

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

122:3 • 2002

Åter om arbetslöshetsfrågan – ett svar

I *Historisk tidskrift* 2002:1 uppmärksammade Nils Edling min avhandling *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920* (Lund 1996). Eftersom såväl innehåll som tonläge i recensionen får betraktas som uppseendeväckande – och i flera fall faktiskt passerar anständighetens gränser – känner jag mig tvingad att svara. Nedan diskuterar jag några av huvudpunkterna i Edlings kritik.

1. *En kontinuitet i arbetslöshetsfrågans utveckling?*

Nils Edling (NE) skriver inledningsvis att jag hävdar att det finns en kontinuitet i arbetslöshetsfrågans utveckling från 1800-talets första hälft fram till i dag. Men den bild NE ger av en obruten linje i arbetslöshetsfrågans utveckling överensstämmer inte med vad jag framhöll i min avhandling. Jag betonade tvärt om från första sidan att arbetslöshetens orsaker har skiftat och att motiven för insatserna mot arbetslösheten har förändrats över tiden. Den kontinuitet som man kan tala om handlar om den återkommande betoningen på aktivitetskrav framför villkorslöst understöd, d v s arbetslinjen. En central utgångspunkt i min avhandling, som NE inte diskuterar, handlar om arbetslöshetsfrågans förbindelse med den strukturekonomiska utvecklingen. I denna utgångspunkt ligger en periodisering och en analys av arbetslöshetsfrågans betydelse under olika historiska skeden med olika samhällsekonomiska, institutionella och idémässiga förutsättningar (se min andra slutsats s 231).

2. *En ohållbar teoretisk utgångspunkt?*

NE menar vidare att avhandlingen präglas av en ”markerad historiematerialistisk reduktionism”. Det är sant att jag tog min utgångspunkt i den strukturekonomiska modell som bl a utvecklats vid ekonomisk-historiska institutionen i Lund. Ett syfte med avhandlingen var också att diskutera arbetslöshetsfrågan i relation till förändringar i tillväxtens förutsättningar och inriktning över tiden. Men att påstå att jag utgick från en förenklad bas-överbyggnadsmodell är inte korrekt. Jag betonade istället att sambandet mellan ekonomi och idéutveckling är komplext. I ett avsnitt som handlar om arbetslöshetsfrågans skiftande innehåll under ekonomiska omvandlingsskeden står det bl a (s 12):

[...] Idéutvecklingen utövar också ett självständigt inflytande på politiken. Internationella idéströmningar får lättare genomslag under perioder präglade av osäkerhet och sökande efter nya politiska redskap. Men detta faktum, att det externa idéinflytandet är starkt under dessa perioder, gör också att den politiska debatten inte alltid återspeglar inhemska ekonomiska och sociala förhållanden – de står under inflytande av de inhemska aktörernas subjektiva förväntningar och förhoppningar samt utländska idéer och omvärldsförhållanden.

Oavsett hur man uppfattar olika teories förtjänster och brister är det ändå alltid i slutändan mötet med empirin som måste vara avgörande. Teorin bär så långt som empirin tillåter.

3. *Two huvudlinjer i idédebatten?*

NE vänder sig mot att jag talade om två huvudlinjer i debatten om arbetslöshetsfrågan: en socialkonservativ/interventionistisk och en liberal/harmoniekonomisk. Till att börja med har jag knappast varit ensam om denna indelning. Här anslöt jag mig närmast till konventionen genom att fokusera på synen på statens roll (allt från Montgomery, G Heckscher, Utterström, Oredsson och framåt). För det andra använde jag inte denna indelning för att styra urvalet av debattörer utan för att strukturera idédebatten. Det är en avgörande skillnad. Utgångspunkten för debatten under varje period relaterades till de samtida villkoren på arbetsmarknaden. Det handlar självklart inte om några idéströmningar som står över tid och rum (vilket framgår av utgångspunkten för min avhandling).

4. *Selektivt urval och alternativa hypoteser?*

NE menar att jag "devalverar" min studie genom att utelämna viktig forskning på området, både svenska och utländska arbeten. Förklaringen skulle vara att jag medvetet har valt att bortse från alternativa tolkningar, främst disciplineringsansatsen och forskningen om socialpolitikens beteendepåverkande och normgivande funktioner. Till att börja med är jag den första att medge att jag säkert har förbisett en del viktiga arbeten och källor i min avhandling. En avgörande fråga är emellertid var gränserna för urvalet bör gå. Jag har naturligtvis med flera studier om 1800-talets fattigvård (Skoglund, Gerger, Wallentin m fl). Jag har också använt mig av flera internationellt orienterade studier om äldre socialpolitik (bl a Midré och Seip). Att litteraturhistoriska arbeten i stor utsträckning saknas i min avhandling är kanske inte så uppseendeväckande. Å andra sidan kan jag till min glädje konstatera att jag faktiskt

har flera referenser till Alf Kjellén, bl a hans båda artiklar i *Historisk tidskrift* 1945: "Den svenska opinionen inför det sociala läget 1846–1848 – En översikt". Jag minns att jag hade stort utbyte av dessa artiklar i tolkningen av 1840-talets politiska idédebatt.

Frågan är då vad man kan säga om min ovilja att ta hänsyn till disciplineringsansatsen. För det första är det, precis som NE själv konstaterar, fel att säga att jag inte har nämnt forskare som företräder denna inriktning. Jag hade stort utbyte av bl a Foucault när det gällde att hitta förklaringar till upplösningen av äldre och merkantilistiskt präglade arbetskraftsregleringar och den s k "rehabiliteringen av de fattiga" (se t ex s 81–82, 218). Jag betonade också gång på gång det överhetsperspektiv och det moraliserande drag som präglade förslagen inom fattigvårdspolitikerna, och som påverkade fattigvårdens konkreta utformning (se t ex s 56–58). Dessutom är det fel att påstå att jag bara nämnt Birgit Petterssons viktiga avhandling inledningsvis för att sedan inte återkomma till den. Jag refererade tvärt om till denna avhandling och dess syfte i samband med en redogörelse för diskussionen om fattigdomens orsaker i 1837 års fattigvårdskommitté.¹ Jag menar följaktligen att jag inte alls har förbisett disciplineringsperspektivet (apropå 1847 och 1853 års regler om fattigvårdsstyrelsernas husbonderätt över dem som tvingades anlita fattigvården, se t ex s 69). Men jag har inte uppfattat det som någon konkurrerande eller alternativ hypotes. Jag har haft ett annat syfte, att diskutera sambanden mellan förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden å ena sidan och de första insatserna på arbetslöshetspolitikens område å andra sidan. Jag konstaterade att besluten och insatserna under 1840-talet visade att kronan började uppmärksamma nya sociala problem som var relaterade till lönearbetsberoende. Fattigdom p g a oförmåga att sälja sin arbetskraft uppfattades nu som ett "legitimt" problem i den meningen att det berättigade till fattigdomsunderstöd, deltagande i lokala nödhjälpsarbeten eller statliga arbeten. Det är vad jag konstaterade. Frågorna om insatsernas beteendepåverkande och normerande innehåll föll utanför ramen för min studie. Det är ett annat spår.

5. *Arbetslöshetsbegreppet?*

Ett avgörande inslag i NE:s kritik av min avhandling handlar om hur jag har använt arbetslöshetsbegreppet. Jag skulle enligt NE använda mig av en "absolut" definition av arbetslöshet. Någon arbetslöshet, enligt min definition,

1. Se citat ur Bigitta Peterssons avhandling "Den farliga underklassen". *Studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige*, Stockholm 1983, s 54.

fanns inte vid 1800-talets mitt. NE menar att jag är slarvig med begreppsdefinitioner och använder flera centrala begrepp på ett felaktigt och ibland till och med medvetet förledande sätt. Frågan är emellertid vad min "absoluta" definition av arbetslöshet innehåller. Jag kan inte riktigt svara på det därför att NE aldrig själv definierar hur han uppfattar mitt arbetslöshetsbegrepp. Min definition av arbetslöshet är i själva verket ganska bred. Som redan påtalats betonade jag på avhandlingens första sida att arbetslöshetens orsaker och betydelse har skiftat över tiden. Vad är då betydelsen av begreppet arbetslöshet? Jag syftade på de sociala problem som kan härledas till en oförmåga att förtjäna sitt uppehålla genom att sälja sin arbetskraft. Mitt arbetslöshetsbegrepp var alltså intimt förknippat med lönearbetsberoende och de rörelser i ekonomin som bidrog till att arbetskraftsefterfrågan varierade och periodvis resulterade i att enskilda drabbades av försörjningsproblem. Detta är också förklaringen till att jag ägnade relativt stort utrymme i avhandlingen åt att diskutera förutsättningarna för lönearbetsberoendets och arbetsmarknadens framväxt. Det intressanta är emellertid inte begreppet utan företeelsen. Jag menar bestämt att man under 1840-talet identifierade något nytt inom politiken: ett socialt problem som härleddes till lönearbetsberoende och motiverade nya insatser i form av utvidgad fattigvård och offentliga arbeten i syfte att skapa försörjningsmöjligheter (och kontroll av underklassen för den delen). Det är det som är avgörande. Inte begreppet i sig.

NE påstår vidare felaktigt att jag inte skulle ha gjort någon åtskillnad mellan legitimt och illegitimt fattiga. För den som läser min avhandling med öppet sinne tror jag det framgår klart att jag tvärtom diskuterar dessa begrepp förhållandevis utförligt. Urvalskriterierna av dem som ansågs "berättigade" till understöd har alltid varit föremål för ingående diskussioner. Jag menade att det nya vid 1840-talet var att fullt arbetsföra och friska individer erkändes en rätt till understöd ifall de på grund av missväxtkriser saknade möjligheter att sälja sin arbetskraft. I undsättningspropositionen vid 1840 års riksdag hette det bl a: efter missväxtkriser "drabbar förlägenheten onekligen kännbarast den samhälls-class, som uti dagarbeten har sitt dagliga försörjningsmedel, emedan utvägarna härtill, så vidt de bero på enskilda förläggare, antingen inskränkas eller alldeles upphöra, och dessutom, genom stadgadt pris å lifsförnödenheterna, dags-penningen blifver otillräcklig [...]". (citat från s 131). Men understödet var naturligtvis aldrig villkorslöst. Jag redogjorde utförligt för olika – även starkt moraliserande – bevekelsegrunder bakom arbetslinjen. För att få hjälp var de fattiga tvungna att erbjuda något i utbyte. I

undsättningspropositionen från 1840 heter det därför apropå behovet av nödhjälpsarbeten: "detta sätt att afhjelpa brist och lidande i landsorter, där skörden felslagit, äro icke heller förenade med de vanligen öfverklagade olägenheter av directa understöd; ty ett biträde av nu omförmälda beskaffenhet leder ej till de nödställas skuldsättning och kan icke eller såsom nådegåfva eller allmosa anses, enär understödet genom arbete gottgöres; varande härmed allt missbruk af medels-tillgången förebyggdt" (citat från s 102, se också hänvisning till Berge, fotnot 235, s 87). Detta skulle sedan bli ett centralt inslag i de insatser för arbetsföra fattiga som utformades inom och utanför fattigvårdens ram. Man kan naturligtvis tvista om man ska betrakta dem som avsågs som "arbetslösa" eller ej, men det blir knappast någon särskilt fruktbar diskussion. Genom att acceptera arbetsläggandet blev de understödda "legitimt" fattiga.

6. 1837 års fattigvårdskommitté och kommitténs uppfattningar om fattigdomens orsaker?

Diskussionerna om fattigdomens orsaker inom 1837 års fattigvårdskommitté och innehållet i det slutbetänkande som presenterades 1839 behandlades enligt NE på ett slarvigt och (medvetet?) förledande sätt i min avhandling. NE:s huvudkritik går ut på att jag överdrev betydelsen av ofrivillig arbetslöshet i de diskussioner om fattigdomens orsaker som fördes inom kommittén. Det var en mängd andra uppfattningar av moraliserande slag som fick långt större utrymme än uppfattningen att fattigdom kunde hänga samman med bristande arbetskraftsefterfrågan. Vidare skulle jag ha återgivit kommitténs diskussioner om "allmänna" respektive "enskilda" orsaker till fattigdomen på ett felaktigt sätt.

På sidan 54 i min avhandling diskuterade jag uppfattningarna om fattigdomens orsaker inom fattigvårdskommittén. Jag betonade starkt den oenighet som rådde inom kommittén. I fotnot 135 heter det bl a:

Kommittébetänkandet utgör en salig blandning av moraliserande och patriarkaliska förmaningar, å ena sidan, samt för samtiden relativt progressiva politiska förslag på det sociala och ekonomiska området å andra sidan. Detta var i huvudsak ett uttryck för de inre politiska spänningar som präglade kommittén. Den konservativa och patriarkaliska riktningen var dock mest framträdande.

På sidorna 83–84 återges sedan de orsaker till fattigdomen som diskuterades av ordföranden Leijonhufvud och på kommitténs sammanträden och som

sedan återgavs i betänkandet. Det går att följa dessa diskussioner via de protokoll och PM från kommittén som finns samlade på Riksarkivet. Jag påstod aldrig – vilket också framgår i andra avsnitt – att arbetsmarknadsrelaterade faktorer skulle ha fått den mest framträdande platsen i kommitténs diskussioner om fattigdomens orsaker. Det var en bland flera andra förklaringsfaktorer som diskuterades. Men samtidigt är det naturligtvis viktigt att konstatera att just den sviktande arbetskraftsefterfrågan under missväxtkriser diskuterades inom kommittén och också föranledde förslag på särskilda insatser. Just den sistnämnda aspekten fick också betydande utrymme vid 1840–41 års riksdag. Diskussionerna om fattigdomens orsaker på denna riksdag, och förslagen på en ny undsättningspolitik och ökade statliga investeringar i allmänna arbeten, inspirerades av fattigvårdsbetänkandet. Detta var också ett nytt och viktigt inslag i diskussionerna och besluten som pekade framåt mot sentida socialpolitik. Det är inte helt oviktigt att poängtera detta. Avslutningsvis: NE skriver att kommittén uppfattade ”enskilda” och ”allmänna” orsaker till fattigdom på ett helt annat sätt än jag beskriver i min avhandling. Hur man nu uppfattade dessa begrepp meddelar dock aldrig NE läsaren.

7. 1840-talets beslut om nödhjälpsarbeten och allmänna arbeten?

NE återkommer till frågan om resultatet av fattigvårdskommitténs förslag. Hur skall man uppfatta den nya undsättningspolitik som antogs vid 1840–41 års riksdag? Här konstaterar NE att förslagen faktiskt resulterade i beslut om nödhjälpsarbeten men att det inte alls handlade om understöd ”utan motprestationer”. I min avhandling skulle det ”helt” saknas resonemang om detta. Som framgått ovan är detta helt felaktigt. På sidorna 102–103 samt i kapitel sex redogjorde jag för förslagen och besluten. Det framgår mycket tydligt att det inte handlade om något villkorslöst understöd utan att hjälpen rättfärdigades via krav på arbetsinsatser.

Det är viktigt att betona att det dröjde till 1847 innan kommittébetänkandet från 1839 resulterade i en fattigvårdsförordning. Besluten vid 1840–41 års riksdag handlade om undsättningspolitiken och statliga allmänna arbeten, inte om fattigvården. I kapitel sex redogjorde jag ganska detaljerat för både besluten och effekterna av besluten. NE raljerar lite kring mitt konstaterande att de statliga utgifterna för ”undsättningarna” följde ett motcykliskt mönster. Till att börja med motsvarar den serie för statliga allmänna arbeten som ligger till grund för regressionsekvationerna på sidan 123 inte bara utgifter från den sk undsättningsfonden utan statliga allmänna arbeten över huvud ta-

get. Till skillnad från NE menar jag att det är väsentligt att kunna konstatera att idédebatten och de beslut som togs under 1840-talet faktiskt omsattes i praktiken. Beräkningarna illustrerar att de statliga insatserna tenderade att öka under år med svaga konjunkturer i jordbruket, dvs under år när arbetskraftsefterfrågan dämpades och levnadsomständigheterna försvarades. Något sådant motcykliskt samband kunde inte urskiljas för decennierna efter 1870.

NE avrundar sina kommentarer i denna del med att konstatera att utdelning av mjöl var den vanligaste stödformen under 1840-talet. Jag skulle alltså ha påstått något annat. På sidorna 130–131 diskuterade jag innehållet i undsättningspolitiken och de intentioner som fanns att använda merparten av det understöd som gavs ”utan återbetalningsplikt” för att finansiera nödhjälpsarbeten. På sidorna 132–133 presenterades några konkreta exempel på understöd via den sk undsättningsfonden. Jag konstaterade bl a att undsättningspolitikens innehåll varierade och att just mjöl var en vanlig ersättningsform.

8. Motiven bakom förändringarna av försvarslöshetslagstiftningen.

En sista ingrediens i NE:s kritik av min avhandling, som jag vill diskutera närmare, handlar om de förändringar av försvarslöshetspolitiken som skedde under 1840-talet. Försvarslöshetspolitiken var ett viktigt tema i 1837 års fattigvårdskommitté. I min avhandling gav jag också stort utrymme åt Clas Livijn som var pådrivande för att få till stånd en förändring av försvarslöshetspolitiken. Han var generaldirektör i Kungliga Fängelsestyrelsen och dessutom medlem av fattigvårdskommittén.

NE:s kritik går ut på att jag inte någonstans har nämnt det – enligt flera andra (och mer ”ordentliga”) forskare – väsentligaste motivet till reformeringen av försvarslöshetssystemet, det statsfinansiella besparingsmotivet. På sidan 63 skrev jag om diskussionerna om försvarslöshetspolitiken inom fattigvårdskommittén. Jag framhöll bl a att kommittén konstaterade att de hårda reglerna resulterade i en ”..tvångsbehandling av människor, som enligt gängse rättsuppfattning inte gjort sig skyldiga till något brott, samt överfulla fängelser och korrektionsanstalter och därmed onödigt stora kostnader för statsmakten”. Jag återgav också statistik om antalet intagna på fängelser, korrektionsanstalter och antalet dömda till straffarbete (sidorna 60 och 65) och konstaterade att antalet ökade under 1830-talet och 1840-talenns första hälft. Av diskussionerna om innehållet i Clas Livijns *Promemoria angående Sveriges Försvarslöshets-system* (1844) framgår också tydligt att just farhågorna för det växande antalet intagna och de ökade kostnaderna spelade en

stor roll i debatten. Jag har för övrigt svårt att se motsättningen mellan detta motiv och en önskan att underlätta enskildas försörjningsmöjligheter genom avregleringar på arbetsmarknaden.

NE menar avslutningsvis att jag överdrev betydelsen av förändringarna i försvarslöshetspolitiken under 1840-talet. Trots reformeringen fanns ju försvarslöshetssystemet kvar. På sidan 69 konstaterade jag bl a att de som saknade laga försvar underställdes lokala tillsyningsmän som alltså fick husbonderätt över de försvarslösa. Enligt stadgan från 1846 var också de försvarslösa tvungna att utföra det arbete som dessa tillsyningsmän anvisade (s 69):

Även om 1846 års försvarslöshetsstadga innebar rejäla steg bort från den äldre försvarslöshetsdoktrinen, innebar den således inte att försvarslöshetspolitiken helt gavs upp. Några av de väsentligaste följderna av 1846 års stadga var att politiken blev mindre godtycklig, inte minst vad gällde strafftider, och att en klarare åtskillnad gjordes mellan ofrivilliga arbetslösa å ena sidan och arbetsovilliga lösdrivare och kriminella å andra sidan. Men den liberalisering som 1846 års stadga medförde väckte omedelbart kritik och krav på skärpta regler. Den paragraf som innebar att i princip endast en tidigare brottsbelastad person kunde dömas till straffarbete för försvarslöshet, ersattes med en hårdare bestämmelse genom en Kunglig kungörelse 1853. Nu utvidgades återigen försvarslöshetsbegreppet till att omfatta de som ansågs föra ett kringstrykande liv, som tiggde och vars uppträdande präglades av "lättja och liderlighet" [...].

Avslutande kommentar

Mitt intryck är att NE läst min avhandling mycket selektivt på gränsen till illvilligt. Jag påstår inte att min studie om arbetslöshetsfrågan inte skulle ha några brister, men flertalet av de kritiska invändningar som NE tar upp missar målet. Jag har också svårt att förstå det oförsonliga draget i NE:s artikelrecension. Saklig kritik är en sak. Nedsättande och raljerande kommentarer tycker jag att man kan undanhålla sig från. Förlöjligande påståenden ger inga goda förutsättningar för ett öppet och konstruktivt samtal om forskningsriktning och metodfrågor. NE och jag representerar inte bara två olika ämnesdiscipliner utan också väldigt olika forskningstraditioner. Men jag tycker att vi borde kunna föra ett samtal och visa respekt för varandra ändå.

Avslutningsvis blir jag lite förvånad över att redaktionen för *Historisk tidskrift* väljer att publicera NE:s artikel – som *inte* var en opponenterecension – i recensionsavdelningen. Den borde rätteligen ha publicerats som en debattartikel.