en brydsam belägenhet. Hans oeconomiska ställning fordra ovilkorligen att aflöna sina arbetare med så kallad stat; från främmande socken får han icke intaga sådant stat-folk, synnerligen om de hafva det stora felet att vara gifta och, efter naturens *vanliga* gång, ha barn, utan att underkasta sig den orimliga Lagens bud. Han måste då välja det till utseende, minst onda af de tvänne, att nemligen åtnöja sig med den arbets-personal, som inom socknen kan fås, den må för honom vara mer eller mindre duglig eller ej.<sup>71</sup>

Bååth menade, i linje med Hjärne, att det var en ”onaturlig” lag att en husbonde skulle bli försörjningsskyldig på livstid för sitt tjänstefolk. Hjärne såg risken att tvingas försörja en hel koloni av fattiga, Bååth såg en flock ”levande inventarier”. Hos dem bägge kan vi se spår av en mer kontraktsbetonad relation. De betonade det orättvisa i att husbonden (arbetsgivaren)

---

70. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 18 (Bååth).

71. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 18 (Bååth).

skulle försörja de arbetande långt efter att han slutat använda deras arbetskraft. Extra orättvist blev det om han dessutom inte hade fått välja denna arbetskraft fritt.

Liksom Hjärne avslutade Bååth med ett förslag – ett i stort sett identiskt förslag – om grunderna för avgifter till fattigvården: fastighetsägares avgift skulle bero på fastighetsvärdet och det antal personer som var mantals- och skattskrivna där; icke-fastighetsägares avgift skulle bero på deras villkor och personal. Det skulle inte träda den ”enskildes fria valrätt i antagande och aflöning af tjenstehjon” för när. Fattigvården fick inkomster och ”husbonde må hafva stat-folk eller ej, utan att han behöfver för sätet af tjenstehjons-aflöningen underkasta sig för hvarje tillfälle församlingens godtyckliga bifall eller afslag”.<sup>72</sup>

Hos Bååth finner vi således spår av ett arbetsmarknadsperspektiv i kritiken av utskottets förslag. Han betraktade det också som ett allvarligt fel att staten inskränkte friheten för husbönder och tjänare att överenskomma om avlöningssättet. Lika fel var det att staten blandade sig i den enskilde husbondens val av tjänare, det vill säga gjorde skillnad på gifta och ogifta. Utan tvivel såg Bååth situationen ur husbondens synvinkel.

Hjärne och Bååth sticker ut eftersom de inte ansåg att de egendomslösa arbetarna var ett problem, inte heller formen för deras arbete – tvärtom var stat en bra och nödvändig avlöningsform. Det finns tendenser hos dem båda att beskriva ett fritt arbetskontrakt, ett kontrakt som löpte ut när arbetaren hade fått ut sin lön. Enligt principen om ett fritt arbetskontrakt var förpliktelserna då fullgjorda och husbonden kunde inte avkrävas mer ansvar. Att en husbonde eller arbetsgivare var försörjningsskyldig på livstid – framför allt för hela familjer – var inte förenligt med detta fria kontrakt. Inte heller ingrepp i rekryteringen. Det hot som statorpsystemet i många ögon utgjorde mot relationen mellan husbonde och tjänare var för dem snarare något gott. Även om de inte explicit talade om något annat än husbönder och tjänare hade de en avvikande uppfattning om hur denna relation borde se ut: den borde vara marknadsstyrd snarare än moralisk.

---

72. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 54, s. 19 (Bååth).

## *Hinder skapar problem*

Utskottets betänkande mötte ytterligare invändningar i ständerna. Många inlägg instämde med grundtanken om att den lösare arbetskraften krävde nya regleringar, men ville modifiera utskottets förslag.<sup>73</sup> Ett par personer ifrågasatte dock själva problemformuleringen.

Inom adeln gick Carl Gustaf Stuart till skarpt angrepp mot utskottets förslag ur ett näringsfrihetsperspektiv, vilket också innefattade ett arbetsmarknadsperspektiv. Han ogillade att utskottet tillstyrkt Nibelius motion. Det föreslagna stadgandet skulle öka antalet fattiga eftersom det försvårade för mindre bemedlade att ärligt försörja sig. Dessa skulle tvingas stanna kvar i en socken även om de där inte kunde få en tillräcklig inkomst. Utskottets förslag var ”ett intrång i hvarje Svensk medborgares rätt att vistas hvar han vill och kan sig försörja, utan att ligga samhället eller sina medmenniskor till last”.<sup>74</sup>

Stadgandet skulle medföra väsentliga olägenheter även i ett annat avseende:

Det är neml. ganska ofta af synnerlig vigt för näringsidkarne att kunna förskaffa sig skickliga arbetare från andra orter. Jag betviflar dock högeligen, att någon näringsidkare skulle våga emottaga främmande arbetare, om han nödgades ikläda sig borgeren för deras och deras familjers framtida underhåll.

Stuart ville inte bestrida att statorparsystemet var ”i både allmänt och enskildt hänseende skadligt och olämpligt”, men han trodde att erfarenheten av systemets olägenheter och olämplighet skulle vara tillräckligt för att avhålla de större jordägarna från att utvidga det. Vad gällde det andra av Nibelius skäl, att förhindra att obemedlade personer ingick äktenskap och fick barn, så kunde det inte i ett fritt land regleras i lag. Bästa sättet att minska mängden behövande och behovet av bidrag till deras underhåll var, ansåg Stuart, att medge ”en allmän näringsfrihet, som sätter hvar och en i tillfälle att begagna sig af den för honom mest naturliga utvägen till förskaffandet af sin bergning”.<sup>75</sup>

Enligt Stuart skulle inflyttningskontrollen ge upphov till fler problem än den löste eftersom den skulle inskränka rätten att rekrytera vilken

---

73. Detta var ett genomgående tema i prästeståndets debatt, Pr 1834/35 XVII 428–441. Bondeståndet blev ensamt om att bifalla utskottets förslag och där fylldes debatten av konkreta exempel avsedda att visa behovet av regleringen. Bd 1834/35 X:124–125.

74. R&A 1834/35 XX: 529 (Stuart).

75. R&A 1834/35 XX: 529 (Stuart).



arbetskraft man ville. Detta perspektiv var han ganska ensam om på Rid-darhuset. I borgarståndet var det dock några som också anlade ett prin-cipiellt perspektiv på frågan. Carl Gustav Mæchel fann det orimligt att begära garanti för att inflyttade gifta hushåll inte skulle falla fattigvården till last: ”Häruti ligger orättvisa emot husbonden, likasom det ock är orätt att hindra arbetsföra personer, som äro gifta och hafva barn, att söka den förtjenst, som de för deras utkomst kunna behöfva.”<sup>76</sup> Claes Fredrik Egnell medgav att det kunde förekomma missbruk med gifta hushålls inflyttande men trodde att utskottets förslag skulle göra folk ännu fattigare, ”ty det hindrar det arbetsföra folket att söka förskaffa sig utkomst på de ställen, der det finner sådant lämpligt”. Han påpekade vidare en olägenhet som kunde uppstå: om den som skulle ställa borgen flyttade kunde han samla på sig ansvar för flera gifta hushåll i olika församlingar.<sup>77</sup>

Invändningarna mot förslaget handlade dels om konsekvenserna av att husbönder skulle garantera att de inflyttade inte föll fattigvården till last, dels om hindren för arbetsföra att söka skaffa sig arbete. Vad gällde det senare betonade Mæchel att hindren var orättvisa mot arbetsföra, medan Egnell menade att hindren skulle göra folk fattigare.

Denna principiella kritik delade även bondeståndets Johan Johansson, som menade att utskottets förslag angående inflyttningskontrollen över gifta hushåll endast skulle förvärra fattigdomen. Det föreslagna stadgandet var ”i flera hänseenden skadligt och orättwist”:<sup>78</sup>

Jag kan nemligen icke finna annat, än att hwad man welat motarbeta, genom det föreslagna stadgandet i stället, skulle dymedelst befrämjas; ty då man lägger hinder i wäsen [sic] för den arbetande klassen, att fritt och der det förmånligast ske kan, förskaffa sig en nyttig werksamhet, skall man otwifwelaktigt dermed, på wissa orter tillskapa tiggarskaror eller en mängd dagdriware, enär utwägen till arbetsförtjenst ingenstädes lärer komma att bero af den större eller mindre tillgången på arbetsfolk.

Genom en sådan, åt Församlingarne lemnad godtycklig makt, som den Utskot-ten tillstyrkt, skulle ett slags spärrningssystem uppkomma, till följe hwaraf wissa socknar komma att äga öfwerflöd på arbetare och desse i samma mån brist på sys-selsättning, under det andra socknar åter saknade nödigt arbetsbiträde och fingo betala öfwer höfwan dryga arbetslöner. En slik spärrningsanstalt wore både onatur-lik och orättwis. Den skulle på en gång utestänga dem, som hade håg och förmåga att arbeta, från ett lofligt användande af sina krafter, och hindra dem, som hade behof af arbetshjelp, att på förmånligare willkor ernä en sådan.<sup>79</sup>

76. Bg 1834/35 IX: 456 (Mæchel).

77. Bg 1834/35 IX: 459 f. (cit. s. 459) (Egnell).

78. Bd 1834/35 X: 121 (J. Johansson).

79. Bd 1834/35 X: 121 f. (Johansson).

Johansson anlade ett arbetsmarknadsperspektiv på frågan. För honom var rörligheten lösningen på ett problem, medan inflyttningskontrollen skapade (eller befäste) ett problem genom att hindra både den som sökte arbete och den som ville anställa från att söka sig utanför hemsöcken. Det skapade ett ojämnt utbud på arbetskraft som skulle göra att vissa blev inspärade i en församling där inget arbetstillfälle fanns. På andra stängda och lokala arbetsmarknader kunde å andra sidan lönenivåerna trissas upp på grund av arbetskraftsbrist. Att tillåta rörlighet skulle ge jämnare lönenivåer och en jämnare tillgång på arbetskraft.

Utskottet stod i mångt och mycket fast vid sitt förslag när saken blev återremitterad.<sup>80</sup> Anmärkningarna förtjänade uppmärksamhet, ”men som någon annan utväg än den föreslagna icke finnes till förekommande af missbruk af friheten att i tjenst eller annorledes emottaga främmande personer, hvilkas underhåll slutligen påbörjas församlingens fattigförsörjningsanstalter” vidhöll utskottet sitt beslut och menade att anmärkningarna måste förfalla.<sup>81</sup>

De kritiska rösterna var färre när utskottets andra betänkande debatterades. Majoriteten var överens om att ett stadgande behövdes, och efter att utskottet hade föreslagit vissa jämkningar bifölls stadgandet av alla ständer utom adeln.<sup>82</sup>

De röster som gav utskottsförslaget principiell kritik var sålunda i minoritet. Utskottet avvisade den principiella kritiken genom att slå fast att friheten att rekrytera vem man ville kunde missbrukas och därmed betunga församlingen. För utskottet, likaväl som för en majoritet av riksdagen, var problemet med de nya formerna av arbete ett samhällsproblem som krävde ett samhälleligt ingripande. Regleringar behövdes, eftersom en alltför fri rekrytering av arbetskraft, med utskottets ord missbruk, alstrade en kostnad som orättfärdigt betungade det omkringliggande samhället.

### *Husbondeansvaret mot statorparsystemet*

Riksdagsbehandlingen slutade med att ständerna hemställde att en allmän författning om fattigvården skulle utfärdas, som skulle innehålla följande formulering:

---

80. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 56, s. 5 f.

81. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 56, s. 6.

82. Lag- och AB&EU 1834/35 bet. nr 58, s. 2. Prästeståndet och bondeståndet jämkade sig och biföll den redaktion av stadgandet som antagits av borgarståndet. Pr 1834/35 XIX:70 f, Bd 1834/35 XI:104.

att tjenstehjon med minderåriga barn, antingen dessa tjenstehjon äro i husbondens bröd eller af honom njuta underhåll såsom statfolk, statdrängar eller stattorpare, ej må i församlingen inflytta, innan församlingen öfver deras inflyttning blifvit å allmän sockenstämma hörd; varande det då församlingens rättighet, att denna inflyttning vägra, så vida ej den, som vill dem intaga, *ställer full säkerhet för den kostnad*, socknens fattigvård kan få vidkännas för framtida underhållet af dessa tjenstehjon och deras barn, intill dess barnen fyllt femton år.<sup>83</sup>

Denna slutgiltiga skrivning bar tydliga spår av Nibelius motion och innefattade ett slags dubbel problemlösning. Det är tydligt att skrivelsen riktade in sig mot statfolket och deras familjebildning. Stattorparfamiljer skulle kunna nekas inflyttning, i annat fall skulle husbonden ställa full säkerhet för underhållet av dem. Förslaget påminner om förslaget från 1821 års kommitté. Där var tendensen att försöka underlätta inflyttning för dem som annars kunde nekas inflyttning av församlingen, genom att ställa fastigheten som en garant. Nu skärpte man regleringen för att försöka kontrollera tillväxten av stattorpsystemet och se till att denna nya form av arbete inte ledde till en alltför tung fattigvårdsbörda. Genom att kostnaden lades på den som antog arbetskraften skulle församlingen inte betungas av vare sig stattorparen eller hans barn. En utsträckning av husbondens ansvar blev således en förutsättning för inflyttning.

Vi ser i stadgandet hur husbondens ansvar och inflyttningskontrollerna flätades samman. Den rörligare arbetskraften med en otrugg försörjningssituation utgjorde ett slags hot. Det var en form av arbete som många ansåg alstrade alltför höga kostnader, både för dem som arbetade och för det omkringliggande samhället.

## Stoppa systemet, hantera problemet

Stattorparen var en besvärlig nyhet. Men det fanns olika sätt att se på problemet. Vid 1828 års riksdag (och i viss mån 1823 års) kritiserades denna form av arbete eftersom man ansåg att stattorparens arbetssituation var osäker. Inkomsten kunde vara ojämn och den som antog stattorparen kunde vara nyckfull. På så vis berörde man en arbetslöshetsproblematik: även personer som ville och hade förmågan att arbeta kunde stå utan arbete. Kritik riktades också mot arbetskraftens överutnyttjande. Vissa husbönder smet från sitt ansvar och följden blev ett betungande av fattigvården och

---

83. ExpU 1834/35 R. Skr. nr 336 s. 167 f. (vår kursivering).

en eländig livssituation för statorparen själv. Orsaken till problemet var den bristande moralen hos de husbönder som rekryterade denna typ av arbetskraft utan att ha för avsikt att trygga deras försörjning.

Lösningen var enligt vissa en jämnare fördelning av fattigvårdskostnaderna mellan församlingarnas fattigvård och dem som rekryterade denna typ av arbetskraft. De som inte tyckte att en sådan lösning var nödvändig delade inte bilden av statorparens situation, utan menade att husbönderna visst tog sitt ansvar eller att inflyttningskontrollerna var tillräckliga.

Under följande riksdag handlade problemet inte om att statorparna hade en ojämn inkomst, utan om att de var gifta och att hela familjer kunde ligga fattigvården till last om de tilläts inflytta. Statorparsystemet gjorde arbetets kostnader så höga att de egentligen inte kunde bäras av någon. Att begränsa det skulle kunna göra att denna oansvariga rekrytering upphörde och att statorparsystemets utbredning minskade. Dessutom framhölls de sociala kostnaderna av denna form av arbete. Under föregående riksdag hade statorparens usla situation framhållits som ett problem mestadels för honom själv, nu fokuserade man på hur det påverkade samhället. Skillnaden kan betecknas som en skillnad mellan att uppfatta kostnaderna för statorparens arbete som en overheadkostnad och som en social kostnad.

När statorparens belägenhet drabbade honom själv var huvudproblemet hans oregelbundna utsikter till utkomst; han kunde hamna i en situation där han var arbetsför men saknade arbete. När statorparens familjebildning utgjorde det huvudsakliga problemet uppfattades kostnaderna som en social kostnad. För att motverka systemets utbredning riktade man in sig på dem som använde arbetet, snarare än på statorparna själva.

De skilda problemformuleringarna fick konsekvenser för vilka lösningar som föreslogs. När statorparnas situation började diskuteras gällde frågan om deras oregelbundna inkomster berodde på enskilda husbönders bristande moral eller om det var ett systemfel. När blicken vid 1834 års riksdag vändes mot statorparens familjebildning blev frågan om det fanns ett fundamentalt fel i själva statorparsystemet, eftersom arbetets sociala kostnader blev kännbara för det omkringliggande samhället. Lösningen blev både en skärpning av husbondens ansvar och en betoning av församlingarnas rätt att neka inflyttning i de fall husbonden inte ställde säkerhet för fattigvårdskostnaderna. Det var denna strängare linje som vann riksdagens majoritet.

Ett fåtal ledamöter betraktade inte statorparen som en problematisk figur. Främst inom adeln menade man att problemet var överdrivet. Att

statorparen var gift var inte av ondo, tvärtom. Det fanns också de som anlade ett arbetsmarknadsperspektiv när statorparen diskuterades.

Både Hjärne och Bååth vände sig mot att man skulle vara underhållsskyldig för dem man antog som arbetskraft. De verkar ha sett en betoning av husbonderelationen som problematisk eftersom arbetsgivare inte kunde förväntas försörja alla som de hade antagit i tjänst under hela deras livstid. Hjärne menade dessutom att den som arbetade fick ordenligt betalt i lön och implicerade att det borde vara en tillräcklig kompensation för arbetet. De kunde dock tänka sig ett slags arbetsgivaravgift och var således inte främmande för att den som antagit arbetskraft på något sätt skulle bidra till deras försörjning utöver lönen. Flera röster kritiserade också flyttningskontroller eftersom det kunde lägga hinder i vägen för försörjning. De vann dock föga gehör för sina åsikter. De hade en bejakande inställning till ett nytt system och menade att regleringar som låg i linje med det gamla systemet endast kunde förväntas ge upphov till problem.

Kostnaderna för det allt mer utbredda lönearbetet drog till sig en växande uppmärksamhet i riksdagsdebatten. Sådana former av arbete satte husbonderelationen i gungning. Flera ledamöter var överens om att de gamla författningarna inte räckte till för att hantera den nya situationen. Problemets grund var de former av arbete där husbondens ansvar var oklart, där arbetskraften var friare. Det var osäkert vem som kunde och borde bära fattigvårdskostnaden för den som hade en ojämn inkomst och dessutom hade en familj att försörja. 1835 års riksdag hade fattat ett beslut som syftade till att försöka bromsa tillväxten av denna nya form av arbete.

Det dröjde dock inte många år innan tillväxten av en ny folkklass som var beroende av lönearbete för sin försörjning återigen blev föremål för debatt. Nya, betydligt mer omfattande förslag kom att väckas. Kanske behövdes en helt ny fattigvårdsstadga för att lösa de problem som uppkom i spåren av ett friare arbete.

## KAPITEL 4

# I samhällets intresse – Fattigvårdskommittén 1837

Den egendomslösa klassens tillväxt tedde sig som ett samhällshot som krävde genomgripande åtgärder. År 1835 hade riksdagen beslutat att det behövdes en ny stadga för fattigvården, en stadga som tog upp frågan om statorparens inflyttningsrätt och husbondens ansvar. Den fattigvårdskommitté som tillsattes 1837 tog ett mycket bredare grepp om fattigvårdsfrågan än så. De nöjde sig inte med att ge förslag till en stadga för fattigvården utan lämnade också förslag till en ny kommunallag och avgav utlåtanden om gesällvandringar, passförfattningar, författningar om laga försvar och arbetsinrättningar. De ville inte bara hitta lösningar på redan uppkomna problem utan lade stor vikt vid åtgärder som skulle göra fattigvården mindre nödvändig.<sup>1</sup>

Kommittén bestod av arton personer – präster, politiker och tjänstemän – och arbetade under första halvåret 1839. Ordförande var Abraham Leijonhufvud, som tidigare varit president för Göta hovrätt.<sup>2</sup> Fattigvårdsfrågan var brännhet eftersom den ansågs röra samhällets fortbestånd. Den handlade inte bara om konflikten mellan flyttningsrätt och inflyttningskontroll; arbetets kostnader och organisationen av fattigvården fick vidare implikationer på grund av att nya former av arbete hade försatt många människor i en osäker försörjningssituation.

Fattigdom och fattigvård tog allt mer form som ett samhällsproblem. ”Pauperism” etablerades som begrepp i den svenska fattigvårdsdiskussio-

---

1. Oredsson (1971), s. 152.

2. Olofsson (1997), s. 224.

nen vid 1830-talets mitt. Pauperiseringen sågs som ett tilltagande hot, en livsform av ”lättja, obetänksamhet och osedlighet”, ett samhällsupplösande beteende. Den ansågs sprida sig likt en epidemi.<sup>3</sup> Kommittén varnade i sitt betänkande för det förfall som stod för dörren om ingenting gjordes åt fattigvårdsproblemet. Arbetets förändrade former hade lett till genomgripande samhällsförändringar, vilka i sin tur ledde till att fattigdomen ökade i absoluta tal. De föregående decenniernas befolkningsökning märktes eftersom många ungdomar hamnade i arbetsför ålder och lönearbetet vann terräng.<sup>4</sup> År 1837 var ett missväxtår och 1838 präglades av en mycket kall vinter, vilket fick Karl XIV Johan att ingripa för att hjälpa de fattiga i Stockholm.<sup>5</sup> Från Dalarna och Värmland rapporterades att 10 000 nödlidande var tvungna att vända sig till den allmänna fattigvården.<sup>6</sup>

Det är troligt att dessa nödar satte sitt avtryck på 1837 års fattigvårdskommittés betänkande, där samhällseffekterna av en tilltagande fattigdom stod i centrum. Problemen rörde vad arbete var och borde vara, hur det skulle betalas och av vem. Framför allt rörde de relationen mellan dem som arbetade, dem som drog nytta av arbetet och det omkringliggande samhället. Kommitténs förslag väckte en intensiv debatt som slutade med att rikets ständer beslutade om ett förslag till fattigvårdsstadga som syftade till att lösa de problem som det arbetande folkets rörlighet vållade och den kostnad som lösare arbete alstrade.

Den stora frågan var om fattigvården skulle anpassa sig för att hantera den nya typen av fattigdom, vilken i hög grad var en konsekvens av lönearbetet, eller om detta arbete kunde regleras så att det inte skapade fattigvårdsfall – eller om situationen till och med var så allvarlig att bägge delarna fordrades.

## Klassen med vacklande självbestånd

När Fattigvårdskommittén tecknade sin bild av problemet tog de fasta på de förändringar av den sociala strukturen som ägt rum. Det hade växt fram ett nytt socialt skikt på landsbygden, en klass av människor som riskerade att falla ner i fattigdom vid minsta rubbning i ekonomin. Problemet framställdes som det ”vacklande självbeståndet hos den samhällsclass,

---

3. Lundgren (2003), s. 140–141.

4. Guteland (1980), s. 77.

5. Holmberg (1934), s. 45.

6. Holmberg (1934), s. 46.

hvars försörjning, så väl för föräldrarna, som de oftast talrika barnen, är beräknadt på dagsverksarbete och den tidtals afbrutna tillgången å sådan arbetsförtjenst”.<sup>7</sup> Allt fler människor var för sin försörjning beroende av att arbeta åt andra, och den ojämna tillgången på arbete var oroväckande. Den medförde att inte endast den som blev utsliten i förtid kunde råka i fattigdom och bli en kostnad för fattigvården. Dessa kostnader var redan ett problem och de befarades bli värre, då ”tillökningen af denna samhällsclass under sednare tider visat sig hvarje år hafva fortgått med så stora steg, att den icke kan undgå den alfvarligaste uppmärksamhet”.<sup>8</sup> Några exakta siffror för ökningen kunde kommittén inte ange, men av Tabell-Commissionens senaste berättelse framgick att ”arbetsföra backstugusittare och inhysesghjon af mankön” hade ökat dubbelt så mycket som folkmängden i sin helhet under perioden 1815 till 1835. Om man lade till deras hustrur och barn, familjer som var bosatta på jordlägenheter som var för små för att försörja sig på samt ”en stor del af undantagshjonerna, dagkarlar i städerna, samt handtverks-, fabriks- och bruksarbetare, med deras familjer”, blev slutsatsen att den betydande folkökningen under de senaste decennierna till största delen utgjordes av en klass som lätt kunde falla ner i fattigdom.<sup>9</sup> Det fanns enligt kommittén en rad företeelser som hade skapat denna prekära situation. Lagar om jordstyckning och jordupplåtelse efterlevdes inte och människor bildade familj utan en stabil grund att stå på. Detta var symptom på uppluckringen av gamla arbetsrelationer:

Benägenheten att afskudda sig husbondeväldet och den lockande förespegligen af sjelffrådighetens fördelar hafva påskyndat dessa bosättningar, dermed nästan alltid varit förenade äktenskaps ingående, oftast vid en ålder, som icke lemnat rum för stadgad erfarenhet och förståndets mognad för husfaderskallets handhafvande, samt utan förberedda utvägar för de nödvändigaste behofven, i hvilket afseende man icke funnit sällsynt den grad af oefdertänksamhet, att äfven de för bosättningen mest outhärliga husgerådspersedlar saknats.<sup>10</sup>

Kommittén såg en växande skara personer som av en eller annan anledning stod utom husbondeväldet och som bildade familj utan att ha medel för självständig försörjning – framväxten av en klass som för sin försörjning var hänvisad till att sälja sin arbetskraft. Kommittén såg således ett pro-

---

7. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 16.

8. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 17.

9. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 17.

10. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 17.



blem med att överge den gamla formen för arbete och husbonderelationen. Felet låg också hos de näringsidkare som ”med förslag för en vidsträckt rörelse, dertill begagna för tillfället betingade biträdare, som i ett för allt aflönas för stycketal af arbete, för dagen eller veckan, i stället att sådana biträdare fordom i allmänhet, för mera varaktighet antagne, hade bostad och uppehälle i husbondens hus, till hvars famille de äfven räknades”.<sup>11</sup>

De lönearbetsberoende familjerna tvingades lita på en osäker försörjningskälla eftersom arbetets former låg utanför husbonderelationen. Felet låg delvis hos dessa näringsidkare som inte sörjde för sina underlydande, men kommittén tycks också ha ansett att en del av felet låg hos de fattiga själva som var benägna att ”avskudda” sig husbondeväldet.

### *En gammal lösning på ett nytt problem*

Tillväxten av en egendomslös klass var ett problem inte bara för klassen själv utan även för det omkringliggande samhället. Det som tedde sig mest allvarligt, både för den allmänna säkerheten och för fattigvården, var att antalet backstugusittare och med dem jämförliga personer under senare tider hade blivit markant fler och att denna ökning alltjämt fortfor i tilltagande hastighet.

Orsaken till den hastiga tillväxten af en folkclass, som, utan beredd utväg till säker bergning för sig och barn, skyndar att i unga åren utbyta tjenstehjonets bekymmerfria och vida mer oberoende ställning mot ett tillstånd, som närmar sig tiggarens, måste sökas i den lätthet, som finnes för en sådan bosättning emot ringa pris, och som måste fortfara, så länge jordegaren är frikallad från all ansvarsskyldighet, i afseende på sådana backstugusittares underhåll, i händelse bergning kommer att för dem saknas.<sup>12</sup>

Som orsak till tillväxten av denna klass pekade kommittén ut bosättningar där jordägaren inte hade något ansvar för de inflyttades underhåll. Ett förbud mot anläggning av backstugor, gatehus och liknande vore ett alltför stort ingrepp i äganderätten, men för att skydda kommunerna från en alltför stor fattigvårdsbörda behövde man ordna jordägarnas och backstugusittarnas skyldigheter mot varandra på ett sätt som något lade band på ”den alltför stora lättheten att obetänksamt medgifva och verkställa sådana bosättningar”.<sup>13</sup> Kommittén föreslog att jordägaren skulle åläggas ansvar

11. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 17 f. (cit. s. 18).

12. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 47.

13. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 47.

för personer åt vilka han upplät boningsplats med mindre jordareal och med andra villkor än dem som gällde för jordavsöndring under livstidsvillkor.<sup>14</sup> Denna utsträckning av husbondens ansvar infördes i förslaget till fattigvårdsstadga, där det gavs följande lydelse:

För personer, bosatta å annans egor, utan sådant ego-område, hvarföre sjelfständig besittning för viss tid eller lifstid är i Lagen om hemmansklyfning och jordafsöndring medgifven, skall innehafvaren af hufvud-jorden, i fråga om fattigvårds-ansvar, hafva husbondes förbindelser, hvaremot de till honom skola stå i tjenstehjonsförhållande, så att de kunna tillhållas med arbete aftjena det understöd de erhålla och i öfrigt äro underkastade hans tillsyn å sitt uppförande.<sup>15</sup>

Genom att kostnaderna höjdes för att bygga backstugor och motsvarande på sina ägor skulle tillväxten av denna del av den obesuttna befolkningen bromsas samtidigt som kommunerna befriades från de fattigvårdskostnader som hade sitt ursprung i deras levnadsvillkor. Kommitténs förslag framstår som ett försök att omfördela kostnaderna för en framväxande egendomslös arbetsklass. Precis som 1835 års riksdag hade beslutat gav kommittén förslag på hur man kunde hantera de fattigvårdsproblem som förmodades vara förenade med en annan tämligen ny och snabbt växande grupp, nämligen statfolket. Även här blev ett utsträckt husbondeansvar en lösning på problem som uppkom då formerna för arbetet gav upphov till för höga kostnader:

Då stat-torparens och daglönares inkomster mångenstädes knappt äro tillräckliga för mer, än mannens och hustruns tarfliga bergning, så följer, att, i sådant fall, familjen, om den förökas med några barn, måste framlefva i yttersta fattigdom, och barnen komma i saknad af rätt vård och uppfostran, samt oftast måste, så snart de det kunna, antingen söka sitt uppehälle genom bettlande och derunder vänjas vid lättja och vanarter, eller ock försörjas af fattigvården, hvilken äfven, så snart sjukdom eller andra omständigheter förorsaka, att föräldrarnas tjenst upphör, får vidkännas tungan af dessas försörjning.<sup>16</sup>

Stattorparens och daglönares inkomster var för låga för annat än ett liv i yttersta fattigdom. Mot ett system som ofta medförde så skadliga verkningar kunde det verka skäligt att vidta stränga åtgärder, men det var även viktigt att inte alltför mycket inskränka ”den enskildes rätt att bruka sin

14. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 47 f.

15. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 183 (§ 13).

16. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 50.

egendom, huru som helst han fördelaktigast finner”. Eftersom statorparen syntes vara ”alldeles i samma kategori med tjenstehjon” och hans hustru och barn vara ”i lika förhållande med backstugusittare”, ansåg kommittén att det inte behövdes någon särskild lagstiftning för statfolket.<sup>17</sup> Att likställa statorpare med tjänstehjon innebar emellertid en utvidgning av husbondens ansvar. I förslaget till fattigvårdsstadga hette det i paragraf 12:

Husbonde tillhör att enskildt bekosta allt det understöd, som för tjenstehjon erfordras under legostämman, vare sig till följd af sjukdom eller andra tillfälligheter. Till tjenstehjon räknas äfven Stat-torpare eller Arbetsfolk, som, ehuru till ständigt arbetsbiträde antagne, i stället för kost och lön, enligt Tjenstehjons-Statgan, åtnjuta annan ersättning, enligt särskild öfverenskommelse; äfvensom sådana personer, hvilka, enligt särskilda stadganden, äro, i fråga om fattig-försörjning, stadda i samma förhållande, som tjenstehjon.<sup>18</sup>

Ytterligare ett stadgande rörande statfolk infördes. Även om formuleringen inte pekade ut statorparna så var det utan tvivel i första hand dem man hade i åtanke. Bestämmelsen innebar ett avsevärt utvidgat ansvar för den som från en annan socken intog gift arbetsfolk:

Den, som från annat Fattigvårds-Samhälle intager gift Arbetsfolk eller Enkling och Enka med barn, skall, utöfver redan stadgad ansvarighet, såsom husbonde, så länge sådan ansvarighet fortfar, under fem års tid, räknad från inflyttningen, enskildt vidkännas en fjerdedel af den fattigvårdskostnad, som för sådana personer kan komma att utgå, och derjemte, efter allmänna grunder, deltaga i de öfriga tre fjerdedelarna af denna kostnad.<sup>19</sup>

Bestämmelserna framstår som ett försök att omfördela kostnaderna för en ny och växande egendomslös arbetsklass. Det är tydligt att fattigvårdskommittén såg husbondens ansvar som ett viktigt bidragande medel för att nå en lösning på fattigvårdsproblemet. En tänkbar konsekvens av den utsträckning av husbondens ansvar som dessa stadganden innebar var att de skulle avskräcka från att anställa folk, vilket i så fall vore till nackdel för arbetarna. Fattigvårdskommittén värjde sig mot en sådan invändning och hävdade att stadgandet endast skulle uppmuntra till ”varsamhet” gällande vilket arbetsfolk som antogs.<sup>20</sup> En annan risk var att bördan för en husbonde skulle bli

17. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 50.

18. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 183 (§ 12).

19. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 184 (§ 15).

20. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 70.

övermäktigt stor, i värsta fall så stor att han själv kom i behov av fattigvård. För att inte ge ”den vidsträckt husbonde-ansvarigheten [...] en till oskäl gränsande stränghet” gavs socknens fattigvårdsstyrelse rätt att, efter prövning av omständigheterna, eftergiva ansvarigheten.<sup>21</sup>

Att husbondens ansvar skulle lätta kommunernas fattigvårdsbörda kan ses som ett försök att få en gammal ordning att lösa ett nytt problem. Man ville reglera husbonderelationen så att den passade de nya formerna av arbete och därmed råda bot på de samhällsvådliga effekter som lönearbetet innebar.

### *En verklig näringslöshet*

Fattigvårdskommittén var på det klara med att den nya klassen drabbades hårdast av missväxter och dyrtider, som kunde försätta dem i ofrivillig arbetslöshet. Denna ofrivilliga arbetslöshet blev en viktig fråga för kommittén, eftersom det vacklande självbeståndet hos lönearbetsklassen drabbade det övriga samhället. De nödlidande var för många för att kunna försörjas av den närmaste omgivningen, inte minst eftersom de som skulle tillhandahålla hjälpen själva hade det svårt på grund av den dåliga skörden. Ofta hade staten fått rycka in för att avvärja hungersnöd. Detta ansåg kommittén vara olyckligt eftersom hjälpen till avsevärd del hade måst utdelas som direkt understöd, vilket hade skadliga verkningar. Likväl – och trots frikostig enskild välgörenhet – var hjälpen ofta otillräcklig.<sup>22</sup> Kommitténs problemteckning var mer övergripande än dem vi sett i tidigare fattigvårdsdebatter. Att en arbetsför kunde stå utan arbete och försörjning hade beskrivits som problematiskt eftersom det kunde bli en tung börda för fattigvården, men 1837 års kommitté framhöll även samhällseffekterna av denna sysslolöshet: den ledde till osedlighet och moraliskt förfall.

Den allt snabbare tillväxten av en egendomslös arbetsklass var fattigvårdsproblemets kärna. Förmodligen var det denna problembild som fick kommittén att förespråka en förändring i synen på och behandlingen av dem som saknade tjänst. De växande grupper som för sin försörjning var beroende av att arbeta för andra var också sårbara för dåliga skördar och andra händelser som påtagligt minskade tillfällena till arbetsförtjänst. De kunde stå utan arbetsförtjänst trots att de hade arbetsförmåga, vilket rådande författningar inte tog hänsyn till. Enligt Fattigvårdskommittén

21. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 70, 183 f. (§ 14).

22. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 19.

måste lagstiftningen rörande laga försvar och lösdriveri förändras: man måste skilja mellan olika kategorier av försvarslösa. Ofrivilligt arbetslösa personer skulle inte straffas utan förses med tillfälle till arbetsförtjänst. Här gjorde kommittén en intressant principiell markering: den rådande lagstiftningen var inte överensstämmande med ”närvarande tids förhållanden och de anspråk hvar och en eger på ett fritt användande af sina moraliska eller fysiska krafter, under vilkor att ej kränka andras rätt eller ligga det allmänna till last”.<sup>23</sup>

Fattigvårdskommittén antydde att lagstiftningen borde förändras i än större utsträckning än vad de nu kunde föreslå, eftersom den rådande lagstiftningen var ”utomordentligt sträng”, men en alltför snabb förändring kunde vara svårhanterlig och framkalla ”starka brytningar”.<sup>24</sup> Kommittén menade att den rådande lagstiftningen reglerade för hårt vad som kunde anses vara var mans egendom, nämligen arbetskraften och rätten att få använda den hur man ville. Regleringarna ansågs ”sätta en mängd människors personliga frihet i äfventyr” och dömdes ut eftersom de vilade på den felaktiga föreställningen att det stod i envars egen makt att se till att man inte blev försvarslös. För Fattigvårdskommittén var det en oförneklig sak att

innan man kan påbjuda, det hvar och en, som ej kan hänföras till de, genom sin ställning i samhället, försvarade, bör anskaffa sig laga tjänst eller borgen, måste det först vara afgjort, ej allenast att antalet af de försvarsgifvande fullt motsvarar antalet af de försvarsökande, utan ock, att det alltid står i den obemedlades magt att anskaffa, utan synnerliga uppoftningar, ofvan omförmälda borgen.<sup>25</sup>

Enligt lagstiftningen förutsattes att det ”alltid beror af hvar och en att sjelf” uppfylla de villkor som fordrades för att ”freda sig från de följder försvarslöshet medför. Detta är likväl icke förhållandet”.<sup>26</sup> Kommittén fann att det var viktigt att skilja mellan olika typer av försvarslöshet (eller tjänstlöshet) och formulerade olika kategorier, varav en var tjänstlösa, som skulle motsvara ofrivilligt arbetslösa.<sup>27</sup> Eftersom människor kunde bli försvarslösa utan egen förskyllan behövde åtgärder vidtas för att underlätta deras situation. Lösningen blev att förse ofrivilligt arbetslösa med arbete.

---

23. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 134.

24. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 135.

25. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 137.

26. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 138.

27. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 138 f.

De tjänstlösa skulle vara ”pligtiga söka och emottaga årstjänst hos andra, eller ock låta sig skattskrifvas, såsom arbetare hos enskild, af Socken-Nämnden, såsom vederhäftig, godkänd och till andras försvar qualificerad ledamot af Communen”, vilken skulle ansvara för den tjänstlöses kronoutskylder, kommunalavgifter, underhåll och sjukvård, så att de inte belastade fattigvården. De tjänstlösa skulle äga rätt att stanna kvar i den församling de tillhörde när de styrkt att de ”sökt erhålla årstjänst, men att sådant icke låtit sig verkställa, utan att han eller hon dertill sjelf vållande varit”.<sup>28</sup> För dessa personer skulle det inrättas något som kan liknas vid en arbetsförmedling: i varje stad skulle det finnas ett kontor där de som sökte årstjänst eller annat ständigt arbete skulle anmäla sig för att skrivas in i en särskild bok ”på det att de, som tjenstehjon behöfva, måga der erhålla anvisning”. På landet skulle en dylik förteckning föras av klockaren eller någon annan av sockennämnden utsedd, och den skulle läsas upp från predikstolen tre gånger mellan städsel- och flyttningstid.<sup>29</sup> De tjänstlösa skulle mantalsskrivas, såsom tillhörande församlingen, varvid man kunde kontrollera att de sökt arbete och uppträtt klanderfritt.<sup>30</sup> Ofrivilligt arbetslösa förutsattes ha en uppriktig vilja att arbeta om de gavs tillfälle. De som inte gjorde det blev nedklassade till försvarslösa.

Kommittén kom att driva något som kan kallas en arbetslinje i fattigvårdsfrågan. De erkände att det förekom ofrivillig arbetslöshet och särskilde kategorin tjänstlösa, och menade att det var skadligt att slösa bort understöd ”på dem, som i en full arbetsförmåga ega tillräckligt medel att sig försörja; ty sådant vore endast att befrämja lättjan och uppmuntra tiggeriet”. Inget fattigunderstöd skulle utdelas innan man förvissat sig om den fattiges arbetsoförmåga.<sup>31</sup> Viljan och förmågan att arbeta var emellertid inte tillräckligt för att kunna försörja sig, därtill fordrades att arbetaren gavs ”*möjlighet* att erhålla arbetsförtjänst”.<sup>32</sup> Det krävdes sålunda en avvägning mellan statens och de arbetandes skyldigheter, och i förslaget till fattigvårdsstadga ser vi hur denna avvägning gjordes (paragraf 16, moment 5 och 6):

---

28. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 139.

29. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 140.

30. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 140.

31. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 150 f.

32. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 151.

5 mom. För arbetsföra personer, som äfventyra nöd, till följd af brist på arbetsförtjänst, bör Fattigvårds-Styrelsen vara betänkt att, särdeles under svårare år, tillhandahålla arbete, för att, genom behofvets tidigare afhjelpande, hindra dess utsträckning; dock att, för sådant arbete, beräknas lägre betalning, än det allmänt gångbara arbetspriset, på det tillgången icke annorlunda, än för nödfall, må anlitas.

6 mom. Är behofvet, till följd af en allmännare olycka, så vidsträckt, att större företag erfordras för dess afhjelpande, skall Fattigvårds-Styrelsen tidigt vara betänkt på förslag till sådan anstalt och, efter det Samhället, å Sockne-Stämman eller Rådstufva, deröfver ytttrat sig, anmäla det hos Konungens Befallningshafvande (Läns-Nämnden), för den åtgärd, som vidare bör vidtagas.<sup>33</sup>

Vi ser här en balansakt: om staten hävdar att människor är skyldiga att ta arbete och skaffa sig laga försvar ska detta motsvaras av en skyldighet för staten att se till att det finns tillgång på arbete. Arbetslösa skulle inte gå sysslolösa av lättja, men inte heller automatiskt betraktas som försvarslösa om de inte kunde finna arbete. Den som stod utan arbetsförtjänst skulle ta ett arbete för att inte deklasseras till försvarslös, men eftersom han antogs vilja arbeta framstod detta som en möjlighet snarare än ett tvång.

Kommitténs fokus låg på arbetets sociala kostnader: arbetslöshet ledde till sysslolöshet och sedeförfall, vilket fick negativa samhällseffekter som i bästa fall kunde förebyggas, i annat fall hanteras. Det utvidgade ansvaret för husbönderna kan ses som en preventiv åtgärd, medan de frivilliga arbetshusen var ett sätt att hantera det som redan uppkommit på grund av de egendomslösa tillväxt och upplösningen av de gamla sociala relationerna.

## Rörlighet, rättigheter och riksangelägenheter

Frågan om rörlighet var under 1800-talets första decennier tätt knuten till de nya formerna av arbete och fattigvårdens organisering. Eftersom varje församling skulle försörja sina fattiga hade församlingarna rätt att utöva kontroll över inflyttningen. I 1788 års kungörelse hade principen blivit uttalad att en fattig skulle försörjas av det samhälle där han hade utfört det mesta av sitt arbete, även om man av praktiska skäl gjort mantalsskrivningsorten till försörjningsort. 1837 års fattigvårdskommitté underkände dessa satsar och ifrågasatte om man kunde förutsätta att den fattige verkligen hade bidragit till den församling där han hade tillbringat mest tid. Denna princip var inte

---

33. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 184 f. (§ 16 mom. 5 och 6).

öfverensstämmande med verkliga rättsgrunder, ty, utom det man ofta, och kanske i de flesta fall, torde finna de uppenbaraste anledningar till tvifvelsmål, att ett fattighjon verkligen beredt något gagn åt Socknens öfriga medlemmar, måste den verksamhet han nedlagt, rättsenligt, anses godtgjord genom den lön eller ersättning, han åtnjutit för sitt arbete, utan att samhället eller någon af dess medlemmar är honom vidare skyldig, då icke derom är särskildt aftalat.<sup>34</sup>

Vi kan här skymta en syn på lönearbetet som skiljer sig avsevärt från vad vi sett tidigare och som närmast påminner om Hjärnes resonemang vid 1834 års riksdag: arbetaren har redan fått betalt i form av lön för sitt arbete och kan inte göra anspråk på ytterligare förmåner. Under det tidiga 1800-talet var inflyttningskontrollen församlingarnas skydd mot att behöva försörja fattiga som inte hade tillbringat sin krafts dagar i församlingen. Det systemet byggde på föreställningen att arbete bringar värde till samhället, men Fattigvårdskommitténs resonemang utgår från att det är den arbetande som tjänar på arbetet, inte församlingen. Rätten till fattigvård låg därmed på ett annat plan än församlingssamfundet. Kommittén hävdade att fattigvården var ett statens åliggande:

Fattigvården är deremot ett Statens åliggande, såsom oundviklig för Statens bestånd och dess bestämmelse att lemna möjlighet för hvarje samhälls-medlems existens. Det är således intet tvifvel, att fattigvårdskostnaden rättsenligt borde af Staten bestridas med gemensamma bidrag af dess medlemmar, såsom den enda utvägen för bördans rättvisa och jemna fördelning, dermed äfven den fördelen vore förenad, att de, till följd af hittills gällande fattigvårds-system, ofta inträffande och ganska äfventyrliga hindren för flyttning från en Socken till en annan kunde alldeles upphöra.<sup>35</sup>

Kommitténs mer kontraktsbetonade syn på lönearbete kan knytas till synen på fattigvården som en statlig angelägenhet. Kommitténs ståndpunkt liknade den som Gahn framförde vid 1809 års riksdag: Gahn såg fattigvården som en oundviklig konsekvens av det borgerliga samhället, varför fattigvården skulle vara en riksangelägenhet. Kommittén menade att individen förvisso hade fått betalt i lön för sitt arbete, men att han som samhällsmedlem hade "rätt till möjlighet för sin existens". De nya formerna av arbete gav effekter på samhällelig nivå, riksnivå, och problemen borde hanteras på samma nivå.

---

34. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 67.

35. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 67.



Vidare menade kommittén att om fattigvården bekostades genom staten skulle hindren för flyttning helt kunna upphöra eftersom församlingarna inte längre skulle behöva försörja inflyttande fattiga. Av allt att döma såg Fattigvårdskommittén detta som något positivt, men de påpekade att det fanns en annan faktor att ta hänsyn till, nämligen kontrollen över fattigvårdskostnaderna. Den måste ligga på lokal nivå, eftersom

denna kostnad, såsom Statsutgift betraktad, är af egenskap att, vida mindre, än andra sådana utgifter, kunna controleras, och att, genom missbruk, leda till de mest skadliga verkningar, som till och med voro hotande för Statens bestånd. Den noggrannhet, hvarmed fattigvårdsbehofven måste bedömas, är omöjlig att åstadkomma annorlunda, än af den behöfvandes närmaste omgifning, och om den också mångenstädes af denna omgifning skulle iakttagas ensamt af nit för allmänt bästa, är den allmänt icke med säkerhet att påräkna, der icke tungan af understödet hårdare drabbar dem, på hvilka omdömet beror, utan tvärtom måste man föreställa sig, att personliga förhållanden skola väcka deltagande för den underhållsökande, som öfverväga grannlagenheten emot det allmänna. [...] Om allt detta har man redan en varnande erfarenhet uti Statens spannemåls-undsättningar efter missvexter, och följderna deraf. Hvarje bemödande för den nödiga tillsynen af Statens Embetsmän och Myndigheter skall merändels blifva förgäfvets, genom omöjligheten att, för hvarje särskildt fall, omedelbart undersöka förhållandet, och återhållet från deras sida blifver i samma mon vådligt, som de äfventyra att begå orättvisa och derigenom reta till knot, som gifver ytterligare stöd och äggelse åt de pockande anspråken och oförsyntheter.<sup>36</sup>

Både för statens kostnader och för de understödsbegärande vore det ytterst vådligt att låta staten handha fattigvården, menade kommittén. Den apparat som krävdes för kontrollen av behovet av fattigvård kunde inte administreras av staten, och därför var det bäst att behålla det gamla systemet.<sup>37</sup>

Fattigvårdskommittén hade en principiellt positiv syn på rörlighet och ansåg inte att inflyttningskontrollen behövde skärpas. Man talade om ”närvarande tids förhållanden och de anspråk hvar och en eger på ett fritt användande af sina moraliska eller fysiska krafter”<sup>38</sup> och antydde att friheten för den som på lovligt sätt försörjde sig borde utsträckas längre än vad som nu föreslogs.<sup>39</sup> Kommittén föreslog följande stadgande: ”Häremot må ingen, i och för äfventyret af framtida fattigvårdstunga, inskränkas i rättigheten att välja vistelseort. Är i detta afseende något

36. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 67 f.

37. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 68.

38. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 134.

39. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 135.

att anmärka, i anledning af Författningarna emot försvarslöshet och lösdrifveri, gälle derom, hvad i dessa Författningar stadgas.”<sup>40</sup> Det var ett skärpt husbondeansvar, snarare än skärpt inflyttningskontroll, som skulle lösa problemen. Det skulle ”väcka mera varsamhet i valet af arbetare och mera omsorg för deras bergning, och under sådan förutsättning hafva Comiterade ansett sig icke böra föreslå än ytterligare inskränkning af inflyttningsrätten Socknarna emellan”.<sup>41</sup>

Källan till allt elände var enligt kommittén den hotade husbonderelationen, och problemen förväntades öka. Det uppluckrade husbondeväldet behöfde skärpas, och därmed omformulerades denna relation från att vara naturlig och given till att bli ett instrument för att hantera fattigvårdsbördan. Husbonderelationen som en moralisk och naturlig relation måste bli juridiskt bindande i fattigvårdsstadgan.

Fattigvårdskommitténs betänkande låg i linje med 1834 års riksdag, där statorparna hade framställts som ett samhällsfördärv. För kommittén var inte problemet endast den ökade fattigvårdsbördan utan att lönearbetet överhuvudtaget fanns. De antydde att om denna nyhet skulle fortsätta, skulle samhället behöva omdanas och statens roll bli en annan.

### *Marknad, rörlighet och regleringar*

Kommitténs förslag handlade om hur den växande gruppen obesuttna och lönearbetande bäst skulle hanteras, och samma tema kom att dominera utskottsförslagen och riksdagsdebatten. Åsikterna och lösningsförslagen var många och skiftande, men en sak var man enig om: fattigvården var eller skulle snart bli en icke-fungerande institution för att bära de kostnader som de nya formerna av arbete förde med sig. Något måste göras, men frågan var om lönearbetet och marknaden var en lösning på problemen eller orsaken till dem.

Vid riksdagen 1840/1841 framlade Kungl. Maj:t något som fick gälla som en proposition om fattigvården. Egentligen meddelades endast att Kungl. Maj:t, med anledning av Rikets Ständers skrivelse av den 9 maj 1835, genom en kommitté låtit utarbeta förslag till allmän stadga om fattigvården i riket.<sup>42</sup> I övrigt bestod propositionen av utlåtanden och förslag från Kammarkollegium. Vad gällde inflyttning ansåg Kammarkollegium att

40. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 187 f. (§ 23).

41. 1837 års Fattigvårdskommitté bet. s. 73 f., cit. s. 74.

42. K. Prop. 1840/41 nr 8.

correctivet emot obehöriga inflyttningar och deraf ökade fattigvårds-omkostnader böra stadgas genom hvarje fattigvårds-samhälle medgifven rätt, att vägra inflyttning i den mon skäl dertill förekommer, men icke hinder och svårighet för arbetsclassen att förskaffa sig arbete och bergning uppkastas genom sådana nya band och serskilda ansvarighets-förbindelser för husbönder, som uti 15 § [i kom. bet.] föreslås.<sup>43</sup>

De vände sig således mot den utvidgning av husbondens ansvar som Fattigvårdskommittén föreslagit såväl som mot den säkerhet för inflyttning som rikets ständer föreslagit 1835. Om husbönder ålades större ansvar för fattigvårdskostnaden för inflyttade arbetare skulle det bli svårare för arbetsclassen att finna arbete och försörjning, menade Kammarkollegium. Församlingarna skulle i stället skyddas mot fattigvårdskostnader genom att ha rätt att neka inflyttning.

Grundhållningen var att den som hade försvar inte skulle kunna nekas inflyttning, men Kammarkollegium ville se undantag från denna regel för en rad grupper: inhyses- och bakstuguhjon, kvinnor med oäkta barn, personer ur arbetsclassen som saknade full arbetsförmåga eller uppnått viss ålder (50 år om de hade barn, annars 55 år).<sup>44</sup> Utan tvivel var de personer som skulle kunna vägras inflyttning sådana som lätt kunde pekas ut som potentiella fattigvårdsfall.

Trots propositionens tvivelaktiga skick beslutade samtliga ständer att remittera frågan till vederbörligt utskott, vilket blev det sammansatta Lag- och Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet. Underlaget för dess behandling av saken blev, förutom det som yttrats i ständerna, Fattigvårdskommitténs betänkande. Utskottet instämde med kommittén både i att fattigvården var en statens angelägenhet och i att det förelåg oöverstigliga hinder för att låta staten överta handhavandet av fattigvården. Av denna ståndpunkt följde också utskottets uppfattning om inflyttningskontrollen:

Af ett sådant stadgande blifver likväl en nödvändig följd, att, på sätt med Kongl. Förordningen den 5 December 1788 varit åsyftadt, förekomma, att ett fattigvårds-samhälle må kunna uppsåtligen och godtyckligt öfverflytta fattigvårds-tungan på ett annat, äfvensom att hos dem, hvilka begagna den arbetande classens biträde, väcka intresset att genom omsorgen om arbetarnes bergning förekomma deras behof af fattigvård.<sup>45</sup>

---

43. K. Prop. 1840/41 nr 8, s. 7.

44. K. Prop. 1840/41 nr 8, s. 15.

45. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 8.

Vidare instämde utskottet i grundtanken att en utvidgning av husbondeansvaret kunde stärka omsorgen om arbetaren, men man var angelägen om att gå fram försiktigt vad gällde både utformningen och omfånget av denna vidgning. Utskottet fann betänkligheter med förslaget att belägga dem som anlidade gifta arbetare eller statfolk med en särskild skatt till fattigvården för att försöka få bort anledningarna till att neka inflyttning. Man föreställde sig att förslaget gick ut på att ett slags fattigpeng skulle medfölja varje enskild arbetare. Ett sådant system skulle vara bokföringsmässigt svårhanterligt och därtill kvarstod möjligheten att vissa personer som hade behov av fattigvård inte skulle föra med sig någon fattigpeng. Inte heller kunde man beräkna om fattigpengen räckte för att täcka fattigvårdskostnaden. Likväl skulle beskattningen bli kännbar och därmed resultera i ”antingen obenägenhet att antaga arbetare, för hvilka den borde utgå, eller en emot skatten svarande minskning af arbetslönen, och i bägge fallen blefve följden, att arbetarnes villkor försvåras, i stället att underlättas”. Inte nog med det – det värsta med förslaget var att det skulle leda till att omsorgen om arbetaren uteblev:

Man synes med skäl kunna föreställa sig, att den, som erlagt den ifrågasatte skatten, skulle just deri finna en ökad anledning att åsidosätta denna omsorg, emedan han derigenom liksom förvärfvat en rättighet att kasta de utnötta arbetarne på fattigvården, och skulle anse sig hafva på förhand godtgjort den sålunda förorsakade kostnaden. Om deremot bidraget icke sättes i fråga förr, än fattigvårds-behovet redan är för handen, måste blotta beräkningen af egen fördel väcka omtanken att söka afböja detta behof, och det är mer än sannolikt, att behovet derigenom mången gång skall aldeles uteblifva, till verklig båtnad, lika mycket för husbonden, som för arbetaren och fattigvårds-samhället.<sup>46</sup>

Ett bidrag till fattigvården skulle kunna leda till att en husbonde ansåg sig berättigad att lämpa över den utnötta arbetskraften på församlingarnas fattigvård. Utskottet fortsatte:

Husbondens ansvarighet för underhåfvandes fattigvård kan visserligen väcka betänklighet vid arbetares antagande och sålunda försvåra tillgången å arbetsförtjenst för den behöfvande; men denna betänklighet måste man föreställa sig uppstå egentligen endast vid fråga om personer, som äro vanartiga eller odugliga och således i alla fall af andra skäl hafva motstånd att vänta. I afseende på andra personer bör denna ansvarighet icke blifva serdeles äfventyrlig för den, som är mon om underhåfvandes bergning, och icke för en karg beräkning af egen vinning förbiser andras skäligen fordringar och behof.<sup>47</sup>

---

46. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 9.

47. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 10.

Utskottet instämde i kommitténs grundsatser men fann den föreslagna ansvarigheten alltför vidsträckt: husbonden borde inte belastas med hela fattigvårdskostnaden annat än för tjänstehjon och arbetare under den avtalade arbetstiden.

Sammantaget resulterade utskottets överväganden i följande förslag till stadganden med avseende på inflyttning: Man skilde mellan mantalskrivning och vistelse, så att man kunde vistas på en ort utan att vara mantalsskriven där, samtidigt som fattigvårdsansvaret vilade på mantalskrivningsorten. Församlingarna gavs fortfarande rätt att neka mantalskrivning av en rad kategorier av människor, såsom sjuka, äldre, gravida ogifta kvinnor och personer utan jord eller arbete som försörjningsmedel.<sup>48</sup> Utskottet lade även till en formulering om att ”Häremot må ingen, i och för äfventyret af framtida fattigvårds-tunga, inskränkas i rättigheten att välja vistelseort”.<sup>49</sup>

Angående husbondens ansvar föreslog utskottet en bestämmelse om att den husbonde som antog arbetsfolk som var gifta eller hade minderåriga barn under fem års tid från inflyttningen skulle stå för en fjärdedel av fattigvårdskostnaden för både arbetsfolket och deras familjer, förutom det redan stadgade bidraget till fattigvården.<sup>50</sup> Detsamma gällde för den som upplät bostäder eller jord.<sup>51</sup> Husböndernas ansvar skulle utsträckas och rörligheten skulle bli något friare. Grundtanken i fattigvårdskommitténs förslag fanns således kvar även i utskottsbetänkandets förslag på fattigvårdsstadga.

Inflyttningskontrollen hade i tidigare förslag fått formen av en åtgärd som syftade till att stoppa tillväxten av en jordlös arbetarklass. Den skulle förhindra att en kostnad uppkom, genom att stävja lönearbetet. Men inflyttningskontrollen var inte tillräcklig för att hantera den sociala strukturomvandlingen och de nya formerna av arbete. För många blev husbondeansvaret lösningen, samtidigt som vissa såg just detta ansvar som en orsak till fattigdom. I den efterföljande debatten blev det väldigt tydligt att åsikterna om fattigdom gick isär – liksom åsikterna om arbetsmarknaders möjligheter att försörja människor.

---

48. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 16 f. (§ 15).

49. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 17 (§ 16).

50. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 13 (§ 6).

51. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 13 (§ 7).

## *Orättvist med inflyttningskontroll*

Till utskottsbetänkandet fogades flera reservationer. Trots att utskottet medgav en viss rörlighet blev förslagen om inflyttningskontroll hårt kritiserade, både reservationsvis och i debatten. Adam Christian Raab gick i sin reservation till angrepp mot den grundsats i 1788 års kungörelse som gav socknarna rätt att neka inflyttning för vissa kategorier av människor, och som han ansåg fanns kvar i utskottets förslag. Denna grundsats borde man ha frånrätt, för den gjorde fattighjon av personer som skulle ha kunnat försörja sig själva:

Den har lagt hinder i vägen för den arbetssökande att sig sjelf försörja, och för den, som behöft att begagna arbetet, att lemna arbetsförtjenst åt den förre; den har beröfvat den ene medborgaren – af det verkliga eller förmenta skäl, att han varit eller kunnat blifva fattig – friheten att söka sin utkomst, der den erjudit sig, och således ställt honom utom gränsen af skydd och jemnlighet inför lagen, under det att den andre – den ofta endast skenbart förmögnare – fått rättighet att efter eget godtfinnande cernera sin socknegräns för den förre.<sup>52</sup>

Raab riktade kritik mot att inflyttningskontrollen lade hinder i vägen för arbetande att söka försörjning, hinder som inte hade undanröjts med formuleringen: ”Häremot må ingen, i och för äfventyret af framtida fattigvårdstunga, inskränkas i rättigheten att välja vistelseort.” Enligt honom lät denna skrivning ”i sanning liberalare, än den i sjelfva verket är”. Det utvidgade ansvaret för husbönderna kunde befaras medföra att den fattige arbetarens rätt att välja vistelseort inte blev mer än ett medgivande på papperet.<sup>53</sup>

Raab menade att inflyttningskontrollerna hindrade människor från att söka arbete. Rätten att fritt få disponera sin arbetskraft var överordnad församlingarnas rätt att skydda sig från fattigvårdskostnader. Därmed snarare skapade inflyttningskontrollerna fattigdom än löste ett fattigvårdsproblem.

Detta tema kom också att beröras i prästeståndet när utskottets betänkande debatterades. Henrik Lyth var inne på samma resonemang som Raab i sin kritik av inflyttningskontrollerna. Genom att vidhålla grundsatserna från 1788 års kungörelse hade utskottet slagit in på fel väg. Det var naturligt, menade Lyth, att de flesta inflyttningarna skedde där de flesta arbetstillfällena fanns.

---

52. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 20 f. (Raab).

53. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 5, s. 23 (Raab).

Och skulle det någon gång gå så långt, att källor till utkomst för innevånarna i en ort saknades, så blir följden, att små kolonier måste utvandra, hvilket ej genom någon lag lär kunna förhindras. Heldre än att vilja sätta hinder för detta, hade Utskottet [...] bordt föreslå, att inflyttning i en församling ej må förvägras välfredade och arbetsföra personer, och skyldigheten att biträda sådana, i händelse af inträffade obestånd, må tillhöra den församling, der de öfver ett år vistats och varit mantalsskrifne.<sup>54</sup>

Den som saknade utkomst måste flytta. Det gick inte att hindra. Arbetsföra personer måste ha rätt att flytta till en annan församling om de saknade försörjning i den församling där de bodde. Lyth talade om arbetsföra som stod utan arbete och därför måste flytta, inflyttningskontroller eller ej. Mindre kontroller var att föredra, för ”alla de olägenheter och den ojemna fördelningen af bördor, man nu med mer eller mindre fog öfverklagar, skulle då sannolikt på det mest naturliga och billiga sätt corrigerat och jemnat sig sjelfva”.<sup>55</sup> För honom var rörligheten mer av en lösning än ett problem, eftersom en fri rörlighet på sikt skulle göra att bördan jämnade ut sig.

Ännu tydligare framträdde detta synsätt hos Gabriel Poppius. Han ville inte bestrida utskottets uppfattning att rätten till understöd genom fattigförsörjningen borde härledas från oförmåga att själv kunna förskaffa sig sitt uppehälle.

Men den fattige, om än han ännu eger förmåga och äfven vilja, att genom arbete nödortfeliggen berga sig, försättes i lika belägenhet med den hvilken är i saknad af dylik förmåga, om honom betages rättigheten och friheten att få söka arbetsförtjenst hvar helst han finner tjenligast tillfälle dertill, eller sådana inrättningar ej förefinnas, der hans arbetsförmåga kan användas. Inskränkning i denna frihet för den fattige blir likväl en följd af fattigvårdens fördelning emellan serskilda mindre distrikter.<sup>56</sup>

Poppius förmodade att ingen annan åsikt skulle göra sig gällande angående grunderna för fattigvården än dem som utskottet redan antagit. Han nöjde sig därför med att uttrycka sin önskan att utskottet tog i övervägande hur spärrningssystemet kunde tillämpas, så att ”den fattige, hvilken endast eger sina arbetskrafter att anlita till förvärfvande af sin dagliga bergning, må så litet som möjligt lida hinder för utöfningen af dessa krafter hvar helst

---

54. Pr 1840/41 VII: 339 (Lyth).

55. Pr 1840/41 VII: 340 (Lyth). Häri instämde Gahne.

56. Pr 1840/41 VII: 408 f. (Poppius).

och på sätt som för honom kan blifva mest lönande”.<sup>57</sup> Inskränkningen i friheten att söka arbetsförtjänst var av allt att döma i grunden fel i Poppius ögon, eftersom den hindrade människor från att försörja sig. Enligt detta synsätt låg en del av lösningen av fattigvårdsproblemet i att undanröja hindren för arbetarna att fritt söka arbetsförtjänst.

Även biskop Christoffer Isak Heurlin menade att de föreslagna regleringarna hindrade arbetare från att fritt söka sin utkomst, med samhällsfördärv som följd:

Utom den nära till omöjlighet gränsande svårigheten att återvinna den förlorade, för alla så dyrbara friheten, måste de förtryckas af föreställningen att ej kunna förbättra sitt tillstånd och vinna nödig bergning för sig och de sina. Här af uppkommer modfäldhet, olust vid arbete, som blifvit förvandladt till tvång. Jag kastar ej första stenen på dessa olycklige – om de falla djupare – eller blifva begifna på dryckenskap – för att ett ögonblick glömma ett uselt lifs sorger och lidande, dem de äro förhindrade att genom fri verksamhet förmildra. Genom hela detta lagstaddande anser jag ingenting vunnet för församlingarne – men deremot äfventyrar man vådan att bilda en pöbel – en skara af olyckliga, nära ofria familjer, som tungt falla först på församlingen och sedan snart på hela samhället.<sup>58</sup>

Intentionen att skydda församlingarna skulle inte leda till något gott. Tvärtom skulle det skapa en pöbel av människor.

De talare som hade invändningar mot rörlighetsregleringarna i utskottsförslaget menade att dessa skapade problem snarare än att lösa dem. Att inskränka rörligheten skulle hindra människor från att söka sin utkomst där de trodde att sådan stod att finna, och resultatet av detta skulle endast bli fattigdom. Det finns en tendens hos alla fyra att grunda sina argument i en tanke om en arbetsmarknad: fick människor fritt söka och anta arbete skulle man undvika en fattigvårdsbörda. Att förhindra rörlighet skapade fattigdom, eftersom rörligheten var en förutsättning för att människor som saknade andra möjligheter till utkomst skulle kunna försörja sig.

---

57. Pr 1840/41 VII: 409 (Poppius).

58. Pr 1840/41 VII: 395 (Heurlin). Flera instämde i hans yttrande (s. 397).



## ”Icke innebära någon inskränkning af den personliga friheten”

Samtliga ständer återremitterade Lag- och Allmänna besvärs- och ekonomiskottets betänkande. I sitt nya betänkande försvarade utskottet sina förslag mot ständernas kritik. De fann att anmärkningarna mot förslaget bland annat hade förutsatt

att en ny Lagstiftning för fattigvården borde hufvudsakligen hafva till syftemål att undanröjda den inskränkning af den individuella arbetskraftens fria verksamhet, som är en följd af nu gällande förbud för arbetsklassen att flytta från en socken till en annan, och socknarnes benägenhet att begagna sig af sådana förbud för att freda sig från befarad fattigvårdstunga. Just genom denna inskränkning skall mången beröfvas ett annars för behovet tillräckligt tillfälle till sjelfförsörjning och fattigvården således på det mest eftertänkliga sätt betungas.<sup>59</sup>

Utskottet kände till de svårigheter som hängde samman med att fattigvården ålåg församlingarna och, framhöll man nu, hade redan behandlat dem i sitt föregående betänkande. De såg ingen anledning att ändra sig eftersom fattigvården krävde en kontroll av vilka som fick flytta in i församlingarna, annars skulle följderna bli ”missbruk” av fattigvården och ”fattigclassens demoralisering genom de ohejdade försörjningsanspråken”.<sup>60</sup> Fattigvården måste hanteras ”inom sådana inskränkta samhällen, hvilkas medlemmar stå till hvarannan i det närmare förhållande, som man finner inom socknarna, och båda äro i tillfälle att controllera behoven, och af egen fördel äro uppmanade att iagtaga denna kontroll”.<sup>61</sup>

Vad gällde flyttningar mellan socknar erinrade utskottet att dess tidigare förslag

icke innebära någon inskränkning af den personliga friheten och föga kunna leda till hinder för den individuella verksamheten, då de endast röra mantalsskrifningen, och Utskottens förslag icke gifver den ringaste anledning att någon må tvingas att inskränka sitt vistande inom mantalsskrifningsorten. Det är dock sannolikt att de hinder för mantalsskrifningen, som kunna uppstå genom de af Utskotten föreslagna stadgandena, ehuru de icke omedelbart inskränka valet af bostad, likväl til äfventyrs kunna verka till något återhåll emot ofta förnyade flyttningar från en ort till en annan, men Utskotten föreställa sig att ett sådant återhåll snarare verkar fördelagtigt än menligt på den arbetande classen, genom rigtningen till stadga och

59. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 31, s. 1.

60. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 31, s. 2.

61. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 31, s. 2.

sorgfällighet att förfärfva och bibehålla förtroende inom sin omgivning. Om åter, för serskilda tillfällen, tillgångar till arbetsförtjenst visar sig förmånligare å en ort än en annan, möter uti den af Utskotten föreslagne lagstiftningen icke något det ringaste hinder för begagnande deraf.<sup>62</sup>

Utlåtandet andas ett visst mått av kluvenhet. Det är inte alldeles lätt att avgöra om utskottet uppfattade rörligheten främst som ett problem eller en lösning, inte heller om de företrädesvis såg rörligheten som en ekonomisk fråga eller en fråga om frihet, som alla medborgare principiellt hade rätt till. Stabilitet antogs vara fördelaktig för den arbetande klassen, även om den inte var helt självvald. Något hinder för korta vistelser på annan ort menade sig inte utskottet ha rest. Framför allt verkar de ha velat fria sig från anklagelsen att de inskränkte den personliga friheten. Utskottet gjorde inga explicita försök att bemöta den invändning som sade att inskränkningarna i rörligheten var fattigdomsalstrande, men kanske ansåg det detta i huvudsak besvarat med påpekandet att de eventuella hindren endast gällde mantalsskrivningen. Det nya förslag som utskottet lade fram var i princip oförändrat från det tidigare.

Trots starka invändningar mot utskottsförslaget hade man alltså inte ändrat bestämmelserna i särskilt stor utsträckning. Därför var det föga förvånande att även det nya förslaget vållade en hel del debatt i riksdagen. Varken de som förespråkade ytterligare regleringar av rörlighet och husbondeansvar eller de som ansåg att regleringarna i förslaget skapade problem lät sig blickas. Debatten kom att handla om hur arbetets kostnader bäst skulle hanteras och hur bestämmelser i fattigvårdsstadgan kunde bidra i detta avseende. Även om man var oense om problemets källa, det vill säga om det var de friare formerna av arbete som alstrade kostnader eller om det tvärtom var hinder för lönearbete som var roten till det onda, så menade kritikerna att det fanns flera brister med förslaget och att en fungerande fattigvårdsstadga var av största vikt för att se till att kostnaderna för arbete inte blev onödigt höga.

### *Husbondeansvaret och kostnaderna för arbetet*

1837 års kommitté hävdade att övergivandet av husbonderelationen skapade en social kostnad som drabbade det omkringliggande samhället. Utskottet menade att det var de nya formerna av arbete som ledde till fördärv och därför borde de stävjas. Därför hade man föreslagit ett utvid-

---

62. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 31, s. 2.

gat husbondeansvar. I debatten efter utskottets andra betänkande hävdade några talare det motsatta: att vidga husbondeansvaret och reglera rörligheten riskerade att öka arbetets kostnader, kostnader som inte bara drabbade den som förlorade utsikten att få arbete eller den som inte fick rekrytera den arbetskraft han ville, utan även samhället i stort.

På Riddarhuset menade Ludvig Boye att ”sedan man beredt ett tillstånd, hvarigenom Sverige öfversvämmas med proletärer” vore den rimligaste och mest konsekventa hållningen att ”önska att denna samhällsclass måtte beredas utväg att förskaffa sig sin försörjning utan att hindras derifrån genom lagar, som stänga individen inom en för trång krets för möjligheten att bereda sig tillfälle till arbetsförtjenst”.<sup>63</sup> Boye förefaller ha sett den fria rörligheten som en lösning på det fattigvårdsproblem som uppkommit som en följd av det framväxande skikt som måste försörja sig på arbete.

Även Rosenblad menade att det var regleringarna kring husbondeansvaret som hindrade de arbetande från att arbeta och att utskottets förslag att husbonden skulle åläggas ett utökat ansvar för arbetsfolk som var gifta eller hade minderåriga barn kunde lägga ”hämmande band på den husbonde, som vill befrämja en arbetares fria utöfning af dess arbetsförmåga, som vill emottaga en arbetare från en främmande församling, der han finner mindre tillfälle till bergning”.<sup>64</sup> Boye å sin sida nämnde att husbönder kunde akta sig för att rekrytera arbetsfolk av rädsla för höga kostnader.<sup>65</sup> Flera ledamöter på Riddarhuset resonerade i liknande banor som Boye och Rosenblad.<sup>66</sup> Utskottets andra betänkande hade inte helt lyckats lugna dem som misstänkte att de föreslagna regleringarna skulle förvärra fattigdomsproblemen snarare än lösa dem. Det man befarade var att förslagen för att hantera kostnaderna för arbetet i själva verket fördyrade både för den som ville arbeta och för den som ville rekrytera arbetare, vilket skulle minska benägenheten att anta arbetskraft.

### *Fria former av arbete som problem*

Somliga såg den fria försäljningen av arbetskraft och upplösningen av husbonderelationen som orsakerna till fattigdom. På Riddarhuset fanns det flera som försvarade utskottets förslag om utvidgat husbondeansvar. De avvek något från de övriga talarna genom att nästan uttryckligen peka ut

---

63. R&A 1840/41 XXI: 421 (Boye).

64. R&A 1840/41 XXI: 406 (Rosenblad).

65. R&A 1840/41 XXI: 410 (Boye).

66. R&A 1840/41 XXI: 427 (Gripenstedt).

de friare formerna av arbete, och det system som dessa gav upphov till, som problemet som skulle lösas. En av dessa var Michael Silvius von Hohenhausen, som pekade på de hotande konsekvenserna av friare rörlighet och nya arbetsformer. För von Hohenhausen var utskottets förslag på fattigvårdsstadga avsevärt sämre än den tidigare författningen, eftersom den inte gjorde tillräckligt för att stävja de nya formerna av arbete. Skulle sådana regler införas, skulle situationen snart bli lika eländig som i England, där ”hvar och en skaffa sig arbetare för bästa pris”. Det var von Hohenhausens övertygelse att ”om vi göra den individuella rätten till allt och samhällets till ingenting, så äro vi på en falsk väg”.<sup>67</sup>

Även Gustaf Jacob Dalström fördömde de nya formerna av arbete och menade att det behövdes skärpningar ”i afsigt att kunna hindra det öfverhandtagande backstugusystemet, hvarigenom en class menniskor tillskapas, som slutligen skall blifva herre öfver landet”. Som exempel anförde han Marks härad, där allmogen levde av binäringar, såsom linne- och bomullsvävning. Trots att Marks härad var av naturen vanlottat hade det en stor befolkning på grund av binäringen, och följderna hade blivit att det fanns backstugor överallt. Arbetsvinsten räckte inte till att samla något till ålderdomen, varför backstugusittarna till slut föll fattigvården till last. ”Detta systeme, efter de liberala idéerna än mera utvidgadt, skall omsider verka ytterst menligt på hela samhället”, menade Dalström, och ville därför motverka ”det riksförderfliga backstugusystemet, som håller på att införas äfven på de stora egendomarna”. Hans angrepp vidgades till att gälla de liberala grundsatserna mer generellt: ”Det är förundransvärdt att finna, huru mån man är att vilja gifva politiska rättigheter åt personer, som icke förstå hvad dessa rättigheter betyda, men att man ej är lika mån att vårda dessa personer, då de ej mera äro i den ställning att kunna sig sjelfva försörja.”<sup>68</sup> Med förvåning nödgades han notera att man inte tänkte på följderna när liberala grundsatser gjorde sig gällande: ”Man har sökt förekomma och qväfva all näringsflit, husflit och binäring i landet genom tillåtelsen att införa sådana utländska producter, hvilka äro föremål för allmogens handaslöjder, och jag emotser den pauperism, som skulle öfverallt i den ort, hvarom jag talat, uppstå, om man borttager möjligheten för husfliten att derstädes vara i verksamhet.”<sup>69</sup>

---

67. R&A 1840/41 XXI: 413 (von Hohenhausen).

68. R&A 1840/41 XXI: 439 (Dalström).

69. R&A 1840/41 XXI: 440 (Dalström).

För von Hohenhausen och Dalström var de nya arbetsformerna problemet. De friare formerna av arbete, både som princip och praktik, stod i konflikt med husbonderelationen och det produktions sätt som de såg som förmånligast för samhället i stort. Deras röster påminner om dem som kritiserade statorparessystemet, men von Hohenhausen och Dalström kritiserade även liberaliseringen rent idémässigt. Det var inte bara de friare formerna av arbete såsom system som gav upphov till problemen, även de som hejade på denna utveckling bar skuld till den rådande fattigdomen.

Liknande tongångar hördes i bondeståndet. Måns Jössesson gick till storms mot statorparessystemet och fördömde framför allt husböndernas agerande:

Man kan i det Svenska jordbruket urskilja 2:ne systemer, det gamla eller det egentliga, Böndernas, som består i att bruka hemmanet sjelf, med en eller flere drängar och pigor, hwilka gå till Bondens bord och tillhöra hans hushåll; och det nya, eller Herremännens och säteri-egande Bönders Stat-torpare-system, som består i att på wiss tid lega gifta hushåll, hvilka med en barnskara från främmande Församlingar inflytta, arbeta ett eller par år på Godsherrens stat, och bo i ett af hans stathus, men sedermera uppsägas ur tjensten och komma, åtminstone hwad barnen angår, Församlingen till last.<sup>70</sup>

I det gamla systemet tillhörde tjänstefolket bondens hushåll, i det nya risikerade statorparen att bli uppsagd och till skillnad från drängar och pigor saknade han utsikter till eget jordägande. Det nya bar således med sig en kostnad, som församlingen skulle tvingas bära, vilket Jössesson ansåg vara orätt. Genom att tvingas underhålla familjer vars arbetskraft begagnats av godsherrar och andra pålades allmogen en indirekt skatt. Det var ett sätt för dem som använde arbetet att komma billigt undan, och Jössesson hävdade att förslaget till fattigvårdsstadga, i synnerhet paragraferna om husbondens ansvar, var ”uppgjorda helt och hållet i sådana Herremäns intresse”.<sup>71</sup> De gjorde att godsägaren – som var van vid ”att behandla människor såsom arbetsmachiner” – kunde slita ut statorparna och sedan lämpa över dem på församlingen: ”Det blir i sanning ett för dessa rätt beqwämt sätt att få folk för godt pris, – de gifwa föräldrarne födan någon tid, och wi få sedan föda och kläda samt hålla i Skola barnen.”<sup>72</sup>

---

70. Bd 1840/41 XI: 132 (Jössesson).

71. Bd 1840/41 XI: 132 (Jössesson).

72. Bd 1840/41 XI: 133 (Jössesson).

Jössesson kopplade samman husbondeansvaret med inflyttningskontrollen. Det nya sättet att förbruka arbetskraft och överge sitt tjänstefolk efter att arbetskontraktet hade löpt ut, kombinerat med att tillåta inflyttningskontroll, skulle få farliga följder:

Författningen tillåter ej ens Församlingens hörande öfwer den inflyttandes frejd, och rätt att neka inflyttning, om han är wanfrejdad. Sådane personer hafwa swårt att få arbete, äro godköptast och följaktligen af dem, som söka armar och icke menniskor, mest eftersökta. Contractet med sådana uppgöres på obestämd tid; de wråkas sedan, emedan de sällan äro arbetsduglige och ärlige. En ordentlig Colonie, ett riktigt Ny-Holland skall sålunda uppwxexa i hwarje Socken, der Stat-torpare-systemet hinner utveckla sig.<sup>73</sup>

Det var dags att få upp ögonen för vad vissa klasser ämnade utsätta bönderna för, sade Jössesson. Utskottets förslag skulle orsaka pauperism, vilket skulle skada både det arbetande folket och församlingen.

För Jössesson var frågan om inflyttningskontrollen intimt förknippad med de nya anställningsformer som statorparsystemet representerade. Ett sådant system gynnade herremännen och possessionaterna och missgynnade bönderna och församlingen. Det gamla sättet, att tjänstefolket ingick i husbondens bröd, var att föredra. Om det nya skulle fortgå måste husbönderna bära en större del av arbetets kostnader.

Jössesson menade att en friare rekrytering av arbetskraft också innebar en lättvindigare rekrytering. Anders Brissman var inne på samma linje. Han ogillade i allra högsta grad hur utskottet hade utformat sitt förslag på utvidgat ansvar för husbönderna. De befriade visserligen församlingen från underhåll av tjänstehjon och statfolk så länge arbetsavtalet eller kontraktet gällde, ”men då ingen viss tid är för detta bestämd eller kan bestämmas, så eger husbonden rätt att när som helst kasta hela familjen på Församlingen”.<sup>73</sup> När den föreslagna ansvarsskyldigheten inte var större än så förelåg inget hinder för husbonden att intaga hur många familjer som helst och församlingarna hade inte rätt att neka inflyttningen, vilket gav möjlighet för ”en husbonde, som begagnar Statfolk, indraga så många fattiga familler som helst, nyttja dem en liten tid och sedermera twinga Församlingen att dem emottaga”.<sup>74</sup>

För Jössesson och Brissman var inte arbetskontraktet tillräckligt, och de extra stadganden som utskottet föreslog räckte inte till. Godsägaren

---

73. Bd 1840/41 XI: 134 (Jössesson).

74. Bd 1840/41 XI: 136 (Brissman).

var i stort sett fri att ta in så mycket folk han ville och överlämna dem till församlingens fattigvård när de var utslitna.

Både på Riddarhuset och i bondeståndet fanns således mycket kritiska röster till utskottets förslag. De menade att de friare formerna var ett stort problem som drabbade det omkringliggande samhället. På Riddarhuset pekade man framför allt ut följderna för samhället i stort, i bondeståndet formulerades framför allt en konflikt mellan dem som rekryterade arbetare och församlingen som tvingades bära kostnaderna för detta. Dessa kritiska röster delade samma grundläggande problemformulering som utskottet: de friare formerna av arbete gav upphov till problem som måste lösas. Det uppstod en kostnad som någon måste bära, och det gällde att se till att hålla rätt person ansvarig. Men det dessa talare underkände var utskottets förslag på lösning, hur kostnaden skulle hanteras. Enligt dem räckte det inte till för att stävja de nya formerna av arbete. Det gjordes inte tillräckligt för att se till att arbetskraften inte utnyttjades och att kostnaden sedan drabbade samhället och församlingen.

### *Fabriksägarna och arbetskontraktet*

Även i borgarståndet fanns det olika synpunkter på husböndernas utvidgade ansvar. Debattörerna riktade in sig på hur fabriksidkare betedde sig och hur de avlönade sina arbetare. Denna debatt är ett exempel på hur lönearbetsformen kunde formuleras som ett problem, och den visar att husbondeansvaret kunde vara svårt att översätta till fabriksdriften eftersom en fabriksägare kunde sysselsätta hundra personer och mer än så. Motsvarande problematik har tidigare formulerats av kritiker som pekade mot problem med att egendomsägare rekryterade stora mängder arbetsfolk, så pass många att de omöjligen kunde vara goda husbönder åt alla.

Gustav Magnus Grapengiesser anförde ett skäl för avslag av den föreslagna utvidgningen och tog sikte på den som rekryterade arbetsfolk till fabriker: ”Om en Fabriksarbetare är med arbete vid fabriken sysselsatt en månad, men är gift, skall, likmätigt detta stadgande, Fabriksidkaren vara skyldig att under fem år underhålla arbetaren, med familje. Vid en fabrik finnes ofta 100 arbetare. Således kan Fabriksidkarens förbindelse blifva att försörja 6 à 700 personer.”<sup>75</sup> Grapengiesser förutsatte att en fabrik kunde ha ett stort intag av arbetare från andra socknar. Att ålägga fabriksägaren underhållsansvaret för en så stor människoskara gick inte.

---

75. Bg 1840/41 VI: 422 (Grapengiesser).

Men han fick inte stå oemotsagd. Christierison sade att det var fabriksarbetarnas ställning som orsakat förslaget om utvidgning av husbondens ansvar:

Fabriksidkaren betalar blott om aftonen aflöningen till arbetaren, utan afseende på personela förhållanden. Deremot sörjer på landet vanligtvis husbonden för arbetares hustrur och barn. Man har ej eller velat alldeles befria Fattigvårds-cassan ifrån allt deltagande uti underhållet. Derföre har densamma åtagit sig trefjerdedelar af kostnaden, hvaremot den, som vållat inflyttningen, anses böra med  $\frac{1}{4}$  dertill bidraga. Här af synes, att Fattigvården ej vill utestänga de fattige. På denna grund bifaller jag förslaget.<sup>76</sup>

Grapengiesser menade att Christierison ville antyda ”att Fabriksidkarne icke handla rätt emot Fabriksarbetarne”. Mot detta anförde Grapengiesser att inom ”Stockholms Fabriks-Classer utdelas årligen till fattige arbetare der inom 8000 à 9000 Rdr, och underhållstigare äro 3 à 400 personer. Detta kan ej kallas någon ringa omvårdnad.”<sup>77</sup> Christierison svarade bara: ”Hvad vidare angår fabrikerne, gäller detta just Stockholm.”<sup>78</sup> Deras ordväxling kretsade kring frågan om hur man egentligen skulle hantera storskaligheten när det gällde de friare formerna av arbete. Grapengiesser och Christierison hade två olika uppfattningar om arbetslönen som betalningsmedel för arbete och vilka kostnader den kunde täcka. Dessa olika uppfattningar gav i sin tur upphov till olika åsikter kring husbonden eller fabriksägarens ansvar. För Grapengiesser var arbetslönen tillräcklig, något mer ansvar hade inte fabriksägaren gentemot sina arbetare. För Christierison var lönearbetsformen problemet. Arbetskontraktets penningband stod för honom i motsättning till de personliga band som vore att föredra. Han antydde också att arbetslönen var lägre på andra platser än Stockholm och inte räckte för att försörja arbetarna och deras familjer. De nya formerna av arbete pekades ut som ett problem, både på landsbygden och i städerna. Oavsett om det rörde fabriks- eller lantarbete var knäckfrågan densamma: Vilket ansvar kunde och borde utkrävas av den som använde arbete? Denna fråga debatterades livligt i flera av rikets ständer, om än i lite olika skepnader. Efter en intensiv debatt kom riksdagen att enas om ett förslag till fattigvårdsstadga, där man sökte att balansera olika åsikter och finna sätt att hantera de kostnader som uppstod ur de nya arbetsformerna.

---

76. Bg 1840/41 VI: 422 f. (Christierison).

77. Bg 1840/41 VI: 423 (Grapengiesser).

78. Bg 1840/41 VI: 423 (Christierison).



## Att balansera motstridigheter: rikets ständers förslag till fattigvårdsstadga

De stora tvisteämnena i debatten om fattigvårdsstadgan rörde paragraferna om inflyttningskontroll och husbondeansvaret. Meningarna gick isär både mellan ständerna och inom dem.

På Ridarhuset lade Jacob Wilhelm Sprengtporten fram ett förslag om en reglering av husbondens ansvar, som efter viss debatt och några ändringsförslag slutligen antogs av adeln med 65 röster mot 24. Förslaget löd:

Då någon medlem af ett fattigvårdssamhälle sysselsätter ett större antal arbetsfolk, eller i allmänhet utöfvar sin näring på ett sådant sätt, att derigenom fattigvården är betungad i en högre mån, än som må anses motsvaras af de bidrag, som af honom erläggas, må en särskild fattigvårdsafgift kunna honom af fattigvårdsstyrelsen åläggas, icke öfverstigande hälften af hans andel i de allmänna fattigvårdsbidragen.<sup>79</sup>

Däriegenom hade adeln tagit ett beslut som kombinerade den fria rörlighetens princip med ett understrykande av husbondeansvaret. Den antagna utformningen av bestämmelsen lade inga särskilda bördor på den som tog in arbetare från andra socknar. Inte heller skilde den mellan gift och ogift arbetsfolk. Däremot delade en majoritet i ståndet utskottets uppfattning om att husbondeansvaret borde utvidgas. Man kan säga att adeln ansåg att den som använde arbetare skulle betala för följderna av detta användande. Ur den synvinkeln var det en fråga om att fördela arbetets kostnader.

I utskottets förslag fanns bestämmelser om församlingarnas direkta möjligheter att freda sig mot inflyttning. Det var dessa paragrafer som närmast skulle ersätta 1788 års kungörelse. Församlingarna gavs fortfarande rätt att neka mantalsskrivning av en rad kategorier av personer, vilka räknades upp i en särskild paragraf.

Adeln avslög utskottets förslag.<sup>80</sup> I stället antogs med 28 röster mot 13 ett av von Rosen framlagt förslag:

Inflyttar eller anmäles till inflyttning från fattigvårdssamhälle till ett annat någon, som saknar arbetsförmåga eller känd laglig utväg till bergning, då må sådan person icke antecknas i mantalsslängden i inflyttningssorten utan medgifvande af fattigvårdsstyrelsen derstädes.<sup>81</sup>

79. R&A 1840/41 XXI: 437 (cit.), 438 (voteringen).

80. R&A 1840/41 XXI: 553.

81. R&A 1840/41 XXI: 553 f.

Med detta förefaller adeln ha velat finna en balans mellan å ena sidan församlingens rätt att skydda sig mot fattigvårdskostnader och å andra sidan arbetsföra personers frihet att flytta dit där de kunde finna försörjning.

I prästeståndet föranledde utskottets förslag om utvidgat husbondeansvar en kortare debatt och flertalet var i stort sett positiva. Ett fåtal ledamöter önskade se viss skärpning av bestämmelserna.<sup>82</sup> Ståndet biföll förslaget med den enda förändringen att det utvidgade husbondeansvaret bara skulle gälla arbetsfolk med minderåriga barn.<sup>83</sup> De båda andra paragraferna som direkt berörde inflyttningskontrollen antogs utan debatt av prästeståndet, den förra med två tillägg.<sup>84</sup>

Borgarståndet behandlade utskottsförslagets bestämmelser om husbondeansvar då man tog in arbetsfolk respektive upplåt jordlägenheter tillsammans. Även om bestämmelserna under debatten utsattes för en hel del kritik, och flera talare yrkade avslag, så slutade det med att de bifölls, med en ändring: att tidsrymden för den utvidgade ansvarigheten minskades från fem till två år.<sup>85</sup> Utskottets förslag rörande inflyttningskontroll antogs efter en kort debatt.<sup>86</sup>

I bondeståndet blev det en ganska intensiv debatt i frågan om utvidgat husbondeansvar för den som intog gift arbetsfolk från annan församling. På ena sidan stod de som vill se en mer omfattande ansvarsskyldighet, på den andra stod de som menade att utskottet funnit en god medelväg i de svåra avvägningarna och att förslaget därigenom inte skulle försvåra för de fattiga att få arbete och tak över huvudet. Med 54 röster mot 43 segrade den senare linjen.<sup>87</sup> Utan debatt bifölls sedan utskottets förslag rörande inflyttningskontrollen.<sup>88</sup>

Riksdagsdebatten om 1837 års kommittéförslag till en ny fattigvårdstadga slutade med att utskottet ställde samman vad som beslutats, vad som godkänts av tre ständer och vad som fordrade ytterligare försök till sammanjämkningar.<sup>89</sup> För att nå samstämmighet i riksdagen krävdes det att något stånd reviderade sitt beslut på några punkter. Till slut bifölls den sammanjämkning som utskottet gjort och riksdagen hade således nått ett

---

82. Pr 1840/41 XIV: 121 (Nibelius), 121 (Bruhn).

83. Pr 1840/41 XIV: 125.

84. Pr 1840/41 XIV: 164.

85. Bg 1840/41 VI: 424.

86. Bg 1840/41 VI: 430 f.

87. Bd 1840/41 XI: 161 (Sedan votering avgjort ståndets bifall till förslagets § 11 bifölls § 12 utan debatt, s. 163).

88. Bd 1840/41 XI: 163.

89. Lag- och AB&EU 1840/41 bet. nr 75.

beslut i fattigvårdsfrågan och kunde tillstålla Kungl. Maj:t ett motiverat förslag till stadga för fattigvården i riket.<sup>90</sup>

Ständernas motiveringar kretsade kring frågor om inflyttningskontroll och berörde statens ansvar i fattigvårdsfrågan. De tog ställning för friare rörlighet, samtidigt som de försvarade principen om församlingen som fattigvårdssamhälle. För att förena dessa motstridiga linjer krävdes regleringar, ett kontrollsystem för att minska tvisterna mellan församlingarna. Till detta fogades en bestämmelse om det statliga ansvaret för fattigvården i de fall ”den rätta” försörjningsorten ej stod att finna.

1837 års kommitté hade ifrågasatt principen om församlingarnas skyldighet att försörja sina fattiga och därmed ha rätt att skydda sig från inflyttning av icke önskvärda element. Deras motivering innefattade en argumentation om arbetskontraktet, att en arbetare som fick betalt i lön inte kunde förvänta sig att bli ytterligare försörjd. De ifrågasatte också tanken att lönearbete alltid bidrog till lokalsamhället.

I debatten som följde på 1837 års kommittébetänkande berörde några talare statens roll i fattigvårdsfrågan. De hävdade att de inskränkningar av rörligheten som inflyttningskontrollen innebar var en konsekvens av att fattigvården var organiserad på församlingsnivå.<sup>91</sup> Deras inlägg gjorde dock av allt att döma inget djupare intryck – i ständernas motivering diskuterades fattigvården som ett samhällsansvar som borde läggas på staten, utan någon motivering till varför:

Fattigvården är ett gemensamt åliggande för samhället i sin helhet eller Staten, och den kan icke anses tillhöra socknarne enskilt annorlunda, än till följd af en fördelning af detta Statens åliggande. En sådan fördelning skulle onekligen blifva mest rättsenlig, om fattigvården kunde bekostas af Staten directe med gemensamma bidrag af alla dess medlemmar, hvilka således hvar för sig, i mon af sina villkor, finge vidkännas sin andel i denna kostnad, och derigenom skulle äfven de öfrige olägenheterne af den nu gällande ordningen vara häfne.

Ständerna angav dock i sin motivering starka skäl för att fattigvården skulle skötas och bekostas av socknarna; en statlig organisering skulle leda till nya problem för ”då skulle missbruk vid fattigvårdens anlitande omöjliggen kunna förebyggas och derigenom skulle icke allenast fattigvårdskostnaden stegras till oerhörda belopp, utan en ännu äfventyrligare verkan vara att förutse uti det moraliska förderf, som dessa missbruk måste medföra”.<sup>92</sup>

90. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401.

91. Pr 1840/41 VII: 409 (Poppus), Bg 1840/41 IV: 567 (Helleday).

92. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 987.

Återigen tillbakavisade riksdagen idén om statlig fattigvård, trots att den bedömdes vara principiellt korrekt. Det var endast inom den behövandes närmaste omgivning som fattigvårdsbehovet med säkerhet kunde bedömas, och om staten administrerade fattigvården skulle kostnaderna stiga så kraftigt att varje socken skulle betala mer till staten än vad den nu fick betala till de fattiga när de själva bar kostnaden.<sup>93</sup> Principen att arbete tillförde ett värde till det omkringliggande samhället så att det var rätt och riktigt att församlingen försörjde de sina och hade rätt att neka inflyttning av främmande fanns inte med i ständernas förslag.

Även 1837 års kommitté landade i slutsatsen att fattigvårdsbördan totalt skulle öka om fattigvården administrerades av staten, eftersom staten inte kunde bedöma behovet. Lokalförankringen var viktig eftersom man behövde *känna* de fattiga. Om relationen mellan understödstagare och givare blev alltför opersonlig skulle kostnaderna öka och det moraliska förfallet likaså.

När rikets ständer hade slagit fast att fattigvården även i fortsättningen skulle skötas av församlingarna kvarstod de problem som hängde samman med inflyttningskontrollen. Det skulle dock gå att införa bestämmelser som hindrade att fattigvårdsansvaret godtyckligt överfördes från den ena socknen till den andra. Problemet hanterades genom att man gjorde en klar åtskillnad mellan mantalsskrivningsort och vistelseort. För att avgöra vilket fattigvårdssamhälle varje människa hörde till var mantalsskrivning det bästa verktyget: ”den offentliga handling, hvilken fullständigast och med mesta säkerheten kan antagas till rättelse för reglering af fattigvårdsansvarigheten”.<sup>94</sup> Principen återfanns i 1788 års förordning, men behövde förtydligas eftersom denna förordning hade utnyttjats för att inskränka ”det fria valet av vistelse-ort”.<sup>95</sup>

Att neka någon inflyttning på grund av en befarad fattigvårdsbörda var ett ”våldsamt ingrepp i personliga friheten”, samtidigt som församlingarna kunde bli orättvist betungade av fattigvårdsfall.<sup>96</sup> Fattigvårdsansvaret var och borde förbli kopplat till mantalsskrivningsorten och det var vid mantalsskrivningen som socknarna skulle ha rätt att skydda sig mot fattigvårdskostnader. Vad ständerna nu vände sig mot var att tillämpningen av denna rätt hade utvecklats till en inskränkning i det fria valet av vistelseort.

---

93. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 987 f.

94. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 988.

95. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 988.

96. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 989.

Någon sådan inskränkning fanns inte i den gamla författningens ordalydelse, hävdade man, och det borde inte heller finnas i den nya fattigvårdsstadgan. Det borde fastställas att befarat fattigvårdsbehov inte ensamt fick vara grund för att hindra någon att välja vistelseort.<sup>97</sup> Inflyttningen skulle därmed bli avsevärt friare, medan mantalsskrivningen alltjämt skulle vara underställd församlingens prövning.

I det fåtal fall när socknarna inte kunde förebygga en fattigvårdsböroda som överskred deras förmåga, eller när den allmänna regeln inte kunde tillämpas på grund av att det inte var möjligt att utreda var en person varit mantalsskriven, måste staten bekosta fattigvården.<sup>98</sup>

Att tillåta rörlighet krävde regleringar och i viss mån ett statligt övertagande av fattigvårdsböroden, men lokalsamhället som grundläggande för fattigvårdens organisering kvarstod. Den som tillhörde ett lokalsamhälle hade rätt till fattigvård, och ett lokalsamhälle hade skyldighet att försörja sina egna fattiga. Men detta räckte inte för att hantera fattigvårdskostnaderna. Ytterligare bestämmelser behövdes för att fördela kostnaderna på ett rättvist sätt. Rikets ständer motiverade den utvidgade ansvarsskyldigheten för husbönder genom att peka på att det var de som försörjde sig på lönearbete som stod för den ökade fattigvårdsböroden:

Som den egentliga arbetsclassen, eller lejda arbetare, vanligen äro i de vilkor, att största antalet af fattigpersonalen onekligen från dem utgår, och deras fortfarande förmåga af sjelf-försörjning väsendtligen beror af den behandling, de röna af dem, som begagna deras arbete, anse Rikets Ständer, att husbonde bör, i viss mon och under vissa vilkor, som med denna förutsättning öfverensstämma, vidkännas en större andel, än socknens öfriga medlemmar, uti fattigvårdskostnaden för sina underhafvande, på det den egna fördelen, der andra bevekelse saknas, må gifva väckelse åt vårdnaden om arbetarnes bergning. Derigenom stadgas också emellan hvarje fattigvårds-samhälles serskilde medlemmar ett förbund att motverka fattigvårdsbehofvet, hvaraf både enskild och allmän båtndad bör kunna påräknas.<sup>99</sup>

Ständerna ville internalisera en externalitet, det vill säga få kostnaderna att minska genom att göra dem synliga och tyngande för den som genom sin behandling av arbetsfolket kunde påverka kostnadens storlek. Att få husbönderna att ta bättre hand om sitt arbetsfolk var inte ett sätt att resa hinder mot de nya formerna av arbete, utan att lägga kostnaden på den som

---

97. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 989.

98. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 989.

99. ExpU 1840/41 Skrivelse nr 401, s. 989.

använde dessa arbetare. Husbondens ansvar reglerades och gavs ett slags instrumentellt värde, liknande det vi såg i ständernas förslag 1834/1835 för att hantera kostnaderna som uppstod ur de nya formerna av arbete.

## Vad arbetet är och vem som borde betala

Debatten som sprang ur 1837 års kommittébetänkande kretsade kring hur en fattigvårdsstadga skulle kunna hantera nya problem som ansågs förknippade med nya former av arbete. Arbetskraftens rörlighet blev ett debattämne, eftersom förslagen från utskottet medgav ett visst mått av inflyttningskontroll. Grundprincipen i detta var att inflyttningskontrollerna sågs som ett medel för att se till att hålla nere kostnaderna för dessa former av arbete och som ett medel för att fördela kostnaderna rättvist. I debatten blev denna princip ifrågasatt av dem som menade att inflyttningskontrollerna riskerade att alstra en kostnad eftersom de hindrade folk från att fritt söka arbete och anta arbetare och därmed förhindrade människor att försörja sig på lönearbete.

Den största debatten kretsade kring förslagen om utvidgat husbondeansvar och i denna debatt väcktes frågor om vilket ansvar den som använde arbetet hade, både gentemot sitt arbetsfolk och det omkringliggande samhället. Själva principen om ett arbetskontrakt, att arbetet skulle betalas med en lön och att ansvaret för arbetskraften upphörde då betalningen var fullgjord, sågs som ett problem. Både arbetslön och arbetskontrakt var konstruktioner som ansvarslösa husbönder kunde använda för att vältra över arbetets kostnader på församlingen. På Riddarhuset lyftes invändningar mot de nya arbetsformerna, som skapade fattigdom. Inte blev det bättre av att liberala idéer påskyndade förfallet. I borgarståndet talade man om husbondens ansvar och fabriksarbete, i bondeståndet om statorparetssystemet. Det som förenar samtliga röster är att de ansåg att den nya sortens arbete skapade en ofrånkomlig kostnad. Somliga nöjde sig med att beklaga denna utveckling, andra menade att lösningen var ett vidgat ansvar för husbönder att vårda sitt arbetsfolk. Några röster lyfte fram arbetsmarknaden som en lösning och att ett friare arbetskontrakt skulle lösa fattigdomsproblemet eftersom det skulle göra det möjligt för människor att försörja sig genom arbete.

När rikets ständer till slut fattade ett beslut försökte man balansera motstridiga principer. Å ena sidan ansågs det principiellt rätt med en friare rörlighet, å andra sidan behövde församlingarna skyddas mot en orätt-

vis försörjningsbörda. En lösning på detta dilemma blev det utvidgade husbondeansvaret, som skulle göra att kostnaderna i större mån lades på dem som använde arbete i stället för på församlingarna. 1837 års kommitté och den efterföljande debatten utmärks av att den sociala strukturomvandlingen tog form som ett samhällsproblem. I och med detta väcktes frågor om vad lönearbete, arbetslön och arbetskontrakt egentligen var för något och vilken roll politiken skulle ha i den omvandling som framväxten av ett nytt försörjningssätt innebar. Ständernas förslag till fattigvårdsstadga syftade till att ge svar och lösningar på dessa problem, men det dröjde ytterligare sex år innan kraven på regler för att hantera arbetets kostnader och konflikten mellan det arbetande folkets rörlighet och församlingens försörjningsskyldighet kom att resultera i en ny fattigvårdsförordning.

## KAPITEL 5

# Friare rörlighet och fastare regler

Det fanns en tydlig tendens i fattigvårdsdebatten: nästan alla talare, oavsett vilket perspektiv de hade, påpekade behovet av regler och tydliga förordningar. Syftet med 1837 års kommitté hade varit att få till stånd en enhetlig fattigvårdslagstiftning. Så blev det inte. Det dröjde tio år tills 1847 års fattigvårdsförordning utfärdades och fattigvården för första gången fick en någorlunda sammanhållen organisering. Den förordningen var resultatet av en flera decennier lång process av att formulera problem och lösningar kring konflikten mellan fattigvårdens organisering och de nya formerna av arbete. Många var de röster som hade påtalat behovet av att reglera fattigvården på ett sätt som gjorde den till ett verktyg för att fördela rättigheter och skyldigheter.

1847 års fattigvårdsförordning fråntog prästerskapet ledningen över församlingens fattigvårdsangelägenheter genom inrättandet av fattigvårdsstyrelser, vilka fick ett administrativt ansvar och gavs husbonderätt över understödstagarna.<sup>1</sup> Nytt var också att de sökande kunde överklaga fattigvårdsstyrelsens beslut.<sup>2</sup> Förordningen innebar således att fattigvårdsorganiseringen fick fastare ramar. Den stora nyheten var att en formulering som 1837 års kommitté hade föreslagit stadgades i en egen paragraf: ”Ingen må, i och för äfwentytret af framtida fattigvårds-tunga, inskränkas i rättigheten att wälja wistelseort.” Därmed blev rörligheten friare. Dock behövdes andra regler för att se till att fattigvårdskostnaderna hamnade på rätt församling.

I detta kapitel undersöker vi 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar med tillhörande debatt för att få syn på hur man försökte anpassa fattigvårdens organisering till det arbetande folkets rörlighet.

1. Nilsson (1965), s. 9, 13.

2. Nilsson (1965), s. 37.



Vid mitten av 1800-talet befann sig Sverige ännu i en social omvandling. Antalet säsongarbetare ökade, och den tillhörande arbetsbristen under vinterhalvåret tvingade många kommuner att träda in med hjälpåtgärder.<sup>3</sup> År 1848 var internationellt sett ett orosår. I flera länder i Europa, i synnerhet Frankrike, utmanade folkliga protester och upprop makten. Detta gav ringar på vattnet även i Sverige. I fattigvårdsdebatten höjdes röster som varnade för kommunism och socialism, faror som en alltför generös fattigvård kunde leda till. Tidigare forskning har tolkat fattigvårdsförordningarna som ett svar på en ekonomisk omvandling, ett yttre tryck som resulterade i en ”friare” lagstiftning.<sup>4</sup> Riksdagsdebatten handlade alltför jämt i huvudsak om att förhindra att församlingen fick en alltför tung fattigvårdsbörda, och det uttrycktes hård kritik mot den friare flyttningen. De nya förordningarna innehöll en rad bestämmelser som reglerade hur fattigvård skulle ges och av vem. Att institutionalisera rätten till rörlighet handlade inte så mycket om att frånta församlingarna rätten att skydda sig från fattigvårdsfall som att reglera rättigheter och skyldigheter.

## 1847 års förordning

### *Friare rörlighet*

I likhet med rikets ständers förslag stadgade 1847 års fattigvårdsförordning att varje socken på landet och varje stad skulle ge sina invånare nödortföttig vård och försörjning.<sup>5</sup> Förordningen markerade dock ännu tydligare att ingens rätt att välja vistelseort fick inskränkas. Samtidigt blev det viktigare att veta var en person hade vistats. I ständernas förslag hade det förra nämnts i en enda mening, nu blev det en egen paragraf:

[§ 15] Ingen må, i och för äfwentyret af framtida fattigvårds-tunga, inskränkas i rättigheten att wälja wistelseort der honom sådan af andra skäl ej lagligen kan förmenas, hwadan beslut af sockenstämma eller Fattigvårds-styrelse, till förhindrande af inflyttning från andra fattigvårds-samhällen, äro ogiltige.<sup>6</sup>

3. Nordström (1949), s. 32.

4. Jordansson (1998), s. 95; Nilsson (1965), s. 10.

5. SFS 1847:23 § 1 (paragrafen innehåller dock vissa avvikelser från ExpU 1840/41: skrivelse nr 401).

6. SFS 1847:23 § 15. Paragrafen fortsätter: ”Är i afseende på försvarslösa personers inflyttning eller wistande inom fattigvårds-samhället något att anmärka, iakttages derwid hwad den angående försvarslösa och till allmänt arbete förfallna personer utfärdade Stadga föreskrifwer.”

Ständerna hade i sitt förslag hållit isär mantalsskrivningsort och vistelseort och bundit fattigvårdsansvaret till den förra. Vidare hade varje fattigvårdssamhälle fått rätt att neka mantalsskrivning för vissa grupper för att på så sätt kunna skydda sig mot att behöva försörja främmande fattiga. Att fritt få välja vistelseort krockade alltså inte med församlingarnas fattigvårdsansvar, eftersom det var mantalsskrivningsorten som hade försörjningsplikt. I den nya förordningen var dock fattigvårdsansvaret inte längre knutet till mantalsskrivningsorten. I stället konstruerades ett slags försörjningsort. I paragraf 14 hette det:

[§ 14 mom. 1] I fråga om fattigförsörjning anses en hvar tillhöra det fattigvårdssamhälle, der han, efter fyllda 15 år, sist under tre på hwarandra följande år stadigt vistats, utan att hafva åtnjutit fattig-understöd, som af annat fattigvårdssamhälle eller Kronan ersättes.<sup>7</sup>

Det fattigvårdssamhälle man tillhörde efter 55 års ålder stannade man kvar i till livets slut.

1788 års kungörelse hade uttalat principen att den församling som haft mesta nyttan av en person under dess arbetsföra tid också skulle stå för underhållet när försörjningsförmågan upphört, men hade av praktiska skäl stannat vid att lägga fattigvårdsskyldigheten på mantalsskrivningsorten. Den bortkompromissade principen byggde på tanken att utfört arbete tillförde värde till lokalsamhället. Med 1847 års reglering upphörde denna princip att gälla. Att låta det fattigvårdssamhälle där någon hade tillbringat de tre senaste åren stå för försörjningen undanröjde hinder för rörlighet, eftersom det inte längre fanns någon anledning för församlingarna att neka mantalsskrivning. Vilken tankefigur som låg bakom denna nya konstruktion är inte helt tydligt, men det är värt att notera att den i hög grad bröt mot principen att församlingarna hade skyldighet att försörja sina egna fattiga och motsvarande rättighet att neka främmande fattigvårdsfall inflyttning.

Denna nya regel fordrade tilläggsbestämmelser, eftersom det inte var självklart hur man skulle utröna vilket fattigvårdssamhälle någon tillhörde. Fattigvårdsförordningens paragraf 16 innehöll bestämmelser som tog sikte på att dels kunna utröna var en person vistats varaktigt, dels fördela ansvar och skyldigheter mellan olika instanser.<sup>8</sup> Fattigvårdsstyrelsen blev den

---

7. SFS 1847:23 § 14 mom. 1.

8. SFS 1847:23 § 16 mom. 1.

administrativa apparat som skulle samla upplysningar och ta reda på var fattigvårdsbördan skulle falla.<sup>9</sup> Dessutom stadgades i paragraf 17 att den som lät någon från ett annat fattigvårdssamhälle bosätta sig på sina ägor var pliktig att anmäla detta hos fattigvårdsstyrelsen, annars kunde de bli skyldiga att betala understödet för den inflyttade.<sup>10</sup>

Konflikten mellan den friare flyttningen och församlingens försörjningsskyldighet krävde ett regelverk och en fastslagen ordning för hur eventuella tvister skulle lösas. Man måste hitta ett förfarande som gjorde att de nya principerna kunde tillämpas. I förordningens paragraf 22 stadgades det att om en tvist mellan det fattigvårdssamhälle där en fattigvårdsbehövande hade vistats och det fattigvårdssamhälle som var försörjningsskyldigt inte gick att lösa skulle staten betala ersättningen till samhället där personen vistades:

[§ 22 mom. 4] Då twist uppstår om skyldigheten att besörja fattigvård för någon person, som är i erkänt behof deraf, skall sådan wård bekostas af det samhälle, der den behöfwande wistas, intilldess twisten blifwit, genom laga kraftwunnet utslag, afgjord; dock med rättighet att derfor erhålla ersättning af den eller dem, som slutligen förklarar skyldiga att fattigwården widkännas. Ersättning, som icke lagligen kunnat åläggas något samhälle eller enskild person, kommer att af Oss och Kronan utbetalas.<sup>11</sup>

Enskilda personer skulle ha rätt till fattigvård även om församlingarna inte kom överens. I avvägningen mellan försörjningsskyldighet å ena sidan och socknarnas rätt att skydda sig från en fattigvårdsbörda å andra sidan tycks försörjningsskyldigheten ha vägt tyngre.

### *Att skydda församlingarna*

Försörjningsskyldighet och fattigvård tog sällan form som ett problem i sig i fattigvårdsdebatten, utan blev ett problem när det ställdes mot rörlighet. Att försörja fattiga ansågs inte ensamt vara ett problem, men däremot att försörja främmande fattiga.

Efter utfärdandet av 1847 års förordning fortsatte frågan om rörlighet att vara aktuell. Fattigvårdsförordningens avvikelser från riksdagens förslag vad gällde inflyttning och fattigvårdsansvar blev föremål för en del kritik vid 1847/1848 års riksdag, vilket resulterade i förslag till vissa justeringar.

9. SFS 1847:23 § 16 mom. 1 och 2, §18.

10. SFS 1847:23 § 17.

11. SFS 1847:23 § 22 mom. 4.

Flera motionärer tog upp olika aspekter av inflyttningen.<sup>12</sup> Samtliga såg den fria inflyttningen som problematisk och ville ha någon form av åtgärder, antingen för att ge församlingarna ökad kontroll över inflyttningen eller för att minska bördan på församlingarnas skattebärande menighet. I alla de motioner som berörde den fria flyttningen framkom en syn på fri flyttning som en källa till problem.

Två motioner i bondeståndet hävdade att en friare rörlighet kombinerat med församlingarnas fattigvård ledde till att de fattiga blev bortskämda, att människor kunde bli lättjefulla lösdrivare under förespeglingen att de sökte arbete. Mest negativ till såväl den nya fattigvårdsförordningen som den fria inflyttningen var bondeståndets Nils Strindlund. Han ansåg ”att den nya fattig-stadgan i sjelfva hufvudgrunderna är oförenlig med rättvisa och billighet”, att den stred mot rikets ständers uttryckta önskan, att dess verkställighet mötte oöverstigliga hinder ”och att derfore ingen annan utväg gifves än fattigvårdens ordnande efter en annan grund”.<sup>13</sup> Det fria valet av vistelseort gjorde fattighjonen ”oinskränkt privilegierade”.<sup>14</sup> ”Vanföre krymplingar, med obotlig sjukdom behäftade personer, vanfrejdade och för allmänna säkerheten vådliga våldsverkare, afsigkomne daglönare och små-handtverkare, afskedade soldater och båtsmän – alla med sina barn-skaror – den liderliga qvinnan med sina oäkta barn icke undantagen” var särskilt farliga kategorier. Av uppräknningen att döma var det i första hand inflyttning av redan mer eller mindre arbetsoförmögna som Strindlund såg som det stora hotet, i synnerhet mot socknar med välordnad fattigvård. Hans kritik av den fria inflyttningen hade en koppling till den sociala omstruktureringen och de nya anställningsformerna. Strindlund hävdade att reglerna skulle missbrukas: de som använde statorpare skulle avskeda dem innan de tre åren, som vistelsetiden var föreskriven till, hade förlutit, och ansvaret för arbetarnas fattigvård skulle då åligga församlingarna.<sup>15</sup>

Den nya fattigvårdsstadgan och den fria arbetskraftens farligheter skulle framför allt ge upphov till konflikter mellan församlingen och de fattiga, och det rådde ingen tvekan om på vilken sida Strindlund stod: ”[Man har], för den så kallade näringsfrihetens skull, [...] velat bereda alla krasslare och framtida fattighjon all möjlig själfsväldig frihet, men deremot

---

12. Se Bd 1847/48 I: 377 f. (P. Bengtsson), II: 199 (J. Johansson), 507 f. (P. Persson), Pr 1847/48 I: 193 (Broman), 214 f. (Melén), 366 (Wallman), R&A 1847/48 I: 288 f. (von Post).

13. Bd 1847/48 II: 200 (Strindlund).

14. Bd 1847/48 II: 200 f. (cit. s. 201) (Strindlund).

15. Bd 1847/48 II: 201 (Strindlund).

ej velat respektera socknarnas och deras skattdragande innevånars rätt.”<sup>16</sup> Församlingen gavs ingen rätt att freda sig mot inflyttade fridstörare och andra icke önskvärda element. I sin överdrivna iver att befrämja de fattigas fördelar och bekvämlighet kunde fattigvårdsstadgan ”gifva ökad fart åt lättja och liderlighet bland den beklagligen redan alltför talrika folkklass, som behöfver anlita fattigvården”. Om man gav denna folkklass särskilda privilegier skulle den öka i antal så att de besuttna medborgarna varken förmådde försörja dem eller vaka över frid och ordning i landet.<sup>17</sup> Näringsfriheten gynnade på så vis de fattiga och missgynnade församlingen som tvingades betala. Mot bakgrund av hans angrepp på inflyttningsrätten är det föga förvånande att Strindlund föreslog att socknarnas ”rätt att skydda sig för oskäligen fattigvårdstunga genom vägrad inflyttningsrätt” skulle återställas. Strindlund ville att det förslag 1840/1841 års riksdag formulerat skulle tjäna till ledning när man utformade de närmare bestämmelserna för rätten att neka inflyttning.<sup>18</sup>

Till dem som ville se större restriktioner vad gäller inflyttningsrätten hörde också bondeståndets Andreas Bengtsson. Han ansåg att den nya fattigvårdsförordningen var uppjord ”för att få de fattiga väl försörjde, men ingalunda att motarbeta deras tillväxt”. Därtill kom att den lämnade ”alltförlitet garanti för samhällena att skydda sig för inflyttningar och deraf i flera fall ökade fattigvårdsutskylder”.<sup>19</sup> Bengtsson betraktade flyttningar i huvudsak med utgångspunkt från socknenmenighetens fattigförsörjningsbörda: de fria flyttningarna kunde medföra tunga fattigvårdskostnader för socknen. Han betraktade rörlighet med viss skepsis och menade att man inte fick ”vara alltför liberal i fråga om inflyttandes förening med annat fattigvårdssamhälle, än det de tillhört, ty det har betänkliga följder i afseende på fattigvårdstungan och äfven fattigklassens tillökning”.<sup>20</sup> Det var få arbetande som var i verkligt behov av att flytta, hävdade Bengtsson, det var ”egentligen blott den, som, sedan han i ett samhälle skuldsatt sig, och ej vidare der har trefnad och kan berga sig, derföre begifver sig till ett annat, för att der ånyo skuldsätta sig, och till en del lefva på andras bekostnad, tills han blir alldeles utfattig, och slutar som en bedragare”. Bengtsson såg själva flyttningen som ett tecken på mindre

---

16. Bd 1847/48 II: 204 (Strindlund).

17. Bd 1847/48 II: 213 f. (cit. s. 213) (Strindlund).

18. Bd 1847/48 II: 215 f. (cit. s. 215) (Strindlund).

19. Bd 1847/48 II: 493 (A. Bengtsson).

20. Bd 1847/48 II: 503 (A. Bengtsson).

goda egenskaper – en idog och beskedlig arbetare behövde inte flytta, för honom fanns det alltid arbete.<sup>21</sup>

Bengtsson ville ge det mottagande samhället rätt att neka fattigvårdsansvar för vissa kategorier av inflyttare. Inflyttning och mantalsskrivning kunde ske utan hinder, men fattigförsörjningsansvaret skulle ligga kvar hos flyttarens tidigare försörjningsort såvida inte mottagarorten beslutade att överta ansvaret.<sup>22</sup> De kategorier som behövde kontrolleras var personer som saknade full arbetsförmåga eller känd försörjning.

Enligt Strindlund och Bengtsson gav den nya fattigvårdsförordningen de fattiga alltför stora privilegier på bekostnad av församlingarna. Så länge församlingarna var försörjningsskyldiga måste de ha rätt att bestämma vilka de tog emot. Andra deltagare i debatten såg problemet med att kombinera rörlighet med församlingarnas fattigvårdsansvar på helt andra sätt. De menade att en friare rörlighet krävde ett nytt system för att hantera fattigvården – det var inte flyttningen man behövde få bukt med, utan systemet skulle anpassas till flyttningen.

### *Att lägga ansvaret på staten*

Ett tema i motionerna vid 1847/1848 års riksdag var den ojämna fördelningen av fattigvårdsbördan och de problem som den fria inflyttningen vållade i detta avseende.<sup>23</sup> I prästerståndet var några talare av den åsikten att det behövdes en radikalt annorlunda organisering av fattigvården för att få den att passa med det arbetande folkets rörlighet. En rad problem riskerade att uppstå när flyttningen blev friare och fattigvården fortfarande administrerades på församlingsnivå, problem som kunde lösas med att ansvaret för fattigvården överfördes till staten.

Prosten Johan Israel Melén menade i en motion att statliga anslag behövdes för att motverka att den fria flyttningen skapade en ojämn börda mellan församlingarna. Andelen fattiga var mycket olika i olika församlingar, ”och hufvudorsaken till denna ojämnhet är, att vissa församlingar varit mera blottställda för inflyttningar, än andra”.<sup>24</sup> Melén såg ingen annan utväg ”än att Staten, genom allmänna medel understödjer sådana församlingar, hvilka antingen i anseende till mängden af fattige eller genom andra locala förhållanden äro oförmögne att sjelfva ordna sin fattigvård

21. Bd 1847/48 II: 503 (A. Bengtsson).

22. Bd 1847/48 II: 504 f. (A. Bengtsson).

23. Se Bd 1847/48 I: 378 (P. Bengtsson), Pr 1847/48 I: 366 (Wallman).

24. Pr 1847/48 I: 214 (Melén).

efter den Nådiga Förordningens föreskrifter”.<sup>25</sup> En annan utgångspunkt för att förorda statlig fattigvård var att den skulle ge fri flyttning. En sådan ståndpunkt hade framförts 1809 av Gahn och fanns uttryckt även i Fattigvårdskommitténs betänkande, där idén dock avvisades med hänvisning till en förväntad kostnadsexplosion. För Mélen var inte det statliga övertagandet en möjlighet att släppa flyttningen fri, utan snarare en nödvändig konsekvens av att flyttningen blev fri.

I en diskussion i prästeståndet i anslutning till Meléns motion hävdade Lars Grönvall att den fria flyttningen nödvändiggjorde statliga insatser för fattigvården. För att den fattigvårdsbörda som den fria inflyttningsrätten kunde lägga på många församlingar inte skulle bli alltför tung ”så måste, utom det att en nödhjelpscassa för hvarje Län bildas till lättnad och ersättning för de församlingar, som genom denna sakernas nya ordning blifva lidande, jemväl arbetsinrättningar åtminstone häradsvis tillvägbringas, hvartill dock icke obetydliga Statsanslag lära erfordras”.<sup>26</sup> Grönvall såg, liksom Melén, ett behov av insatser på länsnivå och statlig nivå.

En liknande slutsats drog Lars Olof Berg, men hans väg till slutsatsen var en annan och han uppvisade också en långt mer positiv inställning till den fria rörligheten. Fattigvårdsförordningens problem var att den försökte inrymma två lika okränkbara rättigheter:

Författningens egentliga brist består deruti att den, – jemte sin stora ovärderliga förtjenst att medgifva medborgaren frihet att bosätta sig på den ort och i den församling, der han anser sig på bästa sätt kunna ärligen sig försörja, – icke tillika lemnar frihet åt kommunerna att skydda sig sjelfva emot en möjligen uppkommande allt för stor och derföre orättvist tryckande fattigvård. Men denna är en alltid ofahjelpelig brist, ty den ena friheten upphäver i sjelfva verket den andra.<sup>27</sup>

Det fanns bara en lösning:

Hvad återstår då att göra? Intet annat, efter min öfvertygelse, än att Staten sjelf i församlingarnes ställe öfvertager all fattigförsörjning [...] om den obestriddiga rättigheten för en människa, att inom Samhället få bo der hon kan sig försörja, skall respecteras, så måste det en gång, förr eller sednare, komma derhän, att Staten erkänner de fattige såsom sina barn och tager dem i faderlig vård.<sup>28</sup>

---

25. Pr 1847/48 I: 215 (Melén).

26. Pr 1847/48 I: 258 (Grönvall).

27. Pr 1847/48 I: 273 (Berg).

28. Pr 1847/48 I: 273 f. (Berg).

För Berg var det en helig rättighet att få bosätta sig varhelst man ansåg att man bäst kunde försörja sig. Det är oklart i vilken mån han också tänkte sig att den fria rörligheten skulle minska fattigdomen tack vare att alla kunde bege sig dit där de kunde finna försörjning. Berg antydde att staten skulle stå för husbonderelationen och faderligt vårda alla sina barn. Varje fattig var en samhällsmedborgare, och den som bar det yttersta ansvaret för dessa medborgare var staten. För honom var en statlig fattigvård principiellt rätt, snarare än ett nödvändigt ont för att undanröja de problem som den fria flyttningen skapade. För dessa talare var rörligheten något givet som behövde tas i beaktande när en ny fattigvårdsförordning skulle antas. Rörligheten kom allt mer att betraktas som ett naturligt, om än problematiskt, inslag i samhället, som krävde nya politiska lösningar.

### *Utskottet förordar skärpt inflyttningskontroll*

Det utrymme för rörlighet som 1847 års fattigvårdsförordning erbjöd accepterades inte av rikets ständer. Utskottet behandlade flera motioner och yrkanden som rörde denna knäckfråga. I sitt betänkande gick de flera yrkanden till mötes och föreslog förändringar i förordningen. De kommenterade dock inte de inlägg som hävdade att ett statligt ansvar för fattigvården var ofrånkomligt.

Utskottet ville göra mantalsskrivningen till grund för vilket fattigvårds-samhälle en person skulle tillhöra och ville se restriktioner i inflyttningsrätten, delvis med hänvisning till att socknarna hade ansvar för försörjningen av sina fattiga. Grundproblemet kvarstod således och de röster som hade talat för en omorganisation av fattigvården och återopat statens ansvar blev inte hörsammade. För utskottet var det en given utgångspunkt att fattigvården skulle åvila församlingarna, och därför kunde man inte ha fri inflyttningsrätt. Förvisso ville inte utskottet resa hinder för ”den individuella verksamheten”, men de trodde inte att en inskränkning i rätten att mantalsskrivas skulle skapa sådana hinder.<sup>29</sup> Att den kunde verka återhållande på rörligheten betraktade de som positivt:

Att dessa vilkor för mantalsskrifningen, ehuru de icke omedelbart inskränka valet af bostad, likväl tilläfvventyrs kunna verka till något återhåll emot ofta förnyade inflyttningar från en ort till en annan, är väl sannolikt; men Utskotten föreställa sig, att ett sådant återhåll snarare verkar fördelaktigt än menligt på den arbetande klassen, genom rigtningen till stadga och sorgfällighet att förvärfva och bibehålla

---

29. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 15.



förtroende inom sin omgivning. Om, för serskildte tillfällen, tillgångar till arbetsförtjänst skulle visa sig förmånligare å en ort, än en annan, möter uti en dylik lagstiftning icke något det ringaste hinder för begagnande deraf.<sup>30</sup>

Utskottet intygade att deras förslag inte innebar något hinder för den som fann tillfälle till bättre arbetsförtjänst på annan ort. Man uppskattade dock stabilitet hos arbetsfolket och det är svårt att helt frigöra sig från intrycket att utskottet såg med lite skeptiska ögon på flyttare: de som flyttade, eller åtminstone flyttade ofta, var sådana som inte bemödade sig om att vinna omgivningens förtroende.

Utskottet tillbakavisade argumenten om att en fri rörlighet skulle minska fattigdomen för att de arbetande kunde söka sig dit där de kunde försörja sig – ett argument som vi har sett i många tappningar ända sedan frågan om inflyttning kom upp på riksdagens dagordning. Inflyttningskontrollerna skulle inte lägga hinder i vägen för arbete. Det var bäst om den arbetande klassen lät bli att flytta och det var bara vid särskilda tillfällen människor behövde söka sig till andra orter för att få arbete. Utskottet ville ta tillbaka det utrymme för flyttning som 1847 års förordning medgav, genom att återgå till principen om mantalsskrivning som grund för fattigvård och ge församlingarna rätt att neka mantalsskrivning, men om någon behövde flytta för att finna arbete skulle inte lagen hindra det. Med utgångspunkt från ”dessa åsigtter” – vilka ”hufvudsakligen” var desamma som 1837 års fattigvårdskommitté och 1840/1841 års riksdag givit uttryck för – ville utskottet bibehålla ”de principer, hvilka af ålder inom riket varit gällande och vid nämnde riksdag af Rikets Ständer godkändes”.<sup>31</sup> De föreslog följande bestämmelse:

[§ 14 mom. 1] I fråga om fattigvård anses i allmänhet en hvar tillhöra det samhälle, der han är antecknad i mantalslängd, senast varit eller bort vara det; men, der någon mantalsskrifves, med afseende å tilltänkt flyttning från en socken till en annan, och förhållanden inträffa före flyttningstiden, som upphäffa de aftal, på grund hvaraf mantalsskrifningen skett, då skall sådan mantalsskrifning icke medföra fattigvårdsansvar, utan detta ansvar vidlåder det samhälle, personen förut tillhört.<sup>32</sup>

I de följande momenten fastslogs vilket fattigvårdssamhälle vissa kategorier (minderåriga barn, värvat manskap samt hantverkare och arbetare vid kronans varv och verkstäder) skulle tillhöra. Paragrafen avslutades med: ”För

30. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 15.

31. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 15.

32. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 18 f. (§ 14 mom. 1) (kursiv borttagen).

personer, hvilkas mantalsskrifningsort icke kan utrönas, bekostas likaledes af Kongl. Maj:t och kronan den oundvikligen nödvändiga fattigvården, intilldess något fattigvårds-samhälle kan dertill förpligtigas.”<sup>33</sup>

Utskottets förslag om inflyttningskontroll var skarpare formulerat än 1847 års förordning. De föreslog även att den som lät någon inflytta till sig skulle betala både böter och kostnaden för fattigvård för den inflyttade om flytten inte meddelades.<sup>34</sup> Vidare föreslog utskottet en bestämmelse om att ifall någon inflyttade till ett samhälle utan att vara mantalsskriven där så hade fattigvårdsstyrelsen sex månader på sig att neka mantalsskrivning på den nya orten. Dock skulle ingen ”i och för äfventyret af framtida fattigvårds-tunga, inskränkas i rättigheten att välja vistelseort”.<sup>35</sup> I anslutning till detta ville utskottet infoga formuleringar om att fattigvårdsstyrelsen skulle hålla ”noga uppsigt” över inflyttningen.<sup>36</sup> Utskottet radade upp flera grupper som kunde innebära en potentiell fattigvårdsbörda och inte fick mantalsskrivas utan församlingens medgivande:

tjenstehjon, som uppnått 55 år eller, i anseende till sjuklighet eller hvarjehanda åkommor, saknar full arbetsförmåga, eller ogift lagstadd qvinna, som vid inflyttningen synbarligen är hafvande, eller inhysesshjon, eller den, som eger egen eller legd bostad utan sådant jordomfång, som motsvarar besuttenhet och utan att vara i lagstadd tjänst, eller jordegarens arbetare, eller i vederbörlig ordning antagen fabriks- eller handverks-arbetare, och innehafver han icke heller allmän tjänst eller erkändt yrke, motsvarande behovet för försörjning, eller annan känd utväg för bergning.<sup>37</sup>

Trots att man behöll formuleringen om att ingen fick nekas inflyttning ”i och för äfventyret af framtida fattigvårds-tunga”<sup>38</sup> skulle alltså somliga människor få svårare att mantalsskriva sig. Det var således fortfarande de nya formerna av arbete som ansågs problematiska ur fattigvårdssynpunkt. Varken jorden eller husbonden kunde i dessa fall bära arbetets kostnader, varför bördan oundvikligen skulle falla på församlingen.

Utskottets formuleringar och förslag antydde att den fria flyttningen varken var nödvändig eller önskvärd, men betänkanudet lockade inte fram många försvarstal för den fria rörligheten. Flera reservationer hade fogats

33. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 19 (§ 14, sista stycket) (kursiv borttagen).

34. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 20 (§ 17) (kursiv borttagen).

35. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 20 (§ 16) (kursiv borttagen).

36. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 20 (§ 17) (kursiv borttagen).

37. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 19 (§ 15) (kursiv borttagen).

38. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 20 (§ 16) (kursiv borttagen).

till utskottets betänkande, varav tre invände mot inskränkningarna i flyttningsrätten. Friherre Carl Johan Oscar Ahlströmer och herr Carl Gustaf Indebetou riktade visserligen invändningar mot inflyttningsregleringen, men utan principiella utläggningar till flytträttens försvar.<sup>39</sup> Den tredje reservanten, herr Sven Gabriel Wetterberg, hade mer att säga om den saken. Han föreställde sig att när regeringen hade ”stadgadt den princip att ingen borde, för äfventyret af framtida fattigvårdstunga, förmenas inflyttning och mantalsskrifning” så hade den haft ”giltiga skäl” för detta. Eftersom det inte var de fattigas fel att de var fattiga var det orättvist att inskränka deras rörlighet:<sup>40</sup>

Då bristen på materiell förmögenhet icke i allmänhet är ett fel, som får sökas hos individerna sjelfva, utan snarare i deras samhällsställning, är det en orättvisa att öka deras betryck med fängsel på deras personliga frihet, hvilket åstadkommes derigenom att man lemnar kommunerna rättighet att medelst nekad skattskrifning landsförvisa verkligt eller skenbart fattiga, – i alla fall medlemmar af samhället i det hela.

För Wetterberg var den fria rörligheten en medborgerlig rättighet, och därtill anlade han ett marknadsperspektiv när han pekade på de sociala kostnader som skapas om man hindrade dem som var hänvisade till att arbeta för att försörja sig från att söka sig till detta arbete. Detta argument var han dock ganska ensam om i den debatt som följde på utskottets förslag.

Utskottets förslag vållade viss debatt i ständerna, särskilt med avseende på inflyttningskontrollerna. Utskottet tog fasta på förslagen till förtydliganden i ett nytt betänkande som bifölls av rikets ständer. Därmed hade riksdagen nått ett beslut som på flera avgörande punkter skilde sig från 1847 års förordning och liknade det som fattats vid 1840/1841 års riksdag.<sup>41</sup> I motiveringen till ständernas förslag till förändringar av fattigvårdsförordningen framhöll man behovet av att iaktta stor försiktighet beträffande en persons förening med ett fattigvårdssamhälle, samtidigt som man beto-

---

39. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 21 (Ahlströmer), s. 24 f. (Indebetou).

40. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 35, s. 26 (Wetterberg).

41. ExpU 1847/48 Skrivelse nr 198, s. 429. Beslut i ständerna: R&A 1847/48 VIII: 224 och 226, Pr 1847/48 IX: 314, Bg 1847/48 IV:575, Bd 1847/48 VI:236. ExpU 1847/48 Skrivelse nr 198, s. 429. Beslut i ständerna: R&A 1847/48 VIII: 224 och 226, Pr 1847/48 IX: 314, Bg 1847/48 IV:575, Bd 1847/48 VI:236. Sammanjämkning i Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 40, s. 6–9. Slutbehandlat i R&A 1847/48 VIII: 297, Pr 1847/48 IX: 454 f., Bg 1847/48 IV: 690, Bd 1847/48 VI: 302. Borgarståndet hade som enda stånd avslagit utskottets förslag.

nade att detta inte innebar några hinder för idoga arbetare att finna tillfälle till försörjning.

Rikets ständers motivering gav uttryck för en misstänksamhet mot flyttningen som fenomen och en tämligen restriktiv hållning mot rörlighet. Dock fann de det nödvändigt att bemöta argumentet att arbetarna måste flytta för att kunna försörja sig genom att lyfta fram att de föreslagna inskränkningarna inte skulle utgöra något hinder för idoga arbetare ”helst denne, ehvar han vistas, sällan eller aldrig blefve blottställd för nöd, utan vore det egentligen den lättjefulle och oduglige, som begåfve sig från ett till annat samhälle, för att lefva på andras bekostnad”.<sup>42</sup> Inte heller hindrades någon från att vid särskilda tillfällen få bättre arbetsförtjänst på annan ort.<sup>43</sup>

Det antyds att idoga arbetare egentligen inte behövde flytta. Flyttning blev ett tecken på lättjefullhet och oduglighet. Uppenbarligen fanns det ett behov att tillbakavisa argument om rörlighetens nödvändighet i skrivelsen. Det visar att tanken om rörligheten som något givet hade blivit allt mer etablerad.

Rikets ständer kunde förvisso peka på praktiska skäl för en del av sina förslag till förändringar av den nyss utfärdade fattigvårdsförordningen. Den hade genom att skilja fattigvårdsförsörjningen från såväl vistelseort som mantalsskrivningsort skapat en situation där det kunde uppstå mycket oreda och tvister mellan orter när det gällde att avgöra vem som skulle åläggas försörjningsansvaret. För att i möjligaste mån undanröja sådan oreda menade ständerna att mantalsskrivningen skulle avgöra vilket fattigvårdssamhälle en person tillhörde.<sup>44</sup>

Oavsett hur välgrundade de praktiska argumenten var, så var det framför allt ett perspektiv på problematiken som klargjordes av riksdagen. Rikets ständer lade tyngdpunkten vid socknens rätt att skydda sig mot fattigvårdskostnader. I skrivelsen motiverades den skärpta inflyttningskontrollen med att rörligheten inte alltid var nödvändig, men själva förslagen konstruerades utifrån en tanke om att all rörlighet knappast gick att förhindra, därför gällde det att hantera den kostnad som uppstod.

Perspektivet var socknens rätt att skydda sig mot fattigvårdskostnader. Det skulle inte nödvändigtvis behöva innebära en inskränkning i arbetskraftens rörlighet. Man underströk att det framlagda förslaget inte hind-

---

42. ExpU 1847/48 Skrivelse nr 198, s. 426.

43. ExpU 1847/48 Skrivelse nr 198, s. 428.

44. ExpU 1847/48 Skrivelse nr 198, s. 427.

rade arbetare från att söka sig till de förmånligaste försörjningstillfällena, men sade samtidigt att det kunde verka återhållande på rörligheten – vilket var önskvärt eftersom det gav den arbetande klassen anledning att uppträda på ett sätt som var ägnat att vinna omgivningens förtroende. Stadgan skulle ha en förädlade verkan på den arbetande klassen.

Skrivelsen från rikets ständer lyfte fram de lokala bandens betydelse för en fungerande fattigvård. Att höra till en församling blev i sig ett värde.

När rikets ständer fattade beslut om hur rörligheten skulle hanteras ur fattigvårdssynpunkt var de sålunda knappast positivt inställda. Rörligheten var ett problem som behövde hanteras, men den gick inte att helt undvika. Den betraktades till och med av dessa kritiker som ett givet inslag i samhället.

## 1853 års förordning

Frågan om rörlighet togs snart åter upp till behandling och denna gång återgick man i hög grad till den rörelsefrihet som 1847 års fattigvårdsförordning hade medgivit. Till riksdagen 1850/1851 inlämnades, liksom till föregående riksdag, en stor mängd motioner i fattigvårdsfrågan. Inflyttningskontrollen intog dock inte någon framskjuten plats vid behandlingen. Några motioner berörde frågan. Två motioner från bondeståndet diskuterade hur man kunde skydda fattigvårdssamhället från inflyttande fattiga utan att resa några hinder för fri flyttning. Ingen av motionerna strävande uttryckligen efter att begränsa flyttningen.<sup>45</sup>

Riksdagen kom att anhålla om en förnyad utredning av fattigvårdslagstiftningen. Ett uttryckligt förslag om detta kom från prästeståndet. Lektor Johan Haqvin Wallman ansåg att de senaste årens erfarenheter blottlagt en så stor mängd brister i fattigvårdsförordningen, att det vore befogat att låta en kommitté revidera lagstiftningen.<sup>46</sup> Måhända är det signifikativt att utskotten, vid genomgången av alla motioner i fattigvårdsfrågan, instämde i denna uppfattning i anslutning till att de behandlade förordningens bestämmelser om tillhörighet och inflyttning i fattigvårdssamhället. Utskotten menade att när man nu hade samlat på sig tillräcklig erfarenhet av verkningarna av 1847 års förordning vore det önskvärt att Kungl. Maj:t återigen prövade frågan om ”grunderna för fattigvårdsbesvärets fördelning emellan de serskilda

---

45. Bd 1850/51 I: 169 f. (Danielsson), 509–557 (Gabrielsson).

46. Pr 1850/51: 43 f. (Wallman).

fattigvårdssamhällena”.<sup>47</sup> Enligt utskottet var fattigvårdsförordningens krav på församlingarna att försörja sina fattiga inte förenligt med var och ens rättighet att bli medlem av en församling.<sup>48</sup> Tillämpningen av dessa grundsatser hade visat sig medföra så betänkliga svårigheter och invecklade tvister mellan församlingarna, sade utskottet, att författningen måste skrivas om.<sup>49</sup> Tillhörighet till ett fattigvårdssamhälle borde grundas på mantalsskrivning och fattigvårdssamhällena borde ha rätt ”att, då personer, hvilka icke kunde visa sig ega utväg till bergning, anmäldes till mantalsskrifning inom församlingen, mantalsskrifningen förhindra eller åtminstone vid dess beviljande fästa sådana villkor, som för någon viss tid kunde betrygga fattigvården mot betungande med dylika inflyttande personers försörjande”.<sup>50</sup> Utskottets förslag blev också riksdagens beslut.<sup>51</sup>

Utskottet, och följaktligen också ständerna, förefaller ha grundat sitt ställningstagande på ett slags rättviseargument: om kommuner hade skyldighet att försörja sina fattiga så måste de ha rätt att kontrollera vilka som flyttade in.

Kort före riksdagen 1853/1854 utfärdade Kungl. Maj:t en ny fattigvårdsförordning, som skulle träda i kraft den 1 november. Den återinförde den gamla bestämmelsen att det var mantalsskrifningen som avgjorde vilket fattigvårdssamhälle en individ tillhörde och gav kommunerna visst skydd mot att drabbas av inflyttad fattigvårdsbörda. Dock kvarstod rättigheten att välja vistelseort, och helhetsintrycket är att lagstiftaren ville bibehålla det utrymme för rörlighet som 1847 års förordning medgav:

[§14 mom. 1] I fråga om fattigförsörjning anses en hvar tillhöra det Fattigvårdssamhälle, der han, då behof af fattigunderstöd för honom uppstår, författningens enligt är eller bordt vara mantalsskrifwen. Uppstår behof af fattigförsörjning inom de sex första månaderna, efter det mantalsskrifning försiggått i den församling, i hwilken personen inflyttat, eller har mantalsskrifning skett med afseende å tilltänt inflyttning, som ej blifwit verkställd; åligge försörjningen den församling, i hwilken personen näst förut varit eller bordt vara mantalsskrifwen. Detsamma gäller, om personen under året före inflyttningen eller under förloppet af de första sex månaderna efter densamma af annat Fattigvårdssamhälle åtnjutit understöd för sig, hustru eller hemmawarande barn under femton år.<sup>52</sup>

47. Lag- och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 18 (kursiv borttagen).

48. Lag- och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 26.

49. Lag- och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 26 f.

50. Lag- och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 17.

51. ExpU 1850/51 Skrivelse nr 215, s. 709.

52. SFS 1853:39 § 14 mom. 1.

Därefter följde en lång rad preciseringar av vilket fattigvårdssamhälle särskilda kategorier (hustrur, äkta och oäkta barn, värvat manskap etcetera) skulle tillhöra. Efter fyllda 55 år bibehöll man den försörjningsort man då tillhörde under återstoden av sitt liv. Utformningen synes vara avsedd att hindra att en kommun drabbades av att försörja inflyttare som var mer eller mindre färdiga fattigvårdsfall. Kommunen fick dock inte neka inflyttning endast på grund av befarade framtida fattigvårdskostnader.<sup>53</sup> Däremot fick de möjlighet att ansöka om att slippa bekosta fattigvården för nyligen inflyttade.<sup>54</sup> Vid tvist om vem som var skyldig att försörja en person med erkänt behov av fattigvård skulle vistelseorten stå för kostnaden till dess att tvisten avgjorts.<sup>55</sup> Om det inte gick att avgöra vilket fattigvårdssamhälle någon rätteligen skulle tillhöra så skulle understödet bekostas ”af Oss och Kronan”.<sup>56</sup> Detta överensstämde med 1847 års förordning.

1853 års fattigvårdsförordning medgav samma grad av flyttningsfrihet som 1847 års, men i stället för att, såsom rikets ständer hade önskat, ett fattigvårdssamhälle kunde neka inflyttning, försågs själva överflyttningen från ett fattigvårdssamhälle till ett annat med lite marginaler: en församling kunde i viss utsträckning slippa försörja personer som kom i behov av fattigvård kort tid efter inflyttningen. Om ett fattigvårdssamhälle ville hindra en person från att flytta in fick de stödja sig på 1846 års försvarslöshetsstadga.

En friare flyttning krävde regler som fattigvårdsstyrelserna kunde luta sig mot för att fatta beslut. Förfarandet kring flyttningen reglerades och församlingens bestämmanderätt inskränktes. Däri utgick lagstiftaren från andra principer än riksdagsmajoriteten, som såg frågan ur församlingens synvinkel och därför ansåg att ett visst mått av inflyttningskontroll behövdes. I 1853 års förordning fanns skyldigheten att försörja de fattiga kvar, men ingen bestämmelse som gav församlingarna kontroll över fattigvårdskostnaderna. Som vi kommer se i nästa kapitel innehöll dock både 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar bestämmelser om hur arbetets kostnader skulle hanteras, snarare än undvikas, med hjälp av inflyttningskontroll: husbönder som rekryterade lös arbetskraft skulle stå för dess kostnader.

---

53. SFS 1853:39 § 15.

54. SFS 1853:39 § 16.

55. SFS 1853:39 § 22 mom. 6.

56. SFS 1853:39 § 22 mom. 6.

## Pendeln svänger

Kanske är det ett uttryck för att hela frågan hade svängt, att när en motion vid riksdagen 1862/1863 ville reglera flyttningen så handlade det om utflyttningen. Principen att envar hade rätt att fritt söka arbete var som helst var helt riktig, men denna frihet fick inte missbrukas så att arbetare lämnade hustru och barn åt fattigvården att försörja. Motionären var bondeståndets Olof Olsson, som inledningsvis anförde att ”fastän jordbruksförbättringar samt industri-företag af många slag påkalla ett större behof af arbetskraft samt, i följd deraf, med minst 50 procent ökat arbetarens aflöning, så har fattignummern i så hög grad tilltagit, att detta förhållande måste väcka den allvarlige betraktarens förvåning och farhåga”.<sup>57</sup>

Olsson pekade på motsättningen mellan att lönerna steg och att de fattiga blev fler, och orsaken fann han i kommunernas ”absoluta skyldighet att vårda och försörja hvarje dess fattighjon” medan en ”arbetsför person hufvudsakligen endast behöfver sörja för sig sjelf”. Det var enligt Olsson ”fullkomligt socialistiskt” och hade ”förvandlat mängden fattiga till pockande och berättigade i stället för ödmjuka almose-tagare”.<sup>58</sup> De bestämmelser som skulle motverka detta kunde av den fattige ”helt och hållet neutraliseras derigenom att han öfvergifver samhället, hustru och barn, för att, som det heter, söka arbete på annan ort, men hvarest, derom lemnar han hvarken fattigvårds-styrelsen eller hustrun något besked, utan blifver det den förres lott och åliggande att taga den sednare med barnen i försörjning och vård”.<sup>59</sup> Härtill kom att fattigvårdssystemets ”kommunistiska grundidé” bidrog till lättsinniga äktenskapsförbindelser som bidrog till att öka antalet fattiga, ”emedan den smula moraliskt pligtbegrepp, som den mindre bildade hyser för denna förening, snart förlorat sig i föreställningen, att kommunen är ålagd att taga vård om dess afföda”.<sup>60</sup> Olsson ifrågasatte inte principen att alla hade rätt att söka arbete var som helst, men denna rättighet måste vägas upp av motsvarande skyldigheter. Det var denna uppfattning som låg till grund för hans förslag om en inflyttningskontroll, som egentligen var en utflyttningskontroll:

---

57. Bd 1862/63 mot. nr 339, s. 528 (Olsson).

58. Bd 1862/63 mot. nr 339, s. 528 (Olsson).

59. Bd 1862/63 mot. nr 339, s. 528 f. (Olsson).

60. Bd 1862/63 mot. nr 339, s. 529 (Olsson).



Principen, att hvar och en har frihet ingå arbets-ackorder, hvarest han kan erhålla de förmånligaste villkor, är fullkomligt riktig, ty då det icke är förbjudet jordbrukaren och alla andra verk och inrättningar, att, der dessa förmånligast finna, afyttra sina produkter, så vore det orimligt och inkonsekvent att förneka dagakarlen att till hvem som helst erbjuda effekten af sitt kapital, arbetskraften, för att deraf sjelf draga möjligaste nytta, men, i konsekvens härmed, måste ock skyldigheterna för alla dessa samhällsmedlemmar stå i ett billigt förhållande till deras fri- och rättigheter. [...] Man måste hysa stora farhågor för ett samhälles framtid och bestånd, der lagarna äro så slappa, att en viss del af dess medlemmar utan risk och påföljd kan undandraga sig medborgerliga förpligtelser och dymedelst göra sig till intressenter uti den idoge, sträfsamme och ordentlige medborgarens egendom.<sup>61</sup>

Ingen skulle ha rätt att ta emot och anställa en person som inte hade pastorns och fattigvårdsstyrelsens ordförandes betyg från hembygden. Dessutom skulle fattigvårdsstyrelsen på försörjningsorten lämna en förteckning över antagna ”främmande arbetare” till ordföranden i utflyttningsorten. Slutligen skulle en del av lönen till sådana som var kända för oordentlighet översändas till hemkommunens fattigvård för att försörja arbetarens familj om han var gift eller sätts in på sparbank om han var ogift.<sup>62</sup>

Tidigare i fattigvårdsdebatterna hade man sagt att lönearbetet inte räckte till att försörja sig på, framför allt inte till att försörja en hel familj. Olsson tycktes mena att lönen var tillräcklig men att det inte var säkert att arbetaren använde sin lön på rätt sätt. Olsson ger prov på en intressant ambivalens: å ena sidan utgår han från en arbetsmarknadstanke när han framhåller att den som bara äger sin arbetskraft måste få sälja den till mest förmånliga villkor, och att han kommer söka möjlighet att göra detta, å andra sidan kan arbetarna inte betros med att disponera lönen helt fritt.

Allmänna besvär- och ekonomiutskottet menade att det inte var ovanligt att en ”fullt arbetsför person mången gång, under förevändning att å annan ort söka arbete, liknöjdt öfvergifver de sina för längre tider, kastande hela omsorgen om dem på fattigvårdsstyrelsen, samt utan att under sin bortovaro eller ens när han till hemmet slutligen återvänder, bidra till deras uppehälle”. Det var emellertid svårt att lagstifta i frågan, och det var lätt hänt att göra ont värre. Utskottet erkände motionärens syfte men fruktade att förslaget ”snarare skulle aflägsna än närma hvad man dermed eftersträfvat, äfven om det i öfrigt vore utförbart”.<sup>63</sup> De praktiska hindren föreföll oöverstigliga.<sup>64</sup>

61. Bd 1862/63 mot. nr 339, s. 529 f. (Olsson).

62. Bd 1862/63 mot. nr 339, s. 530 f. (Olsson).

63. AB&EU 1862/63 bet. nr 66, s. 7.

64. AB&EU 1862/63 bet. nr 66, s. 7 f.

Mannens försörjningsplikt hade i princip fastställts redan i 1847 års fattigvårdsförordning och i fattigvårdsförordningen av 1853 sades uttryckligen att en arbetsför och frisk person var skyldig att ”draga försorg om sig och de sina”.<sup>65</sup> Enligt Olsson upprätthölls inte detta, och uppenbarligen menade han att det inte gick att upprätthålla med den utformning som förordningen hade. Både han och utskottet förefaller dock ha hållit det för självklart att den som kunde arbeta också skulle försörja sin familj. Denna ståndpunkt institutionaliserades sannolikt i den arbetsmarknad som skapades.

När Olssons motion behandlades i riksdagen hördes inga invändningar mot principen att envar skulle ha rätt att fritt söka arbete var som helst. Om det berodde på att frågan inte stod på dagordningen eller på att det helt enkelt hade blivit accepterat är säkrast att lämna osagt. För Olsson var det under alla omständigheter en fullständigt riktig princip, något givet som hade vissa avigsidor som behövde hanteras.

Olsson jämställde rätten att fritt söka arbete med rätten att fritt avyttra vilken vara som helst. Arbetskraften var dagkarlens kapital, och det han sålde var frukterna av detta kapital. Arbetskraftens ägare borde således ha samma skyldigheter gentemot samhället som andra egendomsägare. Den som undandrog samhället sin arbetskraft svek sin medborgerliga plikt och gjorde sig närmast skyldig till stöld av övriga medborgares egendom, eftersom han tog deras bidrag till det allmänna i anspråk. Detta torde ha motiverat att samhället fick kontrollera den utflyttande och försäkra sig om en del av hans arbetsförtjänst om det fanns anledning att misstänka att han inte skulle fullgöra sina medborgerliga plikter.

I en förlängning av resonemanget ligger en tanke om att besittning av arbetskraft kunde utgöra grund för medborgarskap. Huruvida Olsson argumenterade från en sådan ståndpunkt går inte att uttala sig om, men han ansåg uppenbarligen att arbetskraft var en form av egendom, vilkas ägare skulle ha rättigheter och skyldigheter av samma slag som andra egendomsägare. Utskottets uppfattning i dessa frågor går knappast ens att få en antydning om. Ledamöterna instämde åtminstone delvis i Olssons verklighetsbeskrivning, men någon uppfattning i de mera principiella frågorna rörde de inte. Sin avstyrkan av motionen motiverade de med att förslaget vore svårt att verkställa och att effekten snarast kunde förväntas bli motsatt den önskade: det skulle bli än svårare att få oordentliga personer att återvända hem och genom ett arbetsamt levnadssätt försörja sin familj.

---

65. SFS 1853:39 §1.

Detta visar att rörligheten och de problem som varit knutna till den allt mer hade blivit en icke-fråga. Vi kan här skymta en syn på arbetskraftens rörlighet som en nödvändighet och ett givet faktum, vars konsekvenser måste hanteras.

## Att hitta regler för fri rörlighet

Problemet med fattigvården och rörligheten hade i decennier bottnat i krocken mellan fattigvårdens organisering på församlingsnivå och det arbetande folkets rörlighet, i spänningar mellan systemet för att hantera arbetets kostnader och den sociala omstruktureringen. Åsikterna gick isär om huruvida inflyttningskontrollen var en lösning på problemen eftersom den kunde stävja utbredningen av de nya formerna för arbete, eller om den i sig utgjorde ett problem eftersom den hindrade människor från att söka sin utkomst.

Tidigare forskning har pekat på att behovet av en rörligare arbetskraft hade gjort att en friare flyttning medgavs. I denna undersökning ser vi att konflikten mellan församlingarnas försörjningsplikt och arbetskraftens rörlighet mynnade ut i att rätten till rörlighet kom att väga över församlingarnas rätt att skydda sig när regleringarna utformades.

Före 1847 hade man endast haft 1788 års kungörelse att luta sig mot. I 1847 och 1853 års förordningar kvarstod fattigvården på församlingsnivå. Församlingarnas försörjningsskyldighet byggde på att den lokala anknytningen definierade ett knippe skyldigheter och rättigheter. Den som hade nedlagt sin mesta och bästa tid i ett lokalsamhälle hade fullgjort en skyldighet och förtjänat rätten att bli försörjd om han råkade i fattigdom. Detta förhållande rubbades av den ökade rörligheten. Inflyttningskontroller betraktades som ett sätt att undvika den fattigdom som kunde drabba jordlösa arbetare.

I detta kapitel har vi dock sett tendenser till att formuleringar om lönearbete som ett upphov till problem hamnade i skymundan. Lönearbete blev en realitet man måste förhålla sig till, och inflyttningskontrollerna syftade inte längre till att hindra lönearbetets utbredning. Till och med rörlighetens kritiker betraktade saken ur ett kostnadshanteringsperspektiv. I en värld där rörligheten var ett faktum behövde man hitta regler för att hantera kostnaderna som uppkom. I nästa kapitel kommer vi att se hur husbondeansvaret gick ett liknande öde till mötes.

## KAPITEL 6

# Hur ska människor mötas?

Utformningen av 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar gav uttryck för en misstänksamhet mot arbetsmarknaders förmåga att försörja människor. De ivrigaste förespråkarna för inflyttningskontrollerna pekade på att de skulle stävja det friare lönearbetet och därmed undvika det arbetets kostnader. Efter inflyttningskontrollernas borttagande sökte man i stället ett sätt att hantera redan uppkomna kostnader.

Riksdagsdebatten om fattigvårdsfrågor svalnade under 1850- och 1860-talen. De två stora frågorna i fattigvårdsdebatten under dessa decennier var husbondens ansvar och fattigvårdssamhällets storlek.

Det var främst husbönderna, inte lokalsamhället, som fick njuta frukterna av lönearbetet, och därför borde de även bära detta arbetes kostnader. I 1853 års fattigvårdsförordning fanns två paragrafer som stadgade husbondens ansvar. Vissa motionärer ansåg att dessa bestämmelser var otillräckliga och föreslog olika åtgärder för att husbönderna skulle ta mer ansvar för arbetskraften, till exempel att de genom inteckning i fastigheten skulle tvingas att ansvara för sina underlydande, att det skulle vara förbjudet för dem att vråka sitt arbetsfolk från jorden och det skulle införas ett tvångssparande. Dessa förslag möttes av ett svalt intresse från ständerna och avstyrktes av utskottet.

Diskussionen om fattigvårdssamhällets storlek rörde försök att uppnå en mer rättvis fördelning av fattigvårdsbördan genom att dela upp fattigvårdssamhället i rotar, så att arbetets kostnader drabbade den som hade gjort att de uppkom. Mot slutet av 1860-talet kom diskussionen att röra relationen mellan givare och tagare av understöd. Det var utifrån denna frågeställning som förslag om roteindelning av fattigvårdssamhällena kunde vinna gehör hos både utskottet och en riksdagsmajoritet.

Den debatt vi ska följa i detta kapitel ger prov på motsatta sätt att betrakta arbetet som social relation. Vissa menade att arbetets form som en opersonlig, kontrakt betonad relation ledde till att husbonden inte tog sitt ansvar, vilket skapade försörjningsproblem, andra menade att köp och försäljning av arbete var en ekonomisk transaktion som skulle vara fri från personliga band.

Somliga forskare har hävdade att ekonomin vid 1850-talets mitt började präglas av en typ av förhållanden som det gamla rättssystemet inte kunde hantera och att rättssystemet så småningom gav vika.<sup>1</sup> Andra har framhållit den dubbla karaktären i denna utveckling, att en liberaliserad arbetsmarknad hängde ihop med en kvarlevande patriarkalism.<sup>2</sup> Det fria arbetskontraktet innebar inte en formell jämlikhet, utan arbetsrelationen präglades fortfarande av under- och överordning.<sup>3</sup>

Denna dubbelhet framträdde även i tidens riksdagsdebatter. Det framkom olika uppfattningar om huruvida det var möjligt och önskvärt att låta fattigvårdslagstiftningen reglera arbetsrelationen – om fattigvårdsförordningen kunde vara ett verktyg för att antingen undvika eller hantera en fattigvårdskostnad genom att se till att själva arbetsformen inte alstrade fattigdom. Somliga hävdade att försök att reglera arbetsrelationerna antingen inte stämde överens med aktörernas ekonomiska positioner, såsom säljare och köpare av arbetskraft, eller också riskerade att få menliga följder, eftersom det hindrade människor från att anta arbetskraft och från att arbeta. Motsättningen gjorde sig gällande även i debatten om fattigvårdssamhällets storlek, eftersom också den rörde relationen mellan de arbetande och dem som använde arbetet, och dessas relation till det omkringliggande samhället och till lagen.

## Husbonderrelationen i förordningarna

Den etablerade problemformuleringen under de tidiga decennierna av fattigvårdsdebatten gjorde gällande att husbonderrelationen hade uppluckrats, vilket skapade ett försörjningsproblem. Fattigvårdsförordningarna 1847 och 1853 hanterade detta problem genom att försöka hantera följderna av relationens uppluckrande, snarare än att försöka tvinga tillbaka aktörerna in i den gamla relationen. De reglerade hur den ekono-

---

1. Utterström (1957), s. 829; Lundh (2004), s. 110.

2. Karlbom (1967), s. 113; Kumlien (2004), s. 86.

3. Adlercreutz (1954), s. 140.

miska transaktionen skulle gå till och fastslog att arbetskraft som stod utanför husbondens bröd förpliktade husbonden att betala extra bidrag till fattigvårdsförsörjningen, men de försökte inte stärka bandet mellan husbonden och hans arbetare.

Husböndernas utvidgade ansvar hade spelat en betydelsefull roll i betänkandet från 1837 års fattigvårdskommitté, och detta hade föranlett en hel del debatt i riksdagen. Det utvidgade ansvaret skulle gälla vissa kategorier av inflyttat arbetsfolk, vilket bland annat ledde till diskussioner om vilken betydelse detta skulle få för möjligheterna för fattiga att finna försörjning. I fattigvårdsförordningen 1847 hade det utvidgade ansvaret för inflyttade helt försvunnit. Om husbondens ansvar sades följande:

[§ 5] För tjenstehjons och statfolks samt fabriks- handwerks- bruks- och grufwe-arbetares, jemte deras hustrurs och hemmawarande barns, försörjning skall husbonde answara under den tid arbets-aftalet eller kontraktet gäller, så att de icke falla fattigwården till last.<sup>4</sup>

Kungl. Maj:t hade emellertid gjort ett tillägg om att husbönder skulle åläggas ett utvidgat fattigvårdsansvar för vissa kategorier av arbetsfolk, vilka förmodades kunna förorsaka en påtagligt ökad fattigvårdsbörda för församlingen:

[§ 10 mom. 2] Förekommer inom fattigwårds-samhälle på landet jordbruk, fabriksbruks- eller grufwe-rörelse af den art och utsträckning, att derwid begagnas, utom jordtorpare och tjenstehjon i egarens bröd, ett större antal andra arbetare, hvilka wid stället äro bosatte och utgöra egna matlag, såsom statfolk, inhysesfolk, fabriksarbetare, hammarsmeder eller grufwehjon, och finnes sådant för fattigwården medföra wäsentligt större tunga, än som motswaras af de bidrag, egaren, enligt 1 mom., åligger utgöra, ware han pligtig att derutöfwer till sådana arbetares försörjande särskildt bidraga. Härom må öfwerenskommelse med Fattigwårds-styrelsens träffas; men sker det ej, ege Wår Befallningshafwande, på Fattigwårds-styrelsens yrkande och sedan wederbörande hörde blifwit, pröfwa, huruwida egaren bör till samhällets fattigwård erlægga en särskild årlig afgift, hwilken till högst Twå Riksdaler Trettiofwå skillingar Banco för hwarje matlag af ofwannämnda beskaffenhet må bestämmas.<sup>5</sup>

---

4. SFS 1847:23 § 5, oförändrad lydelse i SFS 1853:39 § 5.

5. SFS 1847:23 § 10 mom. 2, se motsvarande stadgande med smärre redaktionella ändringar samt höjning av avgiften till högst 5 riksdaler 16 skillingar banco i SFS 1853:39 § 10 mom. 2.

Det var de lösare arbetsformerna, där arbetsfolket stod utanför husbondens bröd ("utgöra egna matlag"), som skulle medföra en extra avgift för husbonden. Denna avgift gick att undvika för den husbonde som åtog sig "enskild ansvarighet för vården och försörjningen af de fattighjon, som af dessa matlag tillkomma".<sup>6</sup>

Tidigare debattinlägg och motioner hade uttryckt en önskan om att upprätthålla husbondens ansvar, för att stoppa den oansvariga rekryteringen av arbetskraft. Den nya regleringen syftade inte till att lösa problemet med inflyttade främmande arbetare som hotade att ligga församlingen till last. De som lönearbetade kunde vara församlingsinvånare, kanske till och med vara födda i församlingen. Det spelade ingen roll, för det huvudsakliga problemet var inte inflyttningen utan hur man skulle hantera lönearbetets kostnader.

Husbondens utvidgade ansvar för dem han tog i sin tjänst var inte ämnat att återskapa husbonderelationen, utan att hantera de kostnader som uppstod för det arbetsfolk som stod utanför husbondens bröd. Det extra bidraget blev ett slags försäkring för fattigvårdssamhället. Denna form av arbete ansågs vara så pass riskabel, oavsett om arbetarna kom att falla fattigvården till last eller ej, att ett extra bidrag skulle utgå. Möjligen var det därför avgiften var så låg.<sup>7</sup> Fattigvårdsstyrelsens bedömningsrätt blev en extra garant för att kunna utkräva ansvar av husbönderna. Fattigvårdsstyrelsen fungerade som en mellanhand mellan arbetarna och husbönderna.

För den lösa arbetskraften behövdes således en försäkran men inte ett förbud. Regleringen handlade om att omtolka det naturliga och givna husbondeansvaret till ett instrumentellt fattigvårdsansvar för husbönderna, för att hantera de kostnader som de nya formerna för arbete gav upphov till.

### *Kan man lita på marknaden?*

Frågan om husbondens ansvar var vid 1800-talets mitt tätt knuten till frågan om anställningsrelation. I några motioner uppmärksammades ett försörjningsproblem som var en effekt av upplösningen av det personliga bandet mellan husbonden och tjänstefolket. Det främsta problemet var vem som hade ansvar för den utslitna arbetskraften, det vill säga vem som skulle försörja den som inte längre kunde arbeta. Hittills hade frågan om fattigdomens orsaker legat i bakgrunden i debatten, i diskussionen om

6. SFS 1847:23 § 10 mom. 2.

7. Som jämförelse var den genomsnittliga dagslönen för en manlig jordbruksarbetare 0,76 kronor (Jörberg 1972, s. 713) och detta årliga bidrag till fattigvårdsavgiften motsvarade 2,66 kronor.

huruvida folk blev fattiga för att inflyttningskontrollerna hindrade dem från att söka arbete eller för att de var hänvisade till lönearbete för att försörja sig. Om det fanns en misstanke om att fattigdom uppkom på grund av hur arbetskraften behandlades fanns det skäl att ingripa mot denna behandling. Fördelningen av skyldigheter och ansvar skulle utgå från vem som tjänade på att arbetskraften behandlades på ett visst sätt och vem som förlorade på det.

Att formulera problem och lösningar krävde att man bestämde sig för hur en arbetsmarknad fungerade: huruvida en arbetslön räckte till att försörja sig på, vem som hade ansvar för försörjningen i de fall då lönen inte räckte och om husbonden hade rätt att använda arbetskraft som inte klarade sin försörjning utan låg fattigvården till last. Dessa uppfattningar anknöt till både moraliska föreställningar och idéer om hur en marknad fungerade – och de var i viss mån outtalade.

Vi kommer i detta avsnitt att möta motionärer som ansåg att husbönderna hade skyldighet att ta ansvar för sin arbetskraft, och konstatera att deras förslag möttes av ett klent gensvar och ointresse. Husbonderelationen hade setts som en självklarhet i tidigare debatter, men mot mitten av 1800-talet började en annan verklighetsbild etableras, som gjorde gällande att arbetsrelationen var en marknadsrelation snarare än en personlig relation. Denna verklighetsbild tog sig inte uttryck i långa anföranden om marknadens funktionssätt, utan i att de som hävdade motsatsen bemöttes med avfärdanden eller helt enkelt tystnad. Det var en tystnad som hördes mot de högljudda klagomålen om att marknaden skapade försörjningsproblem. Det var en tystnad som aldrig gav några svar om vad som borde göras i stället, eftersom de som teg tyckte att det rörde sig om självklarheter. Vi ska i det följande se vilka dessa självklarheter var och hur etablerandet av ett nytt ekonomiskt synsätt påverkade möjligheterna att ingripa mot fattigdom.

### *Proletärfrågan*

Vid 1844 och 1847 års riksdagar väcktes två motioner som var direkt inriktade på att lösa problemen med ett framväxande proletariat. Proletariatet var definierat som den lösare arbetskraften, den som inte hade någon självklar plats hos sina husbönder, vare sig en personlig relation eller möjligheten att erhålla en fast bostad på egendomen, och båda motionerna sökte korrektiv som band husbonden hårdare till sitt arbetsfolk. De hävdade att det låg i samhällets intresse att ingripa i hur arbetskraften behandlades. Den lösare arbetskraften riskerade annars att ligga församlingen till last.



Men motionärerna hade inte endast församlingens bästa för ögonen, utan ville få stopp på en negativ samhällsutveckling. Arbetskraftens behandling alstrade en fattigvårdskostnad, och frågan för motionärerna var inte hur denna kostnad skulle hanteras utan hur man skulle förhindra att den uppkom.

Den första motionen kom från Bernhard von Rosenblad i adelsståndet, som ville hindra ökningen av antalet proletärer och statorpare. Han menade att

det patriarkaliska förhållandet emellan husbonde och tjenare, som lät den ene anse den andres välgång lika med sin egen och utvidgade Staternes moder, familjelifvet, allt mer och mer försvunnit och lemnat rum för de tomma juridiska contractsförhållandena. Husbonden anser sig slippa besväret af tjenarnes upptagande inom sitt hus genom tilldelande af kostpenningar.<sup>8</sup>

Rosenblad ville bevara husbonderelationen som både en försörjningsrelation och som en social relation präglad av omtanke och omvårdnad. Annars skulle upplösningen av husbonderelationen leda till sede- och allmänt samhällsförfall. Han hade inget konkret förslag på hur tillväxten av proletärer skulle stoppas men anhöll om en utredning i ärendet.

Frågan remitterades till vederbörligt utskott, som instämde i problemformuleringen, men menade att sådana samhällsföreteelser inte kunde ”genom lagbud undanrödjas, utan torde enda correctivet vara att finna uti väckandet af en mera kristlig och fosterländsk anda, som mera afser allmänt väl och medmänniskors bästa, än enskild vinning”.<sup>9</sup> De påpekade även att föregående riksdag hade påtalat behov av förändringar i lagstiftningen på en rad angränsande områden och att riksdagens förslag ännu låg under prövning, och föreslog därför att motionen skulle lämnas utan åtgärd.<sup>10</sup> Utskottets betänkande godkändes utan debatt i alla ständer utom prästerskapet. Där fanns det en påtaglig opinion för motionärens utgångspunkt, det vill säga att tillväxten av ett proletariat var ett samhällsproblem som krävde politiskt ingripande.

Kontraktsposten Olof Fredrik Uddén menade att frågan borde ha fått mer uppmärksamhet. Det var ”af behovet högst påkalladt att i lagstiftningsväg göra något för att hejda det onda, hvaraf fäderneslandet redan

---

8. R&A 1844/45 I :497 (Rosenblad).

9. Lag- och AB&EU 1844/45, bet. nr 10, s. 4.

10. Lag- och AB&EU 1844/45, bet. nr 10, s. 4.

lider, och i en ännu vidsträcktare grad för framtiden hotas”.<sup>11</sup> För honom var det av största vikt att något gjordes, men utan att ”allt för mycket ingripa i eganderätten, under hvilken egoismen så gerna vill att Samhällets rätt i allo skall vara subordinerad”. Han anhöll därför om återremiss.<sup>12</sup>

Yrkandet om återremiss fick stöd av flera talare som underströk frågans vikt. I prosten Justus Ostermans ögon var det ”en af de mest oroväckande företeelser i våra dagar, att den samhälls-class, som här benämnes ’Proletärer,’ allt mera tillvexer i antal”. Även om utskotten hade rätt i att man inte helt kunde undanröja det onda genom lagbud, så borde lagstiftningen stå i samklang med de bemödanden som sökte vända den oroväckande utvecklingen genom att väcka en mer kristlig och fosterländsk anda.<sup>13</sup> Ämnets ”utomordentliga vigt” fick även doktor Sandberg att tillstyrka återremiss, såvida man inte kunde besluta direkt om att ingå med skrivelse i ämnet.<sup>14</sup> Detsamma sade kontraktsprosten Almqvist, som tillfogade en reflektion om vad som låg bakom de proletära skiktens ökning. ”I samma mån, som tiden antagit en materialistisk riktning, har egenyttnan blifvit systematiserad för ändamål att bereda ökade tillgångar åt vidgade anspråk på lefnadsnjutningar. Derigenom har den obesutna delen af befolkningen i hög grad tilltagit.”<sup>15</sup>

Även de som uppträdde mot återremiss talade om problemet i termer av ett ont som behövde motverkas.<sup>16</sup> Saken avgjordes genom votering, som med 25 röster mot 15 avlog utskottens betänkande för att i stället ställa sig bakom von Rosenblads motion. Ståndet ville alltså att riksdagen skulle anhålla att Kungl. Maj:t uppmärksammade frågan och, om det befanns befogat, återkom med proposition i ämnet.<sup>17</sup> Övriga ständer gick dock på utskottens linje och lämnade von Rosenblads motion utan vidare åtgärder.

Önskan att sätta ett stopp för den samhällsupplösning som utbredningen av proletära skikt medförde återkom i lika kraftfulla ordalag i en motion i adelsståndet vid nästföljande riksdag. Carl Gustaf Hammarhjelm såg hur fäderneslandet hotades av att proletära skikt tillskapades och han hade förslag om hur detta skulle motverkas. Han menade att tillväxten av

---

11. Pr 1844/45 V:228 (Uddén).

12. Pr 1844/45 V:228 f. (Uddén); instämmande av Holmström, Nibelius (biskop), Nibelius (kontraktsprost), Janzon och Hedin.

13. Pr 1844/45 V:229 (Osterman) (Hwasser instämde).

14. Pr 1844/45 V:230 (Sandberg).

15. Pr 1844/45 V: 232 (Almqvist).

16. Pr 1844/45 V: 231 (Ljungdahl), 231 (Grafström).

17. Pr 1844/45 V: 233 f.

proletärer kom sig av att ”större possessionater och större jordbruksägare fortfarit att afhysa sina hemman och torp under hufvudgården och inrätta, med tillhjälp af nybyggarnes afkomlingar, nu s.k. statorpare med hustru och barn”.<sup>18</sup> Följden blev att barnen lämnades utan tillsyn och vård och att ”föräldrarna, vid aftagande arbetsförmåga, placeras utan villkor till vård och underhåll på andra jordbrukares bekostnad”.<sup>19</sup> Enligt Hammarhjelm var de samhällliga konsekvenserna av detta så allvarliga att lagen måste ingripa i äganderätten:

Till möjligt förekommande af en för fäderneslandet så hotande ställning, så, ehuru ingripande uti äganderätten, som ovillkorligt måste vika för allmänt väl, får jag inför nu församlade R. St. föreslå, att det nu så allmänt antagna statorpare- och proletär-systemet inom utsatt kortaste tid, måtte förändras antingen genom upprättande af behållne jordtorps anläggande, eller med ogifte tjenstehjons biträden, sköta sina utvidgade jordbruk, eller också genast åläggas att genom antaglig garanti, med säker in-teckning uti fastigheten på eget ansvar förbindas att hvarken fader, moder eller barn af sådana under svältkur bragte familjer i all framtid, hvarken genom tiggande eller något behof, komma dess sockengrannar till last och tunga.<sup>20</sup>

Hammarhjelm ville lösa de försörjningsproblem som begagnandet av lösare arbetskraft medförde antingen genom att ersätta den lösare arbetskraften med jordtorpare eller genom att kräva att jordägarna skulle tvingas att in-teckna sin fastighet som en garanti för arbetarnas försörjning. Det menade han låg både i samhällets intresse och i de enskilda församlingarnas intresse.

Såväl von Rosenblad och prästeståndet som Hammarhjelm såg framför sig hur upplösningen av husbonderelationen och de framväxande proletära skikten innebar ett hot mot samhällets bestånd. Man frestas säga att de med fasa såg en samhällsformation luckras upp och falla samman. Vid 1844 års riksdag hade utskotten kunnat uttala sitt instämmande i problembeskrivningen, men lämnat motionen utan åtgärd med hänvisning till att man ännu väntade på utfallet av en mängd tidigare förslag, som ägde samband med den nu behandlade proletärfrågan. Hammarhjelmets motion fick ett annat bemötande. Visserligen sade sig utskotten instämma i önskan att de förhållanden motionären lyft fram och de olägenheter de medförde skulle upphöra. Men det var något som lagstiftaren varken kunde eller borde ge sig in på. Utskotten betvivlade

18. R&A 1847/48 I:158 (Hammarhjelm).

19. R&A 1847/48 I:159 (Hammarhjelm).

20. R&A 1847/48 I:159 (Hammarhjelm).

att de öfverklagade åtgärderne, såsom liggande inom dispositionsrättens fridlysta område, kunna genom något positivt lagbud förekommas, enär lagstiftningen hvarken lärer få eller böra försöka någon inskränkning uti den helgd, som borgerlig ordning tillerkänner denna rätt. – Först i den mån jordegaren hinner erfara de beklagliga verkningarne af ett dylikt system, som i visst hänseende upplöser förtroendets band emellan husbönder och underhafvande, – som från de förras granskning och umgängelse aflägsnar hushåll, hvilka vanligtvis flera generationer å rad varit fästade vid godset och der odlat jord samt fostrat idoga landtmän, – som i deras ställe anskaffar och utbildar ett oftast utarmadt stat-torpareslägte, utan kärlek hvarken till jorden eller husbonden – först i samma mån kan ett upphörande af denna hushållsanstalt, efter Utskottens omdöme, vara att emotse.<sup>21</sup>

Några ingrepp i denna aspekt av äganderätten var således inte att tänka på. Rätten att disponera sin egendom varken fick eller kunde inskränkas. Det enda verksamma medlet var om ägaren kände av kostnader av sitt val av hushållningsätt. I sammanhanget framhöll utskotten att den nyss utfärdade fattigvårdsförordningen innehöll bestämmelser om extra kostnader för husbönder som försakade ökat fattigvårdsbehov genom att använda nu berörda hushållsanstalter. ”Vid sådant förhållande och då något annat korrektiv emot det ifrågavarande systemet från lagstiftningens sida icke lämpligen lärer kunna stadgas”, hemställde utskotten att motionen skulle lämnas utan åtgärd.<sup>22</sup>

Adeln och borgarna biföll betänkandet utan debatt.<sup>23</sup> Bönderna gjorde detsamma, efter några missnöjesyttringar från ledamöter som själva vid tidigare riksdagar föreslagit åtgärder mot att låta possessionater vältra fattigvårdskostnader på allmogen. Det korta meningsutbytet handlade enbart om att låta stora jordägare bära en större andel av de kostnader de försakade.<sup>24</sup> I så måtto avvek de inte från den princip som gjorts gällande av utskotten. De enda principiella invändningarna framfördes i prästeståndet. Johan Adolf Säve menade att om den borgerliga ordning som tillåtit enskilda jordägare att ta in statorpare och kasta dem på fattigvården när de var förbrukade var ”orättvis och förderflig”, så både kunde och borde den förändras. ”Att afvakta den tid, då jordegarna hinna inse, att denna hushållsanstalt i längden ej ens blir förmånlig för dem sjelfva, i det den skapar och utbildar ett ofta utarmadt statorpareslägte, som älskar hvar-

21. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 41 s. 1 f.

22. Lag- och AB&EU 1847/48 bet. nr 41 s. 2.

23. R&A 1847/48 VIII: 297, Bg 1847/48 IV: 690.

24. Bd 1847/48 VI: 302 f.

ken jorden eller husbonden, torde blifva en förgäfves väntan.”<sup>25</sup> Egennyttan kunde med andra ord inte ensam leda till rättelse. Jonas Janzon instämde och tillade att ”menniskan icke borde vara något experimental-fält för egennyttan”.<sup>26</sup> Anders Sandberg fortsatte på temat, och sade att vad utskottet yttrat var det man alltid fick höra om dispositionsrättens fridlysta område, ”men om dispositionsrätten både öfver jord och menniskor så begagnas, att man af de sednares arbetskraft drager den största möjliga fördel, utan att sedermera det aldraminsta bekymra sig om deras tillstånd, så blir egennyttan den högste lagstiftaren, och derigenom kunna samhällets högre ändamål förnärmas”.<sup>27</sup> Dessa försök att sätta egennyttans fria förfogande över egendom i motsatsställning till samhällsintresset besvarades utförligt av Johan Paul Tellbom, som förklarade och försvarade utskottens resonemang. Han uttalade även en principiell deklaration om att staten inte kunde ge sig själv ”rättigheten att förbjuda jordinnehafvaren att begagna något visst slag af arbetare, då desse frivilligt åtagit sig arbetet”.<sup>28</sup> Säve ville att ståndet åtminstone skulle göra en markering genom att med ogillande lägga betänkandet till handlingarna, men inte ens det lyckades utan man lät det hela bero.<sup>29</sup> Längre än så kom varken ifrågasättandet av dispositionsrättens helgd eller önskan att stävja egenintressets frihet att förfoga över egendomen.

I debatten om proletärfrågan framhöll de som väckte frågan att de nya sätten att sköta jordbruk och andra verksamheter innebar att arbetskraft hanterades på ett sätt som alstrade en samhällelig kostnad. Enligt deras synsätt var samhällets intresse viktigare än husbondens egenintresse, och det kunde till och med motivera ingrepp i äganderätten. Husbönder kunde inte få förfara hur de ville med arbetskraften. Proletariseringen måste motverkas i samhällets intresse. En så bestämd hållning hade svårt att vinna gehör. Utskottsbetänkandena underkände inte direkt grundproblemet, att en felaktig behandling av arbetskraften alstrade fattigdom, men graden av instämmande svalnade avsevärt vid 1847/1848 års riksdag, när det framfördes direkta förslag till åtgärder. I den mån det fanns problem var det något som inte kunde åtgärdas med lagbud. Så långt var utskotten ense vid båda riksdagarna. Men vid den senare tog man ett steg till. Det

---

25. Pr 1847/48 IX: 456 (Säve).

26. Pr 1847/48 IX: 456 (Janzon).

27. Pr 1847/48 IX: 456 f. (Sandberg), cit. 457.

28. Pr 1847/48 IX: 458 (Tellbom).

29. Pr 1847/48 IX: 460.

fick inte angripas med inskränkande lagstiftning. Det skulle vara att ge sig in på ”dispositionsrättens fridlysta område” och det hade staten ingen rätt att göra. Att äganderätten, och därmed rätten att utnyttja andras arbetskraft på fördelaktigast möjliga sätt för en själv, var viktigare än att försöka undvika de negativa konsekvenserna av denna rätt tycks utskotten ha sett som en självklarhet. Och de hade en tyst majoritet av riksdagen bakom sig. En majoritet som också slöt upp bakom utskottens tankefigur att endast egendomsägarnas egenintresse kunde ge korrektiv mot eventuella olägenheter. Endast om egendomsägarna själva erfor negativa konsekvenser av sin verksamhet kunde förändring ske.

### *Att använda arbetare som maskiner*

Vid 1850 års riksdag behandlades två motioner som rörde olika sätt att hantera de kostnader som uppkom på grund av ett friare användande av arbetskraften. De två motionärerna, prästeståndets Johan Haqvin Wallman och Gustaf Edvard Ribbing på Ridarhuset, hade siktet inställt på den utslitna arbetskraften, en ofrånkomlig kostnad som krävde lagligt ingripande för att tvinga husbonden att ta ansvar för dem som arbetade åt honom.

Utskottet avstyrkte de båda motionerna med hänvisning till det fria arbetsavtalet och rätten att få hantera sin egendom, däribland arbetskraft, på det sätt som gav mest vinst. Debatten i denna fråga företedde vissa likheter med debatten om proletärfrågan; även denna gång var många i prästeståndet kritiska till utskottets argument. Konflikten mellan rätten att fritt förfoga över sin egendom och samhällets intresse kvarstod, men denna gång argumenterade även de som var emot juridiska ingrepp för samhällets bästa och menade att ett fritt arbetskontrakt hjälpte de arbetande att finna arbete. Därmed låg det i samhällets intresse att inga extra pålagor lades på husbonden.

Wallmans motion inriktade sig på att förhindra att husbönder vräkte arbetsfolk från jorden när de inte längre var arbetsföra. Han skrädde inte orden när det gällde somligas utnyttjande av arbetskraften: ”Den förfärliga maximen, som alltmera gör sig gällande ibland större egendomsegare, att betrakta den underlydande arbetaren endast såsom medel, eller ett redskap, hvilket bortkastas, när det icke längre kan användas” hade enligt honom lett till ett både ekonomiskt och moraliskt förfall inom arbetarklassen.<sup>30</sup> Wallman ville se en lag som inskränkte ”den rättighet egendomsägaren och husbonden eger, att efter förutgången uppsägning, som det heter, i

---

30. Pr 1850/51 II:49 (Wallman).

laga ordning från den jord, der torparen, statkarlen eller backstugustittaren [...] nedlagt stundom en hel lifstids mödor, låta vråka eller afhysa honom med hustru och barn”.<sup>31</sup> Utslitna personer skulle kunna försörja sig om de bara hade tillgång till en bit jord på ålderns höst, ett sådant system skulle kunna bära arbetskraftens overhead.

Även Ribbing ville stärka skyddet för arbetarna, genom att jordägare som intog arbetsfolk tvingades till ett visst försörjningsansvar som försäkrades genom ”inteckning i fastigheten”.<sup>32</sup> Inteckningen skulle garantera att arbetarna och deras hushåll inte föll fattigvården till last, ”vare sig under den tid de vid egendomen användas eller inom viss tid derefter”.<sup>33</sup> Det var alltså samma lösning som Hammarhjelm hade föreslagit tre år tidigare.

Ribblings motion mötte skarp kritik i ståndet. Adam Christan Raab menade att en sådan reglering skulle vara ”rätta sättet att helt och hållet förstöra all frihet i arbets-aftal och derigenom skada lika mycket begge parterne”.<sup>34</sup> Inskränkningar i avtalsfriheten drabbade arbetarna, hävdade Raab, eftersom de skulle göra det svårare att få arbete.<sup>35</sup> Anders Otto Adelsborg resonerade likadant: ”Det skulle blifva ett hämmande af den kraft, som ger arbete, och således bröd åt den fattige.”<sup>36</sup> Liksom Raab antydde Adelsborg att sådana regleringar skulle göra husbonden mindre benägen att anta arbetare – vilket skulle öka fattigdomen, inte minska den.

Ribbing hade dock en bundsförvant i Rosenblad, som förvisso medgav att han inte läst motionen, men instämde i ”hvarje förslag, som har till syfte att sätta skrankor och hinder mot den nu pågående upplösningen af de gamla kärleksförhållandena”, alltså det moraliska och patriarkaliska bandet mellan husbönder och tjänstefolk. Stadganden som stärkte detta band skyddade dem som ”vråkas ur husbondens bröd, till kroglifvet”.<sup>37</sup>

Utskottet behandlade dessa två motioner tillsammans och avstyrkte dem båda med motiveringen att de skulle innebära oacceptabla ingrepp i avtalsfriheten: ”Med den frihet, som är gällande i fråga om uppgörande af arbets-aftal, vore, enligt Utskottens åsigt, icke förenligt, att husbonde skulle, sedan den genom aftalet bestämda arbetstid tilländalupit, i en eller annan måtto vidkännas enskild ansvarighet för tjenstehjonents eller arbe-

31. Pr 1850/51 II:49 f. (Wallman).

32. R&A 1850/51 II:345 (Ribbing).

33. R&A 1850/51 II:345 (Ribbing).

34. R&A 1850/51 III:74 (Raab).

35. R&A 1850/51 III:74 (Raab).

36. R&A 1850/51 III:79 (Adelsborg).

37. R&A 1850/51 III:81 (Rosenblad).

tarens vidare utkomst.”<sup>38</sup> När arbetaren blev befriad från arbetskyldighet skulle husbonden vara ”frikallad från vidare omsorg om hans person”.<sup>39</sup> Arbetets kostnader hanterades enligt utskottet redan på ett tillfredsställande sätt, eftersom ”hvarje jordegare deltagar i de allmänna fattigvårdsavgifterne, får han på detta sätt bidra till sine afskedade arbetares underhåll”.<sup>40</sup> Att afskedade arbetare kom att ligga fattigvården till last nämnde de inte som något särskilt bekymmer. Något mer än den allmänna fattigvårdsavgiften var inte behövt.

De som hade använt arbetskraften skulle bidra till underhållet av icke arbetsföra på samma villkor som andra, de skulle inte åläggas någon särskild skyldighet. Dessutom menade utskottet att de fattiga skulle bli lata och underlåta att söka nytt arbete om de kunde förlita sig på husbondens försörjningsskyldighet. Utskottet avslutade med ett intressant principuttalande: ”ett ibland villkoren för industriens framgång och utveckling [är], att lagstiftningen undviker all inblandning i den enskildes hushållning”. Jordägare måste därför ha frihet att ”förskaffa sig arbetsbiträde på de för dem billigaste villkor och att sköta sin jord på det sätt, som de anse för sig mest vinstgifvande”.<sup>41</sup>

Motionärerna och utskottet gav uttryck för motsatta sätt att se på arbetet: som en social relation respektive en ekonomisk transaktion. Wallman och Ribbing menade att det friare arbetet skapade ett ekonomiskt tryck på arbetarna, till gagn för dem som köpte arbetskraften. För att komma till rätta med det ville de på juridisk väg stärka bandet mellan dessa parter.

Utskottsbetänkandet blev hårt kritiserat i prästeståndet, framför allt dess resonemang om avtalsfrihet och rätten att fritt disponera sin egendom. Anders Sandberg citerade utskottsbetänkandet och tillade: ”Jag är ingalunda communist eller socialist i något afseende. Men jag kan icke medgifva, att den här uttalade grundsats har sin rot i Christendomen.”<sup>42</sup> Han vände sig mot utskottets formulering att husbonden efter arbetsavtalets utgång skulle vara frikallad från all omsorg om arbetarens person, vilket enligt Sandberg lämnade det fritt för husbonden att vräka utslitna arbetare från ägora för att ersätta dem med friska. Detta vinstgivande brukningssätt blev ”en plantskola för proletariats tillväxt”.<sup>43</sup> Motionären

38. Lag och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 8.

39. Lag och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 8.

40. Lag och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 8.

41. Lag och AB&EU 1850/51 bet. nr 27, s. 8.

42. Pr 1850/51 XI: 136 (Sandberg).

43. Pr 1850/51 XI:137 (Sandberg).



Wallman instämde i förkastelsedomens över utskottens grundsatser, ty dessa, ”utgående från egoismen och det enskilda intresset, skola undergräfvade det allmännas bestånd och äro icke värdiga en ädel lagstiftning”.<sup>44</sup>

I samma tankebanor gick Per Conrad Arosenius till storms mot utskottens resonemang. Han påminde om hur föregående riksdag undanskjutit frågan om ”det olycksaliga statorpare-systemet [...] genom att orda om ingrepp i eganderättens helgd”. ”Nu undanskjutes den ånyo, med afseende på jordegares frihet att betinga sig arbetare för bästa köp; och så lär det väl få gå alltjemt, tills fattigdom och förtviflan föra ett annat språk. Jag skulle önskat, att man i tid besinnade sig och för Samhällets skull ville ordna förhållanden, som eljest skola sönderbryta det.”<sup>45</sup>

Johan Magnus Almqvist tillhörde dem som var beredda att göra ingrepp i ägandeätten. Han påpekade att församlingarna ofta var villiga att lämna understöd, men inte kunde ordna husrum. Det var enligt honom ”den största svårigheten i fattigvården” och därför var det rätt att förbjuda husbonden att vråka de fattiga från jorden: ”Ett sådant åliggande borde husbonde vidkännas och icke utkasta sina fattiga från egorna, utan att åtminstone gifva dem några quadratalnar till en backstuga.”<sup>46</sup> Problemet blev allt mer brännande ”nu, då proletärerne tilltaga och måste finna plats på jorden, hvilken plats i första rummet jordegaren är skyldig att lemna, hvartill jag således önskar han måtte tillförbindas”, sade Almqvist. För honom var huvudsaken att de arbetande blev tillförsäkrade jord, och det var husbondens ansvar.<sup>47</sup>

Gustaf Wilhelm Gumælius var av en lite annan åsikt än de andra talarna i ståndet. Han menade att om husbonden var skyldig att se till att hans underlydande hade tillgång till jord efter det att de slutat arbeta för honom, kunde följden bli ”att hvar och en, som behöfver arbetare i sin tjenst, sökte undvika att bibehålla dem så länge, att skyldigheten att bekosta boningsplats åt dem på ålderdomen kunde drabba honom”.<sup>48</sup> Tellbom och Olof Arrhenius instämde i detta. En majoritet i prästeståndet menade dock att husbondens ansvar behöfde skärpas, utöver det som fanns stadgat i fattigvårdsförordningen. Ståndet förklarade sig anse ”Kongl. Maj:ts Nådiga uppmärksamhet böra fästas på behöfvet af ett stadgande rörande husbondes skyldighet att, utom allmänna afgifter till fattigvården, bidra till sine fattige och afsigkomne arbetares underhåll, åtminstone hvad upplåtandet till dem af plats

---

44. Pr 1850/51 XI:143 (Wallman).

45. Pr 1850/51 XI:143 (Arosenius).

46. Pr 1850/51 XI:140 (Almqvist).

47. Pr 1850/51 XI:140 f. (Almqvist).

48. Pr 1850/51 XI:145 (Gumælius).

till bostad beträffar”.<sup>49</sup> Henrik Reuterdahl och Tellbom reserverade sig mot beslutet. I de andra ständerna bifölls utskottets hemställan utan debatt.<sup>50</sup>

I prästeståndet betonades återigen motsättningen mellan samhällets bästa och det fria förfogandet över egendom. Motionärerna som ville stärka husbonderelationen hade arbetarens bästa för ögonen; den overheadkostnad som det friare arbetet bar på och skapade drabbade de arbetande. Utskottet betonade arbetsgivarens bästa och framhöll att arbete var en produktionskostnad. Att höja priset på arbete skulle drabba dem som köpte arbete, vilket i förlängningen drabbade de fattiga genom att de fick svårare att finna arbete. Utskottet försvarade avtalsfriheten med ekonomiska argument: arbetskraft var en vara bland andra som kunde köpas och säljas på en marknad, och denna marknad skulle inte regleras.

Uppfattningen att man med hänvisning till ett samhällsintresse kunde och borde sätta skrankor för friheten att skaffa sig arbetskraft på de sätt man fann lämpligast och lönsammast, hade svårt att vinna gehör utanför prästeståndet. I stället etablerades en uppfattning enligt vilken en sådan frihet att disponera sin egendom var en given och orörbar självklarhet. I ett sådant sammanhang blev arbetskraften en vara bland andra, något som egendomsägaren måste vara fri att förskaffa sig till bästa pris, bestämt i fritt avtal. Och när avtalstiden löpt ut upphörde relationen. Några förpliktelser därefter fanns inte. Arbetskraften var en vara och arbetsrelationen en ekonomisk transaktion. Denna uppfattning blev inte föremål för några långa utläggningar i debatterna. Den blev synlig när den utan närmare motiveringar bildade en mur mot förslag baserade på föreställningen att arbetsrelationen var något utöver en ekonomisk relation. Det var en uppfattning man använde snarare än talade om. Och den blev i den meningen stilla etablerad i tystnad.

## ”Omtanken för framtiden”

Vid riksdagen 1856/1858 ville två motionärer, Gustaf Probus af Sillén och Jonas Andersson, göra gällande att den rådande fattigvårdslagstiftningen var bristfällig eftersom den inte gav den arbetande befolkningen någon trygghet efter det att arbetskrafterna avtagit. De menade att det enda sättet att råda bot på fattigvårdproblemet var att instifta ett sparande som de fattiga arbetarna kunde utnyttja på ålderns höst. Utskottet avstyrkte

49. Pr 1850/51 XI:153.

50. R&A 1850/51 IX:358, Bg 1850/51 IV:970, Bd 1850/51 VI:282.

motionerna eftersom de menade att sådana ingrepp i arbetsrelationen inte var motiverade.

Debatten om tvångssparande liknar de tidigare debatterna om husbondens ansvar så till vida att motionärerna ville lösa problemen med kostnaderna för den utslitna arbetskraften liksom att utskottet underkände förslagen med hänvisning till att det inte var önskvärt att juridiskt reglera arbetsrelationerna.

Riddarhusets af Sillén menade att det var få ”tjenare, som för sin ålderdom hafva annan utsigt än fattighuset”. Problemet var inte att de saknade tillfälle att själva spara till ålderdomen, utan att de saknade ”omtanken för framtiden”, och det fanns ”icke eller något, som upmuntrar eller tvingar till denna omtanka”. En stor del av samhällets medlemmar var därför ”utan framtid”.<sup>51</sup> På grund av detta ville af Sillén instifta så kallade ränteförsäkringsanstalter, och premierna skulle betalas av husbönderna. Det kunde verka som en börda för dem, men det skulle vara bättre än ett lagstadgat bidrag till fattigvården. Dessutom menade af Sillén att bördan var som mest kännbar till en början men blev ”småningom lättare”.<sup>52</sup> Avsikten med af Silléns förslag var att befria fattigvården från bördan av den utslitna arbetskraften för att fattigvården skulle kunna återfå sin rätta form och vila på en kristlig och frivillig grund.

af Sillén grundade inte sitt förslag på någon föreställning om att husbonden var skyldig att dra försorg om sina arbetare. Att inte arbetarna själva skulle betala till ränteförsäkringsanstalterna berodde på att det skulle orsaka ett ”stort missnöje och ofta icke skulle kunna ske, utan att det blefve för tjenaren alltför kännbart”.<sup>53</sup> Det var bara husbönderna som kunde bära den kostnaden.

Enligt Andersson hade arbetsgivarna dittills brytt sig för lite om arbetarens framtid och i stället förlitat sig på den allmänna fattigvården. Om de förbands att bidra till sina arbetares iråkade behov skulle en mer omsorgsfull omtanke väckas för deras framtida välbefinnande. Mot den tanken kunde man förvänta sig invändningen, ”att den lön, arbetstagaren lemnar sin arbetare, fullt motsvarar den tjänst denne sednare gjort honom, och därför ytterligare förbindelse härutinnan ej ålåge honom”.<sup>54</sup> Den invändningen föll dock

---

51. R&A 1856/58 II:288 (af Sillén).

52. R&A 1856/58 II:289 (af Sillén) (kursiv borttagen).

53. R&A 1856/58 II:289 (af Sillén).

54. Bd 1856/58 III:199 (Andersson).

då man betänker den olika ställning, i hvilken husbonde och tjenare sig befinna – den ene befallande och den andre lydande, den ene redan uti betryggad ställning, hvilken den andre kanske icke blott saknar, utan oftast icke en gång tror sig i stånd att någonsin uppnå; den ene med full insigt om vigten och värdet att för framtiden något bespara, den andre ofta lefvande för dagen och betraktande med misstro enhvar, som förmanar honom att inskränka eller försaka dagens njutningar, för att ega något kvar, när behovets stund kommer – samt tillika att det, med få undantag beror på husbonden eller arbetsgifvaren sjelf i hvad mån det gjorda arbetet lemnar behållning utöfver den utfästa lönen.<sup>55</sup>

Relationen mellan husbonden och arbetaren var således såväl socialt som ekonomiskt ojämlig, och det var därför inte ”obilligt, att arbetstagaren åtminstone tillser, att af arbetets värde någon del besparas, för att vid framtida behof komma arbetaren tillgodo”.<sup>56</sup>

Husböndernas överordnade ställning var för Andersson ett argument för att de skulle ta ansvar för arbetarens framtida försörjning. Hans förslag innebar dock inte att husbönder eller arbetsgivare skulle påläggas någon extra avgift. Det blev istället lagstiftarens uppgift att ikläda sig ansvaret för att pengarna sattes undan för framtiden. För lagstadda tjänstehjon blev det husbondens ansvar att se till att sparmedlen blivit insatta. Han ville sålunda lagstadga arbetarnas sparande: vid skattskrivningen skulle de kunna visa att de ”under löpande året förökad sin behållning” hos en sparbank eller livränteanstalt.<sup>57</sup>

Utskottet behandlade dessa motioner tillsammans och uppmuntrade visserligen deras syfte, men fann att de ”innebure ett obilligt och betungande förmynderskap öfver en hel samhällsklass, som visserligen inom sig hyser mången lättsinnig och blott för dagen lefvande, men jemväl mången hvilken uti sparsamhet och ordentlighet kunde med exempel föregå medlemmar inom andra samhällsklasser”. Inte nog med detta, utskottet betvivlade också att ändamålet skulle vinnas genom dessa bestämmelser.<sup>58</sup>

Det gick knappast att avfärda ett förslag mer totalt. Särskilt vände de sig mot Anderssons förslag: Det var inte rättvist med tvingande bestämmelser om hur lönen skulle disponeras. Inte heller trodde utskottet att alla husbönder skulle kunna stå för detta sparande, utan följderna skulle bli att ”tjänstehjonslönerna otvifvelaktigt snart [...] deraf erfara en menlig inver-

55. Bd 1856/58 III:199 f. (Andersson).

56. Bd 1856/58 III:200 (Andersson).

57. Bd 1856/58 III:200 f. (Andersson). Han föreslog en hälften så hög obligatorisk insättning för kvinnor som för män.

58. AB&EU 1856/58 bet. nr 68, s. 16.

kan, kännbar för många, som derigenom kunde beröfvas möjligheten att tillfredsställa dagens verkliga behof”.<sup>59</sup> Dessutom skulle efterlevnaden vara svår att kontrollera.

Utskottet ansåg att af Silléns och Anderssons motioner skulle påverka vad de i det närmaste verkar ha betraktat som ett marknadspris på arbetskraft. Liksom utskottet som behandlade Ribbings och Wallmans motioner menade de att bestämmelserna i förlängningen skulle missgynna arbetarna. Motionerna avstyrktes och utskottets betänkande bifölls av alla ständer utan någon vidare debatt.<sup>60</sup>

Anderssons och af Silléns motioner var de sista av dem som försökte finna på nya juridiska konstruktioner för att lösa fattigvårdsproblem innan 1871 års fattigvårdsförordning utfärdades. Båda höll sig inom ramen för uppfattningen att arbetsrelationen var en ekonomisk transaktion. Det var inte fråga om några förpliktelser efter avtalstidens slut, utan endast en reglering som skulle se till att en del av lönen fanns kvar att leva på när krafterna sinat, så att inte försörjningskostnaden hamnade på fattigvården. För utskottet var även detta en otillbörlig inblandning i det fria avtalet och ett förmynderskap över hur avtalets parter disponerade sina medel, och tanken avfärdades resolut. Utan vidare debatt gick samtliga ständer på samma linje. Det dominerande synsättet rymde inte några i förväg existerande rättigheter eller förpliktelser mellan aktörerna i det ekonomiska utbytet, och det var inte heller något att lagstifta om.

En fråga kvarstod dock. Räckte lönen för att täcka kostnaderna för försörjningen även efter det att arbetsförmågan mattats av? Motionärerna svarade i princip ja. Det var förutsättningen för deras förslag, även om Anderssons påpekande om maktskillnaderna lade en extra aspekt på frågan. Utskottet svarade likaledes i princip ja, även om de inte avhöll sig från resonemang om att inte alla husbönder skulle kunna klara att betala in sparpengarna och att arbetarnas löner skulle kunna pressas ner så att de inte täckte ”dagens verkliga behof”. Konsekvensen av argumentet vore att arbetslönen inte räckte till försörjning mot livets slut, men det var knappast utskottets eller riksdagens ståndpunkt. I stället styrdes blicken mot den tjänande klassens ”sparsamhet och ordentligt”, vilket implicerar att man delat motionärernas underförstådda antagande. Det fick också konsekvenser för den fattigvårdsfråga motionärerna försökte

---

59. AB&EU 1856/58 bet. nr 68, s. 17.

60. R&A 1856/58 V:118–120, Pr 1856/58 III:399–407, Bg 1856/58 II:733, Bd 1856/58 IV:510–512.

lösa. När arbetsrelationen var en rent ekonomisk relation, och om man utgick från att lönen räckte för att täcka arbetets samlade overheadkostnader, blev risken för fattigdom avhängig hur de arbetande hanterade sin lön. Några i sig fattigdomsalstrande hushållningssätt var det inte längre tal om. Blicken riktades i stället mot de arbetandes karaktär, mot deras sparsamhet och ordentlighet. Dessa i stilla tystnad etablerade självklarheter skulle komma att göra sig gällande i de debatter som resulterade i 1871 års fattigvårdsförordning.

## Fattigvårdssamhällets storlek

Den stora frågan rörande fattigvård från 1850-talet till slutet av 1860-talet gällde fattigvårdssamhällets storlek: man ville fördela kostnaderna för fattigvård på mindre enheter, rotar, i stället för att de skulle bäras av församlingen som helhet. Roteindelning hade praktiserats länge, men det var först vid 1800-talets mitt som det började diskuteras i riksdagen som ett medel för att hantera kostnader. Debatten liknade till det yttre de tidigare debatterna om husbondeansvar, men argumenten vilade på andra föreställningar.

Idén att husbonden kunde behandla sin arbetskraft på ett sätt som alstrade fattigdom och att detta gick att åtgärda inom ramen för en fattigvårdsstadga hade en viss fortsatt livskraft, men roteindelningen betraktades som ett sätt att hantera arbetets kostnader snarare än att stävja denna form av arbete. Eftersom flera riksdagsmän ansåg att det var husbonden som skapade fattigvårdsfall genom sin behandling av arbetskraften hoppades man att en omfördelning skulle skapa incitament för husbonden att behandla sin arbetskraft bättre så att fattigvårdskostnaderna hölls nere.

Enligt paragraf 1 i 1847 års fattigvårdsförordning utgjordes ett fattigvårdssamhälle av en socken eller stad, med tillägget att flera socknar inom samma pastorat fick gå samman om gemensam fattigvård.<sup>61</sup> I 1853 års fattigvårdsförordning bibehölls denna definition.<sup>62</sup> Därtill infogades en bestämmelse rörande roteindelning: för att fortsätta med roteindelning räckte det med ett majoritetsbeslut vid sockenstämman, men att införa det fordrade full enighet.<sup>63</sup>

---

61. SFS 1847:23 § 1.

62. SFS 1853:39 § 1.

63. SFS 1853:39 § 2 mom. 1.

### *Att försöka minska hjärtlöshet och vårdslöshet*

Vid 1853/1854 års riksdag väcktes två motioner som rörde roteindelning: i prästeståndet av Jonas Bernhard Runsten och i bondeståndet av Petter Gabrielsson.<sup>64</sup> Båda syftade till att underlätta roteindelningen, men ingendera förde något utförligt resonemang om varför. Det gjorde inte heller utskottet, som instämde med Gabrielsson. De nöjde sig med att konstatera att ett mindre fattigvårdssamhälle gjorde att ”fattigdomen säkrare är känd, bättre kan motarbetas och de behöfvande lämpligare, villigare samt med mindre kostnad, än eljest försörjas eller med arbete förses”.<sup>65</sup> Införandet av roteindelning skulle underlättas genom att man slopade kravet på enighet vid beslut.<sup>66</sup>

Förslaget väckte dock en hel del debatt. Det bärande argumentet för dem som förespråkade roteindelning var att det gjorde det möjligt att lägga kostnaderna för utjänt arbetskraft på dem som hade använt arbetet så att det låg i deras intresse att ta bättre hand om denna arbetskraft. Ett problem var att om de fattiga var ojämnt fördelade inom socknen kunde bördan av försörjningen bli ojämnt fördelad och tynga de fattiga delarna mest.

På Riddarhuset ansåg Anders Otto Adelborg att roteindelning på landsbygden skulle medföra att kostnaden för de fattigas försörjning i högre grad belastade dem som orsakade fattigdom. Enligt Adelborg var det tydligt att de fattigas fördelning inte berodde på ”allmänna förhållanden inom kommunen” utan på ”enskildtes hjärtlöshet eller ekonomiska vårdslöshet”.<sup>67</sup>

I Adelborgs hemsocken var det två egendomar som låg bakom nära nog samtliga fattigvårdsfall, och dessa egendomar hade under de senaste tjugo åren bytt ägare flera gånger och ”icke haft någon stadigvarande husbonde, som lagt sig vinning om att draga försorg om sina underhåvande”.<sup>68</sup> Underhållet av de fattiga hade drabbat alla de andra delarna av församlingen. Det hade flera gånger varit på tal att avskilja dessa egendomar, men det omöjliggjordes av den nuvarande förordningen.

Om de husbönder som skapade fattigvårdsfall själva på ett kännbart sätt fick bära kostnaderna för detta skulle egenintresset driva dem att ta bättre hand om sitt folk. Sett från andra hållet var det även fel att en dålig

64. Pr 1853/54 I: 142 (Runsten), Bd 1853/54 I: 558 f., 561 (Gabrielsson).

65. Lag- och AB&EU 1853/54 bet. nr 20, s. 3.

66. Lag- och AB&EU 1853/54 bet. nr 20, s. 3.

67. R&A 1853/54 XI: 171 (Adelborg).

68. R&A 1853/54 XI: 172 (Adelborg).

husbonde skulle få lämpa över bördan på församlingen så att de som tog väl hand om sina underhavande fick betala för andras vårdslöshet.

Adelborg motsatte sig alltså inte principiellt lösare former av arbete, utan riktade sig mot dem som rekryterade för mycket lös arbetskraft och inte sörjde för deras underhåll, det vill säga de som inte betedde sig som goda husbönder. För honom var roteindelningen ett sätt att fördela uppkomna kostnader på ett rättvist sätt.

Även Gustaf Mauritz Posse menade att man behövde beakta källorna till fattigdomen om man ville ordna fattigvården på ett bra sätt på landet:

I ena fallet är det egendomsherrarne, som böra juridiskt åläggas att draga försorg om sina fattige, och i andra fallet församlingarne, som böra solidariskt ansvara för de fattigas vård, hvilka icke tillhöra någon viss person. Om nu det gamla stadgandet stode qvar, att det skulle fordras samtliga röstegandes bifall för införandet af en rote-indelning, så är det ju tydligt, att den som har många statorpare äfven skulle genom att säga nej kunna undandraga sig tvånget att underhålla dem, sedan de blifvit fattige.<sup>69</sup>

Än starkare än Adelborg förespråkade Posse att stora egendomar skulle försörja sina egna fattiga, men de hade olika grund för denna uppfattning. Adelborg betonade att det skulle fungera som ett incitament för egendomsägarna, medan Posse betonade deras principiella skyldighet att försörja dem vars arbete man använt när deras krafter tröt.

Adelborg och Posse hade emellertid varken sitt eget stånd eller riksdagen med sig, och förslaget om underlättad roteindelning föll vid 1853/1854 års riksdag. Bondeståndet var ensamt om att bifalla utskottets förslag.<sup>70</sup> I prästeståndet framhölls flyttningshindren, de förväntade tvisterna och problemet med en rättvis fördelning av fattigvårdsbördan.<sup>71</sup> I borgarståndet fördes en kortare diskussion, där alla talade mot utskottets förslag, och i stort sett alla yrkade avslag. Flera av ledamöterna framhöll svårigheterna med att fördela bördan rättvist.<sup>72</sup>

---

69. R&A 1853/54 XI: 175 f. (Posse).

70. Bd 1853/54 VII: 20.

71. Pr 1853/54 VII: 433 (Sandberg), Instämmande av biskop Heurlin, domprosten Ahlstrand, doktor Björkman och kontraktsprosten Forssell.

72. Bg 1853/54 V: 504 (Indebetou), 507 (Henschen), 507 f. (Boman), 508 (Wetterberg).



### *Att uppmuntra till omtanke eller hindra arbete*

Till riksdagen 1856/1858 hade två ledamöter i bondeståndet inlämnat motioner rörande roteindelning. Båda föreslog att man skulle ta bort kravet på enhällighet vid beslut om införande av roteindelning.<sup>73</sup> Utskottet gick i viss mån motionärerna till mötes och föreslog att två tredjedels majoritet skulle vara tillräckligt, men detta förslag avslogs av samtliga ständer och bondeståndet antog i stället ett reservationsvis framfört förslag om att även kräva majoritet i varje rote.<sup>74</sup>

Inte heller vid denna riksdag var det någon som framförde tanken att roteindelningen skulle kunna stävja lönearbetet. Utskottet tillstyrkte med hänvisning till att senare års erfarenhet bekräftat vad man tidigare sagt om att sådan indelning medför ”en ömmare vård om den fattige” och ”ansträngningar att förekomma personers förfallande till uselhet”, vilket också gav ”minskad underhållsörda för samhället”.<sup>75</sup> Argumenten hade hörts vid tidigare riksdagar, de återropades i motionerna, och de framfördes åter i ständerna. I ständerna hördes även den sedan tidigare välbekanta invändningen att de fattiga kunde vara koncentrerade till vissa områden och att roteindelning därför riskerade leda till att kostnaden kom att tynga de fattiga själva. Härtill kom att kritikerna förväntade sig en ökad mängd tvister om socknarna delades in i mindre kretsar. Utskottsförslaget och roteindelningens tillskyndare befann sig i försvarsställning och fick ägna en del av sin energi åt att tillbakavisa kritiken. Det blev ganska sparsamt med direkta och mer utförliga pläderingar för fattigvårdsdistriktens indelning i mindre kretsar. Och framför allt, tanken på lönearbetet som ett fattigvårdsproblem i sig var på väg att blekna bort.

Roteindelningens förespråkare såg den alltjämt som ett sätt att minska kostnaderna för fattigvården, men det var i stort sett bara Petter Jönsson i bondeståndet som framhöll tankegången att den skapade incitament för husbonden att behandla arbetskraften bättre. Blicken var riktad mot de stora jordägarna.

Vid större jordegendomar med talrik arbetspersonal är det under nuvarande förhållanden ganska vanligt, att dennas arbetskraft öfver höfvan tages i anspråk af eigendomsherren, hvilken vet, att när arbetaren icke längre förmår arbeta, har för-

73. Bd 1856/58 II: 333 f. (A. Nilsson), III:375 f. (B. Nilsson).

74. AB&EU 1856/58 bet. nr 88 s. 3 f., R&A 1856/58 V: 604, Pr 1856/58 IV: 108, Bg 1856/58 III: 522, Bd 1856/58 V: 305.

75. AB&EU 1856/58 bet. nr 88 s. 3.

samlingen åliggande att om en sådan taga vård. Egendomsherren utsuger arbetaren, tillgodogör sig all hans arbetskraft och kastar honom sedan på församlingen, som måste föda honom; men är församlingen, i fattigvårdshänseende, delad i mindre kretsar eller rotar, så ligger det i egendomsherrens eget intresse att icke alltför strängt utpina arbetaren, ty roten får då så mycket förr draga försorg för honom, och egendomsherren torde vara destomindre angelägen härom, som han tilläfvventyras eger största andel i roten.<sup>76</sup>

Ola Månsson invände att det redan enligt gällande fattigvårdsförordning fanns ett korrektiv ”emot anställande af ett öfverdrifvet antal arbetare, som kunde komma att betunga den gemensamma fattigvården” och syftade på bestämmelserna i § 10 mom. 2 om extra avgift för dem som drev anläggningar med stor mängd arbetsfolk.<sup>77</sup> Pehr Erik Andersson trodde inte att roteindelning skulle lösa det problem Jönsson pekat på. Enligt vad Jönsson hävdade, sade Andersson, medförde roteindelning att ”innehafvarne af de större jordegendomarne, eller de s. k. Possessionaterne, icke skulle blifva så hastige att utsuga sina arbetare och sedermera kasta dem på den gemensamma fattigvården; men jag är förvissad, att hvilken förändring i fattigvårds-lagstiftningen, vi än besluta, Herrar Possessionater likväl icke låta sig deraf öfverrumplas”.<sup>78</sup> Jönsson gick i svaromål och åberopade i stället § 5 mom. 1, som sade att husbonden ansvarade för försörjningen av arbetare och deras familj så länge arbetsavtalet varade.

Jag frågar nu: Är det något att tacka för, att husbonden försörjer sina arbetare, så länge de äro hos honom anställda och han af deras arbete drager nytta? Jag tror det icke. Men jag sade icke, att rote-indelningen utgjorde något band på egendomssegaren, att anställa så många arbetare, han behagade, utan att rote-indelningen, bland annat, skulle motverka att icke egendomssegaren alltför strängt anlitate deras arbetskraft, som derigenom hastigare skulle uttömmas och således tidigare framkalla behovet af fattig-understöd.<sup>79</sup>

Jönssons paragrafbyte understryker att det var behandlingen av arbetsfolket han ville komma åt, inte mängden. Fick egendoms herrarna känna kostnaden av sitt handlande skulle egenintresset förmå dåliga husbönder att bli bättre. Lönearbetet i sig var emellertid aldrig ifrågasatt. Inte ens den som ville komma till rätta med de stora egendoms herrarnas utsugning ville

---

76. Bd 1856/58 V: 295 (P. Jönsson).

77. Bd 1856/58 V: 301 (Månsson).

78. Bd 1856/58 V: 302 (Andersson).

79. Bd 1856/58 V: 304 (P. Jönsson).

hindra dem från att anställa så många de fann för gott. Det handlade blott om att hantera kostnader förenade med en försörjningsform som blivit normal.

Frågan om det var en bra idé att göra fattigvårdskostnaderna individuellt kännbara där de uppstod var ännu öppen för debatt. Roteindelningens förespråkare ansåg det, även om Jönsson var ganska ensam om att fokusera på att göra kostnaden till en post i husbondens kalkyl.

Debatten hos adeln, där det huvudsakliga meningsutbytet stod mellan Adam Christian Raab och Erik Sparre, är illustrativ. Raab menade att större fattigvårdssamhällen vore att föredra med hänsyn till rörligheten. Han knöt an till ett yttrande av Sparre, att fattigvården inte var så ordnad att den motverkade pauperismens tillväxt. Detta var en beklaglig sanning, ”men om man häruti vill göra någon förändring, så anser jag det enda rationella vara, att taga större samhällen än socknar, och icke som Utsk. gå i motsatt riktning och taga mindre samhällen”.<sup>80</sup>

Orsaken är den, att ju mindre samhället är, desto mera bindes arbetaren som är fattighjon fast vid torfvan, desto mindre tillfälle har han till arbetsförtjänst, desto mera blir han en slaf under den person på hvars ägor han befinner sig. Det är visserligen alltid, enl. lagen, möjligt att från sina ägor förjaga en vanartig person, men under sådana förhållanden låter det sig icke göra i verkligheten; ty en sådan person får icke plats på något annat ställe, och man måste således de facto behålla honom. Det är detta tvångsband som på ett eller annat sätt måste lösas.<sup>81</sup>

Raab såg roteindelningen som ett hinder för rörlighet som försvårade för de fattiga att finna arbetsförtjänst och därmed bidrog till att alstra fattigdom eller åtminstone hålla kvar personer i fattigdom. Kanske var det det han hade i åtanke när han i ett senare anförande sade att rotarnas inbördes strider alstrade fattiga.<sup>82</sup> Raab anförde erfarenheter från Ryssviks socken, där ”man håller jagt efter de fattiga, för att om möjligt stänga in hvarje rotes fattiga inom sin trånga krets”, vilket fått till följd ”att der nu finnes en oerhörd mängd med fattiga”.<sup>83</sup>

Erik Sparre invände mot detta synsätt:

---

80. R&A 1856/58 V: 591 (Raab).

81. R&A 1856/58 V: 591 (Raab).

82. R&A 1856/58 V: 600 (Raab).

83. R&A 1856/58 V: 591 (Raab).

Man har talat vidt och bredt om olämpligheten af att arbetaren blefve bunden vid torfvan. Detta uttryck kunde vara sannt för några år sedan, men för det närv:de är arbetaren så eftersökt att jag icke tror det någon skall drifva honom från sig af fruktan att han i en framtid kan komma att ligga fattigvården till last.<sup>84</sup>

Möjligen antyde Sparre att möjligheten till att få arbete avgjordes av efterfrågan. Samtidigt påpekade han att det redan under gällande författning fanns en ”motspänstighet att insläppa personer i kommunen”, varför de omständigheter Raab anført inte var något hinder för att anta utskottets förslag.<sup>85</sup> Raab kontrade med att den motsträvigheten skulle bli ett än värre ont om den fick göra sig gällande mellan rotar inom socknen, och han påtalade de fattiga arbetarnas utsatta belägenhet:

Det är visserligen sannt att arbetaren är eftersökt och att ingen gerna skjuter honom från sig, men man undviker att gifva honom jord och bostad; ty fattigvårds-tungan faller på det ställe der den fattige är bosatt. Äfven under nuv:de förhållanden då arbetaren är eftersökt, så är det icke lätt för den som har många barn, och som är nära att falla fattigvården till last, att finna bostad.<sup>86</sup>

Raab räknade med att ju mindre kretsarna blev, desto större blev benägenheten att försöka utestänga fattiga. Detta antagande blottade en annan av skillnaderna mellan Raab och Sparre, nämligen deras uppfattning om huruvida det var en fördel eller nackdel om ett fattigvårdssamhälle var så litet att kostnaden för att försörja en fattig blev kännbar för var och en av invånarna.

I Raabs ögon var de små fattigvårdsdistrikten kostnadsalstrande. När envar kände av kostnaden av en ny fattig stegrades motviljan att släppa in fattigvårdsrisken, vilket hindrade de utsatta från att flytta dit där de kunde få arbetsförtjänst. Sparre såg saken från en annan sida.

Det är naturligt, att ju större ett distrikt är, desto mindre omvårdnad kan gifvas åt de fattiga, och desto mindre intresse hafva distriktets medlemmar att söka förekomma tillökning i fattigvården. Om deremot fattigvårdsdistriktet icke är så stort, så kunna de särskilda medborgarne inom roten med upmärksamhet följa de fattiga individernas förhållanden. Om man har anledn. misstänka att en person skall genom brist på arbetsförtjänst, vanart eller lättja falla fattigvården till last, så kunna de skaffa honom utväg till försörjning, eller söka förekomma följderna af hans vanart eller lättja. Detta låter sig göra inom en liten krets, der den som har sig fattig-

---

84. R&A 1856/58 V: 598 f. (Sparre).

85. R&A 1856/58 V: 599 (Sparre).

86. R&A 1856/58 V: 600 (Raab).

tillsynen updragen kan hafva reda på alla de särskilda individerna. Om deremot distriktet är mycket stort, så tänker hvar och en, att den börda som fattigvården medför, med honom delas af alla de öfriga medlemmarne inom kommunen, och därför vinlägger han sig mindre om värden af de fattiga eller om att förekomma tillökning i deras antal.<sup>87</sup>

Kostnadsbesparingen i de små distrikten låg i drivkraften att hålla uppsikt över de fattiga.

Argumenten var i sig inte nya. Det var något annat som skett, som gav en förskjutning i fattigvårdsdebatten. Lönearbetet hade fått en ställning som given normalitet. Tanken att direkt motverka dess utbredning hade bleknat bort. Kostnader förenade med lönearbetet var något som kunde behöva hanteras, men när föreställningen att lönearbete kunde var något i sig fattigdomsalstrande obemärkt tystnade, blev det allt ovanligare att argumentera för åtgärder riktade mot husbönderna och deras handlande. Fattigvårdslagstiftningen upphörde att vara ett medel för att motverka fattigdomsskapande arbetsformer. I den meningen kunde man kanske säga att lönearbetet var på väg att lämna fattigvårdsdebatten. Blicken på de fattiga låg dock kvar och egenintressets välgörande verkningar fick en annorlunda spelplan att verka på. Det var genom uppsikten och tillsynen av de fattiga som kostnaden skulle hanteras. Och genom bedömningen av behovet.

Under dessa förskjutningar låg en omvandling av den dominerande föreställningen om lönearbetet. Lönearbetet som given normalitet gav andra premisser för fattigvårdsdebatten. Det var en förändring som ingen direkt talade om. Den gjorde sig bara märkbar genom sina effekter.

### *Den personliga relationen*

Under 1850-talet hade debatten om roteindelningen gällt huruvida den kunde vara ett medel för att påverka relationen mellan dem som arbetade och dem som använde arbete, och om effekten i så fall blev positiv eller negativ. Mot slutet av 1860-talet gällde debatten – vilken kom att leda till att en ny fattigvårdsförordning utfärdades 1871 – relationen mellan de fattiga och det omkringliggande samhället, mellan tagare och givare av understöd.

Frågan fortsatte att handla om kostnadshantering, men på ett nytt sätt. Roteindelningen sågs som ett medel inte främst för att förbättra husböndernas behandling av arbetarna utan för att kontrollera de fattiga. En out-

---

87. R&A 1856/58 V: 590 (Sparre).

talad premiss var möjligheten att försörja sig på lönearbete, att alla som kan arbeta också kan försörja sig själva. Mindre rotar skulle möjliggöra bättre kontroll av och uppsikt över de fattiga. I roteindelningsfrågan fanns upptakten till en debatt om huruvida fattigvården skulle bygga på frivillig eller obligatorisk grund, vem som skulle få fattigvård och i vilken mån fattigvårdskostnaderna kunde förebyggas.

Fyra motioner om att underlätta roteindelning väcktes i andra kammaren 1868. De var relativt korta, utan utförlig argumentation. Johan Olsson betonade att arbetsgivaren skulle förmås att ge bättre löner om han kände kostnaden av att ge otillräcklig lön, medan A.W. Wigardt framhöll värdet av att kunna övervaka och bistå dem som riskerade falla fattigvården till last samt, liksom Per Nilsson, av att roteindelning verkade återhållande på dem som lät medellösa personer flytta in på ägor.<sup>88</sup> Utskottet behandlade motionerna tillsammans och avstyrkte, utan att nämna motiveringen, Olsson i ordalag som lät negativa till roteindelning, medan de övriga avstyrktes med hänvisning till att deras förslag på hur roteindelningen skulle gå till inte var tillräckligt väl utformade. I det senare fallet uttalade utskottet däremot sitt godkännande av motiveringen och tillade att det var av behovet påkallat att underlätta indelning i mindre kretsar.<sup>89</sup> Betänkandet föranledde en kortare debatt, som uteslutande handlade om det positiva avstyrkandet, där några talare menade att roteindelning skulle underlätta kontrollen av de understödstagandes behov. Motståndarna pekade på de tvister som kunde uppkomma och på risken för att en fattig del av en kommun kunde isoleras om två tredjedelar av den rika delen fattade beslut om roteindelning.<sup>90</sup>

Den personliga relationen mellan givare och tagare blev huvudargumentet i de motioner som kom att bli en del av den motionsflod som väckte fattigvårdsfrågan till liv på allvar igen år 1869. Av de tolv motioner i fattigvårdsfrågan som inkom till 1869 års riksdag hade sju roteindelning som tema. Denna gång tillstyrkte utskottet motionärernas förslag om att underlätta roteindelning, vilket bifölls av både första och andra kammaren och därmed kom att ingå i rikets ständers förslag till ny fattigvårdsförordning.

Lars Persson i andra kammaren hävdade i en motion att det fanns en ”ovedersäglig” fördel med roteindelning ”både ur kommunens och understödstagarens synpunkt. I ett mindre fattigvårdssamhälle kan man nemligen med större noggrannhet öfvervaka fattigvårdsangelägenheterna, före-

---

88. 1868 AK motion nr 34 (Nilsson), nr 98 (Bengtsson), nr 167 (Wigardt), nr 244 (Olsson).

89. 1868 AKTU bet. nr 27.

90. 1868 AK II: 491–497.

komma att personer falla fattigvården till last, i det man i tid bispringer dem med arbete, jemte den lårthet att tillse, det understödet svarar mot verkliga behovet”.<sup>91</sup> Axel Wilhelm Wigardt använde snarlika formuleringar. Han menade att fördelarna med roteindelning var ”att man lättare kan öfvervaka och i tid, genom att lemna arbetsförtjenst, bispringa sådana medellösa personer, som man befarar skola komma att inom kort falla samhället till last”.<sup>92</sup> Såväl Persson som Wigardt påpekade att det var viktigt att de fattiga gick att övervaka för att kontrollera att understödet motsvarade behovet. Mindre fattigvårdssamhällen gjorde det möjligt att avgöra om en understödstagare kunde arbeta och då eventuellt erbjuda arbete i stället för understöd.

Somliga hävdade att det var brister i själva fattigvårdslagstiftningen som orsakade en ökande fattigvårdsbörda och, såsom Per Nilsson uttryckte det, gjorde ”bördan tyngre än den verkliga kunde och borde vara”.<sup>93</sup> Enligt Nilsson låg det största felet i att lagen försvårade roteindelningen och därmed kontrollen över de fattiga. I stora kommuner fick detta allvarliga konsekvenser: ”der den personliga bekantskapen med understödstagarne nästan är omöjlig, der blir ock alldeles omöjligt för en fattigvårdstyrelse att hafva nödigt inseende öfver det hela, följden blir att utdelandet af fattigunderstöd naturligtvis sker ojemnt och kan icke blifva rättvist, der den utdelande icke har personlig bekantskap med de behöfvande”.<sup>94</sup> Den personliga relationen mellan givare och tagare var enligt Nilsson grunden för en fungerande fattigvård.

Även Adolf von Proschwitz förespråkade roteindelning med motiveringen att fattigvårdsbördan skulle lätta om

det yttre förhållande, som nu eger rum mellan gifvaren och emottagaren af understöd, kunde göras till, hvad det ursprungligen varit och från kristlig synpunkt alltid måste vara, ett inre, personligt; då vidare erfarenheten ofta ådagalägger, att den fattige, som ej sällan genom slöseri eller lättja blifvit bringad till armod, äfven inom vida kortare tid än beräknadt är förslösar det understöd han erhållit.<sup>95</sup>

Enligt von Proschwitz kunde fattigdom vara självförvållad och fattiga kunde slösa bort sitt understöd, och implicit antydde han att det fanns fattiga som hade sig själva att skylla och inte borde kunna förvänta sig hjälp från andra.

91. 1869 AK motion nr 230, s. 28 (Persson).

92. 1869 AK motion nr 162, s. 25 (Wigardt).

93. 1869 AK motion nr 195, s. 4 (Nilsson).

94. 1869 AK motion nr 195, s. 5 (Nilsson).

95. 1869 AK motion nr 263, s. 6 (von Proschwitz).

Även Johan Axel Åstrand kritiserade den gällande fattigvårdsförordningen för att den gjorde fattigvården obligatorisk för socknen. Fattigvården skulle utgå från personliga relationer och bygga på kärlek och medkänsla snarare än lagar och regler, och obligatoriet hade förvandlat fattigvården från ett ”kärleksverk” till en ”tryckande börda”.<sup>96</sup> Han fann att lagstiftningen ”uppställer oöfvinnerliga hinder” för att ordna fattigvården på rätt sätt. Det största felet låg i att en socken var ett för stort fattigvårdssamhälle för att ”hos dess bättre lottade medlemmar framkalla den omvårdnad och omtanke, som hos dem måste förefinnas för de mindre bemedlades, i främsta rummet arbetarnes, framtid”.<sup>97</sup>

Gemensamt för motionerna som talade för roteindelning var att de betraktade den personliga relationen mellan givare och tagare som grundläggande för att identifiera behovet av understöd och anpassa hur mycket som skulle ges. I dessa argument låg underförstått att somliga fick fattigvård oförtjänt. Vilka dessa personer var gjordes inte tydligt, men detta blev ett huvudtema i den debatt som ledde fram till antagandet av 1871 års fattigvårdsförordning. Roteindelningsfrågans förskjutning från att handla om relationen mellan husbonde och arbetare till att handla om givare och tagare var en del av ett större problemkomplex som rörde skyldigheter och plikter, vem som kunde försörja sig själv och vem som var i verkligt behov av samhällets hjälp.

När andra kammarens tillfälliga utskott lämnade sitt utlåtande fanns redan ett förslag till revision av fattigvårdsförordningen från första kammaren, till vilket utskottet i huvudsak anslöt sig. Man höll fast vid att socknar och städer skulle vara de huvudsakliga fattigvårdssamhällena, men roteindelning skulle kunna röstas igenom på två på varandra följande kommunalstämmor med två tredjedels majoritet.<sup>98</sup> Utskotten upprepade de argument som hade funnits i motionerna: ”De fattiges ställning och deras verkliga behof äro naturligtvis bättre kända för de närboende och inom en mindre krets än i en större.”<sup>99</sup> I mindre kretsar var det lättare att ”hålla noggrann kontroll och tillsyn”.<sup>100</sup>

Riksdagen lät sig övertygas om roteindelningens fördelar. I andra kammaren framförde flera talare invändningen att en underlättad rotein-

---

96. 1869 AK motion nr 267, s. 15 (Åstrand).

97. 1869 AK motion nr 267, s. 15 (Åstrand).

98. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 5; jfr med samma formulering i AKTU utl. nr 33, s. 8 f.

99. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 5.

100. 1869 AKTU utl. nr 33, s. 8.



delning skulle leda till tvister och orättvisor.<sup>101</sup> Förespråkarna lyfte fram samma argument som hade funnits i motionerna, inte minst motionärerna själva, som upprepade vad de anfört i sina motioner.<sup>102</sup> Debatten i första kammaren skilde sig inte från detta mönster, och den utmynnade i att utskottets förslag bifölls med 30 röster mot 20.<sup>103</sup> Beslutet i andra kammaren blev lite tilltrasslat, men det väsentliga var att man med 100 röster mot 48 biföll utskottets förslag, samt gjorde en justering för att få likalydande beslut som i första kammaren.<sup>104</sup> Genom den manövern säkerställdes ett riksdagsbeslut som ville underlätta roteindelning i en ny fattigvårdsförordning.

De fattiga som man talade om i roteindelningsdebatten 1869 var inte huvudsakligen statorpare eller den lösa arbetskraften utanför husbondens bröd. Problemen ansågs inte ligga i relationen mellan husbonden och arbetarna utan i fattigvårdsförordningen. De som förespråkade roteindelning 1869 talade inte om att förhindra att folk blev fattiga, utan om att förhindra att understöd utdelades i onödan. Det var en isärglidning som blev avgörande för fattigvårdsdebatten under hela resten av 1800-talet: åtskillnaden mellan de verkligt fattiga och de som orättfärdigt fick understöd. Frågan om uppdelningen av fattigvårdssamhället samspelade med frågan om hur man skulle dela upp de fattiga.

## Tystnaden som talade om lönearbetets självklarhet

1800-talets fattigvårdsdebatt fortlöpte under en accelererande ekonomisk och social strukturomvandling. Det huvudsakliga problemet var vad man skulle göra när människor var hänvisade till att försörja sig på lönearbete och detta arbete inte räckte att försörja sig på. Runt seklets mitt inleddes emellertid en förskjutning av problemformuleringar och lösningar, då lönearbete började etableras som en normalitet och betraktas som ett fullgott försörjningsmedel. Förskjutningen gick tämligen obemärkt förbi i talarstolarna men blev avgörande för fattigvårdsproblemets nya skepnad.

Arbetskraften anställdes av husbönder i en roll som även hade haft en social dimension. Positionen innebar förpliktelser och makt. Förpliktel-

---

101. 1869 AK III: 581 (Olsson), 582 (Liljenmark), 584 (Hansson), 586 (Andersson), 587 (Rosenberg), 599 f. (Andersson).

102. 1869 AK III: 590 (Åstrand), 591 (von Proschwitz), 602 (Pehrsson [sic]).

103. 1869 FK II: 133–145.

104. 1869 AK III: 603 f.

serna var ett av inslagen i systemet för att hantera arbetets kostnader. Lönearbetet var i detta sammanhang i sig ett problem med konsekvenser för fattigvården. Dess etablering som ett normalt inslag i samhället ändrade betingelserna. När den sociala dimensionen skalades bort och husbonden i allt högre grad sågs som en marknadsaktör försköts problemet till att handla om att enskilda aktörer kunde behandla arbetskraften illa. Lösningen blev att skapa incitament för att behandla arbetskraften väl.

Förskjutningen kan skönjas redan i fattigvårdsförordningarna, som hanterade lönearbetet genom att reglera det som en ekonomisk transaktion snarare än en social relation. Den syntes också i bemötandet av de olika förslag som ingrep mot vad som ansågs vara risker med arbete utanför husbondens bröd. De som ville hantera lönearbetets kostnader inom ramen för fattigvårdsförordningen fick till svar att man inte kunde ingripa i egendomsägarens rätt att använda sin egendom på det sätt han fann lämpligast och att man inte kunde ingripa i avtal som båda parter gått med på. Äganderätt och avtalsfrihet var helgad mark, som lagstiftaren inte fick träda för när. Inte heller kunde man binda någon vid förpliktelser som gick utöver avtalet. Husbondens ansvar upphörde när avtalstiden löpte ut. I den mån fattigvårdsbehov uppkom på grund av hur arbetskraften behandlades var det enda botemedlet att låta husbonden känna kostnaderna av sitt handlings sätt. Egenintresset och kostnadskalkylen var allt en marknadsaktör behövde för att styra allt till det allmänna bästa.

Förskjutningen i ekonomiska föreställningar skedde inte i stora principiella utläggningar, utan i form av argument som anfördes med en allt större tyngd av självklarhet, vilka passerade riksdagen i en allt mer obemärkt tystnad. Tystnaden signalerade att lönearbetet började etableras som en normalitet.

Ytterligare en väsentlig förskjutning gällde om lönearbetet gav en inkomst som kunde bära arbetets kostnader. Här rörde det sig om frågan huruvida lönearbetaren hade något att leva av när arbetskrafterna var slut. För att säkerställa detta väcktes förslag om obligatoriskt sparande. Förslagen föll, men såväl förespråkare som motståndare var implicit eniga om en sak. Lönen var tillräcklig för att ge fullgod försörjning livet ut. Med den premissen riktades uppmärksamheten i stället mot hur lönearbetarna hanterade sin lön. Denna förflyttning av blicken skulle bli betydelsefull, och den hade en parallell i debatten om roteindelning, där blicken flyttades från husbönderna till de fattiga.

De som talade för att dela upp fattigvårdssamhällen i mindre rotar hävdade att husböndernas behandling av de arbetande alstrade kostnader som drabbade såväl de fattiga som församlingen. Tidigare hade en roteindelning förts fram som en lösning på somliga husbönders bristande moral. De som nu förespråkade roteindelning hade förvisso inte många goda ord till övers för de stora egendomsägarna, men deras argument fokuserade på kostnader, eller mer bestämt, att föra in kostnaderna i egendomsägarens kalkyl. Lösningen var att göra det lönsamt att behandla arbetskraften bättre.

De motionärer som till slut vann både utskottets gillande och riksdagsmajoriteten hade en annorlunda inramning av frågan och betonade att det fanns ett fel i fattigvårdsförordningen: den förhindrade mindre fattigvårdssamhällen och bidrog därför till att fattigvårdsbördan ökade. I stora fattigvårdssamhällen gick det inte att rätt bedöma människors verkliga behov av understöd, vilket medförde att det fördelades orättvist. Problemet var inte att de fattiga hade blivit fler utan att ett lagstiftningsfel gjorde fattigvårdsbördan allt tyngre. Relationen mellan understödstagare och givare borde präglas av personlig närhet så att ingen fick understöd oförtjänt, och det var bara möjligt i mindre fattigvårdssamhällen, där man kunde hålla god uppsikt över de fattiga.

Det är tydligt att problemet med de kostnader som uppkom i och med framväxten av ett jordbruksproletariat var svårlöst. Lika tydligt är att premisserna för hur problemet formulerades genomgick en omvälvning. Debatten som föregick 1871 års fattigvårdsförordning kom med nya svar på gamla frågor och visade ett nytt förhållningssätt till arbetsmarknadens möjlighet att försörja människor.

## KAPITEL 7

# Mot en ny fattigvårdsförordning

Mot slutet av 1860-talet höjdes röster om att fattigvårdsförordningen var i stort behov av förändring. Fattigvården hade blivit för dyr, och det antogs delvis bero på brister i förordningen.

I förra kapitlet såg vi att lönearbetet började etableras som en normalitet under ett slags talande tystnad. I detta kapitel kommer vi att se hur lönearbetet blev en grundläggande utgångspunkt i framtagandet av en ny fattigvårdsförordning. I debatten inför antagandet av 1871 års förordning var lönearbete som fullgod försörjningskälla en premis som påverkade såväl problemställningar som hur man tänkte sig att problemen skulle och kunde lösas.

Mot slutet av 1860-talet hade landsomfattande missväxt gett upphov till en ekonomisk depression som också påverkade industrin. Många fabriker drog ner på verksamheten eller slog igen, och arbetslösheten steg.<sup>1</sup> 1869 väcktes tolv motioner om ändringar i fattigvårdsförordningen. Nästan alla pekade på de dåliga tiderna och den växande fattigvårdsbördan. Inte sällan utpekades själva fattigvårdsförordningen som rot till problemet.<sup>2</sup> Det främsta temat, förutom roteindelning, var att församlingarna hade skyldigheter gentemot de fattiga, medan de fattiga inte hade några motsvarande skyldigheter. En motionär påpekade att fattigvårdsstyrelsen i praktiken saknade husbondevälde över de fattiga och ansåg att de borde få reella maktbefogenheter i någon form.<sup>3</sup> Tre motionärer föreslog att

---

1. Nordström (1949), s. 34.

2. Se t.ex. 1869 FK motion nr 4 (Reuterswärd), AK motion nr 46 (Ahlgren).

3. 1869 AK motion nr 299, s. 13 (Ridderstad).

understödstagarna borde kunna bli återbetalningsskyldiga om de genom arv eller gåva blev kapabla att försörja sig själva.<sup>4</sup>

De två kamrarna tillsatte tillfälliga utskott som hade gemensamma sammanträden och lade fram två närmast likalydande förslag. De gick långt utöver att bara behandla de inkomna motionerna – de framlade egna, självständiga förslag på en ny fattigvårdslagstiftning som vilade på nya grundsatser.

I detta kapitel följer vi 1869 års debatt fram till antagandet av 1871 års fattigvårdsförordning. Tidigare forskning har tolkat 1871 års fattigvårdsförordning som strängare än den föregående.<sup>5</sup> Med varierande grad av emfas har förändringen betraktats som uttryck för liberal ideologi, och Birgit Petersson menar att förordningen var ”liberal i den meningen, att den till stor del överlåter försörjningsplikten åt individen själv”.<sup>6</sup> Man behöver dock vara varsam på vad som var nytt – eller möjligen liberalt – i detta. Det var inte att varje individ var skyldig att bidra till sitt eget uppehälle genom arbete. Den uppfattningen hade i olika skepnader gjort sig gällande sedan medeltiden.<sup>7</sup> Det nya låg i att lönearbetet förmodades ge alla med arbetsförmåga en möjlighet att försörja sig. Den premissen utgjorde något av ett outtalat centrum för debatten.

Riksdagsdebatten kretsade kring hur man kunde utforma en lagtext som identifierade de verkligt behövande, de icke arbetsföra – de som var arbetsföra skulle kunna försörja sig på lönearbete och inte behöva samhällets hjälp. Man diskuterade fattigdomens orsaker, arbetslönen som försörjningsmedel och vad denna lön skulle räcka till. Uppfattningen att arbetet utanför husbondens bröd var en källa till problem som man kunde komma till rätta med genom att reglera husbonderelationen i lagtext var nästintill osynlig i denna debatt. Man talade i stället om dem som arbetade: det var deras beteende som kunde skapa fattigdom och som skulle regleras.

---

4. 1869 AK motion nr 64 (Ericsson), nr 263 (von Proschwitz), nr 341 (Johansson).

5. Mattsson (1984), s. 161; Nilsson (1965), s. 163.

6. Oredsson (1971), s. 208–212; Olofsson (1996), s. 221; Petersson (1983), s. 68.

7. Se t.ex. Braconier (1945), s. 362; Blom (1992), s. 57, 63, 129 f., 237 f.

## Den okontrollerbara ekonomin och de kontrollerbara fattiga

Frågan om fattigdomens orsaker hade varit närvarande i snart sagt samtliga debatter i fattigvårdsfrågan under 1800-talet. Svaren riktade ofta blicken mot lönearbetsformen. Att sälja sin arbetskraft på en marknad betraktades som en otillräcklig källa till försörjning. Eller lite annorlunda uttryckt: marknaden förmådde inte ge en tryggad försörjning åt människor. Lönearbetets framväxt och utbredning behövde därför stävjas.

Inför antagandet av 1871 års fattigvårdsförordning kom denna uppfattning om fattigdomens orsaker att förändras. Det skedde en förskjutning från uppfattningen att fattigdomen härrörde från någon form av systemfel, företrädesvis uppkomsten av nya fattigdomsalstrande former av arbete, till uppfattningen att fattigdom berodde på individuella brister. Med det senare synsättet var det människors beteende som gjorde dem fattiga, inte deras beroende av marknaden för sin försörjning; marknaden skapade i sig ingen fattigdom. Denna förskjutning påverkade både hur problemen uppfattades och hur de åtgärdades.

Både första och andra kammaren hänsköt motionerna i fattigvårdsfrågan till tillfälliga utskott. Dessa hade ett visst mått av samarbete och lade fram i stort sett likalydande lagförslag, men författade de motiverande textpartierna var för sig. Andrakammarutskottets utlåtande var i vissa avseenden vidlyftigare än första kammarens, men i frågan om vad en fattigvårdsförordning kunde göra för att påverka fattigdomen hade man samma grundsyn som förstakammarutskottet. I dess utlåtande var den grundläggande premisen att det fanns vissa okontrollerbara faktorer som stod utanför lagstiftarens makt, faktorer som enligt utskottet låg till grund för fattigvårdsproblemen. En av dessa var en allmän ekonomisk nedgång: ”Kända förhållanden torde emellertid vara, att landet sedan några år tillbaka känner sig i en betryckt ställning.”<sup>8</sup> Av detta följde arbetslöshet, tiggeri, emigration och brott:

Då arbetsgifvarne inställa sina arbeten, saknar arbetaren sin utkomst, och de tusenden, som till följd häraf, dels fallit fattigvården till last, dels arbetslösa stryka landet omkring, dels i fördubbladt antal befolka fångelserna och dels i stora hopar emigrera och lemna fäderneslandet, äro sorgliga bevis på ställningen i landet.<sup>9</sup>

8. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 2.

9. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 2; jfr med AKTU utl. nr 33, s. 4.

Den ekonomiska nedgången gick inte att göra något åt eller påverka genom att ändra i fattigvårdsförordningen. Detta var dock inget skäl för att låta hela saken bero. Tvärtom fanns det annat som gick att påverka, och det väsentliga var att identifiera detta:

Ehuru Utskottet således icke vågar hoppas, att de öfverklagade olägenheterna af tilltagande fattigdom och stigande fattigskatt skola kunna undanrödjas genom förändrade stadganden rörande fattigvården, åligger det emellertid Utskottet att tillse, om ej i själva fattigvårds-lagstiftningen finnas bestämmelser, som medverka till fattigdomens tilltagande.<sup>10</sup>

Det som gick att påverka inom ramen för fattigvårdsförordningen var hur de fattiga själva svarade på ändrade betingelser. Med tanke på att ”arbetssamhet och sparsamhet, särdeles i de lägre klasserna, börjat allt mer vika för ett sysslolöst och kringstrykande lefnadssätt, så synes tiden vara inne att begrunda orsakerna dertill”.<sup>11</sup> Felet ansågs ligga ”i sjelfva den grund, på hvilken fattigvårdsförordningen är byggd”, det vill säga att fattigvården var obligatorisk, så att den fattige kunde kräva understöd som en rättighet. Detta grundfel ”undanrödjer nödvändigheten att tänka för sig sjelf, att genom arbete, sparsamhet och umbäranden betrygga sin ställning” och ledde följaktligen till ”lättja och ett sysslolöst lif”.<sup>12</sup> Andra kammarens utskott var lika fast förvissat om att rätten till understöd var den gällande förordningens största fel.

Rättigheten att blifva försörjd af andra, så snart man icke kan eller tror sig kunna försörja sig sjelf, föleder lätt mängen att välja den beqvämare utvägen att heldre lefva af andras understöd än af eget arbete. Den lag, som gifver skydd åt en sådan rättighet, lägger hyende under lättjan och pligtförgäthenheten, i stället att befordra sjelfverksamhet, sjelfständighetskänsla, flit och egen omtanke.<sup>13</sup>

Redan här finner vi en premiss som kom att prägla hela debatten om fattigvården inför antagandet av 1871 års förordning. Felet med fattigvården var att den var alltför vidsträckt vilket inverkade menligt på individens karaktär. Det grundläggande problemet var ett institutionellt fel i fattigvårdsförordningen, vilket blir tydligt då utskottet skulle förklara hur problemet uppkommit. Utskottet börjar sin lägesbeskrivning med att peka på

10. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 2; jfr med AKTU utl. nr 33, s. 4–5.

11. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 2.

12. 1869 FKTU utl. nr 2 s. 2.

13. 1869 AKTU utl. nr 33 s. 6.

ekonomisk nedgång och allmänt dåliga tider. Men dessa anges inte som förklaring till att *fattigdomen* ökar. I stället formuleras problemet som att *fattigvårdsbördan* ökar, eftersom folk anlitar fattigvården i stället för att försörja sig själva. Det som ansågs möjligt att göra på politisk väg för att försöka råda bot på problemet med att fattigvårdsbördan ökade var att begränsa den obligatoriska fattigvården, det vill säga den fattigvård som samhället var skyldigt att ge. Det skedde därmed en uppdelning mellan den okontrollerbara ekonomin å ena sidan och de kontrollerbara fattiga å andra sidan. Denna uppdelning byggde på uppfattningar om marknaden och lönearbetet som normala samhällsinslag som var fullt tillräckliga för att människor skulle kunna försörja sig. Om någon ändå misslyckades låg felet hos honom själv. Denna utgångspunkt blev grundläggande när konkreta förslag till en ny förordning skulle utformas.

## Att äga arbetsförmåga och vad lönen ska räcka till

I 1869 års debatt formulerades problemet som att fattigvårdsbördan ökade. Orsaken till detta låg i att den obligatoriska fattigvården var allt för omfattande och att samhället var skyldigt att försörja sådana som kunde försörja sig själva. Det fanns alltså många som anlidade fattigvården i onödan. Den största debatten inför antagandet av en ny fattigvårdsförordning handlade om vilka som hade rätt till fattigvård, det vill säga vilka som kunde försörja sig på lönearbete och vilka som inte kunde det och därmed förtjänade samhällets hjälp. Om det gick att identifiera vem som var arbetsför respektive oförmögen till arbete skulle man kunna ändra i fattigvårdsförordningen så att hjälpen endast tillföll den senare gruppen, eftersom det endast var den som behövde understöd. Att den som var arbetsför skulle försörja sig genom lönearbete var ett grundläggande argument för att begränsa fattigvården. Det byggde på föreställningen att möjligheten att arbeta inte var avhängig det ekonomiska läget utan bara individens flit och ihärdighet. De som var arbetsföra men ändå misslyckades med att försörja sig skulle inte samhället ta ansvar för, eftersom misslyckandet gick att hänföra till brister hos individen – även om dessa brister kunde förstärkas av att den obligatoriska fattigvården undanröjde incitamenten att arbeta och försörja sig. Då riksdagen stod inför uppgiften att anta grunder för en ny fattigvårdsförordning kom den absolut största delen av debatten att behandla hur den första paragrafen skulle utformas, den som skulle slå fast vilka som hade rätt till samhällets fattigvård.



I förslaget till öppningsparagraf, med bestämmelse om vilka grupper som skulle omfattas av den obligatoriska fattigvården, slog man fast att den endast skulle omfatta ”vansinniga” och minderåriga. Det var endast dessa grupper som definitivt kunde sägas vara oförmögna till arbete:

Hvem kan alltid under alla förhållanden med visshet afgöra när arbetsförmågan brister, vare sig af ålder, vanförhet eller sjukdom [...] Den åldrige är ofta rätt arbetsför och ålderdomssvagheten inträder dessutom för olika personer vid olika ålder. Den vanføre kan ofta uträtta något arbete, och sjukdom är icke heller alltid hinderlig för allt arbete, och dock är skyldigheten att i alla dessa fall lemna fattigunderstöd ett i lag stadgadt åliggande, som kan genom utsökning utkrävas och af embetsmyndigheter bestämmas, dervid exempel icke saknas, der rättskänslan känner sig kränkt.<sup>14</sup>

Skulle även äldre och vanføra inkluderas fanns det en risk att de fick understöd trots att de kunde försörja sig själva eftersom de ägde arbetsförmåga. Utskottet ville så långt som möjligt begränsa den obligatoriska fattigvården och därmed undanrøja den brist som ansågs mest allvarlig i den befintliga fattigvårdsförordningen, nämligen att folk som kunde arbeta fick understöd. Denna grundläggande problemformulering höll de flesta med om i riksdagsdebatten. Som vi kommer se i det följande kom debatten om arbetsförmåga att bygga på föreställningar om lönearbete som ett fullgott försörjningsmedel, något som stod de allra flesta människor till buds. Försörjning genom lönearbete var normaliteten, och frågan var hur man skulle bestämma vilka undantagsfall som inte ägde arbetsförmåga och därmed inte kunde försörja sig själva.

### *Nästan alla kan arbeta*

Att den som var arbetsför skulle försörja sig själv var givet. Det var varken en ny eller en ifrågasatt uppfattning. Riksdagsdebatten visade att även den föreslagna nyordningens fundament godtogs i stort sett utan invändningar. Båda kamrarna sade med bred marginal ja till att endast den som saknade arbetsförmåga skulle omfattas av den obligatoriska fattigvården. Vad man kunde ha lite delade meningar om var vilka som skulle ingå i den kategorin. Utskottsförslagets avgränsning till vansinniga och föräldraløsa barn ansågs av några talare vara allt för snäv. I första kammaren påpekades att kroppsliga åkommor kunde berøva människor arbetsförmågan i lika hög grad som själsliga, och att det vore hjärtløst att utesluta de förra från

---

14. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 4; jfr med AKTU utl. nr 33, s. 6.

den kategori som hade rätt till fattigvård. Anders Theodor Wijkander, som helt instämde i ”grundsatsen att endast absolut hjälplöshet är föremål för tvungen fattigvård”, fann uteslutningen inkonsekvent och lade ett motförslag, enligt vilket kategorin skulle utökas till att innefatta även ”den som af ålder, vanförhet och sjukdom är fullkomligt hjälplös”.<sup>15</sup> Detta var grupper som enligt utskottsförslaget kunde ges fattigvård efter att behovet prövats, men som inte hade någon rätt till hjälp. Första kammaren gick på utskottets linje. Efter att votering begärts fick Wijkanders förslag se sig besegrat med 72 röster mot 11.<sup>16</sup>

De som talat för att utöka kategorin för obligatorisk fattigvård hade inte vänt sig mot den grundläggande principen i utskottsförslaget. I det avseendet talade de inte från någon annan utgångspunkt eller ekonomisk föreställningsvärld än utskottsförslagets talesmän. De såg det mer som en fråga om en rimlig bedömning av vilka som befann sig i jämställd ställning med avseende på sin hjälplöshet. Men de hade nog snarare missat en aspekt av utskottsförslagets snäva avgränsning av obligatoriet. Under debatten hade det i förbigående sagts att utan den snäva gränsen föll hela idén,<sup>17</sup> och när Wijkander lade sitt motförslag blev reaktionen kraftig. Det skulle rycka undan grunden som utskottet byggt sitt förslag på, sade Carl Hasselrot, och Ludvig af Ugglas klargjorde vad det handlade om. ”Det gifves nemligen för den arbetande icke någon sporre att lägga af en del af sin förtjenst till ålderdomen eller för att möta sjukdomens dagar, om han vet, att kommunen då är *skyldig* att försörja honom.”<sup>18</sup> Om det fanns något man kunde kräva som rättighet, så skulle arbetarnas arbetsamhet och sparsamhet undergrävas, och fattigvårdsbördan öka. För att inte idén med den nya ordningen skulle gå förlorad behövde man vaka över att de arbetande inte kunde komma att omfattas av den obligatoriska fattigvården. En ny fattigvårdsförordning skulle se till att de arbetsförmögna betedde sig på ett sätt som inte gav upphov till fattigvårdsbörda.

Utfallet av debatten i andra kammaren blev detsamma som i första. De avvikande rösterna var lite fler, men det är nog signifikativt att även den som ifrågasatte att fattigvårdsförordningen i sig skapade fattigvårdsbörda – så lockande var inte tillvaron som fattighjon – likväl höll med om

---

15. 1869 FK II: 96 (von Gegerfelt), 101 f., 114 (de Maré), 107 (Mörner), 120 (Wijkander).

16. 1869 FK II: 124 f.

17. 1869 FK II: 101 (Hasselrot), 108 (Reuterswärd), 118 (Ehrensward).

18. 1869 FK II: 122 (Hasselrot), 124 (af Ugglas).

att en oförsiktig välvilja belamrat fattigvården med lättsinniga och slöa personer.<sup>19</sup> Debatten höll sig alltså huvudsakligen inom den ram som sattes av fokuseringen på arbetarnas beteende. Några talare ville utvidga den grupp som skulle omfattas av obligatorisk fattigvård, och Sigurd Ribbing formulerade ett förslag som i praktiken tillfogade dem som ”af ålder, vanförhet, sjukdom, minderårighet eller andra dylika orsaker” inte kunde försörja sig själva.<sup>20</sup> Liksom i första kammaren kan man resa frågan om alla till fullo hade tagit till sig utskottsförslaget tankegång. Ribbing själv förklarade sig helt instämma med utskottets analys och dess mening att lagen skulle ”befordra sjelfverksamhet, sjelfständighetskänsla, flit och egen omtanke”.<sup>21</sup> Andra talare, som inte hade några invändningar mot utskottsförslaget eller sade att utskottets grunder var riktiga, kallade Ribbings förändring ”ganska obetydlig” och ”en förbättring”.<sup>22</sup> Magnus Ahlgren inskärpte dock hur väsentlig skillnaden var och befarade att hela frågan skulle falla om kammaren biföll Ribbings yrkande.<sup>23</sup> Det hela slutade med att andra kammaren med 82 röster mot 57 antog utskottets förslag.<sup>24</sup>

Oavsett hur långt enskilda ledamöter följde utskottsförslaget tankegång hade riksdagen antagit en grund för fattigvårdsförordningen, enligt vilken endast den som stod helt utan möjlighet att försörja sig genom lönearbete omfattades av den obligatoriska fattigvården. Denna nyordning grundades på en premis som sällan blev uttalad: Lönearbetet erbjöd en fullgod försörjning. Och mer än så. Det erbjöd en fullgod försörjning under en okontrollerbar ekonomisk skiftning. Arbetsslönen betraktades som ett försörjningsmedel som inte bara täckte dagens behov utan även framtidens.

### *Arbetsslönen för dagen och för framtiden*

Att arbetsslönen räckte till att försörja sig på var ett argument för att den som kunde arbeta inte skulle ligga fattigvården till last. I riksdagsdebatten var lönearbetet som fullgott försörjningsmedel en så pass etablerad tanke att arbetsslönen lyftes fram som ett försörjningsmedel som räckte in i framtiden. De som en gång hade ägt arbetsförmåga kunde spara åtminstone en del av arbetsslönen för att undvika att ligga samhället till last då de blev

---

19. 1869 AK III: 535 (Kolmodin).

20. 1869 AK III: 542 (Ribbing), jfr t.ex. s. 544 f. (Ridderstad), 570 f. (Björck).

21. 1869 AK III: 540 (Ribbing).

22. 1869 AK III: 554 (Jönsson) resp. 567 (Magnell).

23. 1869 AK III: 566 (Ahlgren).

24. 1869 AK III: 578.

utslitna. Kostnaderna för arbetet skulle inte åläggas den obligatoriska fattigvården. Detta baserades på premisen att betalningen för arbetskraften var tillräcklig för att bära arbetets kostnader i framtiden. Genom sparsamhet skulle den som arbetade rusta sig själv för dåliga tider.

Ett exempel på detta resonemang gav friherre Carl von Otter prov på i en lång utläggning, där han hävdade att fattigdom i grund och botten berodde på individuella beteenden och reaktioner på förändrade ekonomiska omständigheter. Han menade att grundtanken i fattigvårdsförordningen var rätten till fattigvård, att andra ska försörja de oförmögna.<sup>25</sup> Det medförde att individer inte såg sina egna brister, brister som gjorde dem till fattighjon. I stället för att söka orsakerna till fattigdom hos sig själv skyllde man dem på alla andra. Med ett religiöst färgat språkbruk slog von Otter fast att det var varje människas plikt att försörja sig själv:

Vi kunna väl icke förneka, att hvarje menniska har förmåga att kunna försörja sig, eller tänka oss, att en allgod skapare satt någon menniska här på jorden till att blifva ett fattighjon, eller tro att han skapat henne utan att kunna försörja sig. Orsaken hvarföre hon dock icke alltid gör det, ligger deruti att hon icke från första stunden lärer sig att umbära och spara.<sup>26</sup>

Något tillspetsat kan man säga att von Otter menade att man inte föds till fattighjon, man blir det. Om man blir det är det ens eget fel, ett resultat av bristande sparsamhet eller ett alltför vidlyftigt leverene. Fattigdom skapas av att man bekymmerslöst åter upp sin egen framtid. Man ”frossar [...] upp hvad arbetet lemnar” och ”känner intet obehag af att, under en eller annan form, låta föda sig utan arbete”. En fattigvårdslag som gav hopp om försörjning för den som inte ville arbeta ledde till den fördärvade situation landet nu befann sig i.<sup>27</sup> Det var i mer målande ordalag samma problembild som af Ugglas tecknade, då han framhöll att kommunens skyldighet att försörja fattiga ryckte bort sporren för arbetaren att spara till sin ålderdom och tid av sjukdom.<sup>28</sup> Problembilden gav sitt eget svar. Den som till någon grad är arbetsför ska arbeta, och han ska spara så att han kan klara sig även när han blir sjuk eller gammal. Den obligatoriska fattigvården ska inte gripa in för att hjälpa, eftersom det uppmuntrar till slöseri och motverkar sparsamhet.

---

25. 1869 FK II:97 (von Otter).

26. 1869 FK II:97 och 98 (von Otter).

27. 1869 FK II: 98 (von Otter).

28. 1869 FK: II: 124 (af Ugglas).

Liksom i första kammaren var det i andra kammaren flera ledamöter som skylldes de växande fattigvårdskostnaderna på att den gällande fattigvårdsförordningen gjorde de understödstagande lata och oföretagsamma.<sup>29</sup> Även i andra kammaren förklarades den ökade fattigvårdsbördan med människors oförmåga att spara. Liss Olof Larsson menade att fattigdom berodde på en oförmåga att handskas med lönen. Under goda år blev lönerna högre och då gällde det att tänka på framtiden: ”Det var ej möjligt, att den goda tiden skulle räcka för alltid, men man hann emellertid under densamma så långt, att lyxartiklar, som förut i arbetarens stuga varit så godt som okända, då uppstego till rang af oundgängliga förnödenhetsvaror.” För Larsson var det inte ändrade ekonomiska förhållanden som var problemets källa, utan oförmågan att anpassa sin konsumtion till de sämre tiderna. Motsvarande gällde inför ålderdomen. Arbetaren behövde inte tänka på att spara något till tiden som gammal och orkeslös. ”Sålunda lefver man för dagen och litar helt och hållet på att få fattigunderstöd, då man ej längre kan eller vill sjelf försörja sig.”<sup>30</sup>

Även Samuel von Troil lyfte fram arbetarnas bristande sparsamhet. Felet var enligt honom fattigvårdsförordningen:

Det är nemligen icke obekant, att ganska många arbetare hafva under vissa tider på året stor arbetsförtjenst, men om man säger till en sådan person: ”aflägg något af din arbetsförtjenst och insätt penningar i sparbanken, på det att du, när medel tryta, må kunna understödja din hustru och dina barn”, så mötes man ofta af det svaret: ”när den tid kommer, att jag icke längre kan förtjena något, så får kommunen åtaga sig mig och de mina”.<sup>31</sup>

Larsson och von Troil hävdade att arbetaren borde spara en del av sin lön när han hade möjlighet, och att skälet till att han inte gjorde det var att han räknade med fattigvården som en rättighet. Enligt ett sådant resonemang var en restriktivare fattigvård att föredra. Det gick inte att lagstifta så att dåliga tider inte uppkom, men det gick att lagstifta så att arbetarna hanterade dessa tider bättre. Felet med fattigvårdsförordningen låg i att den ålade kommunerna försörjningsskyldighet, vilket gjorde att folk inte arbetade och inte sparade. Den uppmuntrade de arbetande att disponera sin arbetslön fel, vilket gjorde att kostnaderna föll på den allmänna fattigvården.

Det vi ser i dessa debatter är en ny konfliktlinje, mellan de fattigvårdsfall som egentligen kunde arbeta och samhället som tvingades försörja

29. 1869 AK III: 533 (Carlson), 551 f. (Nilsson), 555 (Ericson), 566 (Ahlgren).

30. 1869 AK III: 560 (Larsson).

31. 1869 AK III: 564 f. (von Troil).

dem. Denna konfliktlinje grundade sig i en ny uppfattning om vad problemet med fattigvården var. Tidigare hade fattigvårdsförordningen utpekats som felaktig eftersom den brast när det gällde att hantera kostnaderna för nya former av arbete. Där låg konflikten mellan just dessa nya former som föreföll alstra en kostnad och den allmänna fattigvården som tvingades bära den. Den nya konflikten baserades på att kostnaden som uppstod ur arbete kunde täckas av arbetslönen. Samhället varken behövde eller skulle hantera den. När lönearbetet etablerades som en normalitet innebar detta således nya föreställningar om hur arbetets kostnader borde hanteras. Då arbetslönen kom att anses som tillräcklig för att bära hela kostnaden för arbetet ändrades både problemformuleringar och lösningar i fattigvårdsfrågan. Lönearbetet och fattigdomen kopplades inte längre ihop på samma sätt, eftersom att hantera fattigdom och att hantera arbetets kostnader inte längre ansågs hänga ihop på samma sätt.

I andra kammaren hittar vi några avvikande röster som inte oreserverat instämde i föreställningen om att arbetslönen gav en heltäckande försörjning. De menade att det inte var säkert att den som arbetade också kunde försörja sig själv, eftersom arbetslönen kunde vara för låg för att försörja sig på. Enligt dessa talare var det tveksamt om betalningen för arbetskraften också kunde täcka arbetets kostnader. Per Nilsson menade att det fanns omständigheter i själva arbetet som orsakade fattigdom och att rätten till understöd därför inte borde villkoras utifrån arbetsförmåga. Han sade att huvudskälet till fattigdom oftast låg i ”bristande arbetsförtjenst; och jag känner flerfaldiga fall, då de fattiga stå i valet endast emellan att svälta eller tigga”.<sup>32</sup> För honom räckte sålunda arbetslönen inte alltid till och det fanns tillfällen då den som var arbetsför stod utan arbete. Även Per Östman påtalade att förtjänstmöjligheterna kunde vara otillräckliga för att ge ”utvägar för den lägre och arbetande befolkningen att med egen vilja och egen kraft värna sig mot nöd och elände”.<sup>33</sup> Enligt dessa två talare var det huvudsakliga problemet att det inte räckte med att kunna och vilja arbeta för att undgå fattigdom. Man kunde med andra ord vara både fattig och arbetsför samtidigt. Deras invändningar riktades inte mot lönearbetet som form, utan att det inte gick att lita på som källa till trygg försörjning. Jöns Rundbäck förde fram detta i mer utvecklade form, som uttryckligen ifrågasatte att arbetslönen kunde förutspåttas räcka för att täcka arbetets kostnader. Under rådande tryckta tider

---

32. 1869 AK III:558 (Nilsson).

33. 1869 AK III:563 (Östman).

betaldes arbetet ”alltför lågt i jemförelse med den för arbetaren nödvändiga kostnaden att underhålla sig och sin familj”.<sup>34</sup> Han gick följdriktigt till angrepp på föreställningen att medlet till försörjning i livets alla skeden låg i sparsamhet:

Man har sagt, att arbetaren för att komma till välstånd bör iakttaga sparsamhet. Men då han på sitt arbete knappt förtjenar sitt dagliga bröd, hvad skall han väl då spara för att bereda sig oberoende på gamla dagar? Skall han måhända spara sina krafter? Men hvarmed skall han då förtjena?<sup>35</sup>

Därtill kunde människor bli ofrivilligt arbetslösa, påpekade Rundbäck:

en bland de största orsakerna till denna fattigdom måste sökas uti den stora brist på tillfälle till arbetsförtjenst som för närvarande råder i vårt land. Många hundra, ja, många tusen af Sveriges dugligaste arbetare kunna icke draga nytta af det enda och dyrbaraste kapital de ega, sina arbetskrafter, emedan arbete saknas, och följden deraf måste blifva att de gå under och råka i elände och armod.<sup>36</sup>

Arbetaren var för sin försörjning hänvisad till att sälja det enda han ägde, sin arbetskraft, vilket han inte kunde göra i tider av arbetslöshet. Den som lönearbetade var beroende av att någon ville köpa arbetskraften till ett pris som säljaren och hans familj kunde leva på. Varken det förra eller det senare gick att ändra på.

Enligt dessa talare räckte inte lönen till för att bära arbetets kostnader. De som talade om arbetsbrist och låga löner som orsak till fattigdom, och som därigenom ifrågasatte idén att arbetsförhet skulle utesluta människor från den obligatoriska fattigvården, utgjorde en försvinnande minoritet. Deras resonemang innebar att det inte räckte att arbetarna disponerade sin lön på ett sparsamt och framåtblickande sätt för att ge försörjning under hela livsloppet. Lönearbetets intäkter kunde inte förutsättas täcka dess kostnader. Resultatet blev en fattigdom som inte kunde läggas de fattiga till last. För majoriteten var det väsentliga att ingen som var arbetsför skulle falla fattigvården till last. Om de arbetande bara betedde sig på rätt sätt, så skulle de inte behöva göra anspråk på fattigvård. Genom att utesluta de arbetsföra från den obligatoriska fattigvården skulle ett sådant beteende frammanas. Tankekonstruktionen vilade på en bestämd premiss rörande lönearbetets förmåga att ge försörjning.

---

34. 1869 AK III:572 (Rundbäck).

35. 1869 AK III:572 (Rundbäck).

36. 1869 AK III:571 (Rundbäck).

Den tydligaste tendensen under 1869 års debatt var uppfattningen att arbetets kostnader kunde bäras av lönearbetet. Den offentliga fattigvården hade haft ett för stort ansvar för att bära dessa kostnader, vilket hade undergrävt arbetarnas sparsamhet och flit. Den som var arbetsför hade alla förutsättningar att försörja sig på lönearbete, oavsett konjunkturläget. Fattigdomens orsaker låg i oförmågan att anpassa sig till förändrade ekonomiska förutsättningar. Arbetelönen skulle räcka till att försörja sig på inte bara för dagen utan också under framtida sjukdom och ålderdom. I tidigare debatter som handlat om att ändra reglerna kring fattigvård hade frågan om vad som alstrade fattigdom och hur man skulle komma till rätta med det stått i centrum. Inte sällan pekade man mot problem som kom ur de nya formerna av arbete, ett slags systemfel. Lönearbetet skapade problem som bestämmelser kring fattigvården skulle lösa. Nu omformulerades det grundläggande problemet till att handla om en ökad fattigvårdsbörda och vad ökningen berodde på. Då blev problemställningen och lösningen det omvända: fattigvården skapade problem som lönearbetet skulle lösa.

### *Att formulera en restkategori*

Antagandet av 1871 års fattigvårdsförordning var resultatet av en lång process. Det föregicks av många år där lönearbetet allt mer etablerades som en normalitet och marknadens mekanismer framstod som naturliga. Om arbetsföra personer inte kunde försörja sig själva berodde det på bristande arbetsvilja, och denna brist måste motverkas av reglerna för fattigvården. Den obligatoriska fattigvården skulle således endast omfatta dem som var oförmögna att arbeta. Det var de flesta överens om.

Den 13 maj 1869 begärde riksdagen att en ny fattigvårdslagstiftning skulle utarbetas, och snart tillsatte regeringen en kommitté. Redan samma år kom dess betänkande, som i mycket hög grad följde riksdagens beslut. Betänkandet fick dock utstå viss kritik, kommittén utökades och ett nytt betänkande lades fram 1870.<sup>37</sup>

Kommittén anförde att den ”trånga begränsning, som Riksdagen sålunda gifvit den obligatoriska fattigvården” hade kritiserats i kamrarna. ”Såsom skäl därför har blifvit hufvudsakligen anfördt, att föräldralösa barn och vansinniga icke alltid vore i mera ovillkorligt behof af hjälp, än de, som af ålderdom, vanförhet eller sjukdom voro urståndsatta att försörja sig.” I betänkandet slopades kategoriseringen som riksdagen föreslagit, men man

---

37. Nilsson (1965), s. 131.



behöll oförmåga till arbete som villkor för att få fattigvård.<sup>38</sup> Precis som i riksdagsdebatten ägnades mycket utrymme i betänkandet åt hur man egentligen skulle kunna avgöra vem som saknade arbetsförmåga. 1871 års proposition med nytt förslag till fattigvårdsförordning formulerade rätten till fattigvård på samma grund som 1870 års betänkande, men lättade en aning på kravet på absolut oförmåga. Regeringen betonade att den som ägde arbetsförmåga inte skulle falla fattigvården till last:

Befinnes någon, i saknad af egna medel samt vård och underhåll af annan, vara så nödställd, att han lider brist på hvad han till lifvets uppehållande oundgängligen behöfver; och är han minderårig eller till följd af ålderdom, själs- eller kroppssjukdom, vanförhet eller lyte urståndsatt att genom arbete förvärfva hvad för behofvets afhjelpande erfordras; då skall nödortfug fattigvård honom lemnas.<sup>39</sup>

Propositionen blev remitterad till Lagutskottet, som gick på samma linje och antog samma formulering.<sup>40</sup> I riksdagen väckte förslaget en viss debatt, som återigen handlade om hur man i lagtext kunde slå fast vem som inte var arbetsför och därmed skulle få tillgång till den obligatoriska fattigvården. Debatten om arbetsförhet vid 1871 års riksdag handlade inte om huruvida den som kunde lönearbeta kunde försörja sig på detta arbete, utan om hur man i fattigvårdsförordningen skulle avgränsa den restkategori av arbetsoförmögna som skulle få tillgång till obligatorisk fattigvård. Att arbete fanns för den som ville och kunde arbeta och att betalningen för detta arbete var tillräcklig att försörja sig på var givna premisser som inte diskuterades.

Den främsta invändningen kom från Carl Hasselrot, som reserverade sig mot förslaget och kritiserade utvidgningen. Han lade fram ett eget förslag i vilket han betonade den absoluta oförmågan till arbete. I andra kammaren hade Hasselrot en åsiktsfrände i Richard Theodor Carlén, som reserverade sig mot utskottet på liknande grunder som Hasselrot. Även han lade fram ett eget förslag som betonade den absoluta arbetsförmågan som grund för att få obligatorisk fattigvård.<sup>41</sup>

Debatten i båda kamrarna kom att handla om deras förslag kontra utskottets. I andra kammaren fick Hasselrots förslag utstå en hel del kritik, som grundade sig på att även åldringar och vanföra kunde sägas ha en viss

38. 1870 års kommitté s. 10 f. (cit. s. 10); Förslag till förordning §1.

39. 1871 K. Prop. nr 29, s. 2, §1.

40. 1871 LagU utl. nr 23, s. 21, §1.

41. 1871 LagU utl. nr 23, s. 41 f. (Hasselrot), 45 (Carlén).

arbetsförmåga, utan att för den sakens skull vara förmögna att försörja sig själva.<sup>42</sup> Åsiktsskillnaderna rörde alltså hur en restkategori skulle formuleras och vilka de arbetsoförmögna var som denna kategori skulle innehålla. Alla talare hade dock samma utgångspunkt: den som kunde arbeta och försörja sig själv borde göra det och inte ligga den allmänna fattigvården till last.

Debatten i andra kammaren slutade med 150 röster för utskottets förslag och 21 för Carléns förslag.<sup>43</sup> I första kammaren visade sig inställningen vara en annan. Det var visserligen inte så många som öppet uttalade sitt stöd för Hasselrots förslag, men det fick en betryggande majoritet när kammaren efter lång debatt gick till beslut. Kontrapositionen var här dessutom en lätt bearbetning av utskottsreservanten Carléns förslag. I den slutliga voteringen vann Hasselrots förslag med 51 röster mot 24.<sup>44</sup> Det fanns sålunda ett brett stöd för hans uppfattning om att den absoluta oförmågan till arbete skulle ligga till grund för vem som var berättigad till fattigvård.

Lagutskottet sökte sammanjämka kamrarnas beslut och fann att skillnaden låg i att första kammaren velat betona ”*oförmåga* att genom arbete afhjelpa iråkad nöd”.<sup>45</sup> Utskottet formulerade stycket ifråga så här:

Befinnes minderårig eller den, som i följd af ålderdom, kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller lyte är oförmögen att genom arbete förvärfva hvad till lifvets uppehållande oundgängligen erfordras, sakna egna medel samt underhåll och vård af annan; då skall nödortftig fattigvård honom lemnas.<sup>46</sup>

I denna form godkändes skrivningen av båda kamrarna.<sup>47</sup> Därigenom hade riksdagen preciserat den restkategori av människor vars oförmåga att genom arbete försörja sig gjorde dem berättigade till obligatorisk – eller legal, som några föredrog att kalla den – fattigvård.

Under de långa debatterna fram till detta beslut saknades uttalanden om att särskilda inslag i vissa typer av arbete alstrade fattigdom eller att lönearbetet som sådant var en bristfällig källa till inkomst eftersom det var

42. Se 1871 AK IV:215 (Sparre), 219 (Ribbing).

43. 1871 AK IV:239.

44. 1871 FK: 169 f. (voteringen), ang. kontrapositionen, se s. 133 f. (Hamilton); stöd för Hasselrot uttalades av bl.a. von Koch (s. 114, 116), Reuterswärd (s. 118), von Möller (s. 125) och Thyselius (s. 163 f.).

45. 1871 LagU utl. nr 27, s. 2.

46. 1871 LagU utl. nr 27, s. 4.

47. 1871 FK IV: 455, 1871 AK IV: 628.

beroende av arbetstillgång. Den grundläggande premissen, att lönearbete var en fullgod försörjningskälla, togs för given. Därigenom hade också fattigvårdsdebattens problematik förskjutits. När en ny fattigvårdsförordning skulle antas 1871 handlade en avsevärd del av debatten om det som reglerades i öppningsparagrafen, som angav vilka som hade rätt till fattigvård. Tidigare hade den sagt att varje socken på landet och varje stad skulle ge sina invånare nödortfug vård och försörjning om de på grund av bristande arbetsförmåga, vanförhet eller sjukdom inte kunde försörja sig själva.<sup>48</sup> I den nya förordningen flyttades tyngdpunkten från nödställdhet till oförmåga att arbeta, och oförmågan måste vara så hindrande att den inte kunde ge tillräckligt för att hålla sig vid liv. Endast då hade man rätt till fattigvård. Allt därutöver blev frivilligt och avhängigt prövning. Att en så stor del av debatten handlade om att bestämma vem som skulle vara berättigad till fattigvård berodde på att det huvudsakliga problemet formulerades som att fattigvårdsbördan ökade. Även om problemet förstärktes av missväxten, så uppfattades den stora faran ligga i att rätten till fattigvård medförde att människor inte tog ansvar för sin egen försörjning. Det problemet kunde lösas med en ny bestämmelse om vilka samhället var skyldigt att hjälpa. Skyldigheten avgränsades till dem som var helt förhindrade att arbeta, de som alltså inte kunde tillvarata den fullgoda försörjningsmöjlighet som lönearbetet erbjöd. Meningskiljaktigheterna handlade inte om huruvida gränsens skulle dras utan om var den skulle dras. I det avseendet tillhörde de olika lägren en gemensam föreställningsvärld. Försörjning fanns för dem utanför avgränsningen, om de bara agerade på rätt sätt.

Andra inslag i fattigvårdsförordningen, som intresserat oss hittills, tilldrog sig mindre uppmärksamhet. Det blev dock en viss debatt om partier där husbonden figurerade, åtminstone till namnet.

## Husbondeansvaret

Husbondeansvaret hade under den långa vägen fram till de första fattigvårdsförordningarna spelat en väsentlig roll i debatten såsom en försörjningsinstitution och ett medel att hantera kostnaderna för lönearbete. Husbonden förekom även i debatterna inför antagandet av 1871 års fattigvårdsförordning, men på en betydligt mer undanskymd plats och nu nästan uteslutande som part i en lönearbetsrelation.

---

48. SFS 1853:39 § 1.

I ett par av de motioner som vid 1869 års riksdag föranledde den nya fattigvårdsförordningens tillkomst berördes husbonden och hans ansvar. I första kammaren lade Per Oscar Reuterswärd flera förslag för att komma till rätta med den ökade fattigvårdsbördan. Ett av dessa riktades mot att stadgandet, att husbonden ansvarade för att hans arbetsfolk inte föll fattigvården till last så länge arbetsavtalet gällde, hade förlorat i kraft. Orsaken var att husbonden dels kunde undvika att träffa arbetsavtal för viss tid, dels kunde komma överens med tjänstehjon om att avtalet skulle upphävas genast. Reuterswärd ville därför ha ett stadgande om ”att husbonde och arbetsgivare äfven i nämnda fall bör sjelf viss tid ansvara för sitt folk, som af honom eller underhafvande åtnjuter husrum”.<sup>49</sup> I detta fall handlade det alltså om att återupprätta en del av husbondeansvaret, så att man inte skulle kunna avsluta anställningar när som helst och låta fattigvården stå för försörjningen. I andra kammaren tog von Proschwitz upp problemet att enskilda personer på sina egendomar kunde ta in folk som efter kort tid belastade samhällets fattigvård. För att stävja ett sådant ”egoistiskt och kanske ej sällan lättsinnigt förfarande” borde man höja den extra fattigvårdsavgift som kunde påläggas större rörelseidkare och jordägare.<sup>50</sup>

Motionärernas förslag blev sparsamt kommenterade av kamrarnas respektive utskott. De gillade grunden för stadgandet, att extra avgift kunde tas ut av den som genom sin verksamhet väsentligt ökade fattigvårdskostnaderna, och menade likt von Proschwitz att den övre gränsen för denna avgift borde höjas från 8 till 15 riksdaler för varje matlag.<sup>51</sup> Mer än så sades inte. Reuterswärds förslag lämnades utan kommentar. Med den uppställning av de föreslagna grunderna för en ny fattigvårdsförordning som utskotten föreslog, gavs ingen plats för att ange något försörjningsansvar som vilade på husbonde. Försörjningsansvar var något som låg på den som var arbetsför och fokus låg vid att avskära de arbetsföra från den obligatoriska fattigvården.

I första kammaren blev det ett ganska animerat meningsutbyte mellan några få personer. Friherre Carl Otto Silfverschiöld slog an tonen genom

---

49. 1869 FK motion nr 4, s. 7 (Reuterswärd).

50. 1869 AK motion nr 263, s. 7 (von Proschwitz).

51. 1869 FKTU utl. nr 2, s. 8, 1869 AKTU utl. nr 33, s. 11. AKTU tillstyrkte således von Proschwitz motion. I 1853 års fattigvårdsförordning anges summan (§ 10 mom. 2) till 5 riksdaler och 16 skillingar banco, vilket uttryckt i det nya myntet var detsamma som 8 riksdaler riksmünt.

att inledningsvis betona att om man ville förminska pauperismen, så var det ”nödvändigt att vidtaga åtgärder, hvilka hindra den industri, som bildat sig att göra tiggare”.

Ej nog dermed, att hårdhertade arbetsgifvare finnas, hvilka först utpressa sista musten af arbetarens krafter och sedan, när han intet vidare förmår, kasta honom på kommunen. Det finnes äfven personer, hvilka hafva till industri att upplåta värdelösa jordbitar emot en viss köpeskilling, och derigenom åstadkomma lättsinniga bosättningar. De personer, hvilka sålunda bosatt sig, kunna ett par år uppehålla sig på denna jordbit; men derefter, och sedan familjen förökad sig, faller hela sällskapet fattigvården till last.

Det var missbruket med upplåtandet av otillräckliga jordlägenheter Silfverschiöld ville komma åt och som föranledde hans förslag om att höja den extra avgiften för jordägare som gav plats åt torpare, backstugusittare och inhysesshjon till en tredjedel av det fattigunderstöd de fick.<sup>52</sup> Han betonade i senare inlägg att det var just missbruk han vill stävja. Den som själv var jordägare och hade mycket folk på ägorna visste att detta kunde handhas på ett sätt som inte utarmade någon. Därför var det fullt i sin ordning att lägga en större kostnad på dem som gjorde oskäligen vinster på att upplåta jord på villkor som berövade arbetarna möjligheten att ”sammanskrapa några medel för sin framtida bergning”.<sup>53</sup> Trots den moraliska indignationen handlade Silfverschiölds förslag alltså om att sätta ett högre pris på klandervärd beteende, så jordägaren fick ett eget intresse av att inte utarma folk.<sup>54</sup> Hans främsta bundsförvant i debatten, Carl von Otter, var den ende som uttryckte sig i ordalag som lät ana minnet av en svunnen försörjningsinstitution i husbondeansvaret. Förhållandet att man kunde ”upplåta jord åt fattige, utan att i och med detsamma ikläda sig skyldigheten att taga hand om dem, då de falla fattigvården till last” fordrade ett korrektiv i form av en högre avgift. ”Hvarföre jag gillar förslaget om bidragets höjande är, att, då den moraliska lagen ej är tillräcklig att förmå jordegarna till fullgörande af sina skyldigheter mot dessa fattiga inhysesshjon, så måste den borgerliga lagen träda emellan och stadga straff för uraktlåtenhet af denna skyldighet.”<sup>55</sup> Han ville inte återupprätta husbondeansvaret som försörjningsinstitution, blott fylla hålet den lämnat efter sig.

---

52. 1869 FK II: 194 (Silfverschiöld).

53. 1869 FK II: 196, 199 (cit.) (Silfverschiöld).

54. 1869 FK II: 202 (Silfverschiöld).

55. 1869 FK II: 197 (cit.), 200 (cit.) (von Otter).

Principen att lägga en extra avgift på den som åsamkade kommunen ökad fattigvårdskostnad var inte ifrågasatt. Silfverschiölds kritiker ansåg det däremot vara olämpligt att låta kostnadsansvaret även omfatta torpare, och de hävdade att hans förslag om höjd avgift skulle slå mot de fattiga, eftersom det skulle göra jordägarna mer försiktiga med att låta folk bo på deras ägor. Adam Raab menade att ”den fattige, som icke eger annat än sin arbetskraft” skulle få det så svårt att få en plats att bosätta sig att han närmast drevs till att utvandra. Skulle man stifta lagar ”som måste göra det omöjligt för de fattige att stadna qvar i vårt land” när landet behöver sin arbetskraft, frågade han.<sup>56</sup> Kammarens beslut att återremittera punkten var dock troligen inte ett ställningstagande i detta meningsutbyte, utan framdrivet av en oro för att hela projektet att få en ny fattigvårdsförordning skulle fördröjas. Utskottsförslaget hade inslag som av formella skäl kunde fordra ytterligare behandling i andra utskott, och det var inte säkert att innevarande riksdag skulle hinna med det.<sup>57</sup>

Utskottet avvisade tanken att låta torpare omfattas av kostnadsansvaret. Det var inte upplåtelsen av jord åt mindre bemedlade som alstrade fattiga, utan hur de behandlades. Sådant kunde inte regleras i fattigvårdsförordningen och det skulle bara ”försvåra möjligheten för arbetsklassen att erhålla en fast, om ej en egen bostad med dertill hörande jord”. Däremot var utskottet öppet för att höja maxbeloppet för den extra avgiften till mer än 15 riksdaler och förslög formuleringen ”ett belopp, som närmare motsvarar den afsedda verkliga kostnaden”.<sup>58</sup> Enskilda husbönder kunde alltså bete sig på ett skadligt sätt och utskottet var villigt låta en större del av kostnaden för detta falla på den som orsakade skadan. Kammarerna ville dock inte medge någon höjning, utan beslutade att den gällande ordningen skulle bibehållas.<sup>59</sup> Andrakammardebatten var mer återhållsam, men uppvisade samma palett av bedömningar som i första kammarerna och slutade med röstsiffrorna 73 mot 60 för ett identiskt beslut, kanske delvis för att inte riskera att riksdagen inte skulle hinna få ett beslut om ny fattigvårdsförordning.<sup>60</sup>

---

56. 1869 FK II: 196 (cit.), 198 (cit.) (Raab).

57. 1869 FK: 204. Angående risken att fördröja beslut, se s. 194 f. (von Koch), 201 (Faxe), 203 (Wachtmeister).

58. 1869 FKTU utl. nr 4, s. 3 f. (cit. s. 3, 4).

59. 1869 FK II:353.

60. 1869 AK III:632–638.

Trots de uppenbara åsiktsskillnaderna är det också tydligt att man rörde sig inom en gemensam föreställningsvärld. Ingen talade om att lönearbetet behövde stävjas. Enskilda husbönder kunde visserligen behandla arbetskraften på ett sätt som skapade fattigdom och därigenom tynga samhället med fattigvårdsbörd eller tiggeri (som var en stor fråga under tillkomsten av den nya fattigvårdsförordningen). Att stävja sådant genom att öka den enskildes kostnad för sitt klandervärda beteende var något annat än att se ett systemfel i den meningen att de friare formerna av arbete i sig alstrade fattigvårdsfall. Diskussionen om husbondens ansvar påminde om motsvarande inslag i roteindelningsfrågan. Förespråkarna för att skärpa husbondens ansvar tänkte sig, i likhet med roteindelningsförespråkarna, att det inte var mer än rätt att de som gav upphov till fattigdom genom sin behandling av arbetskraften skulle stå för kostnaderna. Motståndarna menade att detta skulle göra det svårare för de arbetande att finna arbete och försörjning. Debatten fördes i termer av kostnadsansvar för agerande som inte kunde regleras och konsekvenser av hur kostnader fördelades. Ingen hävdade att lönearbetsformen i sig var ett problem som kunde lösas genom att husbonderelationen skärptes i fattigvårdsförordningen. Även i denna fråga framstod lönearbetet som en etablerad normalitet och därmed fick husbondeansvaret en mycket marginell roll i debatten. De spår av försörjningsaspekten som Reuterswärd aktualiserat kom dock att beröras, men på ett sätt som snarast illustrerar hur inslag i lönearbetet – i detta fall det fria arbetskontraktet – i allt högre grad kom att ses som självklarheter.

### *Ansvar för all framtid*

I 1853 års förordning fanns ett stadgande (§ 5) om att husbönder var ansvariga för sina underlydandes och deras hustrurs och barns försörjning så länge arbetsavtalet gällde. Reuterswärd's försök att uppmärksamma uppluckringen av denna bestämmelse lämnades utan beaktande och riksdagens grunder för en ny fattigvårdsförordning gav ingen plats för att lägga försörjningsansvar på husbonden.<sup>61</sup> Den kommitté som producerade underlaget för propositionen i ämnet infogade, utan motivering eller reservationer, stadgandet i sitt lagförslag, och det fanns med i propositionen.<sup>62</sup> Inte heller lagutskottet fann anledning att kommentera stadgandet.<sup>63</sup> I andra kammaren påpekade Stenbäck, som andra före honom, att paragrafen inte

61. 1869 Riksdagens skrivelse nr 69.

62. 1870 års kommitté s. 47 f., Förslag till förordning § 4; 1871 K. Prop. nr 29, s. 3 (§ 4).

63. 1871 LagU utl. nr 23, s. 21 f.

betydde mycket om inget avtal träffades. Han menade att många ”husbönder och arbetsgivare” inte antog arbetare förrän mantals- och skattskrivning hade ägt rum och på så sätt försökte undvika fattigvårdsbördan:

Man ingår då icke aftal med dem om arbete för någon viss tid – något som likväl icke hindrar att det kan fortsättas i åratals – i den beräkning att, om arbetarne sedermera komma i den ställning, att de falla fattigvården till last, och fråga uppstår om deras försörjning, husbönderna kunna befria sig från försörjningsskyldigheten genom att invända att arbetsaftal icke blifvit för viss tid träffadt.<sup>64</sup>

Stenbäck yrkade att formuleringen ”under den tid arbetsaftalet gäller” skulle utgå. En laglydig husbonde vore ändå ”betryggad derigenom att tillfälliga arbetare icke äro tjänstehjon”.<sup>65</sup> Greve Sparre beklagade visserligen att husbönderna på detta sätt försökte undandra sig ansvar, men att stryka formuleringen skulle å andra sidan innebära att man ålade ”en husbonde att för all framtid ansvara för försörjning af de personer som han antager i sin tjänst eller sitt arbete, och detta kan icke vara rimligt”.<sup>66</sup> Paragrafen bifölls i andra kammaren efter denna korta debatt, och i första kammaren bifölls den utan någon debatt överhuvudtaget.<sup>67</sup>

Det korta replikskiftet mellan Stenbäck och Sparre illustrerar den problematik som förorsakades av att det fria arbetskontraktet spreds på årstjänstens område. Stenbäcks skillnad mellan tillfälliga arbetare och tjänstehjon luckrades upp. Även de som arbetade länge för en husbonde, eller arbetsgivare, kunde med avseende på anställningsformen befinna sig i samma ställning som tillfälliga arbetare. För dessa upphörde husbondens ansvar när anställningen avslutades, vilket kunde ske när som helst. Att Stenbäcks skillnad förlorat i giltighet innebar också att hans laglydiga husbönder inte alls var betryggade om formuleringen ”under den tid arbetsaftalet gäller” ströks. Konsekvensen kunde i stället bli den Sparre påtalade. Med det fria arbetskontraktet var det väsentligt att ange att ansvaret gällde under avtalstiden. Och när avtalet avslutades upphörde alla förpliktelser. Den ordningen väckte inte några märkbara invändningar. Det fria arbetskontraktet började finna en plats som självklarhet i fattigvårdsdebattens föreställningsvärld.

---

64. 1871 AK IV:256 (Stenbäck).

65. 1871 AK IV:256 (Stenbäck).

66. 1871 AK IV:256 (Sparre).

67. 1871 AK IV:257, FK IV:192.



Riksdagen 1869 ville att bestämmelsen om extra bidrag till fattigvården för vissa egendomsägare skulle förbli oförändrad. Stadgandet gällde innehavare av egendomar som använde stora mängder arbetare (som utgjorde egna matlag) eller som upplät plats åt backstugusittare eller inhysesshjon, och som därigenom bedömdes betunga fattigvården väsentligt mer än vad som motsvarades av egendomsinnehavarnas ordinarie avgift. I propositionen, där stadgandet inflöt som § 34, föreslogs en höjning av maxbeloppet från åtta till tio riksdaler för varje matlag. Lagutskottet hade inget att invända mot denna särskilda avgift, som ”industriidkare och jordbrukare” kunde bli förpliktiga att betala.<sup>68</sup> Båda kamrarna biföll avgiften utan debatt.<sup>69</sup>

Frågan om husbondens ansvar passerade sålunda närmast okommenterad under 1871 års riksdag, till skillnad från när de tidigare fattigvårdsstadgorna utfärdades. Husbonderelationen hade förlorat i betydelse som försörjningsrelation, även om husbondens ansvar förblev reglerat i fattigvårdsstadgan. När frågan om husbondens eller arbetsgivarens ansvar återigen blev aktuell var det inte husbondens eventuella ansvar för sina underlydandes försörjning som diskuterades, utan att det fria arbetet led en brist på auktoritet och disciplin.

## Lönearbetets väg ut ur fattigvårdsfrågan

En grundläggande premis i debatten om 1871 års fattigvårdsförordning var att det var möjligt att försörja sig på lönearbete. På den premissen vilade en omordnad fördelning av ansvarigheter och plikter, och därmed en förändrad problemidentifikation. Tidigare låg fokus på församlingens plikt att försörja sina fattiga, vilket gav problem i form av främmande inflyttande, eller husbondens plikt att försörja sitt tjänstefolk, vilket gav problem i form av husbönders ansvarslöshet. Nu föll fokus på plikten för den enskilde att arbeta, försörja sig själv och inte falla fattigvården till last, vilket gav problem i form av de arbetandes beteende. Denna förflyttning av blicken syntes redan i roteindelningssamfundet där mindre fattigvårdssamhällen förespråkades för att uppmuntra en personlig relation mellan givare och tagare av understöd och göra det lättare att bedöma vem som var i verkligt behov av fattigvård.

---

68. 1871 K. Prop. nr 29, s. 14 (§ 34), 1871 LagU utl. nr 23, s. 12 (cit.).

69. 1871 FK IV:240, 1871 AK IV:296.

Den grundläggande konflikten i fattigvårdsdebatten hade under större delen av 1800-talet rört inställningen till de nya formerna av arbete – eller, om man så vill, uppfattningen om arbetsmarknadens möjligheter att försörja människor. Runt seklets mitt började tilltron överväga misstron. I tämligen obemärkt tysthet etablerades en allt fastare tilltro till marknadens förmåga att försörja människor och till möjligheten att leva på lönearbete, och den blev till slut en uttalad självklarhet. Under 1869 års debatt blev det tydligt att den allmänna fattigvården skulle vara förbehållen dem som inte kunde arbeta. Om en arbetsför person blev fattig berodde det på en oförmåga att disponera arbetslönen. En sådan ståndpunkt byggde på föreställningen att den som är tillräcklig angelägen alltid kan hitta ett arbete och att lönen alltid går att leva på.

Tanken att hantera fattigvårdsproblematiken genom ett skärpt husbondeansvar raderades bort allteftersom uppfattningen att det rörde sig om en marknadsrelation vann mark. Möjligen kunde man påverka beteenden genom bestämmelser som påverkade parternas kostnadskalkyler, men hur de valde att använda sina tillgångar var fredad mark. Klyftan vidgades generellt mellan å ena sidan den ekonomiska sfären, som en okontrollerbar kraft, och å andra sidan politiken, lagen och juridiken, vars inflytande över ekonomin var begränsat. I fattigvårdsdebatten flätades synen på ekonomin som okontrollerbar tätt samman med den dominanta synen på människors förmåga att försörja sig själva genom lönearbete.

Vad som betraktades som ett problem var nära förbundet med vad som var möjligt att göra politiskt. Om politiken inte kunde påverka de mer övergripande ekonomiska förändringarna fick den inrikta sig på enskilda individers beteende. Skyldigheten att försörja sig själv var ingen nyhet, och den fanns uttalad i 1853 års förordning. Förändringen låg i uppfattningen om förmågan. Tidigare hade man, såsom 1837 års fattigvårdskommitté, talat om den arbetande klassen som en klass med vacklande självbestånd. Nu förutsatte man i stället att arbetslönen inte bara räckte till de löpande utgifterna för livets uppehälle, utan även till att lägga undan pengar för sämre tider. De lönearbetande kunde försörja sig hela livet om de förvaltade sin lön rätt. Om de inte klarade det skapades onödigt fattigvårdsbörda och då fanns det skäl att undersöka vad som låg bakom det felaktiga beteendet.

Bland det lagstiftaren kunde påverka fanns naturligtvis lagstiftningen, och det var här man fann det främsta skälet till den stegrade fattigvårdsbördan. Debatten inför antagandet av 1871 års fattigvårdsförordning var visserligen sprungen ur det sena 1860-talets nöddår, men det var inte nöden

som anfördes som källan till fattigvårdsbördan, utan det institutionella misslyckande som den gamla fattigvårdsförordningen ansågs vara. Förordningen gav en rätt till fattigvård, vilket ansågs undergräva viljan att försörja sig själv och tänka på framtiden. För att få arbetarna att förvalta den tillförlitliga försörjningsmöjlighet, som lönearbetet erbjöd, var det nödvändigt att avskärma de arbetsföra från rätten till fattigvård. Endast på så sätt kunde de manas till ett beteende som stod i samklang med plikten att försörja sig själv.

1871 års fattigvårdsförordning fick därigenom en sorterande och fosterande ambition, som i skiftande skepnader fortlevde i många decennier och präglade debatten i fattigvårdsfrågan. Men problemen kopplade till lönearbetet försvann inte för att lönearbetarna principiellt sett sorterades bort från fattigvården, utan de fortsatte att debatteras intensivt. Problemen rörde sig ut ur fattigvårdsfrågan och in i nya arrangemang för att hantera rörligheten och lönearbetets kostnader.

## KAPITEL 8

# Från problemet med lönearbete till lönearbetets problem

Sverige 1870 kan te sig som ett mycket annorlunda land än Sverige i 1800-talets början. Andra halvan av 1800-talet präglades av liberalisering och industriell expansion. Den nya politiken förde med sig reformer som avskaffandet av inrikes passtvang och näringsfrihetsförordningarna.<sup>1</sup> Sverige var dock fortfarande ett av Europas fattigaste länder. De flesta arbetade inom jordbruket och det dröjde några decennier in på 1900-talet innan industrin gick om i antal anställda.<sup>2</sup>

Under 1870-talet tog emigrationen fart på allvar. Befolkningen hade ökat kraftigt under hela 1800-talet, vilket i sin tur ökade trycket på den svenska landsbygden. De arbetstillfällena som den svenska industrin erbjöd var långt ifrån tillräckliga för att försörja de obesuttna.<sup>3</sup> I fattigvårdsdebatten kom emigrationen att användas som ett argument både för och emot fattigvård. I Alfta socken beviljade fattigvården bidrag till Amerikabiljetter som ett alternativ till traditionell fattigvård.<sup>4</sup> Vi kommer i detta kapitel att se hur problem kopplade till arbetskraftens rörlighet och husbondeansvar levde kvar i dessa nya tider.

Problembeskrivningarna beträffande arbetets kostnader och hur de skulle fördelas och hanteras var till det yttre slående lika hur de hade sett ut under hela 1800-talet. Men det fanns en avgörande skillnad: lönearbetet

---

1. Schön 2000, s. 14.

2. Gustafson (1976), s. 25.

3. Söderberg (1981), s. 18.

4. Söderberg (1981), s. 176 f.

hade etablerats som ett normalt inslag i samhället, och det blev därmed problemen med lönearbetet som stod i fokus, snarare än att lönearbetet som sådant var ett problem.

Arbetskraftens rörlighet framstod fortfarande som problematisk ur försörjningssynpunkt, och vi ska i detta kapitel följa två debatter i frågan.

Den första debatten handlade om hur huruvida emigranter skulle vara berättigade till fattigvård. De skulle kunna beviljas fattigvård av andra länder på andra grunder än i Sverige och deras hemkommun skulle då bli betalningsskyldig. Återigen rörde frågan hemkommunens skyldighet att försörja sina egna fattiga även om de rörde på sig och huruvida det gick att ingripa mot en sådan orättvisa.

Den andra debatten handlade om den inre rörligheten. En stor del av den inre rörligheten präglades av arbetsvandringar, inte minst till följd av järnvägsbyggandet.<sup>5</sup> Denna rörlighet ansågs utgöra ett problem i ett sedlighetsperspektiv, snarare än ett försörjningsperspektiv. Dessa debatter har en liknande form som dem vi har sett tidigare, åtminstone ytligt sett. Denna gång var dock arbetskraftens rörlighet ett givet inslag i samhället, något som behövde hanteras snarare än undvikas. Rörligheten var ett problem som kom ur lönearbetet, men lönearbetet i sig var inte ett problem.

Debatten om den inre rörligheten handlade om arbetare som hade lämnat hemorten för att ta arbete. Dessa arbetare saknade en aspekt av husbonderelationen, nämligen auktoritet och disciplin. Frågan blev vad samhället kunde göra för att ersätta husbonderelationens ordningsskapande funktioner och bringa ordning i den rörliga arbetarens liv.

Det rådde under denna period en ambivalent inställning till det arbete som hade en avgjort annorlunda form än det traditionella lantarbetet. När arbetarna strejkade vid sågverket i Sundsvallsdistriktet 1879 hotade landshövdning Curry Treffenberg den lösa arbetskraften med häktning enligt försvarslöshetsstadgan.<sup>6</sup> Som Alf Johansson visar i sin studie av Stocka sågverk förekom ett slags patriarkalism på sågverken under 1800-talets sista decennier. Arbetarna vid sågverket fick fri bostad, möjlighet att handla på kredit i bolagshandeln och tillgång till läkare, barnmorska och medicin.<sup>7</sup> Dessa förmåner innebar å andra sidan att arbetarna blev knutna till och beroende av arbetsgivaren.<sup>8</sup> Johansson menar dock att detta förmåns- och kontroll-

---

5. Nilsson (1982), s. 22 ff.; Söderberg (1981), s. 187.

6. Cornell (1982), s. 320.

7. Johansson (1988), s. 365–367.

8. Johansson (1988), s. 396.

system saknade den ideologiska överbyggnad som präglar en patriarkal relation.<sup>9</sup> Husbonderelationen sågs av många i debatten som en borttynande institution, oavsett om de beklagade eller bejakade denna utveckling.

Under 1880-talet tog debatten om arbetarförsäkringar fart, och ett argument som anfördes var att husbondeansvaret inte räckte till för att hantera kostnaderna för arbetet. Lönearbete ansågs skapa försörjningsproblem, och fattigvården kom att underkännas som en institution för att hantera och administrera arbetets kostnader. Det var nu den framväxande arbetarklassen som behövde hjälp med att trygga sin försörjning på grund av lönearbetet som system, snarare än den gamla sortens fattigvårdsfall. Den framväxande arbetarklassen kom ”genom sin blotta existens” och sina kraftfulla opinionsyttringar att bli en viktig maktfaktor, trots att klassen stod utanför den parlamentariska makten.<sup>10</sup>

Den stora förändringen i dessa debatter, jämfört med tidigare, är att problemen som sprang ur lönearbetet vare sig skulle undvikas eller hanteras av individerna själva. Man kunde acceptera att lönearbetet skapade kostnader utan att vilja stävja detta arbete som sådant, och de lösningar som presenterades var kompatibla med en arbetsmarknad och med lönearbetet som form.

I detta kapitel kommer vi att se hur nya politiska lösningar växte fram, hur nya svar på gamla problem blev möjliga eftersom lönearbetet hade etablerats som en normalitet i politikernas föreställningsvärld. Vi följer lönearbetets väg ut ur fattigvårdsfrågan och in i nya arrangemang.

## Hjälp till dem som lämnade landet

Arbetskraftens rörlighet, eller, om man så vill, en mer öppen arbetsmarknad, var fortsatt problematisk. Decennier efter att fattigvårdsförordningarna hade fråntagit församlingarna rätten att neka inflyttare fortsatte frågor om rörlighet att debatteras i riksdagen. Under 1870-talet växte en ny problematik fram, som dock påminner om dem vi sett tidigare. Även denna gång handlade det om att arbetarna förbrukade sin kraft på annan ort och återvände till sin hemort när krafterna var uttömda, men nu låg problemet inte på församlingsnivå utan på nationell nivå.

Under 1870-talet väcktes motioner om hur man skulle hantera att människor utvandrade och beviljades fattigunderstöd i utlandet, en kostnad som den svenska kommunen sedan var tvungen att betala.

---

9. Johansson (1988), s. 398.

10. Holmberg (1959), s. 69.

Motionärerna föreslog att staten skulle betala understödet för de emigranter som vände hemåt efter att ha bott utomlands, där de hade arbetat och förnött sina arbetskrafter. De föreslog också att fattigvård inte skulle beviljas på andra grunder än vad den svenska fattigvårdsförordningen föreskrev. Det senare problemet rörde framför allt svenskar som hade utvandrat till Norge. Sedan 1855 rådde ett slags ömsesidigt förhållande mellan Sverige och Norge i fattigvårdshänseende. En svensk medborgare som inte hade vunnit hemortsrätt i Norge kunde få understöd, för vilket den svenska hemkommunen sedan var ersättningskyldig.<sup>11</sup> Detta sågs som ett problem eftersom en svensk medborgare kunde få understöd i Norge på grunder som en svensk fattigvårdsstyrelse inte skulle ha godkänt. Förutom till Amerika utvandrade många från Sverige till de övriga skandinaviska länderna, särskilt från Göteborg och Bohuslän till Norge. I dessa områden var det fram till 1890 vanligare att utvandra till Norge än till något annat land.<sup>12</sup> Dessa utvandrare sökte mer tillfälliga typer av arbete och återvände så småningom till Sverige.<sup>13</sup>

Debatten handlade om att få till regleringar för att hantera de uppkomna kostnaderna, snarare än om att försöka hindra att de överhuvudtaget uppkom. Problemet uppmärksammades först i en motion av August Wilhelm Westerdal i andra kammaren 1872. Han pekade på att de som utvandrade till Norge återvände ”efter att hafva uttömt sina bästa krafter i Norge”,<sup>14</sup> vilket framför allt drabbade gränskommunerna. I de fall de norska kommunerna inte stod för en svensk medborgares understöd ville Westerdal att den svenska staten skulle bära denna kostnad för att flytta bördan från kommunerna. Motionen mottogs väl av utskottet, som menade att själva utvandringen inte gick att hindra. Det var viktigt att hitta sätt för staten att bära kostnaden, och utskottet yrkade på att riksdagen skulle anhålla om att ”Kongl. Maj:t täcktes vidtagna sådana åtgärder att, derest icke norsk kommun blifvit ålagd att bestrida de kostnader i fattigvårdshänseende, som möjligen uppkomma för svensk man eller qvinna, under den tid öfver ett år dess vistande i Norge egt rum, svenska staten då måtte ersätta de norska krafanspräken i detta afseende”.<sup>15</sup>

---

11. SFS 1855:19.

12. De Geer (1959), s. 212; även i Nelson (1963), s. 187–189.

13. Statistiska centralbyråns underdåniga berättelse 1875 och 1876, s. 55 resp. 14.

14. 1872 AK motion nr 23, s. 10 (Westerdal).

15. 1872 AKTU utl. nr 17.

I andrakammardebatten mötte dock förslaget en del invändningar, bland annat att det var för snävt att låta saken handla om utvandringar enbart till Norge, och det hela återremitterades till utskottet.<sup>16</sup>

Westerdal hann återkomma redan samma år med ett nytt förslag om hur problemet skulle lösas. Han betonade nu den oacceptabla situation som uppkom när svenska fattigvårdssamhällen inte hade någon underhållsskyldighet för den som var arbetsför samtidigt som kommunerna kunde åläggas att ersätta fattigvård utbetald efter andra grunder i Norge. Konsekvensen blev att arbetsföra personer genom att utvandra fick ”en rättighet, som de hemma i landet icke ega”. Lösningen vore att upphäva den författning från 1855 som reglerade förhållandet mellan Norge och Sverige. Om Norge använt personernas arbetskraft, så borde ”detta land, likasom öfriga länder, sjelf vidkännas de utgifter, som under deras vistelse derstädes göras för deras underhåll”.<sup>17</sup>

Tanken att det var det samhälle där någon hade tillbringat sin arbetsföra tid som skulle bära kostnaderna när personen inte längre kunde arbeta känns igen från tidigare.

Utskottet gillade ännu en gång Westerdals motion. Det var principiellt fel att den svenska staten skulle stå för underhållet för de arbetare som förnött sin arbetskraft i Norge. Lika fel var det att dessa emigranter fick understöd på grunder som den nyss utfärdade fattigvårdsstadgan från 1871 inte tillät.<sup>18</sup>

I andra kammaren menade några röster att problemet inte skulle lösas av en begränsning i rätten till fattigvård för svenska medborgare i Norge. Sigurd Ribbing påpekade att ”flere svenskar utvandra till Norge än norrmän till Sverige och måhända att arbetslönerna äro högre i Norge än i Sverige. Ändras det genom upphäfvande av lagen?” För honom var det ett givet faktum att folk utvandrade. Lika givet var det att dessa svenskar skulle kunna hamna i en sådan belägenhet att de kom att behöva fattigvård, och ingen kunde väl vilja att de skulle ”lemnas att svälta ihjel, eller att deras lik skola få ligga obegrafna”.<sup>19</sup>

Johan Sjöberg såg det också som självklart att vandringarna i båda riktningarna över gränsen skulle fortsätta och att en upphävd lag knappast skulle ”undanrödja det förhållande, att svenskar i Norge kunna behöfva

---

16. 1872 AK I:526–530.

17. 1872 AK motion nr 202 (Westerdal) (cit. s. 1, 2).

18. 1872 AKTU utl. nr 27.

19. 1872 AK III:462 (Ribbing).



fattigunderstöd”. ”Är det möjligt att förekomma dylika utvandringar?” frågade han senare retoriskt.<sup>20</sup> Det var det ingen som trodde.<sup>21</sup> Men kommunerna trycktes av kostnaderna, underströk förslaget försvarare, och kammaren biföll att 1855 års lag borde upphävas.<sup>22</sup> Första kammaren meddelades beslutet, men kunde inte helt instämma. Dess utskott underkände flera av argumenten för ett upphävande, men tillstyrkte att lagen borde förändras så att kostnaden för kommunerna inte skulle kunna bli större för fattigvård utbetalad i Norge än den skulle ha blivit om fattigvården hade givits i Sverige. Följden blev att statskassan fick stå för mellanskillnaden.<sup>23</sup> Efter kort debatt bifölls detta och andra kammaren beslutade att återta sitt tidigare beslut och förena sig med första kammaren.<sup>24</sup> Riksdagen hade därmed beslutat hur man ville hantera kostnaden för att inte belasta kommunerna med utgifter de inte kunde styra över; som riksdagen såg det ”borde statskassan hufvudsakligen deraf drabbas”.<sup>25</sup>

Man strävade inte efter att begränsa rörligheten. Den var ett givet faktum som inte gick att förekomma. I stället handlade det om att åstadkomma en ordning för att hantera kostnader i den speciella relation som rådde mellan Sverige och Norge. Arbetskraftens rörelser över nationsgränsen gick inte att röra. Motståndet mot att rubba det känsliga förhållandet till unionslandet Norge var åtminstone i första kammaren påtagligt. Att kommunerna skulle belastas för fattigvårdskostnader som de i Sverige inte var skyldiga att betala var inte heller rimligt. Resultatet blev att staten fick ta på sig den kostnad som lönearbetet förorsakade. Ingen talade längre om lönearbetet som ett problem. Men det hindrade inte att det kunde orsaka problem. Och blickarna riktades mot staten som den instans som kunde och borde hantera lönearbetets problem.

### *Vänliga överenskommelser och statens ansvar*

I andra kammaren inkom Johan Magnus Wikström 1874 med en motion där han pekade på problemet med att kvinnliga arbetare och tjänstefolk utvandrade till Norge och där blev ”mödrar till ett eller flera barn”.<sup>26</sup>

---

20. 1872 AK III:464 (cit.), 469 (cit.) (Sjöberg).

21. Se t.ex. 1872 AK III:470 (Sparre).

22. 1872 AK III:473.

23. 1872 FKTU utl. nr 12.

24. 1872 FK IV:360, 1872 AK IV:659.

25. 1872 Riksdagens skrivelse nr 80, s. 30.

26. 1874 AK motion nr 43, s. 19 (Wikström).

Hemkommunen tvingades då bära kostnaden inte bara för modern utan även för barnen, eftersom de automatiskt fick samma hemortsrätt som sin mor. Under återopande av Westerdals motioner ville Wikström få en ordning sådan att det inte blev högre kostnad för kommunen om den hemvändande kvinnan kom från Norge än om hon kom från en svensk kommun. Utskottet sade att sådan reglering redan införts, varför motionen kunde lämnas utan åtgärd, vilket även kammaren ansåg.<sup>27</sup>

Lasse Jönsson menade följande år att det skulle vara önskvärt med en gemensam överenskommelse mellan Sverige, Danmark och Tyskland, om att man efter fem år skulle vinna hemortsrätt i vistelselandet. Detta behövdes eftersom ”en del personer, synnerligast af arbetsklassen, i sina bästa år utvandrat”, men blivit hemskickade alldeles utblottade då de inte längre dög till arbete.<sup>28</sup> Inte heller hans motion föranledde någon åtgärd; utskottet menade att det inte var särskilt sannolikt att nationerna skulle kunna komma fram till någon sådan överenskommelse.<sup>29</sup> Utskottet menade att en tänkbar lösning på motionärens problem var att staten stod för fattigvårdskostnaderna, och att mer medel kunde beredas till ett sådant ändamål. Man ansåg dock att det låg utanför utskottets befogenheter att föreslå detta. Kammaren hade inget att tillägga. Både motionärer och utskott diskuterade praktiska problem och hur de kunde lösas. Det saknas principiella uttalanden om att arbetskraftens rörlighet var rätt eller fel. Att utsagorna kretsar kring den praktiska problemhanteringen visar att rörligheten var ett etablerat faktum som man behövde förhålla sig till.

Ett år senare, 1876, tog Anders Petter Lind upp frågan igen. Han instämde med Jönsson och inledde med en god bild av problembeskrivningen.

Det är en allmän sed, hvarom intet må sägas, att personer, ja, hela familjer utvandra, i synnerhet från grannprovinserna till Tyskland, Danmark eller Norge, att i sistnämnda länder söka arbetsförtjenst. Tvärtom ske äfven invandringar från omberörda länder hit. Under flertal af år kunna, ja, i allmänhet pläga de från vårt land utvandrande kvarstanna i utlandet och der förbruka sina bästa arbetskrafter. Slutligen kommer dock sjukdom eller ålderdom öfver dem och gör dem till en tid eller för alltid odugliga för arbete. Då afsändas de af vederbörande antingen till sitt fädernesland eller ock underhållas och vårdas de på detsammias bekostnad.<sup>30</sup>

---

27. 1874 AKTU utl. nr 5, 1874 AK I:301.

28. 1875 AK motion nr 88, s. 28 (Jönsson).

29. 1875 AKTU utl. nr 18.

30. 1876 AK motion nr 118, s. 9 (Lind).

Såväl rörlighet som lönearbetets kostnader var ofrånkomliga fenomen, som tillsammans kunde bli en tung börda för berörda kommuner. Lind föreslog därför likt Jönsson att man skulle försöka nå en överenskommelse med Tyskland, Danmark och Norge om att fem års oavbruten vistelse i landet gav hemortsrätt där, och om det inte gick åtminstone försöka få saken ordnad med Norge. Utskottet sade sig inse och erkänna ”det behjertansvärda uti motionen”, men trodde alltjämt att det var utsiktslöst att nå en lösning för alla berörda länder. Däremot tillstyrkte man att försöka träffa en överenskommelse med Norge.<sup>31</sup> Vid behandlingen i andra kammaren syntes det råda enighet om problembeskrivningen, men det riktades invändningar mot oklarheter i utskottsförslaget, särskilt vad gällde hanteringen av utländska arbetare, som flyttade så ofta att de inte hann vinna hemortsrätt i en viss kommun. Skulle de bli föremål för en särskild statlig fattigvård? John Berg påpekade därtill att gällande lag gav utrymme för staten att lyfta en del av kostnaden från drabbade kommuner och att så redan skedde. Mot denna bakgrund återremitterades förslaget.<sup>32</sup> Utskottet återkom med ett förslag som i praktiken innebar att kommunerna skulle skyddas från kostnader genom att staten tog på sig en del.<sup>33</sup> Som redan påtalats i en reservation var detta något annat än vad motionären föreslagit, och av detta formella skäl avslogs förslaget.<sup>34</sup>

1877 väckte A.P. Lind återigen frågan i en motion. Han påpekade att fattigvårdsfrågan hade lett till rättegångstvister mellan Norge och Sverige. Arbetarfamiljer och enskilda arbetssökande valde att utvandra och resa över gränsen och ”stanna på närmare eller fjärrare håll, der arbetet bäst betalas”.<sup>35</sup> Det medförde kostnader, för ”då deras helsa eller arbetskrafter äro brutna, och fattigvårdsbehof uppstår, så återsändas de till sitt forna hemland” med en räkning för understöds- och resekostnader i spåren. Men man kunde inte lasta de arbetande för denna olyckliga omständighet: ”Detta förhållande bör ingen hvarken klandra eller söka förhindra.”<sup>36</sup> Lind talade fortsatt utifrån en utsiktspunkt vi känner igen: fattigvården och arbetskraftens rörlighet gick inte ihop. Samtidigt är det uppenbart att Lind såg arbetsmarknaden och dess funktioner som självklara, folk skulle ta arbete där det betalades bäst och detta skulle varken klandras eller för-

31. 1876 AKTU utl. nr 13.

32. 1876 AK II:18 s. 29 (Rydin), 32 (Sparre), 34 (Berg).

33. 1876 AKTU utl. nr 40.

34. 1876 AK V:55 s. 29–33.

35. 1877 AK motion nr 56, s. 18 (Lind).

36. 1877 AK motion nr 56, s. 18 (Lind).

hindras. Han hoppades att missförhållandet skulle gå att åtgärda genom "en vänlig överenskommelse" länderna emellan. En sådan skulle innebära att man efter två år tillhörde vistelselandet i fattigvårdshänseende. Hade man inte under den tiden vunnit hemortsrätt i en viss kommun, betalade statskassan underhåll och sjukvård för nödlidande fattiga.<sup>37</sup>

Utskottet höll det för sannolikt, för att inte säga säkert, att "flertalet af dem, som inom grannriket söka tillfällig arbetsförtjenst, icke uppehåller sig i någon viss kommun derstädes så länge att hemortsrätt inom densamma vinnes".<sup>38</sup> De befarade att Linds förslag skulle leda till att statskassan i betydligt högre grad än dittills fick bekosta sjukvård och underhåll för dem som inte hunnit vinna hemortsrätt, vilket var fel, och det var därtill en ordning som skulle locka till missbruk. Utskottet yrkade således avslag på motionen.<sup>39</sup> Efter en något formaliainriktad debatt segrade utskottets avslagsyrkande med 69 röster mot 52 för återremiss.<sup>40</sup>

Några år senare, 1882, återkom Sven Andersson till frågan i en motion. Han hävdade att "svenska arbetare och arbeterskor äro mycket eftersökta i Danmark och Tyskland". Så länge de hade krafterna i behåll fanns inga problem, men "om dessa börja fattas dem, t. ex. i följd af ålderdomssvaghet eller derigenom att de under utförande af ansträngande sysselsättningar råka skada sig till sina lemmar eller sitt förstånd", då blev läget hastigt ett annat. När de inte längre förmådde "att till belåtenhet utföra de hårda arbeten, som hjertlösheten och obilligheten kräfva" så blev de vräktas och skickades till sina hemkommuner, där de föll fattigvården till last. Utländska arbetare hade ofta hårdare arbeten än de inhemska och efter kanske flera decennier av trogen tjänst kunde de kastas ut. Andersson anförde flera konkreta exempel och ville få till stånd överenskommelser som gav hemortsrätt i Danmark och Tyskland för dem som oavbrutet vistats där i tio år och kom i behov av fattigvård.<sup>41</sup> Utskottet fann förslaget behjärtansvärt, men med hänvisning till vad som tidigare sagts om det utsiktslösa i att försöka få sådana internationella överenskommelser till stånd avstyrkte man motionen. Lindring för kommuner "som öfver höfvan betungas af fattigvård för arbetare och tjenstehjon, som hemsändas i utblottadt tillstånd från utlandet", fick sökas någon annanstans.<sup>42</sup>

37. 1877 AK motion nr 56, s. 19 (Lind).

38. 1877 AKTU utl. nr 2, s. 4.

39. 1877 AKTU utl. nr 2, s. 4 f.

40. 1877 AK I:11 s. 47–55.

41. 1882 AK motion nr 85 (Anderson) (cit. s. 7).

42. 1882 AKTU utl. nr 11 (cit. s. 3).

Vid 1887 års riksdag tog Per Pehrsson på nytt upp frågan om de utblottade arbetare som återvände från Danmark och Tyskland. De fortfor att belasta sina hemkommuners fattigvård och det utrymme som gavs i gällande lag för att lätta bördan genom statliga medel var otillräckligt. Han föreslog därför en lagändring, så att fattigvården för en person som vistats oavbrutet utomlands under minst tre år skulle bekostas av staten.<sup>43</sup> Lagutskottet var liksom motionären väl medveten om att saken varit upp till behandling vid ett flertal tillfällen tidigare, och delade hans uppfattning att problemet fanns kvar. Särskilt vanligt var det att kvinnor återvände med barn.<sup>44</sup> Eftersom det enligt utskottet

icke lär vara sannolikt, att svenska staten skulle kunna genom underhandlingar med grannrikerna tillvägbringa öfverenskommelser, att en svensk, som visst antal år uppehållit sig i det främmande landet och der oförvitligen försörjt sig, kunde erhålla hemorts rätt i sistnämnda land, synes det ock vara af billighetsskäl påkalladt, att staten här träder emellan för att skydda kommunerna mot en alltför betungande fattigvård.

Utskottet ville dock inte sträcka sig lika långt som Pehrsson, utan stannade vid att tillstyrka en lagändring med den innebörd, att kommunen skulle kunna få medel av staten för fattigvård till den som oavbrutet vistats utomlands i fem år, och detta oavsett om kommunen var synnerligen betungad av fattigvårdskostnader eller inte.<sup>45</sup> Detta var helt okontroversiellt och bifölls utan debatt av kamrarna.<sup>46</sup>

I och med detta hade riksdagen tagit steget att ändra fattigvårdsförordningen, så att nationsöverskridande rörlighet inte skulle påbörd kommunerna fattigvårdskostnader, som de inte själva kunnat påverka. Lösningen blev att staten fick skjuta till pengarna. Det blev den pragmatiska lösningen på ett praktiskt problem orsakat av en rörlighet, som inte gick att styra över. Vad ingen sade, eller kanske inte ens noterade, var, att om fattigvården gick till personer som oförvitligen försörjt sig under alla år, så kunde staten få betala för något som fattigvården inte skulle vara skyldig att befatta sig med.

Rörligheten över nationsgränserna gav upphov till ett bekant problem, åtminstone till det yttre. Arbetskraft förnöttes på en plats och kostnaden

---

43. 1887 A AK motion nr 157, 1887 B AK motion nr 91 (Pehrsson).

44. 1887 B LagU utl. nr 18, s. 6.

45. 1887 B LagU utl. nr 18, s. 7 f.

46. 1887 B FK II:19 s. 5, 1887 B AK II:23 s. 30.

för att försörja dem som slitits ut belastade en annan plats. Under debaterna fanns tanken på det lokala bandet kvar, det vill säga tanken att det samhälle där en person tillbringat sin arbetsföra tid också skulle bära kostnaderna när denna arbetsföra tid var över. Men det fanns en avgörande skillnad gentemot den förra hälften av 1800-talet. Nu saknades principiella uttalanden om huruvida arbetskraftens rörlighet var rätt eller fel. Det var ingen som ville hindra eller försvåra den. Rörligheten var ett givet faktum att förhålla sig till. Diskussionerna handlade om att finna praktiska lösningar som var kompatibla med den ofrånkomliga och aldrig ifrågasatta närvaron av en arbetsmarknad.

Det fanns emellertid ytterligare en aspekt på förekomsten av de praktiska problemen. Inte nog med att bördan fördelades ojämnt mellan kommunerna. Det rörde sig därtill om kostnader, som fattigvården inte alls skulle vara tvungen att befatta sig med, och som egentligen inte borde finnas alls. 1871 års fattigvårdsförordning vilade på premissen att lönearbetet gav fullgod försörjning för ett helt liv om man bara förstod att hantera löneinkomsterna på ett omdömesfullt sätt. Olägenheterna som uppstod på grund av rörlighet över nationsgränserna föranledde ingen att ifrågasätta denna premiss. Ingen sade att lönearbetet som sådant skapade fattigdom. Det gick att peka på oansvarighet hos enskilda arbetare eller möjligen hjärtlöshet hos husbönder. Men det hindrade inte att kostnaderna för fattiga utslitna arbetare behövde hanteras. Kommunerna borde inte drabbas, åtminstone inte för kostnader som de inte skulle ha behövt ta hand om under svensk fattigvårdslagstiftning. Mellanskillnaden fick statskassan ta på sig. Det blev till slut den generella lösning riksdagen valde.

Summorna var ännu tämligen små, men tydligtvis hade den fria rörligheten kostnadsposter som staten fick ta hand om, hur fel det än var i ett fattigvårdssystem som skulle vara en kommunal angelägenhet grundad på frivillighet. Och om det inte fanns något klander att rikta mot dem som efter decennier av hårt arbete återvände fattiga, så kanske det också fanns problem med lönearbetet, oavsett vad fattigvårdsförordningens premisser sade, en arbetarfråga utanför fattigvården, om man så vill. En sådan hade, som vi snart ska återkomma till, redan väckts.

## De fria arbetarna i fara

Om den internationella rörligheten vållade problem för fattigvården, så satte den inhemska rörligheten ljuset på ett annat problem med lönearbetets fria arbetskraft: lönearbetarnas frihet från husbondens auktoritet.

Under 1870-talet diskuterades en ny rörlighetsproblematik. De arbetare som hade lämnat hemorten och dess auktoritära lokala institutioner, såsom husbonden och kyrkan, blev helt fria arbetare som ingen höll under uppsyn, och frågan blev om det behövdes någon yttre konstruktion för att se till att den fria arbetskraften inte blev alltför fri. Vid 1874, 1875 och 1876 års riksdagar väcktes motioner som med olika medel ville angripa problemen med arbetare som tog arbete utanför hemorten: utfärda föreskrifter för daglönare, införa tvångssparande, underkasta industriarbetarna legohjonsstadgan samt uppdra åt Kungl. Maj:t att utreda om det gick att komma till rätta med oordningen i de rörliga arbetarnas liv.

Diskussionen om de fria och rörliga arbetarna kom att handla om anställningsförhållandena för arbetare vid större företag. Meningarna gick isär om huruvida de främst vållade försörjningsproblem eller sedlighetsproblem, och det var inte alltid helt klart vari den ordning som skulle åstadkommas skulle bestå. Men många röster uttryckte att något behövde göras, annars skulle följderna bli allvarliga. Den fria arbetsmarknaden ansågs innebära för mycket frihet, vilket arbetarna inte kunde hantera, men ingen förespråkade en återgång till ett husbondesystem.

I förra kapitlet såg vi hur husbonderelationen tappade i betydelse som en försörjningsrelation. I denna debatt togs denna aspekt inte upp alls. Det man saknade från den gamla husbonderelationen var husbondens auktoritet. I det fria lönearbetet, där villkoren dikterades i fria arbetskontrakt mellan två formellt jämställda parter, saknades en auktoritetsrelation.

Något anakronistiskt skulle vi kunna säga att det var arbetarens nyvunna fritid som var problematisk. Lönearbetaren stod fri från husbonderelationens sociala, hierarkiska relation, och denna frihet ansåg många vara av ondo. Det nya fria lönearbetet krävde nya lösningar, och det fanns gott om förslag om vad som borde göras.

Johannes Magnusson Englander motionerade 1874 om föreskrifter för arbetare. Han hade siktet särskilt inställt på dem som arbetade vid så kallade större arbetsföretag, och det var dessa som diskussionen i mångt och mycket kretsade kring:

Då man tager i betraktande de talrika tillfällen till arbetsförtjenst, som till följd af en mängd jernvägsanläggningar och andra större arbetsföretag, ej mindre på Statens än enskildes bekostnad, numera i ojemförligt högre grad än förr stå den arbetande befolkningen i vårt land till buds, men på samma gång finner att, såsom erfarenheten visar, behållningen af denna arbetsförtjenst för de fleste blir så ytterst ringa, ja ofta ingen, utan snarare, till följd af ett utsväfvande och lastbart lefnads-sätt, ökad fattigdom och elände, så kan man med skäl [...] väl göra sig den frågan: kan och bör ej staten, det allmänna, göra något för att åt desse arbetare bereda möjligheten af att i framtiden uppnå åtminstone en viss grad af ekonomiskt oberoende och dermed, relativt taladt, följande moraliskt?<sup>47</sup>

Lönerna kanske var högre, men bland dessa arbetare uppstod ”fattigdom, oaktadt ett väl betalt arbete”.<sup>48</sup> Engländer fäste uppmärksamheten vid vad som gått förlorat. Husbönder var enligt lag skyldiga att ha en både moralisk och fysisk omvårdnad om sina tjänare och arbetare, men staten och ”enskilda större eller mindre bolag” ville inte vidkännas någon sådan ansvarsförbindelse.<sup>49</sup> De menade att så snart de ”liqviderat det gjorda arbetet” så var de kvitt sina arbetare. Det Engländer mende var fel var alltså principerna i ett fritt arbetskontrakt: förbindelsen och ansvaret avslutades när arbetet var utfört och betalt. Följden blev att ”Arbetarne äro helt och hållet öfverlemnade åt sig sjelfve, utan all tillsyn och vård af arbetsgifvarne; förtjensterna äro goda, frestelserna nära, begären starka, förmågan att beherrska dem svag och man må ej undra öfver följderna!”<sup>50</sup> Lösningen var enligt Engländer statliga ingrepp. Hans förslag på åtgärder var både moraliskt och ekonomiskt inriktade, och innefattade att daglönare inte fick antas utan prästbetyg, att arbetare skulle kunna avskedas för fylleri samt att den del av lönen som inte behövdes för att bekosta ”kläder, föda och bostad” skulle ”insättas i sparbänk eller helst lifränste- eller kapitalanstalt”.<sup>51</sup> Alla förslag gick i samma riktning: den fria rörliga arbetaren kunde inte ta hand om sig själv, och i avsaknad av en husbunderelation fick staten gripa in.

Utskottet fann att de problem som Engländer tog upp i sin motion var av ”beaktansvärd beskaffenhet”, men menade att förslagen ”djupt ingrepe i arbetsgifvarens som arbetarens rätt” och avstyrkte motionen.<sup>52</sup> De moti-

---

47. 1874 AK motion nr 30, s. 14 f. (Engländer).

48. 1874 AK motion nr 30, s. 15 (Engländer).

49. 1874 AK motion nr 30, s. 15 (Engländer).

50. 1874 AK motion nr 30, s. 15 (Engländer).

51. 1874 AK motion nr 30 s. 15 f. (cit. s. 16) (Engländer).

52. 1874 AKTU utl. nr 3, s. 1.



verade detta vidare med att ”de lyckliga arbetsförhållanden, hvori arbetaren för närvarande befinner sig, för icke många år sedan uppstått och ovisst är huru länge de komma att fortfara”.<sup>53</sup> Det var bättre att låta saken bero så länge, och hoppas på att ”erfarenheten torde böra lära arbetaren att väl vårda sitt eget och dermed jemväl det allmännas bästa”.<sup>54</sup> Ingen utöver Engländer yttrade några invändningar mot detta.<sup>55</sup>

Englanders motion blev startskottet på en debatt som utspelade sig under ett par år i riksdagen. Den kom att handla om fritt arbete vid stora arbetsföretag, utfört av arbetare som hade lämnat sin hembygd. Ingen förespråkade att husbonderelationen skulle återupprättas, men det var bekymmersamt att det saknades auktoritetsrelationer i lönarbetet – det fanns ingen som vakade över arbetarna. Lösningen blev att med yttre konstruktioner och statliga medel försöka införa mer ordning och regelbundenhet i det fria arbetet. Rörligheten i sig sågs inte som problematisk, men den var ett symptom på det friare arbetet. Arbetets frihet ställdes nu inte i motsats till arbete i husbondens bröd, utan i motsats till ordning.

### *Tidens rörlighet*

Ett år senare, 1875, skrev Richard Ehrenborg en lång motion om hur man skulle kunna bringa ordning i det fria arbetet. Han föreslog att legostadgan skulle revideras för att kunna omfatta även industriarbetare.

Liksom för Engländer var problemet för Ehrenborg att arbetare flyttade utanför hemorten och hemföll åt skörlevnad när de inte hade en husbonde som vakade över dem. De kunde inte så emot ”lockelsen till de njutningar och den ökade frihet som de stora arbetsföretagen erbjuda”.<sup>56</sup> På den fria arbetsmarknaden blev arbetarna ”blottställda för faran att blifva laglöse sällar i den stora industriens tjänst, ifrån att förut hafva varit frivillige men pligtbundne tjänare hos handverkaren eller jordbrukaren”.<sup>57</sup>

Ehrenborg utvecklade inte i sin motion varför det fria arbetet var problematiskt, utöver att uppmärksamma att det i princip var regellöst. Han ville inte helt stoppa rörligheten, men det fanns åtgärder att vidta:

---

53. 1874 AKTU utl. nr 3, s. 3.

54. 1874 AKTU utl. nr 3, s. 3.

55. 1874 AK I:138 f.

56. 1875 AK motion nr 1, s. 2 (Ehrenborg).

57. 1875 AK motion nr 1, s. 2 (Ehrenborg).

Sådant kan i vår rörliga tid visserligen icke ovillkorligen förekommas, utan att samhället skulle på samma gång beröfva sig äfven de goda frukterna af arbetets frihet; men att genom lagar, som med sagda frihet vore förenliga, regelbinda densamma och derigenom stäffa missbruken, detta bör erkännas vara för staten, såsom ordnings- och rättsanstalt [... en] mer än någonsin påkallad uppgift.<sup>58</sup>

Ehrenborg förespråkade inte att industriarbetarna skulle underkastas en hård reglering, industrisektorns höga löner och fria arbetsformer gjorde att arbetare föredrog det framför lantarbete:

Det missförhållande, som efter mitt förmenande borde i första rummet afhjelpas, ligger i motsatsen mellan å ena sidan den ytterliga noggrannhet och de trånga begränsningar, hvarmed vår legostadga utstakar den lagstadda hemarbetarens skyldigheter, och å andra sidan den nästan fullkomliga regellöshet, hvarunder denne inträder, sedan han utgått att söka en bättre utkomst i den stora industriens tjänst.<sup>59</sup>

Framför allt var Ehrenborg inriktad på att försöka göra arbetet på landet och inom industrin ungefär likvärdigt. Många arbetare gjorde felaktiga val på grund av industriarbetets ”skadliga lockelser”, och samhället borde gripa in för att se till att arbetaren blev ”verkligen fri att utan obehörig påtryckning välja arbete med hänsigt till den utkomst, som efter hans arbetsförmåga olika arbetstillfällen erbjöde”.<sup>60</sup>

Ehrenborgs lösning var att legostadgan skulle revideras för att bli ”en stadga för arbetsgivare och arbetstagare i allmänhet” och därmed omfatta även anställda inom industrin.<sup>61</sup> Alternativt ville han utarbета en särskild ordningsstadga för de arbetare som inte omfattades av legostadgan. I övrigt ville han inte inskränka friheten eller rörligheten: ”Hvarken tidens rörlighet eller arbetarens verkliga frihet blefve derigenom för nära trädd, men väl skulle man åt jordbruket och den mindre industrien återgifva någon möjlighet till täflan med den större, och dymedelst befrämja vårt näringslifs mera sunda utveckling.”<sup>62</sup>

Ehrenborg underströk att han inte ville inskränka friheten för arbetsgivare och arbetare att fritt ingå avtal, eller hindra arbetsgivare från att finna arbetare eller arbetare från att söka arbetsförtjänst var de så önskade.

---

58. 1875 AK motion nr 1, s. 2 (Ehrenborg).

59. 1875 AK motion nr 1, s. 3 (Ehrenborg).

60. 1875 AK motion nr 1, s. 4 (Ehrenborg).

61. 1875 AK motion nr 1, s. 5 (Ehrenborg).

62. 1875 AK motion nr 1, s. 4 (Ehrenborg).

Han var också fullt på det klara med att husbonde–tjänstehjon-relationen inte längre var given. Han ställde sig sålunda inte principiellt emot det fria lönearbetet och dess former. Samtidigt såg han ett problem i upplösningen av den ordningsskapande auktoritetsrelation som fanns i arbetet under husbonde–tjänare-relationen. Därför behövdes åtgärder för att bevara ordningen i samhället. Vägen via arbetsrelationen var dock stängd.

För Ehrenborg var lönearbetet en normalitet och givet faktum. Men det hade sina problem, varav ett var att den samhälleliga ordningen kunde behöva få lite hjälp av staten när husbonderelationen och dess auktoritetsdimension inte längre kunde garantera detta. Många i riksdagsdebatten delade Ehrenborgs principiella synpunkter.

Andra kammarens tillfälliga utskott fann att problemet med de fria arbetarna var ”af synnerlig vigt”.<sup>63</sup> Men att låta industriarbetarna lyda under legostadgan var enligt utskottet ingen lösning: ”det låter knappt tänka sig, att, med den frihet arbetaren eger, han skulle underkasta sig en, om ock modifierad tjänstehjonsstadga”.<sup>64</sup> Utskottet instämde i att det uppstod oordning till följd av det fria lönearbetet och diskuterade åtgärder såsom utökad religionsvård vid större arbetsföretag. De delade sålunda i viss mån Ehrenborgs problemformulering, men ansåg inte att motionen skulle föranleda någon åtgärd.

Ehrenborgs motion ledde till en debatt i andra kammaren. Flera ledamöter instämde med de problem han hade lyft fram och ansåg att det var viktigt att bringa ordning i den fria och rörliga arbetskraften, även om de inte tyckte att en omarbetning av legostadgan var det bästa medlet. Utskottets hemställan bifölls visserligen, men i riksdagsdebatten blev det tydligt att flera ledamöter ansåg att det fria arbetet var skadligt, inte med tanke på arbetarnas försörjning utan med tanke på deras sedlighet. En talare hävdade att försörjningen kunde bli ett problem men menade, liksom Engländer, att det i så fall berodde på att arbetarna inte kunde hantera sin lön.

Ola Jönsson menade, liksom Ehrenborg, att man inte skulle försöka begränsa rörligheten som sådan, men när arbetarna väl hade flyttat och börjat arbeta i den större industrins tjänst fanns det skäl att vidta åtgärder. Han förespråkade en allmän stadga för arbetare, och hävdade att en sådan inte kunde betraktas som ett ingrepp i arbetets frihet: ”Ty jag ber att få bemärka, att sjelfsväld icke är frihet; frihet utan ordning kan icke vara och

---

63. 1875 AKTU utl. nr 17, s. 4.

64. 1875 AKTU utl. nr 17, s. 5.

blifver aldrig frihet.”<sup>65</sup> Vidare ville Jönsson på större arbetsföretag se ökad polisär närvaro som ”vakar öfver ordningen”.<sup>66</sup>

Johan Sjöberg ansåg att legostadgan var förlegad. Han hyste visserligen ”stor vördnad för patriarkaliska förhållanden, men då dessa icke längre i verkligheten förefinnas och lagen sålunda uttrycker ett förhållande, som för längesedan upphört att existera, anser jag en dylik lag mogen för att falla och ersättas af något bättre”, något som skulle uppta ”grunderna och villkoren för arbetsaftal i allmänhet”.<sup>67</sup> Sjöberg menade sålunda att husbonderelationen hade upphört att fylla en funktion. I dess ställe hade det fria arbetskraftskontraktet inträtt, och med detta kom en rad problem.

Liksom Jönsson förespråkade Sjöberg polisbevakning av de större arbetsföretagen, ty det föreföll honom ”helt naturligt och enkelt att genom en allmän författning stadga vissa förpligtelser för dem, som bedrifva större arbetsföretag, såsom jernvägsbyggnader eller i allmänhet arbeten af större omfattning, att hålla en särskild polisstyrka”.<sup>68</sup> Det är tydligt att Sjöberg delade den allmänna uppfattningen att det fria arbetet var problematiskt. Även Abel Winborg förespråkade ökad polisbevakning.<sup>69</sup>

August Danielsson berörde i sitt inlägg ett gammalt problem. På hans hemort reste folk iväg på våren och återvände på hösten ”lika rika som vid bortfärden”.<sup>70</sup> Det hände att män utvandrade och lämnade kvar hustru och barn, som kom att falla fattigvården till last. Danielsson ville att en skrivelse skulle utfärdas som stadgade ”att arbetaren genom kontrakt bör förbinda sig att låta någon del av af arbetsförtjensten innestå hos arbetsgifvaren, i händelse hemmavarande hustru och barn skulle vara i behof af understöd och derom göra anspråk”.<sup>71</sup> Det var samma problem och samma lösning som i Ohlssons motion 1862. Dessutom anknöt det till Englands ståndpunkt att arbetsförtjänsten på något sätt måste regleras så att den inte slösades bort. Debatten rörde ordningsproblem knutna till det fria arbetet, problem som särskilt gällde arbetare som lämnat hemorten. För Danielsson fanns det en försörjningsaspekt av problemet. Han delade dock mångas uppfattning om att problemet berodde på det

---

65. 1875 AK III:24, s. 22 (Jönsson).

66. 1875 AK III:24, s. 22 (Jönsson).

67. 1875 AK III:24, s. 27 (Sjöberg).

68. 1875 AK III:24, s. 27 (Sjöberg).

69. 1875 AK III:24, s. 21 (Winborg), 26 (Kolmodin).

70. 1875 AK III:24, s. 28 (Danielsson).

71. 1875 AK III:24, s. 28 (Danielsson).

fria arbetskontraktet, ett kontrakt som till sin natur var alltför fritt och krävde någon form av statligt ingripande. Engländer menade, liksom i sin motion ett år tidigare, att arbetare som var ”stodde på rörlig fot” saknade ”moralisk och fysisk omvårdnad” och beklagade återigen arbetsgivarnas brist på ansvar.<sup>72</sup>

Ehrenborg återkom redan nästa riksdag i frågan om de missförhållanden som följde av den bristande kontrollen av arbetare som tog anställning utanför hemorten. Även denna gång fokuserade han på olika korrektiv som skulle öka kontrollen.<sup>73</sup> Ehrenborg ville med hjälp av den yttre konstruktionen återskapa vad som gått förlorat då husbonderelationen upphörde, nämligen ordning i arbetet. Han vände sig dock inte emot själva lönearbetsformen. Hans mål var att uppnå ”ordning uti arbetarens frihet”.<sup>74</sup> Utskottet instämde i att frågan behövde utredas eftersom de själva ”hvarken egt tid eller tillfälle att åt frågan egna den omsorgsfulla behandling eller gifva den utredning, som endast Kongl. Maj:t är mäktig åstadkomma”. Att åtgärder i den riktning motionären föreslog borde vidtas var utskottet ”lifligt övertygad” om – ”ju förr desto hellre”.<sup>75</sup> Utskottet hemställde att riksdagen skulle anhålla om att Kungl. Maj:t, efter ”allsidig pröfning af de medel, hvarigenom den rörliga arbetarens frihet må, utan att i övfrigt inskränkas, blifva behörigen regelbunden”, utarbetade ett lagförslag.<sup>76</sup> Denna önskan bifölls utan invändningar av riksdagen.<sup>77</sup>

I skrivelsen till Kungl. Maj:t uppmärksammades ”de missförhållanden, som uppstått deraf, att föreskrifter saknades rörande arbetare, som utom deras hemort taga anställning i arbete”. Det hade uppstått en diskrepans mellan de arbetare som var underställda legostadgan och de vars arbete präglades av ”regellöshet [...] sedan [de] utgått att söka en rikligare aflöning i den större industriens tjänst”.<sup>78</sup> Det hade fått ”förderfliga följder” och den åtgärd som föreslogs var en reglering som skulle ske ”utan någon inskränkning i arbetarens frihet” men göra friheten ”behörigen regelbunden”.<sup>79</sup>

Frågan om arbetskraftens rörlighet hade i många decennier varit knuten till fattigvårdsfrågan. I 1870-talets debatter tillkom en annan aspekt. Dessa

72. 1875 AKIII:24, s. 29 (Engländer).

73. 1876 AK motion nr 161, s. 8 (Ehrenborg).

74. 1876 AK motion nr 161, s. 8 (Ehrenborg), kursiv i original borttagna.

75. 1876 AKTU utl. nr 34, s. 4.

76. 1876 AKTU utl. nr 34, s. 4 f.

77. 1876 AK IV:47 s. 27, 1876 FK III:37 s. 27.

78. 1876 Riksdagens skrivelse nr 74, s. 7.

79. 1876 Riksdagens skrivelse nr 74, s. 7.

debatter handlade inte främst om försörjning, utan om ett ordningsproblem. Husbondeansvaret var både en försörjningsinstitution och en auktoritetsrelation. I denna fråga var det bortvittrandet av husbonderelationen som auktoritetsrelation som framstod som ett samhälleligt problem. De fria arbetarna var alltför fria. Ingen förespråkade ett återupprättande av husbonderelationen som lösning på problemet. Flera personer framhöll tvärtom att de principiellt var för fritt arbete. Men detta fria arbete kunde skapa problem. Liksom i föregående avsnitt rörde debatten problem som uppkom ur lönearbetet, utan att för den sakens skull behandla lönearbetet som sådant som ett problem. Även om problemet hade sin källa i ett fritt arbetskontrakt – och uppfattades som särskilt påtagligt när arbetare lämnade sina hemorter för att arbeta vid stora arbetsföretag, där ingen höll uppsikt över dem – var det ingen som ville förbjuda detta fenomen. Det som behövde göras var att hantera dess följder. I husbondens ställe skulle staten, genom yttre konstruktioner, bringa ordning i det fria arbetet. Detta var en lösning som inte stod i motsats till fritt lönearbete och en fri arbetsmarknad.

I detta kapitel har vi hittills sett hur rörlighetsfrågan och i viss mån husbondeansvaret diskuterades på ett nytt sätt, där gamla problem fått ny skrud och därmed nya förslag på lösningar eftersom lönearbete och arbetsmarknad hade etablerats som en normalitet i talarnas föreställningsvärld. Frågan om hur kostnaden för arbete skulle hanteras kvarstod dock fortfarande, detta brännade debattämne i fattigvårdssammanhang. Enligt somliga skulle helt nya konstruktioner behövas för att hantera dessa kostnader, konstruktioner som krävde en helt ny politik.

## Arbetarfrågan

Frågan om hur arbetskraften behandlades och vilka kostnader som denna behandling gav upphov till var ett huvudtema i fattigvårdssammanhang under den period vi har studerat. I decennier hade riksdagsmän diskuterat huruvida lönearbetet som form alstrade fattigvårdsfall och vad man skulle göra åt det. Även efter att lönearbetet etablerats som en normalitet kvarstod problemen med de kostnader som uppstod och hur dessa skulle hanteras. Frågan upphörde dock att handla om fattigvården, eftersom det inte handlade om huruvida de lönearbetande skulle bli fattigvårdsfall och om det gick att förhindra. I stället kom frågan att handla om arbetarklassen, ett permanent inslag i samhället bestående av människor som var beroende

av att arbeta åt andra för sin försörjning. Denna arbetarklass hade varken en husbonde eller ett stycke jord som kunde bära arbetets kostnader. Inte heller var fattigvården ett alternativ. Det behövdes helt nya sätt att hantera de kostnader som uppstod ur lönearbetet, nu när detta arbete sågs som en fullgod försörjningskälla och ett normalt samhällsinslag.

I riksdagen diskuterade man huruvida det gick att underlätta för arbetarklassen. Först ut i diskussionen var Erik Westin, som lade en motion om att göra något för den arbetande klassen. Utskottet menade att frågan var för ny i Sverige och avlog motionen. Två år senare yrkade Adolf Hedin i en mycket omfattande motion på att det skulle inrättas ett försäkringssystem för arbetarna. Den här gången fann utskottet att frågan borde utredas. Det gav upphov till en stundtals hätsk riksdagsdebatt, som slutade med bifall för utskottets förslag. I riksdagsdebatten fanns det sålunda en majoritet som menade att det behövdes ett helt nytt system för att hantera arbetets kostnader. Det fanns två principiella hållningar som grundade sig i olika syn på lönearbete, men de grundade sig inte i en positiv eller negativ inställning till arbetsmarknaden i sig. Frågan var snarare om lönearbete och arbetsmarknaden själva kunde garantera individens försörjning eller om det krävdes statliga reformer.

Tidigare forskning har påpekat att debatten om socialförsäkringar på 1880-talet markerade ett socialpolitiskt genombrott, även om det dröjde några decennier innan olycksfallsförsäkringar och pensioner blev lag.<sup>80</sup> Det system som diskuterades var olika typer av arbetarförsäkringar som skulle bära kostnaden då arbetaren genom olycksfall eller ålderdom inte klarade av att arbeta och därmed inte kunde försörja sig själv. I debatterna om dessa två nya stödsystem underkändes fattigvården som institution. De som argumenterade för arbetarförsäkringarna ville flytta kostnaden från den kommunala fattigvården till ett statligt förvaltad försäkringssystem. I dessa debatter kommer vi se hur den gamla knäckfrågan i fattigvårdssammanhang, om hur kostnaden för arbete uppstod, vem som kunde och borde bära den och vilka samhälleliga konsekvenser detta ledde till, fick nya svar när problemet gällde att hantera kostnaden på ett sätt som möjliggjorde lönearbete som ett permanent inslag i samhället och ekonomin.

---

80. Olsson (1990), s. 54 f.

## *Att göra något för arbetarna*

Erik Westin motionerade 1882 i andra kammaren om att förbättra arbetarnas ställning. Han menade att arbetarfrågan inte hade uppmärksamats tillräckligt under 1882 års riksdag och det var dags att ”bringa frågan på tal”. Det borde vara lagstiftarens uppgift att ”i främsta rummet tänka på den fattige arbetaren, som mången gång får dragas med den tyngsta lotten i lifvet”.<sup>81</sup> De kroppsarbetandes ställning var i Sverige förvisso jämförelsevis god, men den kunde förbättras ytterligare genom lagstiftning som dämpade brytningarna inom samhället: ”Genom att klokt och ändamålsenligt reglera förhållandena emellan arbetsgifvare och arbetstagare, mellan kapitalet och arbetet, befrämjas en sund utveckling” och faran av ”socialistiska strömningar” kunde undvikas.<sup>82</sup>

Det stora problemet var avsaknaden av lagar som ”tillförbinder arbetsgifvaren att ersätta arbetaren eller, i händelse af dödsfall, hans familj för skada, som utan arbetarens eget förvällande under arbetet tillskyndats honom”. Inte heller fanns det lagar som hindrade ”arbetsgifvare att utan vidare afskeda den arbetare, som utan eget förvällande lidit sådan skada i hans tjenst, att hans arbetsförmåga derigenom väsentligen förminskats eller alldeles tillintetgjorts”.<sup>83</sup> Arbetare som råkade ut för det var hänvisade till fattigvården, och att de skulle hamna på fattighuset på grund av ”snikenhet eller vårdslöshet från arbetsgifvarens sida” var inte rättvist. På så vis kastades hela försörjningsskyldigheten på fattigvårdssamhället, medan ”arbetsgifvaren skördar hela vinsten af det arbete, hvarigenom skadan orsakats”.<sup>84</sup>

Westins resonemang känns igen från tidigare motioner om husbondens ansvar: arbetets kostnader borde bäras av de som hade orsakat dem, inte av fattigvården. Westin ville inte se alltför omfattande ingrepp i avtalsfriheten – ”Jag är långt ifrån böjd för att vilja lägga några hinder i vägen för det fria aftalet” – men ingångna avtal skulle inte få brytas ”utan ansvarspåföljd”. Ett mer reglerat avtal skulle också kunna skydda arbetsgifvaren från ”missbruk af strejkprincipen”.<sup>85</sup>

Westins förslag var att riksdagen skulle uppdra åt Kungl. Maj:t att utreda hur arbetarnas ställning och villkor kunde förbättras, samt hur

---

81. 1882 AK motion nr 76, s. 13 f. (Westin).

82. 1882 AK motion nr 76, s. 14 (Westin)

83. 1882 AK motion nr 76, s. 14 (Westin).

84. 1882 AK motion nr 76, s. 14 (Westin).

85. 1882 AK motion nr 76, s. 15 (Westin).



bestämmelserna kring legoavtal kunde revideras. Han pekade alltså på problem både med själva anställningsformen och med kostnadsfördelningen, men lade inga direkta förslag om hur kostnaderna skulle omfördelas. Andra kammarens tillfälliga utskott fann bristen på konkreta förslag vara en anledning att avslå motionen.<sup>86</sup> De menade att frågan om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare var ”för ny för att nu påkalla några särskilda åtgärder från Riksdagens sida”.<sup>87</sup> Efter en debatt där de uppträdande närmast mangrant betonade hur viktig, ny och outredd frågan var, gjorde motionens brist på preciserade förslag att kammaren biföll utskottets hemställan.<sup>88</sup>

Desto tydligare förslag för hur den arbetande klassens ställning skulle förbättras gav Adolf Hedin i sin motion 1884. Han framlade en plan för ett reformarbete, där de viktigaste reformerna var dels de som ”afse skadestånd, vare sig genom stats-försäkringsinrättningar eller genom arbetsgifvarnes lagstadgade ansvarsskyldighet, för olycksfall i yrkesarbetet, dels de som angå arbetares ålderdomsförsäkring”.<sup>89</sup> Liksom Westin menade han att ”arbetarfrågan” var ett nytt problem som fordrade statliga åtgärder.

Hedin fokuserade i sin motion på problem som uppkom ur lönearbetet, men han ville inte stävja dess utbredning. I stället argumenterade han för att man skulle hantera lönearbetets kostnader, framför allt de samhällseliga, på arbetsmarknadskompatibla vis. Han vände sig mot den äldre national-ekonomins rädsla för statliga ingrepp och tro på ekonomiska lagars orubblighet: ”Hvem har ej till leda hört hennes sats, t. ex. om ’det fria aftalets’ obegränsade rätt och om ’tillgång och efterfrågan’ såsom allena värdebestämmande element, förkunnas såsom orubbliga naturlagar.”<sup>90</sup> Han väjde sig även mot att hans reformförslag skulle kallas socialism.<sup>91</sup>

Hedin diskuterade inte hur ”de fattiga” skulle hanteras, utan hur arbetarklassen skulle få det bättre – och för det syftet var den kommunala fattigvården otillräcklig:

Hvad är fattigvården, med dess till 8 millioner kronor uppgående kommunal-skattebörd, annat än socialism, och i det fallet en förkastlig socialism, när lagen ålägger kommunens alla skattepligtige medlemmar bidrag till försörjning af

---

86. 1882 AKTU utl. nr 5, s. 1.

87. 1882 AKTU utl. nr 5, s. 3.

88. 1882 AK III:29 s. 1–22.

89. 1884 AK motion nr 11, s. 1 (Hedin).

90. 1884 AK motion nr 11, s. 23 (Hedin).

91. 1884 AK motion nr 11, s. 23 (Hedin).

dem, hvilkas kapital – arbetskraften – i ens eller någres tjänst blifvit antingen långsamt förbrukadt eller genom ett olycksfall i en vådlig handtering med ens tillintetgjord?<sup>92</sup>

Endast staten var kapabel att ta över församlingarnas roll som försörjningsinstitution, hävdade Hedin.

Varken Westin eller Hedin gav förslag på en revidering av fattigvårdsförordningen. De torde inte ha ansett att den ansvarsskyldighet för husbönderna som stadgades i fattigvårdsförordningen var tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. För kostnader som uppstod i och genom denna transaktion behövdes nya lagar och instrument.

Vad Hedin nu föreslog var att Kungl. Maj:t skulle utarbeta lagförslag angående åtgärder mot olycksfall i yrkesarbetet, arbetsgivares ansvar för sådana olyckor, olycksfallsförsäkring för arbetare och ålderdomsförsäkring, samt därtill ge forskrifter för sådana statistiska undersökningar som behövdes för lagstiftningen och anslå medel för denna statistik.<sup>93</sup> Det sistnämnda gjorde att motionen hamnade hos statsutskottet som, utan närmare motivering än att det var ett ämne som förtjänade omsorgsfull prövning, hemställde att riksdagen skulle begära utredning om lämpliga åtgärder för att ordna förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare med avseende på olycksfall i arbetet och ålderdomsförsäkring för arbetare.<sup>94</sup>

I riksdagen blev debatten stundtals hätsk, och den hade en tydlig prägel av klasskonflikt. Man talade om de arbetande som en enhetlig grupp med ett gemensamt intresse, en arbetarklass, som i viss mån var organiserad. Så hade man inte tidigare talat om jordbruksproletariatet eller statorparna, eller arbetarklassen i den utsträckning den hade förekommit – de definierades förvisso utifrån arbetets former, såsom ”lösare arbetare”, och var på så vis symboler för de olika problem som kunde uppstå i och med utträdet ur en husbonderelation. Men de betraktades inte som en enhetlig klass, snarare var de för majoriteten ett symptom på en olycklig omständighet.

Den förste som gav sig in i debatten var Ehrenfried von der Lancken, som framför allt kritiserade förslaget om ålderdomsförsäkring, eftersom han menade att det innebar för höga anspråk på staten.<sup>95</sup> Han menade att den engelska fattigvården var ett varnande exempel på hur farligt det var

---

92. 1884 AK motion nr 11, s. 24 (Hedin).

93. 1884 AK motion nr 11, s. 30 (Hedin).

94. 1884 StatsU utl. nr 12a, s. 48 f.

95. 1884 AK I:14 s. 16 (von der Lancken).

att ”för vidt utsträcka statens frikostighet”.<sup>96</sup> I stället ville han att de högre klasserna skulle begränsa sin ”väl långt drifvna konsumtion”,<sup>97</sup> vilket inte bara skulle göra de lägre klasserna mindre avundsjuka utan ”äfvén leda till en ökad kapitalbildning; utan tvifvel en af de mäktigaste häfstånger att befordra en förständig lösning af den så kallade sociala frågan. I ett rikt land flyta arbetslönerna rikligare; möjligheten till besparing, äfvén för de arbetande klasserna, ökas derigenom”.<sup>98</sup>

Man kan lugnt säga att von der Lanckens lösning var arbetsmarknadskompatibel. Med en tankegång helt i linje med premissen för 1871 års fattigvårdsförordning förespråkade han en *trickle-down*-effekt som lösning på försörjningsproblemen. von der Lancken menade att ”den ekonomiska utvecklingen” medförde ”en ständig utjemning af lefnadsvilkoren”.<sup>99</sup> Det ekonomiska framsteget skulle göra att lönerna blev tillräckliga höga för att arbetarna skulle kunna spara inför framtiden, och så skulle den sociala frågan lösas ”på en så att säga naturlig väg”.<sup>100</sup>

Detta uttalande upprörde Erik Sparre, som höll ett tal till Hedins försvar. Han sade att von der Lancken hade ”gjort ett pinsamt intryck”. Man borde inte ”med Manchesterpolitikens laissez-aller till förebild” sluta öronen för arbetarnas billiga anspråk. Lämpligare vore att sätta sig in i arbetarnas ställning, och se ”huru dessa arbetare måste tråla hela dagen i sitt anletes svett och ändock näppeligen lyckas förvärfva en tillräcklig penning för sin och sina familjers bergning”.<sup>101</sup> Det gick alltså inte att förutsätta att lönen gav en fullgod försörjning, i synnerhet inte för ett helt liv. En ålderdomsförsäkring skulle kunna innebära att fattigvården minskade, fortsatte Sparre. Förnuftet manade till en sådan lösning. Trots de inskränkningar som vidtagits hade fattigvården blivit en alltmer tryckande tunga för kommunerna. ”Om jag således genom några uppmuntrande åtgärder kan söka förmå folket att i god tid arbeta för sin ålderdomsförsäkring, så tror jag, [...] att icke allenast hjertat utan äfvén klokheten skall bjuda oss att vidtaga sådana åtgärder.”<sup>102</sup>

---

96. 1884 AK I:14 s. 17 (von der Lancken).

97. 1884 AK I:14 s. 17 (von der Lancken).

98. 1884 AK I:14 s. 17 f. (von der Lancken).

99. 1884 AK I:14 s. 18 (von der Lancken).

100. 1884 AK I:14 s. 18 (von der Lancken).

101. 1884 AK I:14 s. 21 f. (Sparre).

102. 1884 AK I:14 s. 22 (Sparre).

von der Lanckens meningsfrände Liss Olof Larsson bemötte den tankegången med en invändning som vi känner igen från tillkomsten av 1871 års fattigvårdsförordning. ”Det kan ligga en fara i att på förhand ingjuta den tanke hos folket, att det icke är så noga med att sjelf sörja för framtiden, utan att det är staten som drager försorg om dem, då de blifva gamla och orkeslösa.”<sup>103</sup> Återigen en argumentation som vilar på den outtalade premissen att arbetslönen ger en fullgod försörjning och således kan täcka arbetets kostnader. Med den premissen kunde en ålderdomsförsäkring orsaka fattigdom genom att göra lönearbetarna oansvariga i sin användning av inkomsterna.

Hedin delade inte den premissen, varför hans resonemang ledde till motsatta slutsatser. Han ville ”erinra om [...] ett socialt ondt, hvars växande proportioner vi alla känna, nemligen fattigvården. I min tanke finnes icke något medel, som med så stor säkerhet skall förminska den kommunala fattigvårdsbördan, som just ett af staten ordnad och understödt försäkringsväsende för arbetarne”.<sup>104</sup> Han var tydlig med varför en arbetareförsäkring för olycksfall och ålderdom i statens regi var att föredra framför den kommunalt ordnade fattigvården: fattigvårdsbördan i större samhällen, som Stockholm, ”utjemnar sig på den stora något så när bemedlade folkmängden”, men om en fabrik i en ”liten och icke förnögen kommun på landet” upphörde skulle en stor del av dess anställda, ”de som arbetat ut sig i fabriken tjänst eller skadat sig under arbetet och blifvit oförmögne att försörja sig sjelve, falla fattigvårdsförsörjningen till last i den kommun, der fabriken fans, men der må hända icke en enda delegare i densamma stannar kvar”.<sup>105</sup>

Något tillspetsat kan man säga att den kommunala fattigvården inte var anpassad till det rörliga kapitalet. Arbetarna kunde bli avskedade och stå utan inkomst, medan den som en gång hade anställt dem flyttade och således inte bidrog till deras fattigvårdsförsörjning. En statlig anordning skulle passa ändamålet bättre och vara tryggare. Lösningen med arbetareförsäkringar var således anpassad till en arbetsmarknad på ett sätt som fattigvården inte var.

Riksdagen biföll Hedins önskan och en kommitté tillsattes som skulle utreda frågan om nya institutioner för att hantera arbetets kostnader.

---

103. 1884 AK I:14 s. 26 (Larsson).

104. 1884 AK I:14 s. 34 (Hedin).

105. 1884 AK I:14 s. 35 (Hedin).

## *Nödvändigheten av nya institutioner*

I sitt betänkande, som publicerades 1888–1889, diskuterade Arbetareförsäkringskommittén de befintliga institutionerna för att hantera arbetets kostnader: husbonderelationen och fattigvården. Behovet av en olycksfallsförsäkring motiverades med att paragraf 4 i fattigvårdsförordningen, om husbondens ansvar för sitt tjänstefolk, var begränsad till ”tiden för arbetsaftalet och förlorar allt mer i betydelse, ju vanligare det blir, att arbetsaftalen icke ingås på viss tid, utan arbetarne endast antagas tillsvidare”.<sup>106</sup> Husbonderelationen hade tappat i betydelse. För att hantera kostnaderna för det fria arbetet behövdes något nytt.

Liksom Hedin underkände kommittén fattigvården som en lämplig institution för att handha olycksfallsförsäkring:

Att fattigvården i allmänhet icke bör tagas i anspråk, der behovet af understöd är förorsakadt deraf, att en arbetares arbetskraft tillintetgöres eller inskränkes genom olycksfall i arbetet, blir allt mera erkändt, i det man framhåller, antingen att på grund af rättsförhållandet mellan en arbetsgifvare å ena och hans arbetare å andra sidan den förre bör anses skyldig att godtgöra skada.<sup>107</sup>

Återigen var problemformuleringen lik den som anförts under första halvan och mitten av 1800-talet: det är orätt att husbonden (eller arbetsgivaren) utnyttjar arbetarna till dess att deras arbetskraft är slut och sedan vältrar över kostnaden på församlingen. Men nu, mot slutet av 1800-talet, presenterade kommittén en annan idé: att ”bördan af denna ersättningskyldighet likasom andra produktionskostnader i sista hand bör bäras af konsumenterna af den producerade varan och icke, såsom nu sker, åligga hela samhället genom fattigvården”.<sup>108</sup> Arbetets kostnader uppstod ur produktionen och ur den transaktion det innebar att köpa arbetskraft, och för att hantera dessa kostnader behövdes en ny institution, en försäkringsanstalt som skulle förvaltas av staten. Bidraget från arbetsgivarna skulle endast täcka ersättningsbeloppet, och staten skulle stå för ”försäkringsorganisation och förvaltning”.<sup>109</sup>

Samma resonemang återkom i kommitténs motivering för en ålderdomsförsäkring. Först tecknades, såsom genren krävde, en bild av det ekonomiska läget: ”Näringslivets storartade utveckling i vår tid har, vid sidan

106. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:1, s. 69.

107. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:1, s. 69.

108. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:1, s. 70.

109. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:1, s. 80.

af obestriddiga och betydande fördelar för såväl individen som samhället, medfört en större osäkerhet i de arbetande klassernas ekonomiska ställning. När arbetarens egna kraft sviker, återstår för honom i allmänhet endast att söka sin tillflykt till den offentliga fattigvården.”<sup>110</sup> Här kommenteras inte den sociala strukturomvandlingen eller den växande skaran lönearbetande. Att människor lönearbetade framstod inte som något problematiskt, utan som en normalitet med problematiska inslag.

Att arbetarna själva skulle kunna bära arbetets kostnader trodde inte kommittén: ”Få bland kroppsarbetarne och med dem jemförliga personer hopspara genom egna ansträngningar så tillräckliga medel, att de kunna med trygghet gå sin ålderdom tillmötes.”<sup>111</sup> De nödgades anlita fattigvården eftersom de inte hade kunnat spara. I debatten om 1871 års fattigvårdsförordning hade man gjort gällande att arbetare skulle kunna överleva på sparade pengar när de inte längre kunde sälja sin arbetskraft. Då byggde argumentet på att lönearbete var en fullgod försörjningskälla för var och en som var arbetsför. Den tvärsäkerhet om lönearbetets fullgodhet som rådde 1871 blev på 1880- och 1890-talet omformulerad till ett slags säkerhet. För kommittén var det en grundläggande premiss att var och en som kunde försörja sig på lönearbete skulle göra just detta. Men det fanns vissa kostnader förknippade med detta arbete, som arbetaren själv knappast kunde bära. Därför behövdes en marknadskompatibel lösning. Kommittén antydde att arbetets kostnader även var samhällliga: ”Ett utomordentligt viktigt spørsmål är därför, huru arbetarne, samhällets talrikaste klass, må kunna erhålla en bättre ställning på äldre dagar, och af denna frågas lyckliga lösning måste ej blott arbetarne sjelfva, utan äfven samhället i dess helhet röna det största gagn.”<sup>112</sup>

Liksom i riksdagsdebatten framställdes arbetarklassen som en enhetlig klass med ett särskilt och gemensamt intresse. Att förbättra arbetarklassens ställning blev sålunda av samhällelig vikt, även om man avstod från att kommentera vilka följderna kunde bli om arbetets kostnader inte hantades. Ett syfte med att införa en ålderdomsförsäkring var att ”söka förebygga, det den ordentlige och sträfsamme samhällsmedlemmen på ålderdomen nödgas taga sin tillflykt till fattigvården, och att sålunda utbyta det på godtycke beroende understöd, som denna lemnar, mot en bestämd och

---

110. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:3, s. 27.

111. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:3, s. 27.

112. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:3, s. 28.

genom egna ansträngningar förvärfvad rätt till underhåll på äldre dagar”.<sup>113</sup> Kommittén gjorde således skillnad på uttjänta arbetare och andra som nyttjade fattigvården. Det primära problemet var inte att människor vars kraft var uttömd råkade i fattigdom och kom att belasta fattigvården, snarare att de blev fattigvårdsfall på grund av felaktiga institutionella arrangemang. Det behövdes nya system för att se till att lönearbetarna slapp bli fattigvårdsfall.

Kommittén antydde att ålderdomsförsäkringen skulle finansieras främst av de arbetande själva, men framhöll att avgifterna skulle vara så låga ”att de af en hvar arbetsför person under vanliga förhållanden kunna utgöras”.<sup>114</sup> Ändå fick man räkna med att det skulle kunna finnas personer ”hvilka icke äro i stånd att bära denna börda. Komitén har därför föreslagit, att *kommunerna* för dem *skola träda hjälpsamt emellan*”.<sup>115</sup>

De föreslagna sociala reformerna måste enligt kommittén förvaltas av staten för att erbjuda ”största möjliga trygghet”,<sup>116</sup> och det var inte endast fråga om juridik utan även om administration.

Arbetareförsäkringskommittén menade att de fattigas egna sparande inte skulle vara tillräckligt för att hantera och bära arbetets kostnader. Bidragen till försäkringen skulle till en viss del komma från arbetarna själva, men det var nödvändigt att staten tillhandahöll själva institutionen som administrerade försäkringen. Självförsörjningsprincipen fanns med i resonemangen om arbetarförsäkringarna, men det är tydligt att individen inte var enskilt ansvarig för sin försörjningssituation.

Det fanns således vissa problem förbundna med lönearbete. Kommittén ville skapa ett system som möjliggjorde för individer att fungera på arbetsmarknaden. Det problem som tecknades var att det saknades arrangemang som gjorde detta möjligt.

Vi avslutar detta kapitel i vad som kan kallas för en början. Flera forskare har lyft fram socialförsäkringsdebatten på 1880-talet som ett startskott för det som skulle bli den moderna välfärdsstaten.<sup>117</sup> De första kommittéförslagen fick utstå hård kritik. Endast ett av förslagen från Arbetareförsäkringskommittén blev verklighet: 1889 års yrkesfarelag, ett slags arbetsmiljöstiftning. Propositionerna om en obligatorisk olycksfallsförsäkring

---

113. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:3, s. 53.

114. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:3, s. 51.

115. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:3, s. 53.

116. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I:3, s. 55.

117. Edebalk (1996), s. 10 ff.; Berge (1995), s. 70; Hort (1993).

röstades ner vid både 1890 och 1891 års riksdag. En ny kommitté tillsattes 1891, men det dröjde ända till 1903 innan en olycksfallsförsäkring trädde i kraft.<sup>118</sup> Det dröjde också länge innan kommitténs idéer om en ålderdomspension blev verklighet: först 1913 beslutade riksdagen om införandet av en allmän pensionsförsäkring.

I riksdagsdebatten som följde på Hedins motion framträdde en konflikt om huruvida arbetslönen räckte till att försörja sig på. Den här gången gällde dock inte frågan huruvida lönearbetet som form var av godo eller av ondo, utan de statliga ingripanden som krävdes för att hantera arbetets kostnader. De som förespråkade reformer menade att fattigvården inte fungerade för att ta hand om utslitna arbetare och att det krävdes nya institutionella arrangemang.

Arbetarklassen, en enhetlig klass som hade kommit för att stanna, ansågs pakalla nya lösningar. Arbetarna behövde inte räddas från lönearbetet eller arbetsmarknaden, men sociala reformer skulle förbättra deras tillvaro. I de tre fallen vi har sett i detta kapitel har alla förslagen på lösningar innefattat ett statligt ansvar. De fattiga hade i princip varit en lokal angelägenhet, en grupp som det var möjligt att hantera inom ramen för en församlingsbaserad fattigvård. När de fattiga blev en mer dynamisk kategori som kom att definieras av lönearbetsberoende människor fungerade inte detta arrangemang, utan det fordrades ett statligt ansvar. Det lokala blev det statliga, de enstaka fallen av lösa arbetare blev en arbetarklass.

## När eländet inte avtog – lönearbete och kostnader

Den kommitté som tillsattes 1837 för att ge förslag på en ny fattigvårdsstadga blickade mot framtiden. Om lönearbetet fortsatte att öka skulle samhället bli tvunget att förändras i grunden. Många var de män som under 1800-talet varnade för lönearbetets faror, det elände som skulle komma om denna form av arbete spred sig. Exempelen från utlandet visade det öde som även Sverige skulle gå till mötes om denna utveckling inte bromsades. Ännu fler hävdade att det var nödvändigt att vidta åtgärder, antingen för att förhindra att lönearbetet bredde ut sig eller för att hantera de problem som uppkom i dess spår. Problemen tog form som politiska problem, som rörde samhället och det ekonomiska systemet och som krävde institutionell förändring.

---

118. Englund (1976), s. 14 f.



Tidigare forskning om 1800-talets fattigvård har fokuserat på disciplineringen av de fattiga och på inslag av humanism, liberalism och konservatism. Vi har visat att fattigvårdsproblemet under 1800-talet inte betraktades enbart som ett problem med de fattiga själva, utan minst lika mycket med arbetsgivare som inte betedde sig som goda husbönder, de som anställde människor utan att ta något vidare ansvar för dem. Under 1800-talets första decennier såg många med oro på det kortsiktiga och opersonliga system där arbetskraft kunde säljas och köpas.

Den övergripande förändring som har framträtt i denna bok är att problemformuleringarna kring fattigdom förändrades i takt med att en ny verklighetsbild växte fram. Under de första decennierna riktades skarp kritik mot de sociala relationernas uppluckring, och många ville skärpa husbondens ansvar eller begränsa arbetskraftens rörlighet. Att arbete kunde köpas och säljas som vilken vara som helst, och att marknadens mekanismer gjorde att arbetskraften blev rörlig, krockade med uppfattningen om de personliga relationerna mellan köpare och säljare av arbetskraft och betraktades därför som tecken på socialt förfall.

Den sociala bestämningen av "de fattiga" omvandlades under 1800-talet till en bestämning av en ekonomisk grupp, "arbetarklassen". De fattiga var definierade av sin egendomslöshet (jordlöshet) och var hänvisade till lönearbete för att överleva. Lönearbetet var i det fallet ett symptom på en social position. Arbetarklassen definierades utifrån lönearbetet som sådant och därmed utifrån en ekonomisk position. Det fanns vissa inslag i detta lönearbete som vållade sociala problem, men arbetarklassens lönearbete var inte i sig ett tecken på samhällets förfall. Denna förskjutning avslöjar att lönearbete och egendomslöshet frikopplades från varandra, och den förutsätter en omdefinition av ekonomin och dess aktörer samt relationerna mellan dem. När lönearbetet uppfattades som ett permanent inslag i en given ekonomi försvann argumenten om att denna arbetsform i sig alstrade fattigdom. Ingrepp mot lönearbetet kom då att tolkas som ingrepp mot själva ekonomin.

I början av vår undersökning fann vi aktörer som försökte definiera den förändring samhället genomgick och föreslå hur förändringen kunde bromsas eller hanteras, utan att ha någon bestämd definition av ekonomins funktionssätt. Lönearbetet sågs inte som en given ekonomisk position som var en förutsättning för ett visst ekonomiskt system. Aktörerna i slutet av undersökningstiden hade en uppfattning om ekonomins mekanismer, mekanismer som låg bortom den politiska sfären. Lönearbete gick från att

vara en företeelse som producerade en social grupp vars belägenhet var så svår att riksdagsmännen ville ingripa mot själva företeelsen till att vara ett självklart och bestående inslag i den ekonomiska verkligheten. Det sociala skildes från det ekonomiska.

Föreställningarna om fattigdom visar på förändrade uppfattningar om arbetsmarknaden och dess funktions sätt, om huruvida den är ett problem eller en lösning. När de lönearbetande pekades ut som särskilt benägna att råka i fattigdom på grund av sin jordlöshet försökte man lösa problemet genom att knyta dessa fattiga till lokalsamhället eller husbonden, begränsa deras rörlighet och skärpa husbondens ansvar för att minska fattigvårdsbördan. När synen på lönearbete ändrades, från ett fattigvårdsproblem till en lösning på fattigvårdsproblem, ansågs den som ägde arbetsförmåga kunna få fullgod försörjning genom att sälja sin arbetskraft på marknaden. De behövde inga politiska ingripanden, de behövde bara arbetsmarknaden. Kvar blev en grupp arbetsoförmögna, de icke-arbetsföra som ett statiskt inslag i samhället.

När lönearbetet etablerades som en normalitet visade det sig inte vara fullt så tillräckligt som man föreställt sig. Att lönearbeta var i sig inte ett uttryck för fattigdom, men det uppstod problem med arbetets kostnader som behövde hanteras. För detta räckte inte fattigvården till, utan nya system behövdes.

När de lönearbetande slutligen utkristalliserade sig som en enhetlig klass i behov av reformer pekade man på att somliga inslag i arbetsmarknaden vållade problem för de arbetande – men arbetarklassen var inte liktydig med fattigvårdsfall och lösningen på deras problem var inte att revidera fattigvårdslagstiftningen utan att utforma nya, arbetsmarknadskompatibla system för att hantera arbetets kostnader. Isärglidningen mellan de fattiga och de arbetande visar en förändring i uppfattningen om arbetsmarknaders förmåga att försörja människor. När lönearbetet tog vägen ur fattigvårdsfrågan var det en etablerad normalitet i samhället, en form av arbete som kunde vålla problem, men problemet var inte denna form av arbete som sådant.

1800-talet var ett trevande århundrade: de lösningar som infördes hade tillfällighetens prägel och uppfattades sällan som entydigt goda. Inflyttningskontrollerna kunde inte hindra tillväxten av ett proletariat, husbondens ansvar var inte tillräckligt för att lösa de försörjningsproblem som uppstod. Tidens gång gjorde att sådana lösningar inte fungerade, de var svaga skyddsvallar mot den svallvåg som marknadsekonomin framväxt

utgjorde. Riksdagsmännen tampades med att förstå och ingripa i en förändringsprocess som de befann sig mitt i. Med en sådan syn på historien ser vi att lösningarna för att hantera arbetets kostnader även i vår tid har en tillfällig karaktär.

En förutsättning för en arbetsmarknad var att det fanns ett marknadskompatibelt sätt att hantera kostnaderna som uppstod när människor var beroende av lönearbete för att överleva. Vår undersökning stannar i startgroparna för detta. Vi vet vad som komma skulle, vi känner till framväxten av fackföreningarna och arbetarrörelsen, av välfärdsstaten och socialförsäkringarna. Vi känner till globaliseringen och den omfattande migrationen.

Än idag kvarstår problem som i mångt och mycket liknar dem som våra riksdagsmän livligt debatterade under 1800-talet. Vilka gränser ska dras och när blir man medborgare? Vilka rättigheter kan den som rör sig över landsgränser förvänta sig? Vem har ansvar för dem som av någon anledning inte kan lönearbeta? Hur mycket ligger hos individen själv och vilka problem är av sådan beskaffenhet att samhället måste ta ansvar? Marknadsekonomin är omgärdad av institutionella arrangemang som påverkar hur marknaden fungerar, som syftar till att lindra marknadens verkningar såväl som att underlätta för den. Utformningen av dessa arrangemang och hur de påverkar marknaden är en process som alltjämt pågår. De gamla problemen kvarstår, om än i nya kläder.

# Förkortningar

AB&EU	Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet
AK	Andra kammarens protokoll
AKTU	Andra kammarens tillfälliga utskott
Bd	Bondeståndets protokoll
bet.	betänkande
Bg	Borgarståndets protokoll
Bih.	Bihang
ExpU	Expeditionsutskottet
FK	Första kammarens protokoll
FKTU	Första kammarens tillfälliga utskott
K. Prop.	Kunglig proposition
Kom. bet.	Kommittébetänkande
Lag- och AB&EU	Sammansatta Lag- samt Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet
LagU	Lagutskottet
mot.	motion
Pr	Prästeståndets protokoll
R&A	Ridderskapets och adelns protokoll
SFS	Svensk författningssamling
StatsU	Statsutskottet
utl.	utlåtande



# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Rikets ständers protokoll med bihang 1809–1866

Riksdagens protokoll med bihang 1867–1888

*Underdånigt betänkande, med dertill hörande handlingar, angående Fattigvården i Riket, utom Stockholms Stad, § dermed sammanhang egande ämnen* (Stockholm, 1839) (cit. 1837 års Fattigvårdskommitté bet.)

*Underdånigt Betänkande, med Förslag till Förordning angående fattigvården i riket m. m., afgifvet den 5 December 1870* (Stockholm, 1871) (cit. 1870 års kommitté)

*Arbetareförsäkringskommitténs betänkande I. Utlåtanden och förslag* (Stockholm, 1888–1889) (cit. Arbetareförsäkringskommitténs betänkande)

1. Skyddsåtgärder. Arbetares olycksfallsförsäkring. Sjöfolks olycksfallsförsäkring. Riksförsäkringsanstalt (Stockholm, 1888)
2. Sjömanshusen. Handelsflottans pensionsanstalt (Stockholm, 1888)
3. Ålderdomsförsäkring (Stockholm, 1889)
4. Sjuk-kassor (Stockholm, 1889)

Kongl. Maj:ts Kungörelse 5 december 1788 Angående Skyldigheten at underhålla sådane från then ena til then andra Församlingen inflyttade personer, som sedermera blifwit wanföre och icke kunna sig sjelfwe försörja

Kongl. Maj:ts Nådiga Lego- Stadga För Husbönder och Tjenstehjon Gifwen Stockholms slott den 15 Maji 1805

Kongl. Maj:ts Kungörelse den 22 oktober 1805 Angående Hwad til förekommande af obehörige Personers inflyttning i Hufvudstaden i akt tagas bör

Kongl. Maj:ts Kungörelse den 11 februari 1811 Angående Den allmänna skyldigheten at bidraga til de Fattiges wård och försörjande

Kongl. Maj:ts Förnyade Nådiga Lego- Stadga för Husbönder och Tjenstehjon Gifwen Stockholms slott den 23 November 1833

- SFS 1847:23 Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning, angående Fattigvärdar i Riket  
 SFS 1853:39 Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning, angående Fattigvärdar i Riket  
 SFS 1855:19 Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning angående behandlingen af frågor om ersättning för understöd, som af fattigwårds-samhällen i ett af de förenade Rikena Sverige och Norge lemnas nödlidande personer från det andra Riket  
 SFS 1871:33 Kongl. Maj:ts nådiga Förordning angående fattigwården

*Bidrag till Sveriges officiella statistik. A. Befolkningsstatistik*  
 Statistiska centralbyråns underdåniga berättelse för 1875 (Stockholm, 1877)  
 Statistiska centralbyråns underdåniga berättelse för 1876 (Stockholm, 1878)

## Litteratur

- Abrahamsson, Åke, *Ljus och frihet till näringsfång. Om tidningsväsendet, arbetarrörelsen och det sociala medvetandets ekologi. Exemplet Stockholm 1838–1869*, Stockholm 1990  
 Adlercreutz, Axel, *Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomsthistoria*, Lund 1954  
 Artæus, Iréne *Kvinnorna som blev över. Ensamstående stadskvinnor under 1800-talets första hälft – fallet Västerås*, Uppsala 1992  
 Berge, Anders, "Socialpolitik och normgivning i Sverige 1871–1913", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* nr 63–64, 1995  
 Berggren, A., "Om frihetstidens lagstiftning angående fattigförsörjningen. En författningsöversikt", *Ekonomiska studier utgivna av Nationalekonomiska föreningen vid Göteborgs högskola till dess tio-årsjubileum 1928*, Göteborg 1928  
 Beronius, Mats, *Bidrag till de sociala undersökningarnas historia – eller till den vetenskapliga gjorda moralens genealogi*, Stockholm 1994  
 Biernacki, Richard, *The fabrication of labor. Germany and Britain 1640–1914*, Berkeley 1994  
 Braconier, Jean "Svensk tjänstehjonspolitik fram till 1800-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 4, vol. 48, 1945  
 Burds, Jeffrey, *Peasant dreams & market politics. Labor migration and the Russian village, 1861–1905*, Pittsburgh 1998  
 Bäcklund, Dan, *I industrisamhällets utkant. Småbrukets omvandling i Lappmarken 1870–1970*, Umeå 1988  
 Calleman, Catharina, *Ett riktigt arbete? Om regleringen av hushållstjänster*, Säter 2007  
 Charlesworth, Lorie, *Welfare's forgotten past. A socio-legal history of the poor law*, Abingdon 2010  
 Clark, John Maurice, *Studies in the economics of overhead costs*, Chicago 1923  
 Cornell, Lasse, *Sundsvallsdistriktets sågverksarbetare 1860–1890. Arbete, levnadsförhållanden, rekrytering*, Göteborg 1982  
 Davidsson, Tobias, *Understödet rationalitet. En genealogisk studie av arbetslinjen under kapitalismen*, Göteborg 2015  
 Deakin, Simon F. & Wilkinson, Frank, *The law of the labour market. Industrialization, employment and legal evolution*, Oxford 2005  
 De Geer, Eric, *Emigrationen från Västsverige i slutet av 1800-talet*, Stockholm 1959  
 Dribe, Martin, *Liv och rörelse. Familj och flyttningar i 1800-talets svenska bondesamhälle*, Hedemora 2003

- Edebalk, Per Gunnar, *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955*, Lund 1996
- Edgren, Monika, *Från rike till nation. Arbetskraftspolitik, befolkningspolitik och nationell gemenskapsförmering i den politiska ekonomin i Sverige under 1700-talet*, Lund 2001
- Egerbladh, Inez, "Flytningar på landsbygden i 1800-talets Norrland", i Jonsson, Ingvar & Layton, Ian G., (red.), *Då, nu och sedan. Geografiska uppsatser till minnet av Ingvar Jonsson*, Umeå 1995
- Englund, Karl, *Arbetsförsäkringsfrågan i svensk politik 1884–1901*, Uppsala 1976
- Eriksson, Ingrid & Rogers, John, *Rural labor and population change. Social and demographic developments in east-central Sweden during the nineteenth century*, Uppsala 1978
- Furubotn, Eirik G. & Richter, Rudolf, *Institutions and economic theory. The contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor 1998
- Furuland, Lars, *Statarna i litteraturen. En studie i svensk dikt och samhällsdebatt*, Uppsala 1962
- Förhammar, Staffan, *Med känsla eller förnuft? Svensk debatt om filantropi 1870–1914*, Stockholm 2000
- Gerger, Christina, *Där nöden var som störst. En studie av fattigdom och fattigvård i en småländsk landsbygdsocken åren 1835–1915*, Stockholm 1992
- Geremek, Bronislaw, *Den europeiska fattigdomens betydelse*, Stockholm 1991
- Gustafson, Uno, *Industrialismens storstad. Studier rörande Stockholms sociala, ekonomiska och demografiska struktur 1860–1910*, Stockholm 1976
- Guteland, Gösta, *Ett folks biografi. Befolkning och samhälle [i Sverige] från historia till framtid*, Stockholm 1980
- Harnesk, Börje, *Legofolk. Drängar, pigor och bönder i 1700- och 1800-talens Sverige*, Umeå 1990
- Harnesk, Börje, "Patriarkalism och lönearbete: teori och praktik under 1700- och 1800-talen", *Historisk tidskrift* nr 3 vol. 106, 1986
- Hasselberg, Ylva, *Den sociala ekonomin. Familjen Clason och Furudals bruk 1804–1856*, Uppsala 1998
- Hay, Douglas & Craven, Paul (red.), *Masters, servants, and magistrates in Britain and the Empire, 1562–1955*, Chapel Hill 2004
- Head-König, Anne-Lise, "Citizens but not belonging: migrants' difficulties in obtaining entitlement to relief in Switzerland from the 1550s to the early twentieth century", i Steven King & Anne Winter (red.), *Migration, settlement and belonging in Europe, 1500–1930s. Comparative perspectives*, New York 2013
- Hedin, Marika, *Ett liberalt dilemma. Ernst Beckman, Emilia Broomé, G H von Koch och den sociala frågan 1880–1930*, Stockholm 2002
- Helgesson, Väinö, "Kontroll av underklassen: försvarslöshetsfrågan 1825–53", i Hammarström, Ingrid (red.), *Ideologi och socialpolitik i 1800-talets Sverige. Fyra studier*, Uppsala 1978
- Herlitz, Lars, *Koppskatten i det äldre tjänstesamhället. Den mantalskrivna befolkningen i Skaraborgs län 1699–1767*, Göteborg 1991
- Hollingsworth, J. Rogers & Boyer, Robert (red.), *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*, Cambridge 1997
- Holmberg, Nils, *Medelklassen och proletariatet. Studier rörande 1840–1841 års riksdag och dess förutsättningar i svenskt samhällsliv*, Lund 1934
- Holmberg, Åke, *Sverige efter 1809. Politisk historia under 150 år*, Stockholm 1959



- Hort, Sven E.O., "Adolf Hedin och det nyliberala ursprunget till den socialliberala välfärdspolitiken i Sverige", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* nr 58–59, 1993
- Höjer, Torgny, *Sockenstämmor och kommunalförvaltning i Stockholm fram till 1864*, Stockholm 1967
- Jansson, Torkel, *Adertonhundratalets associationer. Forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1899–1870*, Uppsala 1985
- Johansson, Alf O., *Arbetets delning. Stocka sågverk under omvandling 1856–1900*, Lund 1988
- Johanson, Ulla, *Fattiga och tiggare i Stockholms stad och län under 1700-talet. Studier kring den offentliga fattigvården under frihetstiden*, Stockholm 1984
- Johansson, Theresa, *Vårt fredliga samhälle. "Lösdriveri" och försvarslöshet i Sverige under 1830-talet*, Uppsala 2016
- Jonsson, Ulf, *Jordmagnater, landbönder och torpare i sydöstra Södermanland 1800–1880*, Stockholm 1980
- Jordansson, Birgitta, *Den goda människan från Göteborg. Genus och fattigvårdspolitik i det borgerliga samhällets framväxt*, Göteborg 1998
- Jägerskiöld, Stig, "Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsutveckling I–II" *Förvaltningsrättslig tidskrift* nr 5 & 6 1955
- Jörberg, Lennart, *A history of prices in Sweden 1732–1914. Vol. 2, Description, analysis*, Lund 1972
- Karlbom, Rolf, *Hungerupplopp och strejker 1793–1867. En studie i den svenska arbetarrörelsens uppkomst*, Lund 1967
- Kaveh, Shamal, *Det villkorade tillståndet. Centralförbundet för socialt arbete och liberal politisk rationalitet 1901–1921*, Uppsala 2006
- Kilander, Svenbjörn, *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*, Uppsala 1991
- Kumlien, Mats, *Continuity and contract. Historical perspectives on the employee's duty of obedience in Swedish labour law*, Stockholm 2004
- Larsson, Mats, "Sparandet som historiskt problemområde och nationalekonomisk teori" *Historisk tidskrift*, nr 4 vol. 109, 1989
- Leeuwen, Marco H.D. van, "Overrun by hungry hordes? Migration and poor relief in the Netherlands, sixteenth to twentieth centuries", i King, Steven & Winter, Anne (red.), *Migration, settlement and belonging in Europe, 1500–1930s. Comparative perspectives*, New York 2013
- Lext, Gösta, *Mantalskrivningen i Sverige före 1860*, Göteborg 1968
- Lilja, Kristina, *Utav omsorg och eftertanke. En undersökning av Falu stads sparbanks sparare 1830–1914*, Uppsala 2000
- Lindblom, Andreas, *Arbetaren i helg och söcken. Kulturhistoriska studier. 2, Vardag och fest*, Stockholm 1944
- Lindstedt, Gustaf, *Översikt af den svenska fattigvårdens historia intill Kung. förordningen angående fattigvården den 9 juni 1871*, Stockholm 1915
- Lis, Catharina & Soly, Hug, *Fattigdom och kapitalism i det förindustriella Europa*, Göteborg 1982
- Lucassen, Leo, "Comparing then and now", i De Munck, Bert. & Winter, Anne, *Gated Communities? Regulating migration in early modern cities*, Farnham 2012
- Lundgren, Frans, *Den isolerade medborgaren. Liberalt styre och uppkomsten av det sociala vid 1800-talets mitt*, Uppsala 2003

- Lundh, Christer, *Long waves and institutional change in the Swedish labour market 1830–1994*, Lund 1995
- Lundh, Christer, Olofsson, Jonas & Svensson, Lars, *Wage formation, labour market institutions and economic transformation in Sweden 1860–2000*, Stockholm 2004
- Lundh, Christer & Olsson, Mats, *Statarliv. I myt och verklighet*, Hedemora 2008
- Lundsjö, Olle, *Fattigdomen på den svenska landsbygden under 1800-talet*, Stockholm 1975
- Magnusson, Lars, ”Patriarkalism och social kontroll: några synpunkter på ett problemkomplex”, i Schiller, Bernt & Svensson, Thommy (red.), *Arbete och arbetsmarknad i Norden. Nya linjer inom den nordiska arbetslivsforskningen*, Lund 1988
- Magnusson, Thomas, *Traditionalism och ekonomism. Västsvensk särart i fattigvårdsdebatten ca. 1800–1850*, Göteborg 2001
- Martinius, Sture, *Befolkningsrörlighet under industrialismens inledningsskede i Sverige*, Göteborg 1967
- Martinius, Sture, *Peasant destinies. The history of 552 Swedes born 1810–12*, Stockholm 1977
- Mattsson, Hans; Stridsman, Kjell & Hjelm, Hans-Erik, *Den goda förmyndaren. Om samhällets behandling av fattiga*, Stockholm 1995
- McEvoy, Arthur F., ”Freedom of contract, labor, and the administrative state”, i Scheiber, Harry N. (red.), *The State and freedom of contract*, Stanford 1998
- Mokyr, Joel, ”The industrial revolution and the New Economic History” i Mokyr, Joel (red.), *The economics of the industrial revolution*, London 1985
- Montgomery, Arthur, *Svensk socialpolitik under 1800-talet*, Stockholm 1951
- Müller, Joseph, *Fattigvården i Stockholm från äldre till nyare tid. Jämte beskrifning af Stockholms stads arbetsinrättningar med anledning af den nya arbetsinrättningens fullbordan. En historisk öfersikt*, Stockholm 1906
- Möller, Jens, *Godsen och den agrara revolutionen. Arbetsorganisation, domänstruktur och kulturlandskap på skånska gods under 1800-talet*, Lund 1989
- Nelson, Helge, *Studier över svenskt näringsliv, säsongarbete och befolkningsrörelser under 1800- och 1900-talen*, Lund 1963
- Nilsson, Göran B., ”Svensk fattigvårdslagstiftning 1853–1871”, i Berggren, Håkan & Nilsson, Göran B., *Liberal socialpolitik 1853–1884. Två studier*, Stockholm 1965
- Nilsson, Runo B.A., *Rallareliv. Arbete, familjemönster och levnadsförhållanden för järnvägsarbetare på banbyggena i Jämtland–Härjedalen 1912–1928*, Uppsala 1982
- Nordström, G. Hilding, *Svensk arbetslöshetspolitik*, Stockholm 1949
- North, Douglass C., *Structure and change in economic history*, New York 1981
- Nygren, Victoria, *Mellan två samhällen. Inflyttat arbetsfolk i Linköping under det förindustriella 1800-talet*, Linköping 2009
- Olofsson Jonas & Edebalk, Per Gunnar, ”Enskilt och offentligt i socialpolitiken: arbetsplatsanknuten sjukersättning i Sverige 1830–1955”, *Historisk tidskrift*, nr 1, vol. 120, 2000
- Olofsson, Jonas, *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920*, Lund 1996
- Olofsson, Jonas, ”Idéer om arbetslöshet och social politik vid 1800-talets mitt”, *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2, 1997
- Olsson, Sven E., *Social policy and welfare state in Sweden*, Lund 1990
- Oredsson, Sverker, ”Samhällelig eller enskild fattigvård? En linje i debatten inför 1871 års fattigvårdslagstiftning”, *Scandia. Tidskrift för historisk forskning* nr 1, vol. 37, 1971

- Orren, Karen, *Belated feudalism. Labor, the law, and liberal development in the United States*, Cambridge 1991
- Ottosson, Mikael, *Sohlberg och surdegen. Sociala relationer på Kosta glasbruk 1820–1880*, Lund 1999
- Patriquin, Larry, *Agrarian capitalism and poor relief in England, 1500–1860. Rethinking the origins of the welfare state*, Basingstoke 2007
- Petersson, Birgit, "Den farliga underklassen". *Studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige*, Umeå 1983
- Pettersson, Lars, *Frihet, jämlikhet, egendom och Bentham. Utvecklingslinjer i svensk folkundervisning mellan feodalism och kapitalism, 1809–1860*, Uppsala 1992
- Picchio, Antonella, *Social reproduction. The political economy of the labour market*, Cambridge 1992
- Plymoth, Birgitta, *Fostrande försörjning. Fattigvård, filantropi och genus i fabriksstaden Norrköping 1872–1914*, Stockholm 2002
- Polanyi, Karl, *Den stora omdaning. Marknadsekonomins uppgång och fall*, Lund 2002
- Ravallion, Martin, *The economics of poverty. History, measurement, and policy*, New York 2016
- Reddy, William M, *The rise of market culture. The textile trade and French society, 1750–1900*, Cambridge 1984
- Rosander, Göran, *Herrarbete. Dalfolkets säsongvisa arbetsvandringar i jämförande belysning*, Uppsala 1967
- Rosén, Ulla, *Gamla plikter och nya krav. En studie om egendom, kvinnosyn och äldreomsorg i det svenska agrarsamhället 1815–1939*, Växjö 2004
- Sjögren, Mikael, *Fattigvård och folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*, Umeå 1997
- Skoglund, Anna-Maria, *Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829*, Stockholm 1992
- Snare, Annika, *Work, war, prison, and welfare. Control of the laboring poor in Sweden*, Berkeley 1978
- Snell, K.D.M., *Parish and belonging. Community, identity and welfare in England and Wales, 1700–1950*, Cambridge 2006
- Solar, Peter M. "Poor Relief and English Economic Development before the Industrial Revolution" *The Economic History Review*, New Series, vol. 48, nr 1, 1995
- Sollinger, Günther, *Sjuk- och begravningskassor och andra understödskassor i Kungl. Bibliotekets samlingar*, Stockholm 1985
- Somers, Margaret R. & Block, Fred, "From poverty to perversity. Ideas, markets, and institutions over 200 years of welfare debate", *American Sociological Review*, vol 70 nr 2, 2005
- Stabile, Donald R, *Work and welfare. The social costs of labor in the history of economic thought*, Westport 1996
- Steinfeld, Robert J., *The invention of free labor. The employment relation in English and American law and culture, 1350–1870*, Chapel Hill 1991
- Steinmetz, George, *Regulating the social. The welfare state and local politics in imperial Germany*, Princeton 1993
- Söderberg, Johan, *Agrar fattigdom i Sydsverige under 1800-talet*, Stockholm 1978
- Söderberg, Kjell, *Den första massutvandringen. En studie av befolkningsrörlighet och emigration utgående från Alfta socken i Hälsingland 1846–1895*, Umeå 1981
- Thomas, Dorothy Swaine, *Social and economic aspects of Swedish population movements 1750–1933*, New York 1941

- Thompson, Edward Palmer. *Herremakt och folklig kultur. Socialhistoriska uppsatser*. Stockholm 1983
- Tiscornia, Alberto, *Statens, godsens eller böndernas socknar? Den sockenkommunala självstyrelsens utveckling i Västerfärnebo, Stora Malm och Jäder 1800–1880*, Uppsala 1992
- Tomlins, Christopher. ”Subordination, authority, law. Subjects in labor history”, *International Labor and Working-Class History*, nr 47, 1995
- Torén, Kjell, *Arbetskadeförsäkringen. En historia om sambandet mellan arbete och sjukdom*, Göteborg 2010
- Utterström, Gustaf, *Jordbrukets arbetare. Levnadsvillkor och arbetsliv på landsbygden från frihetstiden till mitten av 1800-talet. D. 1*, Stockholm 1957
- Wallentin, Hans, *Kring arbetslöshet och socialpolitik i Sverige sedan 1700-talet*, Östersund 1987
- Winberg, Christer, *Folkökning och proletarisering. Kring den sociala strukturomvandlingen på Sveriges landsbygd under den agrara revolutionen*, Lund 1977
- Åberg, Alf, *När byarna sprängdes*, Stockholm 1953

Arbetet är evigt, men dess former förändras. Längre lades det mesta av arbetet på den jord man hade tillgång till. Den jorden kunde man leva på även efter det att krafterna sinat. De som arbetade åt andra tjänade under en husbonde, som hade ett försörjningsansvar för sina underlydande. Föll man utanför dessa system fick den lokala fattigvården stå för försörjningen.

Lönearbetet var ett främmande inslag i denna ordning. Dess expansion under 1800-talet innebar att allt fler saknade jord att försörja sig på. De var därmed hänvisade till att sälja sin arbetskraft till andra och det var osäkert om dessa arbetsköpare hade samma ansvar som husbonden. Farhågorna växte för att allt större skaror skulle behöva försörjas av fattigvården.

För många debattörer under det tidiga 1800-talet var lönearbetet ett försörjningssätt som ofrånkomligen förde människor till fattigvården. Fattigvården var i sin tur inte anpassad för att bära de kostnader som lönearbetet gav upphov till. Lönearbetet skapade problem för fattigvården, och fattigvården skapade problem för lönearbetet.

Denna bok följer lönearbetets väg från att vara ett främmande inslag och ett fattigvårdsproblem till att vara en självklar företeelse och ett normalt försörjningssätt som föstes ut ur fattigvården och in i en ny socialpolitik. Detta var ingen enkel process. Lönearbetet hade sina egna problem. Försöken att komma tillrätta med dem visade att en ny ordning hade etablerats. Arbetet var evigt och lönearbetet var dess naturliga form.