

De fattiges ret

Forhandlinger af socialt medborgerskab som status og praksis i stat og kommune, 1849-1892

Vores fælles velfærd

Minimumsnormeringer i vuggestuer og børnehaver, flere sengepladser i psykiatrien, og en styrket ældrepleje udgjorde nogle af milepælene i finansloven for 2020. 'Nu sætter vi vores fælles velfærd og klima først' skrev statsminister Mette Frederiksen på facebook, efter finansloven blev vedtaget kort før årsskiftet. De politiske prioriteringer på Christiansborg og debatten på de sociale medier og i landets aviser vidner gang på gang om velfærdsstatens centrale rolle i det danske samfund. Men hvordan blev velfærdsstaten egentlig en integreret del af nutidens Danmark? Det spørgsmål undersøger jeg i min ph.d.-afhandling, der netop handler om udviklingen mod vores allesammens fælles velfærd.

Hvad og hvornår?

Når vi i Danmark taler om velfærd og velfærdsstaten, kan der være knyttet mange forskellige opfattelse af, hvad velfærdsstaten overhovedet er for en størrelse. Overordnet set, kan velfærdsstaten defineres som en statsform, der sikrer et minimum af social sikkerhed for landets borgere, tilstræber fuld beskæftigelse og økonomisk vækst. I en velfærdsstatslig kontekst, vil man ofte tale om, at der eksisterer et socialt medborgerskab, der er baseret på en universalistisk rettighedstildeling med vægt på forebyggende initiativer. Opererer man med denne forståelse af, hvad en velfærdsstat er, er det oplagt at placere fremkomsten velfærdsstaten i tiden efter 2. verdenskrig. Folkepensionen bliver indført i 1956; bistandsloven i 1976; og der bygges børnehaver, vuggestuer, skoler og plejehjem i stor stil. Hvis man derimod er interesseret i bestemte kvalitative træk, såsom retten til universale sociale ydelser, kan der være grund til at søge længere tilbage i tiden. Som for eksempel de sociale reformer, der blev indført i 1890'erne. Her sikrede blandt andet loven om alderdomsunderstøttelse fra 1891 alle danskere over 60 år retten til at modtage offentlig hjælp, mens sygekasseloven fra 1892 lagde spiren til vor tids flexi-curity-system.

Hvad enten det er den ene eller den anden forståelse af, hvad der kan siges at være velfærd, har både historikere og socialforskere generelt været enige om, at det der kom før det socialpolitiske opbrud i 1890'erne – altså 1800-tallets fattighjælp – ikke rummede karaktertræk, der blev integreret i 1900-tallets velfærdsstat. I vores kollektive bevidsthed er 1800-tallets fattighjælp forblevet et modstykke til velfærdsstaten. Indignation og harme over datidens behandling af de fattige præger ofte beskrivelser af 1800-tallets fattighjælp. Ofte bliver beskrivelserne

brugt til at understrege uheldige sider ved den neddrøsting af centrale velfærdsydelse, der de sidste årtier har præget dansk politik, men aldrig som noget, der lagde grunden for velfærdsstaten. Det er netop denne tolkning af kimen til vores moderne velfærdsstat, min afhandling gør op med. Her argumenterer jeg nemlig for, at fattighjælpen ikke kun var noget vi, i etableringen af velfærdsstaten, tog afstand fra, men også afsæt i. Et argument jeg underbygger ved at inddrage nyere studier i medborgerskab. Medborgerskabsstudier er kort fortalt studier i relationen mellem et individ og et givent politisk fællesskab. Disse studier har understreget, at medborgerskab skal forstås og undersøges både som en juridisk status og som en social praksis. Medborgerskab er altså noget der gøres, og dermed kan gøres anderledes.

Det der kom før

At 1800-tallets fattighjælp er blevet karakteriseret som stigmatiserende og umyndiggørende hjælp, der har begrænset eller intet til fælles med moderne velfærdsydelse, skyldes især, at hjælpen på dette tidspunkt var knyttet til tabet af en række rettigheder. Modtog man offentlig hjælp i 1800-tallets Danmark mistede man nemlig retten til frit at kunne gifte sig; retten til at bestemme over ens ejendele og retten til at bestemme, hvor man ville bo. Efter indførelsen af Grundloven i 1849, der tildelte stemmeret til en stor del af den mandlige befolkning, blev modtagere af fattighjælp også ekskluderet fra deltage i demokratiet. På lige fod med blandt andet kvinder og tyende, fik denne samfundsgruppe altså ikke tildelt stemmeret. Samtidigt blev institutionsforsørgelse mere og mere udbredt. Fattiggårde og arbejdsanstalter poppede op over hele landet. Her var hjælpen uløseligt forbundet med overvågning, kontrol og tvang. At få hjælp fra det offentlige skete af den grund på bekostning af både civile rettigheder, der knyttede sig til den enkeltes personlige frihed og politiske rettigheder, der knyttede sig til mulighederne for politisk repræsentation og medbestemmelse. Det kan måske derfor heller ikke undre mange, at 1800-tallets fattighjælp har fået et dårligt rygte. Særligt i lyset af den velfærdsstat, der kom til syne i 1900-tallet. Og det er da også på baggrund af de karaktertræk, jeg lige har opremset, at forskere har understreget, at der i 1800-tallets Danmark *ikke* eksisterede et egentligt socialt medborgerskab, der lagde grunden for det sociale medborgerskab, vi kender i dag. Men hvis vi nu anskuer medborgerskab, ikke kun som noget der bliver givet (dvs. som en juridisk status tildelt af staten), men også som noget der gøres (dvs. som en social praksis) tegner der sig imidlertid en andet billede. For at kunne undersøge denne sociale praksis er det oplagt at gribe fat i kommunen.

Kommunefarvet

Selvom begrebet velfærdsstat indikerer at velfærd er noget, der foregår på et statsligt plan, så er en lang række af vores centrale velfærdsydelse, som eksempelvis

beskæftigelses - og uddannelsesområdet, forankret i kommunen. Det samme gjorde sig gældende for 1800-tallets fattighjælp. Var man ikke i stand til at klare sig selv, var det altså til kommunen, man måtte henvende sig. Det var kommunen, der havde ansvaret for at tildele hjælp og for at bestemme hjælpens størrelse og form. På den måde kan det sociale medborgerskab – både i dag og dengang – siges at være farvet af kommunen. I min afhandling foretager jeg et dybdegående, kvalitativt studie af det sociale medborgerskab i Aarhus Kommune i perioden mellem 1849 og 1892. Det har jeg gjort ved systematisk at gennemgå de formelle politiske forhandlinger i Aarhus Byråd og de mere uformelle forhandlinger mellem givere og modtagere af fattighjælp. Derudover har jeg valgt at se bort fra institutionsforsørgelsen på byens fattiggård og arbejdsanstalt. I stedet fokuserer jeg på de områder, hvor kommunen tildelte en ikke-stigmatiserende hjælp. Med andre ord, en hjælp, der ikke blevet givet på bekostning af modtagerens civile og politiske rettigheder. Det drejer sig særligt om fire former for fattighjælp; 1) henvendelsesbaseret hjælp, 2) fattighaver, 3) legater og legatboliger og 4) ekstraordinær hjælp. For at kunne undersøge de fire forskellige former for fattighjælp, har jeg analyseret både publiceret og upubliceret materiale. Særligt bygger afhandlingen på et stort arkivmateriale, der ikke før har været benyttet.

Overordnet set viser min undersøgelse, at kommunens måde at praktisere det sociale medborgerskab på afveg fra den nationale lovgivning på flere områder. Afvigelserne viser for det første, at kommunen agerede kærligt og omsorgsfuldt overfor byens fattige og for det andet, at 1800-tallets fattighjælp blev formet af samspillet mellem giver og modtagere af fattighjælp. Dvs. at de fattige selv spillede en aktiv rolle i indretningen af 1800-tallets fattighjælp.

En kærlig og omsorgsfuld kommune

Det er interessant at understrege, at 1800-tallets kommune også var en kærlig og omsorgsfuld kommune, fordi kommunen dermed rummer karaktertræk, vi forbinder med velfærdsstatens kommune. Karaktertrækkene kommer mere konkret til udtryk i en række tiltag. For eksempel uddelte Aarhus Kommune penge, brød og brændsel under hårde vintre, hvor der var en stor arbejdsløshed blandt byens arbejdere. Kommunen oprettede også såkaldte fattighaver, dvs. nyttehaver, der gav arbejderfamilier muligheden for at supplere deres ellers sparsomme indkomst med grøntsager. Ingen af disse former for hjælp indebar tab af rettigheder for dets modtagere, hvilket fattiglovgivningen og Grundloven ellers foreskrev. Der var derfor ingen skam eller tvang forbundet med hjælpen, men det var derimod en hjælp, der blev givet for at understøtte de, der havde svært ved at klare sig til dagen og vejen. Samtidigt er det også vigtigt at påpege, at selvom kommunen kunne være kærlig og omsorgsfuld, kunne den samtidigt også være hård og reaktionær. Der findes eksempelvis flere sager, hvor kommunen nægtede at lade enkemænd, der havde modtaget hjælp, gifte sig af frygt for, at mændene ville sætte nye børn i

verden, der så senere skulle forsørges på kommunens regning. Et centralt resultat af mine undersøgelser er derfor, at vi bør forstå 1800-tallets fattighjælp som 'både og', frem for som 'enten eller'. Altså at datidens fattighjælp kunne være *både* understøttende og forebyggende, *og* samtidigt også være stigmatiserende og deklasserende.

De fattige som politiske aktører

Eftersom 1800-tallets fattighjælp er blevet karakteriseret ud fra begreber som tvang, skam og stigmatisering, er datidens fattige ofte blevet fremstillet som forkuede ofre for et ukærligt forsorgssystem. I modsætning til dette offerbillede, viser min afhandling, at de fattige faktisk formåede at agere som politiske aktører. Med andre ord, at de fattige også var i stand til at handle strategisk og forhandle deres egne sociale rettigheder. Selvom Grundloven af 1849 ekskluderede fattighjælpsmodtagerne fra det politiske fællesskab, indebar den nemlig også et løfte om at sikre danskernes sociale medborgerskab – den såkaldte forsørgelsesparagraf. En paragraf, der er en af de mest sejlivede paragraffer i vores Grundlov og som forsat lever videre den dag i dag. Forsørgelsesparagraffen fastsatte, at de, der ikke var i stand til at forsørge sig selv havde *ret* offentlig hjælp. Da brugen af denne ret samtidigt var knyttet til tabet af stemmeretten, har forskere ikke tidligere tillagt forsørgelsesparagraffen nogen større betydning for indretning af det sociale område i kølvandet på Grundloven. Min afhandling viser dog, at netop fordi Grundloven bandt det sociale og politiske medborgerskab sammen på den måde, som den gjorde, medførte det en politisering af det sociale område. Det betød blandt andet, fattige kunne bruge forestillingen om den politiske medborger, som en trædesten til at anmode om hjælp uden tab af rettigheder. Man kan derfor sige, at de konkrete forhandlinger om fattighjælp, der foregik i det kommunale, var med til at rykke ved grænserne og indholdet i det sociale medborgerskab.

Vejen mod velfærd

Der er ingen tvivl om, at vejen mod vores fælles velfærd har været en lang og kringlet vej. Og resultaterne i min afhandling er unægteligt med til at gøre vejen endnu mere kringlet. Men for at forstå, hvordan vi er kommet til der, hvor vi står i dag og hvor vi er på vej hen, er det vigtigt at anerkende fortidens kampe. Ikke kun de kampe som arbejderbevægelsen og Socialdemokratiet har kæmpet i løbet af 1900-tallet. Men også de kampe, der blev kæmpet før en politisk mobilisering af samfundets nederste lag. Når Mette Frederiksen således taler om 'om at sætte vores fælles velfærd først', er det altså en velfærd, der trækker tråde tilbage til 1800-tallet; til de fattige, der forhandlede deres rettigheder ved at gå i dialog med kommunen; og til kommunerne, der valgte at tage hensyn til de nye krav om hjælp.