

Samarbeid & avstand

Fattigdomsdebatten i Christiania i Embetsmannsstatens skumring: 1868-1873

Kandidat: Sveinung Næss



Antall tegn: 25108
Fordypningsoppgave i HIS3090 ved IAKH

UNIVERSITETET I OSLO

24/05-2019

Innledning

«Arbeidermandens Nød i den haarde Vinter» hadde utover 1860-årene vokst seg stor.¹ Den 18. mars 1868 nedsatte Christiania Representantskap en komite som skulle undersøke hva som kunne gjøres med byens stadig voksende fattigutgifter. I 1865 hadde representantskapet måtte øke fattigskatten blant byens 8000 skatteyttere.² Formålet med komiteen var at dette ikke skulle gjentas. 1860-årenes sosiale krise rammet ikke bare Christiania, men det var i hovedstaden den ble følt verst. Her hadde avstanden i den allerede delte byen vokst seg stor.³ Samfunnsforskeren og teologen Eilert Sundt beskrev den allmenne problemforståelsen av fattigondet fra sin post som konsulent i fattigsaker i Kirkedepartementet til landets fattigkommisjoner allerede i 1867:

[...] vi have med et voxende Fattigonde at gjøre. Man synes at finde, baade at Pengeutgifterne voxer i langt større Mon end Skatteydernes Evne, og – hvad der endnu er det Betænkeligste – at Roden til denne Væxt stikker i den slette Aand hos de fattigere Klasser, saa Mange lægge sig paa Fattigvæsenet uden Skam og Sky, og altsaa Antallet af dem, som forsørgeres, voxer utilbørligt.⁴

Høsten 1868 ble Sundt valgt til formann for undersøkelsene. Året etter mistet han stipendet fra Stortinget, men fikk gjøre seg ferdig med de påbegynte arbeidene. Dette resulterte i boka *Om fattigforholdene i Christiania*. Herfra gjenopptok komiteens medlemmer, foruten Sundt selv, arbeidet, under ledelse av høyesterettsadvokaten og stortingsmannen Daniel Kildal som hadde foreslått komiteens nedsettelse.⁵ De sakkyndige diskuterte deres synspunkter, og avga sin «betenkning» til formannskapet i 1873. Komiteen som bestod av en rekke av byens fremste menn – fra regjeringen, formannskapet, handelsborgerskapet og embetsverket, og flere inviterte industrieiere og håndverksmestere – konkluderte med at fattigunderstøttelse ble og burde bli utdelt med «Maadehold». De foreslo heller ikke endringer i lovgivningen.⁶ En rekke av møtene fra denne nedsatte komiteen er stenografisk nedtegnet, etter oppfordring fra Professor Ole Jakob Broch, og bevart i Oslo Byarkiv.⁷ De gir rik innsikt i de ulike aktørenes tanker og handlinger i fattigdomsdebatten så vel som sakens gang. Denne oppgaven belyser hvordan kommunens beslutningstagere vurderte og neglisjerte den kvinnelige filantropiske bevegelses fremvekst.

Hvem var hovedaktørene og hva mente de i fattigdomsdebatten om hvordan tidens «sociale» spørsmål kunne løses?

¹ *Aftenposten*, No. 70. (23/3) 1868; *Aftenposten*, No. 71. (24/3) 1868.

² *Femtiars-beretning om Christiania Kommune for Aarene 1837-1886*, (Kristiania: 1892), s. 540.

³ Jan Eivind Myhre, *Oslo bys historie bind 3*, (Oslo: J.W. Cappelen, 2000), s. 304-310.

⁴ *Blade til fattigkommissionerne 1*. Eilert Sundt, 1867, s. 11.

⁵ *Aftenposten*, No. 72. (25/3) 1868.

⁶ *Betenkning angaaende Christiania Fattigvæsen, Kommunal «Sag No. 3»*, side 62.

⁷ *Aftp.*, No. 71. (24/3) 1868.

Undersøkelse og avgrensning: Kilder

For å besvare dette spørsmålet har jeg undersøkt den politiske kulturen og konteksten bak fattigdebatten i Christiania i perioden 1868-1873. Sundts bok *Om fattigforholdene i Christiania* (1870) samt *Betænkning angaaende Christiania Fattigvæsen, afgiven af den under 9de September 1868 af Representantskabets nedsatte Komite* (1873) utgjør de viktigste kildene. Sundts bok danner det empiriske grunnlaget for komiteens diskusjoner. Sundt vil som person bli sett i lys av både den politiske situasjonen og analysert som selvstendig aktør. Ved komiteens nedsettelse publiserte *Aftenposten* en stenografisk gjengivelse av representantskapsforhandlingene over flere nummer, som resulterte i den femårige prosessen. Høsten 1868, samtidig med komiteens nedsettelse, foreleste teologen og gårdbrukeren Ole Sandberg ved Sagatun folkehøyskole, foredraget er gjengitt over tolv nummer i *Morgenbladet* og utgjør et friskt pust i debatten om fattigvesenets vei og virke, i byen og på landet. Til sammen gir disse kildene rik innsikt i synet på fattigdom. Ole Sandberg og Eilert Sundt fortsetter debatten frem til mai 1870, men er på dette tidspunkt ikke lenger toneangivende i den offisielle politikk, – den frivillige fattigpleie var allerede diskreditert.⁸

De stenografiske gjengivelsene av komiteens møter tar for seg undersøkelsenes fremlegg for komiteen, dessverre er deler av forhandlingene utelatt. Fattigdomsdebatten var omfattende og preget avisoverskriftene i perioden. Av plasshensyn er derfor enkelte deler nedprioritert i min undersøkelse. Eksempelvis ble boforholdene og inflasjonen utpekt som en av «pauperismens hovedkilder», komiteens debatt om arbeiderboliger har dessverre måtte vike.⁹

Bakgrunn: Fattigvesenets organisering og hovedstadens politiske kultur

Den minst demokratiske delen av Norge i embetsmannsstatens skumring var hovedstaden, Christiania.¹⁰ Byen var ved midten av det nittende århundret en ulikhetens by.¹¹ I 1860- og 70-årenes Christiania var det stor økonomisk avstand mellom folk, velgere og valgte.¹² Embetsmennene, først og fremst høyesterettsadvokater og professorer, dominerte fremdeles på den politiske scenen, til fortrenghet for den oppkommende arbeiderklasse og det voksende organisasjonsvesenet.¹³ I representantskapet har den politiske kulturen blitt beskrevet som en

⁸ Se for eksempel: *Morgenbladet*, No. 128. (11/5) 1870; *Morgenbladet*, No. 131. (14/5) 1870.

⁹ *Betænkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal «Sag No. 3»*, s. 51.

¹⁰ Sivert Langholm, «Arbeideraristokratiet» og det politiske system i Christiania ved eliteregimets kulminasjon» i *Makt og Motiv: Et festskrift til Jens Arup Seip*, (Oslo: Gyldendal, 1975), s. 110.

¹¹ Myhre, *Oslo bys historie bind 3*, s. 304.

¹² Sivert Langholm, *Elitens valg : Sosial avstand og politisk oppslutning blant Christianiavelgerne i 1868*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1984), s. 128.

¹³ Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie bind 2*, (Oslo: Gyldendal, 1981), s. 44.

«gylden ring»; kommunale saker ble «intimt og familiært» behandlet.¹⁴ Det var store forskjeller av sosial, økonomisk, juridisk, geografisk og politisk art. 1860-årene bar preg av en økonomisk og sosial krise. Dette gikk utover eliteregimets legitimitet. Fattigundersøkelsen ved brytningen mellom 60- og 70-årene krevde nye aktørers engasjement. Professor Fr. Brandt uttalte at «Fattigbyrders Høide i Almindelighed, som deres voldsomme Stigen i det sidste Aar i Særdeleshed, for en meget væsentlig Del hidrører fra maadelig Administration.», han finner årsaken til veksten «i den uhensiktsmæssige Organisation af Fattigvæsenets Bestyrelse i Kristiania.»¹⁵ Det var organiseringen av fattigvesenet som ble komiteens hovedfokus. Francis Sejersted har skissert en tendens der statens kompetanseområde utvides i krisetider.¹⁶ Min undersøkelse illustrerer hvordan den sosiale krisen førte med seg en slik utvikling, men denne utviklingen var ingen nødvendighet.

Fattigdommen eksisterte i det nittende århundre som et økonomisk problem så vel som en juridisk kategori.¹⁷ Etter fattigloven av 1845 var omsorgen for de fattige et kommunalt anliggende, og fattigomsorg var blitt en plikt. Lokal omsorgsforpleining var intet nytt på 1800-tallet, det var derimot problemets omfang.¹⁸ Arbeidsanstaltene hadde ved starten av århundret forsørget størsteparten av de «uverdig» fattige, men den løste ikke problemet med strukturell fattigdom, og anstaltene utkonkurrerte løsarbeiderne.¹⁹ Etter fattigloven av 1863 skulle fattigkommisjonene ha et tettere samarbeid med politiet; landdistriktenes «fattiglemmer» skulle tvangsreturneres.²⁰ De arbeidsledige var et voksende problem med økonomiens frislipp. Den strukturelle fattigdommen rammet både håndverkerne og industriarbeiderne, og var vanskelig å få bukt med.²¹

Da representantskapet nedsatte granskningen gjentok ordføreren, politimester Carl Johan Michelet, Sundts beskrivelse til fattigkommisjonene: antallet understøttede vokser raskere enn antallet skatteyttere.²² Hovedforklaringen på de økte fattigutgifter i 1868 var

¹⁴ Jens Arup Seip, *Ole Jacob Broch og hans samtid*, (Oslo: Gyldendal, 1971), s. 264.

¹⁵ *Aftp.*, No. 69. (21/3) 1868.

¹⁶ Francis Sejersted, «1884 og den liberale tradisjon» i *Nytt Norsk Tidsskrift 1*, 1984, s. 11.

¹⁷ Hege Roll-Hansen, «Verdige og uverdige: Fattigstatistikk mellom økonomi og moral» i *Samfunnsspeilet 2*, 2002, s. 2.

¹⁸ Anne-Lise Seip, *Sosialhjelpstaten blir til : norsk sosialhjelpspolitik 1740-1920*, (Oslo: Gyldendal norsk forlag, 1994), s. 43-44.

¹⁹ Georges Midré, *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1990), s. 84; Caroline Juterud. ««En Ødelæggende Concurance mod Fattigfolk»: Tvangsarbeid i Kristiania på 1800-tallet» i *Arbeiderhistorie*, (2016, s. 133).

²⁰ Aina Schjøtz, «Omsorgens røtter – et historisk blick» i *Tidsskrift for omsorgsforskning 1* (2019), s. 9; Johanne Bergkvist, «Fattigondet: fattigdebatt mellom to fattiglover» i *Tobias Tidsskrift for Oslohistorie 2*, 2009, s. 13.

²¹ Midré, *Bot, Bedting eller brød?*, s. 87.

²² *Aftp.*, No. 69. (21/3) 1868.

innvandringens tilvekst og den økonomiske «misvext».²³ «Fattigondet» fremstod dog ikke bare som voksesmerter for Sundt og byens representanter.²⁴ En av komiteens medlemmer, den fremtidige grunnleggeren av partiet Høyre, den unge Emil Stang, beskrev fattigomsorgen i 1872:

det er vistnok ønskeligt at enhver Mand hver Dag, naar han gaar til sengs er mæt, men det er ikke absolut nødvendigt. Skjønt vort Fattigvæsen her i Kristiania ikke lider af nogen overdreven Filantropi, kan vi dog ikke skjule os selv, at med det samme det gjør meget godt, gjør det ogsaa ved sin blotte Tilværelse en del ilde ved at svække Individets Følelse af Ansvar for sig selv.²⁵

Organiseringen av fattigvesenet ble ikke utelukkende diskutert fra et økonomisk perspektiv. Moral-dimensjonen var en viktig dimensjon og satte sitt preg på komiteens møter. Den rådende ideologien preket selvhjelp. Enhver hjelp til de fattige var skadelig ettersom det svekket «selvhjelpsrefleksen». Kun i den ytterste nød, mente flere, skulle det offentlige bistå den trengende.

Historiografi

1800-tallets omveltninger i Norge er studert både ovenfra og nedenfra.²⁶ Minnene om 1800-tallets pauperisme er bevart gjennom Edvard Bull d.y.s innsamling av gjenlevende arbeidsfolks fortellinger i etterkrigstiden.²⁷ Her har fokuset vært på å skrive industrialiseringens historie fra et arbeiderperspektiv. Denne historieskrivinga om fattigdomsproblematikken på 1800-tallet har hovedsakelig belyst folkelige bevegelser, vekkelse og organisasjoner samt deres relasjon til venstresiden.²⁸ Motsatt har elitens idéverden blitt belyst gjennom studier av innflytelsesrike embetsmenn og deres tanker om statlig intervensjon; Jens Arup Seip har skrevet utførlig om Ole Jacob Broch, Anne-Lise Seip om Torkel Halvorsen Aschehoug, og en rekke andre historikere har undersøkt Sundts tvetydige posisjoner i datidens sosiale spørsmål.²⁹

Embetsmennenes kategorisering av den andre, fattige, har vært hovedtema i sosialhistorien siden 1980-tallet. Georges Midrés *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten* og Anne-Lise Seips

²³ Aftp, 1868, 24. mars, Ole Sandberg, Mgbl No. 252 1868.

²⁴ Anne-Lise Seip, *Eilert Sundt: Fire Studier*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1983), s. 37-38.

²⁵ Emil Stang, *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal* «Sag No. 3», side 52-53.

²⁶ Jan Eivind Myhre, «Social History in Norway in the 1970s and Beyonds: Evolution and Professionalisation» i *Contemporary European History*, (2018), s. 5.

²⁷ Edvard Bull, *norsk fagbevegelse : Oversikt over fagorganisasjonens historie*, (Oslo: Tiden, 1968).

²⁸ Se for eksempel: Edvard Bull, *Arbeiderklassen i norsk historie*, (Oslo: Tiden, 1947); Knut Kjeldstadli, *Arbeid og klasse: historiske perspektiver*, (Oslo: Pax Forlag A/S, 2018).

²⁹ Jens Arup Seip, *Ole Jakob Broch og hans samtid*, (Oslo: Gyldendal, 1971); Anne-Lise Seip, *Vitenskap og virkelighet : Sosiale, økonomiske og politiske teorier hos T. H. Aschehoug 1845 til 1882*, (Oslo: Gyldendal, 1975); Bodil Stenseth, *Eilert Sundt og det Norge han fant*, (Oslo: Gyldendal, 2000). Se også: Rune Slagstad, *De nasjonale strateger*, (Oslo: Pax Forlag A/S, 2001).

Sosialhjelpstaten blir til : norsk sosialpolitikk 1740-1920 undersøkte understøttelsesformene i lys av økonomiske svingninger og tankestrømmer. Liberalismens bølgende oppslutning forklares med en felles opposisjon til staten, både embetsmenn, bønder og arbeidere ønsket seg minst mulig statlig inngripen.

Inndelingen av fattigunderstøttede mellom verdig og uverdig har vært en hovedlinje i fremstillingen av velferdsstatens fremvekst. I liberalismens tid var målet at «uverdige» trengende skulle klare seg selv, uten statens formyndende hånd.³⁰ Både Seip og Midré har pekt på betydningen av skiftet fra å tenke ansvar til å tenke årsak i velferdsstatens fremvekst.³¹ Siden slutten av 1980-tallet har historikerens interesse også dreid seg vekk fra staten og mennene, mot kvinnenens rolle i utbyggingen av fattigomsorgen, som en integrert del av arbeiderhistorien.³² Aina Schiøtz har sett forbi embetsmennene og analysert filantropiens fremvekst på 1860-tallet.³³ Kvinnene, selv om de bare flyktig kommer til syne i debatten, var viktige i fattigomsorgen. Caroline Juterud har vist hvordan vaskekonene sto i opposisjon til Tukthusets vaskerier som utkonkurrerte fattige arbeidere.³⁴ Denne diskusjonen ble imidlertid ikke tatt opp i komiteen.

Eilert Sundt i kontekst, den store og den lille debatt, tanke og handling

En kommunal komité blev valgt for at give råd angående fattigvæsenets betænkelige væxt her i Christiania. Det var i 1868. Jeg yttrede den mening at komiteen ikke skulde forhale sagen ved undersøgelsens vidtløftighed, men heller strax råde til selve handlingens enkle tanke.³⁵

I begynnelsen var Sundt motstander av representantskapets beslutning om å sette ned en undersøkelseskomite. I 1868 var behovet handling, ikke flere undersøkelser ifølge Sundt. I komiteen ble han imidlertid valgt til formann. Det plaget ham ikke. Om sitt eget arbeid skriver han:

[...] jeg har været som i mit element, idet jeg har dukket ned mellem kjendsgjeringene og trængt ind til forståelsens bund; at udarbeide disse kapitler har været mig en statistisk nydelse³⁶

³⁰ Midré, *Bot, bedring eller brød?*, s. 89.

³¹ *Ibid.*, s. 191.

³² Judith Walzer Leavitt, «Review of *Ordered to care: The dilemma of American Nursing 1850-1945*» i *The American Historical Review* vol. 94, no 1, (1989), s. 208.

³³ Schiøtz, «Omsorgens røtter», s. 9.

³⁴ Juterud, «En Ødelæggende Concurance mod Fattigfolk», s. 133.

³⁵ Eilert Sundt, *Verker i utvalg 11: Om Fattigforholdene i Christiania*, (Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1978/1870), s. 175.

³⁶ Sundt, *Om fattigforholdene i Christiania*, s. 175-176.

I løpet av sakens gang avgikk han ved sin stilling i Kirkedepartementet, ettersom engasjementet ikke ble forlenget av Stortinget.³⁷ Hans karriere endte med et presteembete i Eidsvoll. Etter hans stortingsorkestrerte stumhet i den offisielle politikken, får vi etter 1870 kun innblikk i Sundts synspunkter gjennom hans innlegg i *Morgenbladet*. Daniel Kildal som hadde initiert undersøkelsene ble nå valgt til formann.³⁸ Sundts «ufrivillige indre eksil på Eidsvoll» gjorde ham bitter over den rådende økonomiske tenkning, «Jaabækianismen».³⁹ Det var denne tenkning som hadde igangsatt komitearbeidet, og det var dette programmet han argumenterte mot i offentligheten.

Hans fravær i komiteens forhandlingsmøter ble erstattet med et foredrag i Børsen og en artikkelserie i *Morgenbladet*, dog uten særlig effekt på byens representanter.⁴⁰ Det ønskede «Elberfeldsystem», med en samordning mellom private og offentlige aktører, ble først en kort stund forsøkt utprøvd i Christiania tjue år senere.⁴¹ Det statistiske arbeidet ble i datiden allikevel tillagt stor troverdighet, og den danner grunnlaget for debattens gang og problemforståelse. Sundt viser i *Om fattigforholdene i Christiania* at den store økningen i fattigunderstøttede først og fremst var midlertidig understøttelser. Der var et direkte resultat av sykekassas manglende oppslutning.

En rekke historikere har beskrevet Sundt som ambivalent.⁴² Han var både forsker og reformator, hans forhold til sitt forskningsobjekt var tvetydig. Anne-Lise Seip beskriver Sundts rolle, metode, funn, teori og forklaring i artikkelen «Vekst-ideologiens dilemma». Hans metoder var ifølge Seip usystematiske, han manglet «tyskernes Gave» som han beskriver det selv.⁴³ Sundt tok i sine skrifter utgangspunkt i allmenne oppfatninger, undersøkte deres validitet og kom siden med sin egen hypotese. Han brukte god tid på å beskrive hypoteser og forklaringer som han senere avdekker som meget problematiske. Sundts skrifter er dermed «ikke noe arsenal som man kan forsyne seg av her og der for å hente gode sitater» – i hvert fall om en ønsker å forstå Sundts egne synspunkter.⁴⁴ Studert i sin helhet, plassert i sin fulle kontekst, gir *Om fattigforholdene i Christiania* derimot uvurderlig innsikt ikke bare i Sundts tankeverden, men gjengse oppfatninger i fattigkommisjonen og blant borgerskapet for øvrig.

³⁷ Bodil Stenseth, «Vitenskapsmannen Eilert Sundt – rett mann til rett tid» i *Forskningspolitik* 3, (2000), s. 16.

³⁸ *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal* «Sag No. 3», s. 60-61.

³⁹ Stenseth, *Eilert Sundt*, s. 307.

⁴⁰ H.O. Christoffersen, «Eilert Sundt og sosialpolitikken» i *Eilert Sundt Verker i utvalg 11: Om fattigforholdene i Christiania*, (Oslo: Gyldendal, 1978), s. XI; Seip, *Sosialhjelpstaten*, s. 85.

⁴¹ Seip, *Sosialhjelpstaten*, s. 155.

⁴² Seip, *Fire Studier*, s. 7.

⁴³ *Ibid.*, s. 43-44.

⁴⁴ *Ibid.*, s. 44.

Sundt vier sykepleiens utgifter stor plass i sin undersøkelse. Omsorgen for de syke falt ofte på fattigvesenet. Det hadde vært fattigkommisjonen som stod bak byggingen av kolera-, kopper- og typhus-lasaretter ved midten av århundret.⁴⁵ Det var stort sett arbeidsføre som trengte støtte, viser Sundt, i form av «midlertidig pengeunderstøttelse» eller «midlertidig naturalunderstøttelse». De var ikke nødvendigvis fattige etter Sundts målestokk. Denne gruppen «uverdige fattige» falt på fattigkassen ettersom «unge og arbeidsføre folk forsømme at tage del i sykekasser, og den første alvorligere sygdom nøder dem til at søge bistand af det offentlige.»⁴⁶

Det var et misforhold mellom offentlige og private løsninger og ideologien bak disse. Dette sporet tok komiteen opp til særskilt behandling. Fattigkassa var de urette fattiges siste hjelp, men den var det nettopp fordi den eksisterte. Tanken var at dersom man sluttet å gi *fattigstøtte* til midlertidig syke, ville disse melde seg inn i sykekassene, før uhellet skulle komme:

[P]å den ene side fordrer den offentlige mening, at ubemidlede folk, for hvem et sygdomstilfælde uventede udgift kunde blive for stor, skyldte sig og samfundet at deltage i gjensidige sygehjælpsforeninger; på den anden side vise se nys nævnte steder i min fremstilling, at en ikke ringe mængde af folk have fået af det offentlige fattigvæsen netop, hvad disse foreninger vilde yde.⁴⁷

Undersøkelseskomiteens hovedoppgave var ifølge Sundt reform i helsevesenet og «sygehjælpsforeningene» i relasjon til fattigomsorgen.⁴⁸ Paradokset i organiseringen av helsevesenet lot seg ikke enkelt løse. Det var komiteens oppgave å finne ut hvordan, ifølge Sundt. Dersom representantskaper ønsket å senke fattigutgiftene måtte målet være å få større oppslutning om de frivillige sykekassene.

Marius Bjørnson Hofstad har i artikkelen «Eilert Sundt: Om fattigforholdene i Christiania» hevdet at Sundts mål var å senke fattigutgiftene, han kaller ham for et «barn av sin tid».⁴⁹ Det var allmuens representanter, skal vi tro møtereferatene fra *Aftenposten*, som ønsket å senke fattigutgiftene.⁵⁰ Selv var Sundt motstander av komiteens nedsettelse. Den rådende sparepolitikken krevde også sine ofre blant embetsmennene, da stipendet hans ble debattert på Stortinget i 1869 var stemningen ikke lenger på bølgelengde med Sundt.⁵¹

⁴⁵ *Femtiars-beretning*, s. 122.

⁴⁶ Sundt, *Om fattigforholdene i Christiania*, s. 17.

⁴⁷ *Ibid.*, s. 78.

⁴⁸ *Ibid.*, s. 40-53, 78.

⁴⁹ Marius Bjørnson Hofstad, «Eilert Sundt: Om fattigforholdene i Christiania» i *Tobias 2*, (2009), s. 47.

⁵⁰ *Afp.*, No. 71. (24/3) 1868.

⁵¹ Stenseth, *Eilert Sundt*, s. 272.

Stang og Broch var i motsetning til Sundt sterke forkjempere for individualisme og egenansvar.⁵² Sundt derimot ønsket naboskap og kommunalisme. Han drømte om et «tettere» samfunn, der avstanden mellom rik og fattig ble mindre.⁵³ Avslutningsvis i *Om fattigforholdene i Christiania* kommer han med en oppfordring til industridrivende, de «stærkt optag[ne] forretningsm[æ]nd», og «stærkt arbeidene mænd» om et «offer af tanke og villie i form ikke af pengeskat, men af personlig tjeneste.» Også menn i det offentlige skulle vise de fattige denne offervilje.⁵⁴ Det er viktig å skille Sundts ord fra hans tanker og meninger. *Om fattigforholdene i Christiania* var et barn av sin tid, men det var Christianias representantskap som var faren.

Sundts forhold til institusjonaliseringen av de fattige på 1800-tallet i arbeidshus var tvetydig. Anne-Lise Seip beskriver hans tanker angående tvangsinstitusjonalisering som «underlig naive».⁵⁵ Om de aller mest trengende og fattige på tvangsarbeidsanstalten Mangelsgården skriver Sundt:

Tænk engang, om tilstanden blev sådan, at hele naboskapet følte det som en familie-sorg, når nogen af dets midte sank ned til at komme på Mangelsgården eller faldt tilbage til det slags uliv! En vel ordnet fattigpleie, med mange gode mænds deltagelse og under de kommunale autoriteters sanktion, kunde blive som et nerve-system, skikket til at virke belivende på hver del af byens store legeme.⁵⁶

Sundt noterte seg hvordan Hr. Anker, forstanderen ved Mangelsgården, frarådet innsettelse på arbeidsanstalten. Han la til at det lille antallet vi har av slike institusjoner ikke var noe savn for ham: «hos os ser det du til, at de romerikskse og andre bygder i stor udstrækning kunne erstatte både waisenhuse og forsørgelses-hospitaler.»⁵⁷ Sundt var ikke entydig positiv til institusjonaliseringen av Christianias problemer – tvert imot var han i 1870 meget kritisk til denne løsningen. Han oppfordret til andre forsørgelsesformer etter 60-årenes sosiale krise.

Sundt ønsket seg et fattigvesen som forente private og offentlige tiltak. Systemet etter modell fra byen Elberfeld – som han villig foreleste om – forente de offentlige og private løsningene med frivillige verger understøttet av det offentlige. Fattigvesenet skulle konsentrere seg om de «rette fattige, med omhu og godhed».⁵⁸ Han ville se at barna ble oppdratt i landlige strøk når det var nødvendig, utenfor institusjonsvesenet. De urette, i fattigdebatten mellom 1868 og 1873, var ikke uverdige, men syke – de skulle ha sykehjelp, ikke fattighjelp. Da var det behov for reform i helsevesenet. Sundts primære ønske var ikke å senke fattigutgiftene; dette

⁵² Slagstad, *De nasjonale strateger*, s. 70.

⁵³ Seip, *Fire studier*, s. 68.

⁵⁴ *Mgbl.*, No. 131. (24/5) 1870.

⁵⁵ Seip, *Fire studier*, s. 74.

⁵⁶ Sundt, *Om Fattigforholdene i Christiania*, s. 177.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 173.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 78.

var kun et oppdrag etter «allmuens» ønske. Han ønsket å overføre fattigpleien fra skatteseddelen til å bli en personlig tjeneste, det var hans prinsipielle formaning.

Verdig og uverdig: Avstand og linjer i organiseringen av fattigomsorgen

Lovgivningen har feilet, idet den lod den Velhavende direkte bidrage til de Fattiges Underhold i Form af en særlig Skat; thi derved stillede den Rige og Fattige ligeoverfor og imod hinanden, i stedet for at forene dem ved det Samkvem, som Velgjørenhed og Tillid fremkalde.⁵⁹

Teologen og gårdbrukeren Ole Sandberg foreleste om fattigdommen ved Norges første folkehøyskole da den sosiale krisen sto på sitt verste. 38-åringen kommenterer i foredraget som er gjengitt i *Morgenbladet* hvordan det er den nasjonale politikk, lovgivningen, som har spilt fallitt.⁶⁰ De fattige skulle ære deres hjelpere. Sandberg gjenspeilte her en paternalistisk, kristen linje i drømmen om et forent samfunn. Fattigomsorgens fremmedgjørende karakter var skadelig for moralen.

det tvungne Fattigvæsen gjør de fattige dovne, uforsynlige og ødsle; den berøver dem den stærkeste Spore til Selvvirksomhed nemlig Selvopholdelsesdriften. Den ligefremme Følge heraf er moralsk Nedværdigelse. Tvangsfattigpleien gjør ingen forskjel paa de Uværdige og de Værdige; Følgen heraf er den, at de første i Regelen ved Fræskhed og Bedrageri tilvende sig den væsentligste Understøttelse, medens de, der endnu have bevaret sin Selvagtelse, heller lide Mangel.⁶¹

For Sandberg var det, i likhet med fattiglovenes forfattere essensielt å skille mellom «verdige og uverdige».⁶² Fattigomsorgen er i hans tankeverden i trøbbel fordi landets fattigkasser sløste på de «uverdige». Denne tankegangen var ikke medlemmene av Christianias nedsatte komite fremmed. Komiteen, ledet av Kildal, vektla ikke lovgivningen som en vesentlig årsak til problemene i fattigomsorgen, men forfulgte likevel ideen om byrden de «uverdig» fattige påla kommunen.⁶³ Både Sandberg og Kildal ønsket det offentliges tilbaketrekning, Sandberg ønsket det så det private fattigvesen kunne ta over. Kildal derimot ønsket selvhjelp i form av et forsikringsvesen med innskudd.

I *Om fattigforholdene i Christiania* oppfordret Sundt til «at tage kvindernes gave og evne i sagens tjeneste».⁶⁴ Det var forholdet mellom den private fattigpleie, styrt av kristne

⁵⁹ Sandberg, *Mgbl.*, No. 252. (11/9) 1868.

⁶⁰ J. B. Halvorsen, *Norsk Forfatter-Lexikon 1814-1880. femte bind S-T*, (Kristiania: Den Norske Forlagsforening, 1901), s. 30.

⁶¹ Sandberg, *Mgbl.* No. 257. (16/11) 1868.

⁶² Seip, *Sosialhjelpstaten*, s. 57.

⁶³ *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal «Sag No. 3»*, s. 58.

⁶⁴ Sundt, *Om fattigforholdene i Christiania*, s. 176.

kvinner i blant annet diakonien, som sto i motsetning til den offentlige, mannlige forsorg som her ble diskutert. Sandberg så også potensialet i kvinnenes bidrag, men ønsket at dette skulle forbli privat.⁶⁵ I komiteen var tonene annerledes. Her ble det ytret av ingeniørkapteinen Heyerdahl at «Folk gaar træt i den evige Tjeneste. Man bør ikke i Administrationen stole paa Stemninger, thi de forsvinder snart.»⁶⁶ Dette ble komiteens konklusjon. Byens Stadsfysikus fremhevet diakoniens viktige bidrag i omsorgsforpleiningen, men økt samordning kom aldri på tale. Organiseringen av fattigvesenet skulle forbli offentlig, med lønnede forstanderes tette kontroll.⁶⁷ Komiteen etterspurte tettere samarbeid mellom bylegene, fattigvesenet og politimesteren fremfor en samordning med den frivillige fattigpleie.⁶⁸

Utspørring av byens stadsfysikus ble dreid mot kontrollen med de pleiende, etter utlegningen av forholdene i omsorgsvesenet. Kildal, formannskapetets representant i komiteen, ledet utspørringen. Han ønsket å få vite i hvilken grad kommunen etterlevde refusjonsordningene for de syke. «Man resikerer vel ikke, at de Syge behandles for Længe?» spurte Kildal Stadsfysikus Johan Lauritz Bidekap.⁶⁹ Debatten ble på denne måten styrt inn på et spor der man fant løsningen i fattigomsorgens utgifter ved å kutte i hjelpen til de som er syke. Bildet av «den rette, veridg, fattige» må opprettholdes for å legitimere kuttene i fattigstønad til de syke arbeidsføre. Sparepolitikken i sykehusforpleiningen var gjennomgående i komiteens arbeid, den fant sin legitimitet i skillet mellom «verdige og uverdige».

Kildals utspørring av Bidekap avslører misforholdet mellom representantskapets virkelighetsoppfatning og den virkeligheten Bidekap forholdt seg til. Kildal var av den oppfatning at byens fattigforstandere ga for rundhåndet hjelp. Han balanserte en skepsis mot de «uverdige fattige» og deres forstandere. I utspørringen av en av byens fattigforstandere spurte Kildal eksempelvis om gavene til fattigvesenet ble bokført.⁷⁰ For å bedre kontrollen med de understøttede var det sentralt at fattigforstanderne var lønnet, kun slik kunne man etterse kontroll med de fattige.

Det ble lagt stor vekt på refusjonsordninger, heri lå også årsaken til fattigkassas fremtidige størrelse. Byens sykeutgifter forblir en byrde på fattigkassa av den grunn at fattigkassen kan søke refusjon fra andre kommuner i motsetning til bykassa. Byråsjefen ved kontoret for fattigvesen i Departementet for Kirke og Undervisningsvesenet Aksel Nikolai

⁶⁵ *Morgenbladet*, No. 302. (31/10) 1868.

⁶⁶ *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal «Sag No. 3»*, s. 51.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 57.

⁶⁸ *Ibid.*, s. 62-63.

⁶⁹ *Ibid.*, s. 21.

⁷⁰ *Ibid.*, s. 35-36.

Rosenkrantz Segelke var av den oppfatning at en rekke av fattigkommisjonens utgifter skulle overføres til bykassen, ettersom pleien med de «uverdige fattige» ikke tilhørte fattigkassen.⁷¹ Komiteen konkluderte med at det er det samme om utgiftene finansieres gjennom byskatten eller fattigskatten. Det er allikevel verdt å merke seg at det var av komiteens oppfatning at en rekke av fattigkassens utgifter ikke var reelle fattigutgifter.

Komiteen konkluderte med at løsningen i fattigutgiftene var å øke oppslutningen om sykekassene, slik at regningen for de arbeidsføre ikke falt på fattigkassa. Undersøkelleskomiteen innhentet derfor Christianias fremste håndverksmestre for å undersøke den manglende oppslutningen om de frivillige forsikringsordningene. Flere industridrivende menn blir også innhentet for å belyse forholdene i industrien, «om det har været Tilbagegang eller Fremgang».⁷² Denne *utvidelsen av kompetanse* gir oss ikke bare uvurderlig innsikt i arbeidsforholdene for byens arbeidere, men representerer den valgte komiteens manglende kjennskap til sakens realiteter. Ønsket om forøket kontroll med de fattige var en konsekvens av representantskapets uvillighet til å bistå de fattige, selv i krisetid.

Arbeidsliv; i overgangen fra det tradisjonelle til det moderne

Et alternativ til den offentlige fattigpleie var private forsikringsvirksomheter. Pioneren innen sosial omsorgsforsikring, pensjonsordninger og livsforsikring var professor Broch.⁷³ Han hadde engasjert seg i kommunepolitikken, som fast representant mellom 1857-1888, med et avbrekk som statsråd i regjeringen og representant for Christiania på stortinget.⁷⁴ Han ble valgt inn i undersøkelseskomiteen for å se på hvordan det private forsikringsvesen kunne bidra med løsninger.⁷⁵ Broch var en av forkjemperne for private løsninger. Han var selv en av grunnleggerne av Christianias første private gymnas, Nissen Realskole, og ivret for opprettelsen av flere polytekniske skoler. Som stortingsrepresentant for Christiania var han en aktiv mann i komitearbeidet. Allerede i 1869 hadde Kildal oppfordret Broch om å foreslå endringer i brannforsikringslovgivningen, den gangen uten særlig hell.⁷⁶ Han var en populær mann blant byens håndverkere for hans arbeid med å redusere skattenivået.⁷⁷

Blant arbeidsfolk var det imidlertid problemer med å verve medlemmer til sykekassene:

⁷¹ Ibid., s. 58.

⁷² *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal* «Sag No. 3», s. 2, 25.

⁷³ Seip, *Ole Jakob Broch*, s. 153.

⁷⁴ Ibid., s. 263.

⁷⁵ *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal* «Sag No. 3», s. 3.

⁷⁶ Seip, *Ole Jakob Broch*, s. 364.

⁷⁷ Langholm, «Arbeideraristokratiet» og det politiske system i Christiania», s. 118.

der er liden Villighed til at forenes ialfald med dere Arbeidsgivere om at lade Noget af Fortjenesten blive indestaaende for at anvendes i Selvhjælpsøiemed.⁷⁸

Sundt ga sin forklaring på dette i *Om fattigforholdene i Christiania*; Fattigkassa fungerte i praksis som en selvhjelpskasse, bortsett fra at det var byens formuende som betalte.⁷⁹ Komiteen diskutere en rekke tiltak for hvordan arbeidere kunne bli medlem og utelukket ikke tvang:

Har De noget Indtryk af, at det kunde nytte, om Mesterne vilde blande sig i dette og gjøre det til en Betingelse for Engagemens at Folkene sørgede for at sikre sig i Sygdomstilfælde?⁸⁰

Spørsmålet gikk til byens største snekkermester og medlem av Christiania Formannskap, A. L. Kolstad.⁸¹ Det kunne være stor forskjell mellom snekkermestere slik Bull har vist i sin undersøkelse av tradisjonelle og moderne håndverk i Christiania på 1800-tallet.⁸² De inviterte «industridrivende» var av høy anseelse innen hvert sitt fag. Alle de seks inviterte håndverksmestre var høyt på strå i kommunepolitikken og innenfor sitt eget virke. Bull har med henvisning til diskusjonen skrevet om forholdene i arbeidslivet. Arbeidsgivernes innlegg i komiteen er viktige kilder til arbeidsfolks forhold og relasjonen mellom arbeidstager og arbeidsgiver ved midten av århundret.

Industrialiseringen var ved et brytningspunkt i Christiania ved 60- og 70-tallet. Håndverkene var også i forandring.⁸³ Det var omkring denne tida at håndverkssvennene ble «frigjort» mesterne. De flyttet ut av verkstedene, giftet seg, fikk barn og forble svenner.⁸⁴ Med Bulls ord ble de arbeiderklasse. Det paternalistiske system i arbeidslivet, der mestere tok vare på sine svenner var borte, nye ordninger falt, som vi har sett, i stor grad på fattigkassa. I den nedsatte komiteens møter får vi et unikt tidsbilde på hvordan håndverksmesterne så på denne relativt nye situasjonen. De sosiale konsekvenser av paternalismens bortfall kunne være drastiske for svenner som bare hadde fattigkassa å henvende seg til.⁸⁵ Det skulle ennå gå mange år før livsforsikringen skulle hjelpe i den alminnelige arbeiders nød.⁸⁶

⁷⁸ *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal «Sag No. 3»*, s. 2.

⁷⁹ Sundt, *Om fattigforholdene i Christiania*, s. 78.

⁸⁰ Daniel Kildal til *Betenkning ang. Chra. Fattigvæsen, Kommunal «Sag No. 3»*, s. 26.

⁸¹ *Femtiars-beretning*, s. 487.

⁸² Edvard Bull, «Håndverkssvenner og arbeiderklasse i Kristiania. – Sosialhistoriske problemer» i *Historisk Tidsskrift Bd. 45 nr. 2*, (1966), s. 89-113.

⁸³ August Schou, *Håndverk og industri i Oslo 1838-1938*, (Oslo: Oslo Håndverks- og Industriforening 1938). s. 48ff.

⁸⁴ Bull, «Håndverkssvenner», s. 103.

⁸⁵ Christian Poppe, «Konstituering av arbeidsløshet» (Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, 1989), s. 52.

⁸⁶ Seip, *Sosialhjelpstaten*, s. 169ff.

Konklusjon

Undersøkelseskomiteen ble nedsatt i et klima der byens representanter fremhevet beskyldninger om mangel på kompetanse og måtehold. Professor Brandts syn om at det var måtehold i administrasjonen som var problemet ble ikke gjeldende i debatten, men høyesterettsadvokaten Daniel Kildal så til at det ikke skulle være noen tvil. Utspørringene av fattigforstandere og byens stadsfysikus kan i sin inngåenhet forveksles med avhør. Beskyldningen var overdreven filantropi. Forstandernes kontroll med de fattige skulle fortsette. Sundts rolle i fattigdebatten var ikke forbeholdt lektyrer om tyske idealtilstander, hans verk *Om fattigforholdene i Christiania* satte dagsorden i undersøkelsen og videre debatt om de fattige. Boka gir rik innsikt i fattigdomsproblemet i Christiania, men befatter seg i korthet om Sundt egne forslag. Allikevel ble hans problembeskrivelse gjeldene i debatten, selv om løsningene blir avskrevet. Det ble komiteens oppgave å se til at fattigkassa konsentrerte ressursene om de «rette» fattige. De syke, arbeidsføre, skulle få hjelp av sykekassene. Her spilte komiteens medlem Ole Jacob Broch en avgjørende rolle i den *Brochske* periode i forsikringsvirksomheten. Målet var å få arbeiderne inn på private selvhjelpsordninger, om så med tvang, slik det fremgår av diskusjonen med byens industridrivende. Det var i komiteen liten tiltro til frivillige bevegelser, selv om deres bidrag ble anerkjent av byens Stadsfysikus. Aktørene i Christiania kommunes fattigdomsdebatt i perioden 1868-1873 var mistroiske til det private fattigvesen, byens representanter ønsket selvhjelp gjennom deltagelse i sykekasser. Fattigomsorgen skulle gis med måtehold, ikke bare av hensyn til skattebetalerne, men av hensyn til de arbeidsføre selv.

Litteraturliste

- Bergkvist, Johanne. «Fattigondet: fattigdebatt mellom to fattiglover» i *Tobias Tidsskrift for Oslohistorie 2*, Oslo: Oslo Byarkiv (2009, s. 8-16).
- Bull, Edvard. «Håndverkssvenner og arbeiderklasse i Kristiania. – Sosialhistoriske problemer» i *Historisk Tidsskrift Bd. 45*, (1966, s. 89-113).
- Bull, Edvard. *Arbeiderklassen i norsk historie*, Oslo: Tiden norsk forlag, (1947).
- Bull, Edvard. *norsk fagbevegelse: Oversikt over fagorganisasjonens historie*, Oslo: Tiden Norsk Forlag, (1980/1968).
- Christophersen, H.O. «Eilert Sundt og sosialpolitikken» i *Eilert Sundt Verker i utvalg 11: Om fattigforholdene i Christiania*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag (1978, s. VII-XI).
- Halvorsen, J. B. *Norsk Forfatter-Lexikon 1814-1880. femte bind S-T*, Kristiania: Den Norske Forlagsforening (1901).
- Hofstad, Marius Bjørnson. «Eilert Sundt: Om fattigforholdene i Christiania» i *Tobias Tidsskrift for Oslohistorie 2*, Oslo: Oslo Byarkiv (2009, s. 44-47).
- Juterud, Caroline. ««En Ødelæggende Concurance mod Fattigfolk»: Tvangsarbeid i Kristiania på 1800-tallet» i *Arbeiderhistorie*, (2016, s. 115-134).
- Kjeldstadli Knut. *Arbeid og klasse: historiske perspektiver*, Oslo: Pax Forlag A/S, (2018).
- Langholm, Sivert. ««Arbeidsaristokrati» og det politiske system i Christiania ved eliteregimets kulminasjon», i Dahl, Bull, Hølmebakk, Maurseth & Mykland (red.), *Makt og motiv: Et festskrift til Jens Arup Seip*, (1975, s. 110-125).
- Langholm, Sivert. *Elitens valg : Sosial avstand og politisk oppslutning blant Christianiavelgerne i 1868*, Oslo: Universitetsforlaget, (1984).
- Leavitt, Judith Walzer. “Review of Ordered to care: The dilemma of American Nursing 1850-1945” i *The American Historical Review vol. 94, no 1*. (1989, s. 208-209).
- Midré, Georges. *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*, Oslo: Universitetsforlaget, (1990).
- Myhre, Jan Eivind. «Social History in Norway in the 1970s and Beyond: Evolution and Professionalisation» i *Contemporary European History*, (2018, s. 1-13).
- Myhre, Jan Eivind. *Oslo Bys historie bind 3 Hovedstaden Christiania fra 1814 til 1900*, Oslo: J.W. Cappelen (2000).

- Poppe, Christian. «Konstituering av arbeidsløshet : et historisk perspektiv»
Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, 1989.
- Roll-Hansen, Hege. «Verdige og uverdige: Fattigstatistikk mellom økonomi og moral» i
Samfunnsspeilet 2 (2002, s. 2-13).
- Schiøtz, Aina. «Omsorgens røtter – et historisk blikk» i *Tidsskrift for omsorgsforskning 1*
(2019, s. 1-16).
- Schou, August. *Håndverk og industri i Oslo 1838-1938*, Oslo: Oslo Håndverks- og
Industriforening (1938).
- Seip, Anne-Lise. *Eilert Sundt Fire studier*, Oslo: Universitetsforlaget (1983).
- Seip, Anne-Lise. *Sosialhjelpstaten blir til: norsk sosialhjelpspolitik 1740-1920*, Oslo:
Gyldendal norsk forlag (1994).
- Seip, Anne-Lise. *Vitenskap og virkelighet: sosiale økonomiske og politiske teorier hos T.H.*
Aschehoug 1845 til 1882, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag (1975).
- Seip, Jens Arup. *Ole Jakob Broch og hans samtid*, Oslo: Gyldendal norsk forlag (1971).
- Sejersted, Francis, «Den liberale vending» i *Nytt Norsk Tidsskrift 3-4*, (2009, s. 226-237).
- Slagstad, Rune. *De nasjonale strateger*, Oslo: Pax Forlag A/S (2001).
- Stenseth, Bodil. «Vitenskapsmannen Eilert Sundt – rett mann til rett tid» i *Forskningspolitikk*
3, (2000, s. 15-16).
- Stenseth, Bodil. *Eilert Sundt og det Norge han fant*, Oslo: Gyldendal (2000).

Kilder

Aftenposten, 1868, No. 69. (21/3), No. 70 (23/3), No. 71. (24/3), No. 72 (25/3).

Betænkning angaaende Christiania Fattigvæsen, afgiven af den under 9de September 1868 af Representantskabets nedsatte Komite, «Sag No. 3», (1873).

Blade til fattigkommissionerne I, Eilert Sundt, Christiania: 1867.

Femtiars-beretning om Christiania Kommune for Aarene 1837-1886, Kristiania: 1892.

Morgenbladet, 1868, Ole Sandberg, «Om fattigdommen» No. 252. (11/9), No. 257. (16/7), No. 302. (31/10).

Morgenbladet, 1870, Eilert Sundt, «Kand. Ole Sandberg imod mit Forslag om Fattigforsørgelsens Ordning». No. 128. (11/5), No. 131. (14/5).

Sundt, Eilert, *Eilert Sundt Verker i utvalg 11: Fattigforholdene i Christiania*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag (1978/1870).