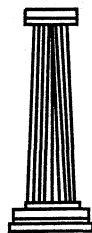




SOCIALVETENSKAPLIGA KLASSIKER



Fattigvårdsfolket och pensionsstriden 1912/13

PER GUNNAR EDEBALK

Den avgörande kraftmätningen mellan fattigvårdens målsmän och företrädarna för en modernare socialpolitisk ideologi ägde rum under några intensiva månader vintern-våren 1912/13. Det var en revirstrid som kan kallas klassisk.

Bakgrund

Den 21 maj 1913 fattade den svenska riksdagen beslut om införandet av en allmän pensionsförsäkring. Beslutet hade föregåtts av drygt 30 års utredande och diskussioner där liberalen Adolf Hedins motion vid 1884 års riksdag (motion AK 1884:11) utgjort startskottet. Fram till sekelskiftet hade två statliga utredningar, de s.k. gamla respektive nya arbetareförsäkringskommittéerna, behandlat pensionsfrågan (Elmér, 1960). Rege-

ringsinitiativ under 1890-talet hade varit resultatlösa och först sedan den år 1907 tillsatta ålderdomsförsäkringskommittén utrett frågan under närmare fem år, kunde riksdagen komma fram till ett positivt beslut.

Under de 30 år som förflutit sedan Hedins initierade pensionsfrågan hade Sverige genomgått en snabb ekonomisk utveckling (Jörberg, 1984). Den industriella tillväxten var stark och särskilt från 1890-talet hade nya industriföretag grundats och driften blivit alltmer kapitalintensiv. Industrierbetarna, den nya framväxande klassen, hade i början av 1900-talet nått en lönenivå som var högre än i andra europeiska länder, med

Per Gunnar Edebalk är fil.dr. i ekonomisk historia och docent i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

undantag för England. Landsbygdsbefolkningen var i majoritet, men urbaniseringstendensen var påtaglig. Den ekonomiska utvecklingen beledsagades av sociala och politiska förändringar och efter beslut vid 1907 och 1909 års riksdagar debuterade den allmänna rösträtten för män vid 1911 års val.

Före 1913 hade socialförsäkringsidén inte skördat några större segrar i Sverige. Enligt 1891 års sjukkasselag kunde ett administrativt bidrag utgå till sjukkassa. 1910 förbättrades statsbidragen samtidigt som sjukkasseverksamheten hårdare reglerades (krav på minimiprestationer etc.). Sjukförsäkringen var frivillig och hade endast en blygsam omfattning. Utöver den frivilliga sjukförsäkringen fanns 1901 års lag om arbetsgivares ersättningsplikt vid olycksfall. Enligt denna kunde en mindre ersättning utgå inom vissa branscher, dock först efter en karenstid om 60 dagar.

I början av 1900-talet var 1871 års fattigvårdsförordning den enda mer omfattande sociala lagstiftningen i Sverige (Höjer, 1952). Förordningen hade tillkommit efter några missväxtår på 1860-talet och den fattigdom dessa medfört präglade i hög grad innehållet. Fattigvården var en primärkommunal angelägenhet och de ca 2500 kommunerna hade en stor frihet att själva utforma sin fattigvård. Det är oklart om förordningen överhuvudtaget gav den enskilde rätt till understöd, under alla omständigheter fanns inte någon besvärsmätt. Fattigvården hade husbonds- och målsmansrätt över understödstagarna, återbetalningsskyldighet gällde för understöd och någon effektiv statlig kontroll över verksamheten fanns inte. Understödstagare förlorade dessutom rösträtt.

Kring sekelskiftet var det vanligt att äldre togs om hand av sina barn, ett sådant arrangemang byggde på lag och tradition (Edebalk, 1991). Trotjänare kunde få en sista tillflykt hos arbetsgivaren (lagligen reglerat i legostadgan). Äldre som var fattiga och som saknade privata alternativ hade att förlita sig på 1871 års förordning. Ett mycket stort problem för fattigvården utgjorde den stora och växande andelen äldre. Andelen 65 år och äldre av totalbefolkningen hade ökat från 4,8 till 8,4 procent mellan 1850 och 1900 (Broomé & Jonsson, 1994). Sverige hade kring sekelskiftet en betydligt större andel åldringar än exempelvis England och Tyskland.

Ett allmänt sett allvarligt problem var de många fattiga småkommunerna för vilka fattigvården utgjorde en tung belastning. Detta i kombination med den stora friheten att utforma fattigvården ledde till en, milt uttryckt, »snål« fattigvård. Särskilt illa ställt var det på landsbygden. Splittringen på många småkommuner skapade också ständiga problem och processer rörande den s.k. hemortsrätten (dvs vilken kommun som egentligen skulle betala). För äldre »fattighjon« var missförhållandena påtagliga, särskilt för dem som i någon mening var vårdbehövande. Fyra understödsformer, som förekom särskilt på landsbygden, kan här uppmärksammas nämligen utackordering, bortauktionering (lägstbjudande blev »vårdgivare«), rotegång (de gamla flyttades mellan rotens medlemmar) och anstalter (fattigstugor, fattighus och fattiggårdar). Tendensen var att anstalterna höll på att få en växande betydelse. I storstäderna hade man börjat bygga jättelika anstalter med plats för över tusen intagna. På landsbygden vann

fattiggårdarna (en kombination av fattighus och bondgård) terräng. Där fanns möjlighet till någon form av ordnad sysselsättning och för arbetsföra rådde arbetsplikt.

Det som på sin tid kallades »fattigvårdsfolket« var en mindre grupp socialt engagerade personer som formerats i början av 1900-talet. Fattigvårdsfolket ville modernisera och humanisera fattigvården. Deras strävanden skedde samtidigt med att statsmakten skulle införa en allmän pensionsförsäkring och därmed rejält reducera den kommunala fattigvårdens område. En konflikt blev oundviklig. Pensionsstriden varade egentligen endast några månader 1912/13. Det var en klassisk revirstrid. Det var en strid mellan gammalt och nytt där fattigvårdsfolket slogs för fattigvårdens individuella behovsprövning gentemot socialförsäkringens nyare rättighetsbegrepp.

Fattigvårdsfolket och fattigvården

Trots uppenbara och uppmärksammade missförhållanden fanns kring sekelskiftet endast ett svagt politiskt intresse att reformera fattigvården. I riksdagsmotioner togs diverse problem upp t.ex. bortauktioneringen, hemortsrättsproblematiken och den ojämna kommunala fattigvårdsbördan. Riksdagsbehandlingen ledde till skrivelser till regeringen med begäran om utredningar 1899, 1901 och 1905 (Edebalk, 1991). Några synbara regeringsinitiativ blev dock ej tagna.

Vid sekelskiftet fanns en rad organisationer och rörelser som drev olika sociala frågor. Fackföreningsrörelsen och nykterhetsrörelsen är här två viktiga exempel. Någon

nationell organisation med uppgift att verka för en reformerad och moderniserad fattigvård fanns emellertid inte. Det tomrum som fanns här skulle strax efter sekelskiftet fyllas av några ledande och tongivande personer inom Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA) och Svenska Fattigvårdsförbundet (SFF). Till det år 1903 bildade CSA överlämnades 1904 en större privat donation som skulle användas för en utredning av fattigvårdsfrågan (Lundquist, 1967). CSA tillsatte en kommitté bestående av G.H. von Koch, en ledande person inom CSA och utgivare av *Social Tidskrift*, fröken Ebba Pauli, fattigvårdsinspektören Albin Lindblom samt Jakob Pettersson, borgmästare i Södertälje. Kommittén ägnade två intensiva år till studiet av fattigvården. Erfarenheter och rön framlades i skriftserien »Fattigvård och folkförsäkring« och innan ett slutligt reformförslag lades fram sammankallades en fattigvårdkongress i Stockholm i oktober 1906. Denna kongress, som samlade 936 deltagare, representerade en vändpunkt i fattigvårdens historia. Behovet av en fattigvårdsreform manifesterades och en rad resolutioner togs. Vid kongressen bildades SFF, som bl.a. fick som syfte att verka för en reform. CSA:s fattigvårdskommitté publicerade år 1907 betänkandet »Reformlinjer för svensk fattigvårdslagstiftning«. Kommittén i sin helhet kom att ingå i SFF:s arbetsutskott med von Koch som ordförande. Arbetsutskottet utgjorde kärnan i det som kom att kallas »fattigvårdsfolket«.

Fattigvårdsfolket tillhörde Stockholmsområdets ledande ekonomiska och kulturella skikt (Lundquist, 1967, Olsson, 1990). Deras socialpolitiska grundsyn kan närmast betecknas som socialliberal och paternali-

stisk. I början av seklet talade borgerliga reformatorer ofta i termer av »uppfostran«. Fattigvårdsfolket hade en uppfostringssyn på fattigvården och fattigdomens avskaffande sågs ytterst som ett uppfostringsproblem (se t.ex. *Social Tidskrift* 1912, sid 288). Fattigvården skulle kännetecknas av differentiering och en långtgående individualisering. I varje fall skulle en ingående individuell behovsbedömning ske. Folkuppfostringssynen framträder i åtminstone tre olika skepnader:

1. Fattigvården skall vara ett föredöme och ge goda exempel på humanitet.
2. Fattigvården skall fostra till pliktkänsla. Med stränghet skall den gå till rätta med arbetsovilliga, försumliga familjeförsörjare etc.
3. Understöd bör bygga på principen om hjälp till självhjälp och schablonunderstöd utan motprestation får ej förekomma. Sådana understöd ansågs inbjuda till missbruk och negativt påverka arbetsvilja och sparsamhet.

I »Reformlinjer« återfinns de mer konkreta önskemålen avseende den framtida fattigvården. För det första måste det klart anges att individen har en rätt till fattigvård och att därför en tydlig besvärsmåte måste införas. Fattigvårdens former borde likaledes vara tydliga och angivna i lagen. Som tillåtna former för äldre anges hemunderstöd, intagning på anstalt (ålderdomshemmet kan här ses som en logisk följd av differentieringen) och utackordering, medan bortauktionering och rotegång förbjuds. Husbonderätten föreslås eliminerad och en statlig fattigvårdsinspektör behövs dels som rådgivare till kommunerna dels som kontrollant för att komma till rätta med missförhål-

landen. Fattigvården borde förbli kommunal bl.a. eftersom behoven då skulle få en noggrann prövning. För att utjämna fattigvårdsbördan mellan kommunerna borde ett statligt bidrag införas.

Vid fattigvårdskongressen togs en rad resolutioner kopplade till »Reformlinjer«. En resolution innehöll en begäran om en fullständig revision av fattigvårdslagstiftningen. Effekten blev snabb och i juni 1907 tillsatte regeringen en fattigvårdslagstiftningskommitté. Tre av åtta ledamöter representerade fattigvårdsfolket. Ordförande blev landshövding Johan Widén, som var ordförande i SFF, och i övrigt ingick Albin Lindblom och Ebba Pauli. SFF fick alltså en flygande start och nu skulle fattigvården reformeras. I förbundstidskriften hette det att varje »försök till reformens förfuskande skall inom intresserade fattigvårdskretsar mötas av energiskt motstånd« (SFFT 1907, sid 143). Kommittén avlämnade sitt betänkande 1915. Betänkandet följer i allt väsentligt förslagen i »Reformlinjer« och kom att ligga till grund för den fattigvårdsreform som beslutades 1918.

Det vore fel att påstå att fattigvårdsfolket banade en ny socialpolitisk väg; det var den gamla som förbättrades. Att de många småkommunerna skulle förbli huvudmän för fattigvården ger en antydning härom. Man behöll också benämningen »fattigvård« trots ordets negativa laddning. Fattigvårdsfolket menade att benämningen blivit befläckad och att det skulle komma en tid då ordet fattigvård »skall återfå den vackra klang som det en gång under sin tillblivelse ägde« (Wirén, 1980, sid 145).

Pensionsförsäkring – huvudalternativen

Vid tiden för fattigvårdskongressen hade pensionsfrågan fått förnyad politisk aktualitet (Elmér, 1960). 1905 väcktes i riksdagen olika motioner med krav på förnyad utredning. Båda kamrarnas utskottsbehandling blev positiv men frågan föll pga. första kammarens motstånd. Inför valet 1905 togs pensionsfrågan upp i liberalernas och socialdemokraternas valmanifest och inför 1908 års val även i allmänna valmansförbundets (Håkansson, 1959). Friherre G.A. Raab, som drivit en uppmärksam kampanj sedan 1896, lämnade ett utarbetat pensionsförslag till konungen år 1906. I slutet av år 1907 tillsatte den Lindmanska regeringen en utredning: ålderdomsförsäkringskommittén.

Politiskt sett blev pensionsfrågan angelägen och här fanns en rad motiv för införandet av en pensionsförsäkring. En effekt skulle bli att gamla fick en mer värdig ersättning jämfört med den förödmjukande fattigvården och de rättsverkningar som var förbundna med denna. En annan var att vuxna barn skulle kunna befrias från understödsskyldighet gentemot gamla föräldrar, något som var av särskild relevans för fattiga arbetare. Dessa effekter skulle, speciellt som man såg det på borgerligt håll, förhoppningsvis leda till minskade spänningar i samhället (ett socialpacifistiskt motiv) och till att emigrationen minskade. Denna hade i början av seklet antagit masskaraktär bl.a. som följd av 1901 års härordning och tillsättandet av en särskild emigrationsutredning 1907 markerade betydelsen av en antiemigrationspolitik. En klok socialpolitik och inte

minst då en pensionsförsäkring sågs här som oundgängliga (*Social handbok*, 1908, sid107).

Att avlasta fattigvården hade också ett finansiellt motiv, som varit viktigt också i andra länder (Baldwin, 1990, Orloff, 1993). Här skall särskilt sambandet med skattepolitiken uppmärksammas. Fattigvården finansierades med lokala skatter och fattigvårdsbördan kunde vara ytterst betungande för vissa kommuner. Med socialförsäkring generellt kunde ersättningar finansieras med nya inkomster antingen dessa var avgifter (som innebar att de ersättningsberättigade själva eller deras arbetsgivare fick betala) eller statsskatter. Härigenom kunde en kommunal skatteutjämning ske.

Av socialförsäkringarna sågs pensionsförsäkring som allra mest angelägen att införa. En sådan skulle ge den starkaste effekten på fattigvården något som bl.a. framförts av de fattigvårdsstyrelser som yttrat sig till CSA:s fattigvårdskommitté (*Berättelse öfver förhandlingarna*, sid 115). Då pensionsfrågan strax efter sekelskiftet på nytt kom upp på dagordningen i Sverige fanns några huvudmodeller att utgå från. Två av dessa sågs då som omöjliga. Den ena var en statssubventionerad frivillig försäkring (motion AK 1905:143). Här hade erfarenheten visat att en frivillig försäkring får en obetydlig omfattning och att det knappast var de mest behövande som försäkrade sig. En pensionsförsäkring måste därför vara obligatorisk. Den andra omöjliga modellen var en universell skattefinansierad enhetspension (motion AK 1905:168), för vilken det med någorlunda hyggliga ersättningar inte fanns finansiella förutsättningar. Det fanns tre modeller, som kunde ses som realistiska:

1. Den tyska, som införts 1889 och som ingick i Bismarcks arbetarförsäkrings-system. Försäkringen omfattade löntagare och den finansierades (med visst statligt stöd) genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Pensionen var relaterad till värdet av inbetalda avgifter. Den tyska modellen vilade på försäkringsmässig grund och på obligatorieprincipen.
2. Den danska modellen från 1891, som var ett försörjningssystem utan fattigvårdskaraktär. Den omfattade i princip hela befolkningen och var alltså inte begränsad till löntagare. Systemet var kommunalt administrerat och finansierat av kommunerna och staten med hälften var. Pension utgick efter behovsprövning till »värdiga« åldringar. Det danska systemet fick viss påverkan på England, som införde ett skattefinansierat system med inkomstprövade pensioner 1908 (Petersen,1990). Den danska modellen var alltså inte en försäkring i ordets egentliga mening.
3. Raabs modell, som i likhet med den danska omfattade i princip hela befolkningen. Pensionerna finansierades med en enhetlig egenavgift (alltså samma avgift för alla). Denna försäkringsavgift var helt enkelt en ny form av personlig skatt. De utgående pensionerna var inkomstprövade. Avdragsregeln i Raabs modell innebar att berättigade pensionärer fick behålla 50 procent av en inkomstökning. I Danmark, med deras behovsprövade pensioner, drogs hela beloppet av från pensionen.

Ålderdomsförsäkringskommittén

Ålderdomsförsäkringskommittén tillsattes i december 1907, alltså samma år som fattigvårdsutredningen. Ordförande blev professor Anders Lindstedt, som aktivt deltagit i utredningsarbetet redan på 1890-talet. I kommittén ingick bl.a. Hjalmar Branting, som efter ordföranden var en ledande kraft i kommittéarbetet. Kommittén arbetade mycket grundligt, så grundligt att man i februari 1910 fick ett brev från civilminister Hugo Hamilton som efterlyste underlag för en proposition till 1911 års riksdag, uppenbarligen med tanke på valrörelsen, den första med allmän rösträtt för män (Ålderdomsförsäkringskommitténs protokoll, volym 1, bilaga 16). Kommitténs förslag kom emellertid först i november 1912.

Den föreslagna allmänna pensionsförsäkringen byggde, i likhet med det tyska systemet, på invaliditetsprincipen. Denna princip hade i Sverige accepterats på 1890-talet och innebar att pension skulle utgå till den som var varaktigt arbetsoförmögen eller uppnått 67 års ålder. Hela befolkningen omfattades med smärre undantag som t.ex. pensionsberättigade statstjänstemän. Systemet bestod av två delar: en avgiftspension och en tilläggspension. Avgiftspensionen finansierades av inkomstrelaterade egenavgifter och pensionen var relaterad till värdet på inbetalda avgifter. Med hänvisning till kvinnors högre medellivslängd skulle de få lägre pensioner än män.

Det ligger nära till hands att förklara pensionsförsäkringens allmänna karaktär med hänvisning till böndernas intressen och landets agrara struktur (se t.ex. Baldwin,1990 och Esping-Andersen,1989). En

försäkring liknande den tyska skulle utsluta landsbygdens småfolk (vilka socialdemokraterna appellerade till) och just denna stora grupp var givetvis relevant i fattigvårdsperspektivet. En renodlad löntagarförsäkring (med delvis arbetsgivarfinansiering) skulle också bli svår att genomdriva eftersom bönder och småföretagare, som kanske inte hade högre materiell standard än sina anställda, fick betala utan att själva få någon pension. Den stora poängen blev då egenavgifterna, dvs. att var och en själv får betala för att undvika att bli beroende av fattigvården eller sina barn. Då blev det en lämplighetsfråga var gränsen skulle gå; denna kunde ju vara mycket flytande mellan t.ex. småföretagare och löntagare. Enklarest skulle det bli om i stort sett alla omfattades. Tilläggs pensionen var skattefinansierad och inkomstprövad på i princip samma sätt som i Raabs modell. Tilläggs pensionen tänktes få stor betydelse innan avgiftspensionen nått full effekt. Den hade sin udd riktad mot fattigvården och eftersom tilläggs pensionen var densamma i hela landet (och levnadsomkostnaderna olika) gavs kommunerna möjlighet att utbetala ett kompletterande understöd som inte hade fattigvårdskaraktär. Den allmänna pensionsförsäkringen skulle administreras av kommunala pensionsnämnder och en nyinrättad pensionsstyrelse.

Ålderdomsförsäkringskommittén var i princip enhällig i sitt förslag och världens första allmänna pensionsförsäkring var på väg. Försäkringen var unik i sin konstruktion och några utländska förebilder fanns inte. Man vågar påstå att den, med tanke på den ekonomiska situationen (inklusive pågående rustningar) och en ogynnsam be-

folkningsstruktur, var en begåvad kompromiss. Framför allt blev viktiga ekonomiska intressenter hyggligt tillgodosedda.

De föreslagna egenavgifterna blev en ny finansieringskälla. Fattigvården skulle kunna avlastas och fattigvårdskostnaderna utjämnas. Detta låg i linje med böndernas intressen. Bönderna var en stark politisk faktor och de var negativa till arbetsgivaravgifter liksom också hantverkare och andra småföretagare. De var också, som tidigare nämnts, motståndare till en renodlad löntagarförsäkring liknande den tyska. Skulle jordbruket exkluderas i en sådan, blev industrin och stadsnäringarna alltför attraktiva med åtföljande rekryteringsproblem för lantbrukarna och skulle jordbruket inkluderas fick jordbrukarna vara med och betala utan att själva få några pensioner. Det syns uppenbart att just böndernas intressen varit av betydelse för utformningen av den föreslagna pensionsförsäkringen.

Industriföretagen var också tillgodosedda eftersom det inte ingick arbetsgivaravgifter. Industriföretagare hade tidigare stött Raabs pensionsförslag med dess egenavgifter, något som Raab var mycket medveten om (se t.ex. Raabs anförande på fattigvårdskongressen i *Berättelse öfver förhandlingarna*, sid 259-261). Dessutom befann sig industrialiseringen i en fas där mekaniseringen och produktiviteten ökade (Jörberg, 1984, Olsson, 1986). En pensionsförsäkring kunde hjälpa till att lösa exit-problem för de äldre i arbetskraften.

De utgående pensionerna var emellertid ytterst blygsamma och någon starkare fördelningseffekt var det inte fråga om. De som särskilt skulle gynnas hade därför inte anledning att jubla över pensionsbeloppen.

Inom den organiserade arbetarrörelsen menade man att även om förslaget var magert, så var dock färdriktningen den rätta (*Bokbinderiarbetaren* 1912:12, *Järnarbetaren* 1912:47). Kritik, och en kraftig sådan, mot pensionsbeloppen kom framför allt från socialdemokraternas vänsterflygel (Elmér, 1960).

De politiska förutsättningarna för en reform var goda. Den konservative Hugo Hamilton hade som civilminister haft det närmaste ansvaret för tillsättandet av utredningen, i vilken socialdemokraten Branting spelat en betydelsefull roll. En liberal civilminister, Axel Schotte, skrev propositionen och i det riksdagsutskott som skulle behandla denna var Hamilton ordförande och Branting vice ordförande. Att förslaget var väl förankrat framgår också av den ytterst snabba behandlingen. Betänkandet är daterat den 9 november 1912, remisstiden gick ut den 10 januari 1913 och regeringspropositionen framlades den 29 mars samma år.

Fattigvårdsfolket och pensionsförsäkringen

Vid fattigvårdskongressen 1906 höll Jakob Pettersson ett föredrag om invaliditets- och ålderdomsförsäkring (*Berättelse öfver förhandlingarna*, sid 247–255). Föredraget ger en bra bild av fattigvårdsfolkets syn. Principiellt sett vore en frivillig försäkring det bästa och en sådan stod givetvis i samklang med fattigvårdsfolkets självhjälpsideologi. Med hänvisning till den ringa omfattning en frivillig försäkring skulle få måste en pensionsförsäkring emellertid bygga på obligatorisk anslutning. En sådan måste, följande ideologin, vara försäkringsmässig. Av de då

existerande huvudmodellerna svarade den tyska mot detta villkor.

Fattigvårdsfolket ställdes utanför ålderdomsförsäkringskommitténs arbete, de fick ju en egen kommitté, och något direkt samarbete mellan utredningarna tycks ej ha skett bortsett från att SFF:s och fattigvårdslagstiftningskommitténs ordförande Johan Widén fick delta vid ett möte med ålderdomsförsäkringskommittén i november 1911 (*Ålderdomsförsäkringskommitténs protokoll*, volym 1). Så snart kommitténs betänkande publicerats startade fattigvårdsfolket en häftig kampanj mot förslaget (Elmér, 1960, Lundquist, 1967). Man skrev artiklar (se t.ex. *Social Tidskrift* 1912, sid 443ff, 1913, sid 45ff och 161ff samt SFFT 1912, sid 332ff och 1913, sid 45ff), ordnade en konferens, avlämnade ett mycket fylligt remissvar och följde upp med att motionera och debattera i riksdagen, där bl.a. Jakob Pettersson och Johan Widén var ledamöter. Måltavla för den frenetiska attacken var främst tilläggspensionen och det kompletterande kommunala tillägget.

I fattigvårdsfolkets socialpolitiska syn fanns en paternalistisk uppfostringsideologi. Den stora allmänheten skulle lära sig ett socialt accepterat beteende. En rad argument bottnade i denna ideologi och bl.a. från det danska systemet hämtade man påstådda negativa erfarenheter. Tilläggspensionen skulle minska arbetsviljan (då man fick sin ersättning behövde man ej arbeta) och sparsamheten (ju mer slösaktig man varit desto högre blev pensionen). Barns försörjningsplikt gentemot föräldrar skulle upphävas och den moralupplösning detta kunde medföra skulle försvåra ett av fattigvårdsfolkets huvudprojekt: att tillrättaföra försumliga familje-

försörjare. Fattigvårdsfolket vände sig också med kraft mot att även »ovärdiga« skulle få pension. Till denna grupp hörde arbetsovilliga, försumliga familjeförsörjare och andra som visat ett asocialt beteende. Detta var inte bara fel utifrån uppfostringsideologin. Det skulle också skapa märkliga konsekvenser genom att i övrigt skötsamma personer, som kanske pga arbetslöshet eller sjukdom måste uppbära tillfälligt understöd, skulle drabbas av fattigvårdens rättsverkningar medan detta inte skulle gälla för den som genom oordentligt levnadssätt blir invalid och får pension.

Enligt fattigvårdsfolket borde understöd utgå efter individuell behovsprövning. Tilläggs pensionen sågs som endimensionell eftersom den bestod av ett på förhand bestämt kontantunderstöd. Men, menade man, behoven är ju olika. Vissa åldringar ansågs dessutom ej förmögna att själva handha pengarna; i sådana fall vore ålderdomshemmet ett bra alternativ.

En kategori argument avsåg fattigvårdens ställning och dess relation till tilläggs pensionen. För fattigvårdsfolket var tilläggs pensionen en form av fattigvård. Men eftersom de utbetalade pensionerna skulle bli förhållandevis låga tvangs många gamla ändå vända sig till fattigvården. Det skulle tillskapas två parallella understödssystem med olika rättsverkningar. Genom de kommunala pensionsnämnderna skulle det också skapas en dubbelorganisation. Problemet, som man såg det, var inte bara att i viss mån samma åldringar fick vända sig till två organ. Det skulle också bli svårt, åtminstone i mindre kommuner, att rekrytera kompetenta befattningshavare.

Fattigvårdsfolket hade inga allvarliga in-

vändningar mot avgiftspensionen. Jakob Petterssons motion (AK 1913:323) innehåller ett alternativt försäkringsförslag, som närmast liknar den tyska försäkringen. Denna motion svarade mot en syn som företrädades av kvinnoorganisationer (samma pension för kvinnor och män) och ledande nationalekonomer som Knut Wicksell och Gustav Cassel. Nationalekonomerna var ytterst kritiska mot ålderdomsförsäkringskommitténs förslag bl.a. eftersom det inte innehöll arbetsgivaravgifter (enligt den s.k. livslöneprincipen). Cassel och Wicksell citerades ofta av fattigvårdsfolket och den sistnämnde deltog också i den konferens som SFF anordnade i februari 1913. Det gällde att finna bundsförvanter i kampen och tillsammans med nationalekonomerna ansåg sig fattigvårdsfolket utgöra landets socialpolitiska sakkunskap.

Egentligen slogs fattigvårdsfolket mot tre förslag: kommitténs, regeringens och utskottets. Utskottets var det bästa enligt fattigvårdsfolket och några smärre segrar hade man nått: vissa »värdighetsbestämmelser« infördes vilka bl.a. uteslöt den som förde ett asocialt levnadssätt, det kommunala tillägget togs bort och villkoren för kvinnor blev något bättre. I kommittébetänkandet hade Branting i ett särskilt yttrande föreslagit införandet av barnpension vilket togs med i regeringens proposition. Denna pension vände sig fattigvårdsfolket med emfas emot. Det vore helt fel att ge understöd åt en änka och mor utan att fråga efter *hur* hon vårdar sitt barn och dessutom skulle det bli ekonomiskt fördelaktigt att leva i fria förbindelser jämfört med i äktenskap. Även här fick man riksdagen på sin sida.

Det skedde en rad detaljförändringar i

det ursprungliga förslaget men grundstrukturen i den allmänna pensionsförsäkringen påverkades ej. Riksdagsbeslutet togs den 21 maj. Det den korta men intensiva striden gällt var utformningen av det nya framväxande socialpolitiska systemet och fattigvårdens plats i detta. Kampen tvingade fram tydliga och explicita motiveringar och argument. I propositionen (1913:126) infördes exempelvis fattigvårdsfolkets remissvar som en bilaga och förbundets argument bemöttes explicit i propositionstexten. Striden var emellertid avgjord på förhand. De politiska partierna hade redan bundit upp sig, något som visar sig i den kompakta riksdagsmajoriteten. Det framgår också av den osedvanligt korta remisstiden och av att fattigvårdsfolket inte fick delta i kommittéarbetet.

För pensionsföreträdarna innebar reformen en rejäl erövring av fattigvårdsfolkets revir. Enligt kommittébetänkandet skulle reformen, beräknat för år 1907, befria 83.000 åldringar från fattigvården. Den individuella behovsprövningens och uppfostringsideologins tillämpningsområde beskars alltså ordentligt. Fattigvårdsfolket slogs för sitt revir och för sitt stora mål, att reformera fattigvården. De upplevde även ett hot mot denna reform. Med ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande och i den debatt, som följde bekräftades fattigvårdens låga status. Den fattigvård, som pensionsföreträdarna jämförde med, var emellertid den som reglerades av 1871 års förordning. Att man inte jämförde med den nya synen, den som skulle materialiseras i en reformerad fattigvård, verkade hotfullt. Hotfulla var också de nya pensionsnämnderna. Fattigvårdsfolket försökte här förgäves få fram en kompromiss

nämligen att fattigvårdsstyrelsen och pensionsnämnden i en kommun skulle slås samman till en gemensam kommunal styrelse (SFFT 1913, sid 59).

Fattigvårdsfolkets kamp mot pensionsförsäkringen upphörde efter riksdagsbeslutet. De accepterade de politiska förutsättningarna och var angelägna att inte framstå som konservativa (Wirén, 1980). Det gällde att göra det bästa möjliga i den uppkomna situationen och hit hörde att verka för en reformerad fattigvård. Pensionsnederlaget var det första bakslaget för fattigvårdsfolket. Deras krympta revir fick ytterligare törnar genom krigsutbrottet då diverse understödsformer etablerades utanför fattigvården, t.ex. de kommunala arbetslöshetsunderstöden och understöd till värnpliktigas familjer.

Det större sammanhanget

I början av 1900-talet framträder två socialpolitiska huvudideologier i Sverige. Den ena företrädades av fattigvårdsfolket, som hävdade att en humaniserad fattigvård skulle ha en betydelsefull roll inom socialpolitiken och att det moderna i tiden, socialförsäkringarna, skulle vila på en strikt försäkringsmässig grund.

Enligt den andra huvudideologin borde fattigvården, mer eller mindre, elimineras. De mest radikala, som t.ex. Gustav Steffen i sina Sociala Studier (1912), kunde bl.a. stödja sig på den engelska fattigvårdslagstiftningskommitténs Minority Report år 1909, enligt vilken fattigvårdsstyrelsernas uppgifter borde uppdelas mellan olika myndigheter (för barnavård, åldringsvård osv.). Ett stort fel med fattigvården ansågs vara att

den grep in först vid yttersta nöd och att hjälpen gavs som allmosa och under kränkande former. Genom att socialförsäkringen griper in tidigare, alltså innan en akut nödsituation uppstått med de sociala konsekvenser ett sådant tillstånd för med sig, får den en preventiv funktion.

Den senare ideologin vann en förkrossande seger. Även om den allmänna pensionsförsäkringen hade sina brister och magra ersättningar så var färdvägen nu utstakad. Det var endast statsfinansiella skäl som begränsade generositeten och det gjordes helt klart att förbättringar skulle komma. Då pensionsförsäkringen kom upp på dagordningen sågs den först isolerad, men den kom successivt att ingå i ett större planmässigt socialförsäkringssystem. Den skatte- och egenavgiftsfinansierade invaliditetspensionen banade väg för 1916 års olycksfallsförsäkringslag, som då sannolikt var den främsta i världen (Edebalk, 1993). Avseende denna hade ålderdomsförsäkringskommittén fått ett utredningsuppdrag 1910. Så länge frågan om olycksfallsförsäkring diskuterats, sedan 1880-talet, har det ansetts att arbetsgivarna skall betala och att avgiften är en del av produktionskostnaderna. Utan en allomfattande olycksfallsförsäkring skulle arbetsgivare kunna övervältra kostnader på den allmänna pensionsförsäkringen, dvs på skattebetalarna eller de försäkrade själva. Att man med lätthet fick ett beslut 1916 berodde sannolikt bl.a. på att arbetsgivarna, stora som små, slapp betala avgifter till pensionsförsäkringen.

Den allmänna pensionsförsäkringen byggde på invaliditetsprincipen. Detta aktualiserar ett behov av förebyggande åtgärder. Här kommer då en allmän sjukförsäk-

ring in i bilden och med en sådan skulle invaliditetsgenererande processer kunna förebyggas eller dämpas. En allmän sjukförsäkring skulle också göra det enklare för olycksfallsförsäkringen genom att den kunde avlastas kortare och enklare fall. Insikten om betydelsen av en obligatorisk sjukförsäkring, i stället för den då frivilliga, är påtaglig omkring 1910. Att en sådan försäkring skulle vara en självklar del i socialförsäkringsbyggnaden framgår i 1913 års proposition och under riksdagsdebatten (se t.ex. protokoll AK:48, sid 62 och AK:49 s. 12). År 1915 tillsattes en socialförsäkringsutredning för att lägga förslag om sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. 1919 kom ett förslag om införandet av en allmän sjukförsäkring. Det svenska generella trygghetssystemet var under snabb tillblivelse och det är signifikativt att fattigvårdsfolket inte fick delta i utredningsarbetet.

Så kom den svåra deflationskrisen i början på 1920-talet och en allmän sjukförsäkring sköts på framtiden. Redan före pensionsbeslutet 1913 framfördes tanken att man borde börja med en obligatorisk sjukförsäkring (proposition 1913:126) så som man gjort i Tyskland. På 1920-talet beklagade ledande socialpolitiker att Sverige valt en »omvänd« reformstrategi och att det saknades en allmän sjukförsäkring som stöd bl.a. för invaliditetspensionen. En effektiv sjukförsäkring sågs på sina håll som själva grundvalen för socialförsäkringen (*Social handbok*, 1925, sid 170). Den »omvända« reformstrategin kan knappast förstås på annat sätt än att det ansågs som allra viktigast att komma till rätta med fattigvårdseländet och att en allmän pensionsförsäkring skulle vara mest verksam.

Referenser

- Baldwin, P (1990) *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge
- Berättelse öfver förhandlingarna vid kongressen för fattigvård och folkförsäkring i Stockholm den 4, 5 och 6 oktober 1906. Enligt uppdrag utgifven av Erik Palmstierna. Stockholm 1907
- Bokbinderiarbetaren 1912
- Broomé, P-Jonsson, P (1994) *Äldreomsorgen i Sverige. Historia och framtid i ett befolkningsekonomiskt perspektiv*, Stockholm
- Edebalk, P G (1991) *Drömmen om ålderdomshemmet. Åldrvård och socialpolitik 1900-1952*, Meddelande från Socialhögskolan i Lund, nr 5
- Edebalk, P G (1993) »1916 års olycksfallsförsäkring. En framtidsinriktad socialpolitik«, *Scandia*, nr 1
- Elmér, Å (1960) *Folkpensioneringen i Sverige*, Lund
- Esping-Andersen, G (1989) »Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik« i *Socialdemokratis samhäll. SAP och Sverige under 100 år*, Stockholm
- Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden II, Stockholm 1915
- Håkansson, S-O (utg) (1959) *Svenska valprogram I*, Göteborg
- Höjer, K J (1952) *Svensk socialpolitisk historia*, Stockholm
- Järnarbetaren 1912
- Jörberg, L (1984) *Den svenska ekonomiska utvecklingen 1861-1983*, Meddelande från Ekonomisk-historiska institutionen Lunds universitet, nr 33
- Lundquist, L (1967) *Fattigvård och folkförsäkring. Intressegruppsaktiviteter i den sociala frågan 1900-1918*. Statsvetenskapliga institutionen i Lund
- Olsson, L (1986) *Gamla typer och nya produktionsförhållanden*, Lund
- Olsson, S E (1990) *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund
- Orloff, A S (1993) *The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States 1880-1940*, University of Wisconsin Press
- Petersen, J H (1990) »The Danish 1891 Act on Old Age Relief: A Response to Agrarian Demand and Pressure«, *Journal of Social Policy* nr 1
- Reformlinjer för svensk fattigvårdslagstiftning*, Af Centralförbundets för socialt arbete fattigvårdskommitté, Fattigvård och folkförsäkring Skriftserie II:8, Stockholm 1907
- Riksdagens protokoll jämte bihang Social handbok 1908, Stockholm
- Social handbok 1925, Stockholm
- Social Tidskrift 1912 och 1913
- Steffen, G (1912) *Sociala Studier*, sjunde häftet, Stockholm
- Svenska Fattigvårdsförbundets Tidskrift (SFFT) 1907, 1912 och 1913
- Wirén, A (1980) *G.H. von Koch. Banbrytare i svensk socialvård, Ystad*
- Ålderdomsförsäkringskommittén (1912) *I Betänkande och förslag angående allmän pensionsförsäkring*, Stockholm
- Ålderdomsförsäkringskommitténs protokoll, volym I, Riksarkivet, Stockholm

Summary

“Poor relief people” and the struggle for a universal pension scheme 1912/13

In 1913 the Swedish Riksdag decided to introduce a general pension insurance, the first in the world. The pension was to be payable in the event of invalidity or at the age of 67, and in principle it covered the whole population. The pension consisted of

two parts: contribution pension and supplementary pension. The contribution pension was financed by income-related contributions, the amount depending on the sum of the paid contributions. The supplementary pension was introduced because it would

take time until sufficient contributions had been paid in. The supplementary pension was means-tested and tax-financed. The pension reform satisfied a number of wishes. Invalids and old people would no longer need to turn to the stigmatized poor relief, which involved negative judicial effects, such as the loss of franchise. For many small municipalities in Sweden, poor relief was a severe expense. The pension reform would bring in new income and lighten the burden of poor relief.

At the start of the twentieth century, two main ideologies emerged in Swedish social policy. One was represented by the "poor relief people". This was a small group of socially committed persons who set the tone in the Swedish Poor Relief Association. The group worked to modernize poor relief, arguing that it should have a large place in future social policy. The poor relief people represented an educative ideology: poor relief was supposed to foster a sense of duty, and the support was supposed to be based on the principle of helping people to help themselves. No assistance was to be given unless the recipient did something in return. A consequence of the ideology was that social insurance was supposed to be insurance in the strict sense. According to the other ideology, poor relief should be more or less eliminated. Poor relief was a kind of alms given in humiliating forms, and only

when a situation of acute need had arisen. Social insurance provides compensation in more dignified forms, before an acute situation arises.

In November 1912 a government committee submitted a proposal for a general pension insurance. The poor relief people immediately started a frenetic campaign against the proposal. They wrote articles, arranged a conference, submitted a very detailed statement against the proposal, and followed this up by motions and debates in the Riksdag. The main target of their attack was the supplementary pension. This would counteract any will to work or save, inviting abuse of the system. In short: moral dissolution would ensue. According to the poor relief people, support should be paid after individual means testing. It was wrong to provide a supplementary pension with a predetermined cash payment, since people had different needs. Moreover, some old people were not considered capable of handling money.

The 1913 pension decision was passed by a large majority in the Riksdag. This was the first important decision on social insurance in Sweden. It has been estimated that the pension reform would release about 80,000 old people from the need to seek poor relief. The scope for individual means testing and the educative ideology would thus be drastically reduced.