

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

125:3. 2005

Arbete och människovärde

Lena Eriksson, *Arbete till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*, Acta Universitatis Stockholmiensis, Stockholm Studies in History, nr 75, Stockholm 2004. 300 s.

I samband med krigsutbrottet sommaren 1914 drabbades politiker och andra i Sverige av oro, en "panikstämning [...] grep sinnena", som det står i *Det svenska samhället och arbetslösheten 1914-1924*. Bland annat rapporterades om att "inför de faror, som syntes hota, vidtog en del arbetsgivare inskränkningar i driften". (s 28) Arbetslösheten som under några år varit relativt låg hotade att återigen nå höga nivåer. En av de kommissioner som regeringen snabbt tillsatte för att säkra "vissa vitala samhällsbehov" var Statens arbetslöshetskommission, mest känd under förkortningen "AK". AK var tänkt som ett provisorium men bestod till 1940. AKs uppdrag var att ge råd till regeringen som kunde lindra och motverka arbetslösheten. AK var alltså ett rådgivande organ, något som ändrades 1920. Detta år planerades för en nedläggning av kommissionen men på grund av den snabbt ökande arbetslösheten utvidgades verksamheten och AK fick ökade befogenheter och status som statlig myndighet. AKs sammansättning ändrades över tid, men tidigt fastslogs vikten av att ha med partsintressen av olika slag, framförallt representanter från LO och SAF. Under AK fanns ett nät av länshjälpkommittéer och lokala arbetslöshetskommittéer. De sistnämnda spelade en viktig roll när det gällde implementeringen av arbetslöshetspolitiken, särskilt under 1920-talets höga arbetslöshet.

I avhandlingen *Arbete till varje pris* granskar Lena Eriksson varför en stor majoritet av landets politiker valde att satsa på den så kallade arbetslinjen. Valet av arbetslinjen, och uppslutningen kring denna under 1920-talet, är en av avhandlingens två huvudfrågor. Den andra huvudfrågan är att undersöka hur arbetslinjen, "som en vald socialpolitisk åtgärd [...] strukturerat nationella, lokala och individuella villkor". Med "arbetslinjen" avses de nödhjälpsarbeten som arbetslösa, efter noggrann prövning och gallring, anvisades, många gånger långt från bostadsorten och under långa perioder. Författaren menar att valet av arbetslinjen inte alls var ett "naturligt" och "självklart" politiskt val, tvärtom: "Att den svenska staten, med ambitionen att ha en balanserad statsbudget, under en djup ekonomisk kris tillämpade en så kostsam och administrativt krävande hjälpmetod är anmärkningsvärt." (s 16f) Eriksson betonar i detta sammanhang att den rådande neoklassiska ekonomiska teorin, eller "doktrinen", som är en term hon också använder, förespråkade en balanserad budget och sparsamhet med offentliga medel. Man borde mot denna bakgrund snarare, menar författaren, ha valt att satsa på den betydligt kostnadseffektivare metoden att ge kontantunderstöd direkt till de

arbetslösa. Enligt en uppgift för år 1922 som Eriksson refererar var det nästan tre gånger så dyrt att hjälpa en arbetslös genom att skicka honom (för det var alltid en "han") på nödhjälpsarbete som att ge honom kontant understöd. Relevant i detta sammanhang är att de som var sysselsatta i nödhjälpsarbete hade en daglön som motsvarade omkring 70 procent av den lägsta grovarbetarlönen på orten, medan kontantunderstödet låg på omkring 30–35 procent av den lägsta grovarbetarlönen. Den högre lönekostnaden är alltså en, men inte den enda, förklaringen till att arbetslinjen var dyrare.

Centralt i studien är distinktionen, eller snarare åtskillnaden, mellan arbetslinjen som "försörjningsprincip" och arbetslinjen som "socialpolitisk åtgärd". Det förstnämnda är den gamla (lutherska?) tanken att varje medborgare har en plikt att efter bästa förmåga försörja sig själv. Denna försörjningsprincip kom till uttryck som åtgärder inom en rad olika områden under 1900-talet, exempelvis inom fattig-, alkoholist- och mentalvård. Eriksson studerar *inte* primärt denna princip utan hur den konkretiserades inom det arbetsmarknadspolitiska området under den aktuella perioden. I tidigare forskning, inte minst den som gjordes under 1960- och 1970-talen, har AKs satsning på arbetslinjen/nödhjälpsarbetena analyserats i idéhistoriska, nationalekonomiska och politiska perspektiv, men nu är det dags, menar författaren, att granska den i ett socialpolitiskt perspektiv. Eriksson är på denna punkt inspirerad och influerad av teorier och forskare som betonat hur socialpolitik av olika slag, inte minst genom hur den är organiserad, kategoriserar individer vilket i sin tur skapar hierarkier och konflikter bland understödstagarna. Det leder också till gränsdragningstvister (vilka kriterier skall användas för att skilja ut individer med de mest legitima hjälpbehoven). En konkret socialpolitisk åtgärd kan också innehålla "motstridiga" mål, vilket försvårar implementeringen. Det sistnämnda försvåras ytterligare av att lokala myndigheter inte alls är beredda att följa centrala myndigheters regler och anvisningar.

Undersökningen består av fem delstudier där de tre sista, presenterade i kapitel fyra, fem och sex, ligger tämligen nära varandra. Den första delstudien, kapitel två, innehåller en översiktlig jämförelse mellan arbetsmarknadspolitiken, och diskussionen om denna, i Storbritannien respektive Sverige i början av 1900-talet. Författaren visar att länderna, trots de många likheterna dem emellan, valde olika vägar. Medan svenska politiker valde arbetslinjen valde brittiska politiker att satsa på en obligatorisk statlig arbetslöshetsförsäkring kombinerad med ett kontant behovsprövat arbetslöshetsunderstöd.

I delstudie två (kapitel tre) behandlas frågan om varför vissa kategorier, som till exempel icke-familjeförsörjare och kvinnor, utestängdes från hjälp när arbetslösheten steg i början av 1920-talet. En delfråga är i vilken utsträckning AKs politik var formad av dåtidens genusföreställningar och hur AK i sin tur påverkade dessa. I de övriga delstudierna, presenterade i kapitel fyra, fem och sex, rör sig författaren på lokal och individuell nivå. Hur agerade man i stadsfullmäktige och

arbetslöshetskommittén, och hur var villkoren för nödhjälpsarbetarna? Hade nödhjälpsarbetarna möjlighet att påverka kommunala aktörer och tvärtom? I kapitel sex får vi också möta dem som stod utanför AKs hjälp och även följa försök att organisera arbetslösa utanför LOs kontroll.

Kapitel fem och sex ger en fördjupad kunskap om arbetslinjens negativa konsekvenser, sedda i den arbetslöses perspektiv, men visar också hur de individuellt och kollektivt agerade för att försöka påverka AK, lokala arbetslöshetskommittéer, politiker och fackliga organisationer. Om avhandlingen tidigare i hög grad vilat på AKs två verksamhetsberättelser, offentliga utredningar och lokalpolitiskt källmaterial används nu också källor som på ett oförmedlat sätt ger röst åt de arbetslösa, nämligen de omkring 200 brev som arbetslösa stockholmare på nödhjälpsarbete skickade till AK och Stockholms arbetslöshetskommitté. I kapitel sex får vi också en inblick i hur det gick till när De arbetslösas förening (DAF) i Stockholm bildades i början av 1919 och en del upplysningar om föreningens verksamhet de första två månaderna.

Ett genomgående tema i avhandlingen är den sociala kategoriseringens betydelse för hur arbetande människor uppfattades och uppfattade sig själva. När aktörer på olika nivåer och i skilda organ skulle uttolka de lagar och direktiv i vilka AKs mål och förväntningar uttryckts, skapades samtidigt hierarkier av "bättre" och "sämre" arbetslösa. Det sämsta som kunde hända var att man avskildes helt och hållet och fördes över till kategorin "fattigvårdstagare". Men en arbetsmarknadspolitik som var baserad på den gamla självförsörjningsprincipen förutsatte en granskning av det verkliga hjälpbehovet, och därmed en kategorisering. Enligt författaren skulle också granskningen och kraven utformas så att de samtidigt avskräckte dem från att söka hjälp. Därför blev AKs åtgärder per definition inte särskilt humana.

Erikssons viktigaste resultat är att uppkomsten av arbetslinjen, eller satsningen på denna under 1920-talet, inte berodde på någon inhemsk arbetsmarknadspolitisk tradition (statlig politik på området fanns inte). Det berodde inte heller på att det fanns någon färdig administration som så att säga väntade på uppgifter. Det fanns inte heller några tungt vägande ekonomiska skäl för att satsa på denna – som författaren menar – förhållandevis dyrbara arbetsmarknadspolitik. Nej, orsaken var istället den socialpolitiska ambitionen, att man i Sverige fann det nödvändigt att pröva den arbetslöses behov och ansträngningar att få ett arbete. Dessutom hade man ambitionen att fysiskt prova hans arbetsvilja och förmåga eftersom misstron mot de arbetslösas ärliga uppsåt var utbredd. Varför var det så i Sverige? Ja, Eriksson finner det sannolikt, även om hon signalerar viss osäkerhet, att självförsörjningsprincipen, liksom hjälp-till-självhjälpstanken var särskilt stark här. Tilltron till statens förmåga att skapa goda förutsättningar var också stor. På normativ nivå innebar arbetslinjen att en hel nation kom att präglas, och dessutom förstärktes uppfattningen att en lönearbetare och familjeförsörjare var

en man. Studien som rör den lokala nivån visar att lokala aktörer många gånger hade en svår och otacksam uppgift. Och på individuell nivå medförde AKs åtgärder att olika arbetssökande delades in i kategorier, i en bestämd hierarkisk ordning, och att samarbete dem emellan försvårades.

Diskussion

Eriksson rör sig hemtamt mellan nyare och äldre forskning, mellan olika discipliner och texten är fylld av hänvisningar. Språket är överlag spänstigt och varje kapitel har ordentliga introduktioner och sammanfattningar som underlättar läsningen. Ibland finns dock en moraliserande ton och tillspetsade formuleringar, särskilt gentemot socialdemokratin.

Avhandlingens framställning är tyvärr inte helt lätt att följa då det finns många motsägelsefulla avsnitt och upprepningar. Det sistnämnda gäller inte minst avhandlingens syfte, frågeställningar och "utgångspunkter" som formuleras på många ställen.

Den första frågan jag som läsare ställer mig rör syftet; om syftet är att studera varför man i Sverige "valde" arbetslinjen varför då studera 1920-talet? Det vore väl rimligare att granska perioden före 1914, det är då AK inrättades? Redan i augusti 1914 framhöll AK att arbetslinjen var att föredra framför kontantunderstöd (vilket också författaren nämner på s 24). Även om AKs verksamhet förändrades i kvalitativ och kvantitativ mening åren omkring 1920 är det svårt att hävda att arbetslinjen var något som valdes 1920, eller senare under 1920-talet. Men kanske menar Eriksson att hon studerar varför politiker och andra *höll fast* vid arbetslinjen, trots att den uppenbarligen var impopulär och i ett nationalekonomiskt perspektiv en dyr åtgärd? Detta förutsätter dock, vilket är ett genomgående problem i avhandlingen, att 1914 eller 1920 års aktörer kunde förutse hur arbetsmarknaden skulle utvecklas. När författaren formulerar utgångspunkter, eller drar slutsatser, utgår hon ofta från att dåtidens aktörer så att säga visste vad vi vet idag. AK var ju i själva verket ett tillfälligt organ, något som bara nämns i förbigående på sidan 105, tillkommet på grund av den allmänna oron vid krigsutbrottet och skulle avvecklas så fort det "lugnat ned sig". I AKs verksamhetsberättelse framhålls exempelvis att "verksamhetens karaktär av kristidsbetonad tillfällighetsskapelse poängterades ytterligare av dess arbetsformer och organisation". (s 545) De som fattade beslut om att inrätta AK, och att satsa på arbetslinjen, såg alltså AK som en provisorisk inrättning och föreställde sig knappast att AK och nödhjälpsarbetena i början av 1920-talet skulle få den omfattning de fick.

Eriksson är också medveten om denna problematik, men skriver kort på sidan 50 (avgränsningar) att "målsättningarna med verksamheten drogs upp då, men de var inte omsatta till praktik förrän vid fredskrisen 1918 och styrdes inte av en central myndighet förrän 1920". Forskare som valt att studera arbetslöshetspolitiken under denna period har givetvis också varit inne på denna fråga. Jonas

Olofsson och Nils Unga är några av dem som hävdar att grunden till AKs politik lades före 1914, under 1900-talets första 10 år, men framförallt att idén om individers försörjningsplikt funnits långt tidigare.¹ Då framfördes kravet att arbetslöshetspolitiken skulle separeras från fattigvården och att konjunkturellt betingad arbetslöshet inte skulle belasta fattigvården och kommunernas ekonomi. Vidare förordades ett utvidgande av den offentliga arbetsförmedlingen, en satsning på omfattande och konjunkturellt motiverade allmänna arbeten samt statligt stöd till arbetslöshetskassorna. Denna uppfattning, särskilt som den formulerats av Olofsson, avvisas dock utan närmare motivering.

I anslutning till syftet finns det också anledning att stanna upp vid Erikssons ståndpunkt att arbetslinjen var en "kostsam" åtgärd, särskilt i jämförelse med kontantunderstödet. Den byråkratiska och omfattande administrationen och kringkostnaderna utpekade som en avgörande orsak. Här stödjer sig författaren på ekonomiska beräkningar återgivna i AKs verksamhetsberättelse. På sidan 16 nämns att en "betydande del" av kostnaderna utgjordes av att "ordna, administrera och driva nödhjälpsarbetena". Av noten framgår, med hänvisning till AKs verksamhetsberättelse, att lönerna stod för 57 % av bruttokostnaderna. Övriga kostnader hänfördes till "arbetsledningens kostnader" (9 %), "arbetarnas övriga förmåner" (13 %), "material- och transportkostnader" (17 %) och till sist kostnader för "central- och distriktskontoren" (4,5 %) (s 442). En stor del av dessa kostnader var alltså sådana som varje produktiv verksamhet skulle ha drabbats av. Utan att fördjupa sig i denna problematik måste man väl också, vid en helhetsbedömning, beakta de icke-realiserade intäkterna. Här åsyftas att de vägar, diken och broar som byggdes kom till användning och om alla dessa hade byggts och upphandlats på öppna marknaden hade det åsamkat kommunerna betydande kostnader, kostnader de nu inte behövde ta. Att denna aspekt spelade roll visade sig ju också då kommuner försökte förvandla "vanliga" arbeten till "nödhjälpsarbeten" eftersom de då till viss del kunde delfinansieras med statliga medel.

Eriksson har en tendens att generalisera och i svepande ordalag tillskriva enskilda individer, men framförallt grupper av kollektiv karaktär, bestämda uppfattningar om det ena och det andra. Det här gäller inte minst nationalekonomerna och deras, och andras, förhållande till den neoklassiska teorin/doktrinen. I Erikssons framställning får läsaren intrycket att denna skolbildning avvisade tanken på att stat och kommun kunde investera i åtgärder av olika slag som inte kortsiktigt lönade sig. Värre ändå är att författaren presenterar denna teori som hegemonisk och hävdar att alla dåtidens svenska nationalekonomer och andra med inflytande i ekonomiska och politiska frågor slöt upp bakom teorin. Som bland andra Jonas Olofsson, Mikael Sjögren och inte minst Nils Unga visat fanns det många natio-

1. Nils Unga, *Socialdemokratien och arbetslöshetsfrågan 1912–34. Framväxten av den "nya" arbetslöshetspolitiken*, Stockholm 1976; Jonas Olofsson, *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920*, Lund 1996.

nalekonomer (t ex Gustav Cassel, Eli F Heckscher och Johan Leffler) som under 1900-talets första decennier, influerade av socialliberala idéer, tänkte sig att staten kunde motverka och lindra perioder med hög arbetslöshet genom att "variera sina vanliga arbeten motkonjunkturt".²

Erikssons beskrivning av den reformistiska arbetarrörelsens (SAP och fackföreningsrörelsen) inställning till AK och dess val att prioritera arbetslinjen är motsägelsefull och bristfällig. En försvårande omständighet är att man inte alltid vet vilken tidsperiod författaren uttalar sig om; SAPs inställning till AK var inte densamma 1914, 1921, 1923 eller 1929. Här hade jag gärna sett att författaren utförligare redovisat konfliktdirektivens betydelse för hur SAP/LO såg på AK. Dessutom borde hon ha klargjort att lönerna vid nödhjälpsarbetena sänktes 1921–1922 från att tidigare ha varit avtalsenliga (eller att kommunerna åtminstone var fria att sätta sådana). Lönesänkningen är något som Nils Unga framhållit som en viktig förändring, inte minst för hur arbetarrörelsen såg på nödhjälpsarbetena. Enligt Unga, vilket han övertygande visar, var det ingen som i början av AKs verksamhet tänkte sig annat än att man skulle ha samma löner som på den öppna marknaden. Vid 1921 års riksdag tvingades dock socialdemokraterna överge tidigare följda principer på grund av det ekonomiska läget. LOs ledning uppskattade inte denna omsvängning.

Eriksson refererar en omfattande forskning som studerat socialpolitikens framväxt och då särskilt den som hävdar att understödsåtgärder av olika slag framför allt är en metod att "kontrollera fattiga människors beteende och först i andra hand en hjälpinsats". Hon redogör ingående för Frances Fox Piven och Richard A Cloward, som betonat att statliga understödsinsatser gentemot arbetslösa är cykliska och beroende av graden av civil oro. Deras förklaringsmodell kan dock enligt författaren inte appliceras på AK. "Piven och Clowards beskrivning av händelseförloppet innan en åtgärd vidtas skiljer sig från det svenska fallet – någon utbredd social oro hade inte föregått varken bildandet av AK eller den kraftigt vidgade verksamheten vid 1920-talets början." Erikssons argumentering är märklig. AK bildades ju uttryckligen på grund av oron över första världskrigets utbrott. Dessutom torde väl åren 1917–1921 kunna beskrivas som präglade av social oro.

Avslutning

Lena Eriksson avhandling handlar om arbetslöshet och om varför svenska politiker för närmare hundra år sedan valde "arbetslinjen". Arbetslösheten är fortfarande en viktig fråga vilket bör göra avhandlingen intressant för fler än historiker. Alla avhandlingar innehåller resonemang och resultat som kan ifrågasättas och kritiserar, så även denna. Jag har bland annat hävdat att frågeställningen om var-

2. Unga 1976, s 28; Olofsson 1996; Mikael Sjögren, *Fattigvård och folkpuffostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*, Stockholm 1997.

för arbetslinjen valdes knappast kan besvaras med en fokus på 1920-talet. Beskrivningen av 1910-talet som ett decennium utan nämnvärd "civil oro" är också tveksam. Överhuvudtaget saknas en politisk contextualisering av hur de politiska styrkeförhållandena förändras över tid. Det här gäller också arbetsmarknads-situationen och hur aktörer som SAF och LO agerade. Det empiriska underlaget verkar också ibland bräckligt, åtminstone med tanke på de slutsatser som dras. Undersökning och analys av hur de arbetslösas villkor såg ut kunde också ha varit mer systematisk.

Till avhandlingens förtjänster hör Erikssons grepp att ta avstamp i en jämförelse av den svenska och brittiska arbetsmarknadspolitiken. Internationella jämförelser av detta slag är tyvärr sällsynta. Hon kopplar också på ett bra sätt ihop individnivån, den arbetslöses "vardag", med politikernas och andra makt-havarens agerande i arbetslöshetsfrågan. På en mer övergripande nivå är det stimulerande med en avhandling som har ambitionen att omtolka ett – åtminstone tidigare – kontroversiellt och tämligen väl utforskat fält. Eriksson väljer konsekvent att hålla fast vid ett perspektiv, att betrakta arbetslöshetsåtgärderna i ett social-politiskt perspektiv. Hon kan därmed visa hur människor, som redan befann sig i marginalen, marginaliserades ytterligare, i vissa fall stigmatiserades, men framförallt att de arbetslösa sinsemellan uppdelades i olika kategorier där vissa ansågs bättre än andra.

Jonny Hjelm *

* Fakultetsopponent