

Fattiglovene av 1845 – brudd eller kontinuitet i fattigomsorgen?

Det er skrevet en rekke bøker, tidsskriftartikler og masteroppgaver om fattigomsorgen i Norge opp gjennom historien. Mange av disse undersøker fattigomsorgen både gjennom lovtekst og gjennom kilder som viser hvordan fattigomsorgen fungerte i praksis. I mange av disse tekstene påviser forfatterne sprik mellom lovtekstene og den praktiske gjennomføringen av fattigomsorgen.¹ Dette er selvfølgelig et svært viktig og helt nødvendig bidrag for å kunne si noe om fattiges levekår i Norge opp gjennom historien. Jeg har valgt et annet fokus. Det har sitt utspring i seminaret “Var Norge fattig rundt 1900? – Historien til en misforståelse”. I dette seminaret spør Jan Eivind Myhre om røttene til den nordiske modell, som blant annet er kjennetegnet av en godt utbygd velferdstat med universelle velferdsgoder, er å finne på 1800-tallet. I seminaret drar foredragsholderne frem temaer som byråkrati, lovgivning og egalitarisme.² Men politikken staten fører overfor de fattige i samfunnet blir ikke tatt opp som et eget tema. Dersom Jan Eivind Myhres hypotese er rett, burde følgelig min hypotese være at 1800-tallets fattiglovgivning representerer et brudd med tidligere tiders fattiglover og peker fremover mot den velferdsstaten vi har i dag. Derfor er mitt fokus rettet mot selve lovene og ikke praksisen; det er staten som er i søkelyset, ikke de fattige. Min hovedproblemstilling er derfor å undersøke om Fattiglovene av 1845, de første Fattiglovene som ble vedtatt etter at Stortinget ble opprettet i 1814, representerer et brudd eller en kontinuitet i fattigomsorgen. Har statens rolle i fattigomsorgen endret seg i retning av en begynnende nordisk modell, altså en universell, statlig styrt fattigomsorg? Og kan vi videre se at lovene av 1845 representerer et brudd i synet på ulike grupper fattige og deres rett på hjelp?

For å svare på spørsmålet om brudd eller kontinuitet må man så klart også trekke inn hva som kom før. Jeg vil her velge et perspektiv som strekker seg helt tilbake til landskapslovene. De historiske linjene som peker frem mot Fattigloven av 1845 er lange, og strekker seg så langt tilbake som vi har lovtekster. Når jeg velger å følge disse linjene helt tilbake og gi en grov gjengivelse av fattighjelpens utvikling, er det fordi Fattigloven av 1845 forstås bedre sett i lys av en lang utvikling enn om den kun sammenlignes med det som kom rett før. Den lange historien forteller oss mer enn et tidsbilde. Spesielt i spørsmålet om synet på fattige er vi inne på et spørsmål om moralske verdier, som jeg mistenker det kan ta veldig lang tid å endre. Selv om det hovedsakelig vil være lovtekstene som undersøkes, vil jeg også ta med debatten og lovforslagene i perioden 1814-1845. For det første mener jeg at den nye styreformens etter 1814 gjør det nødvendig å undersøke ordskiftet for å forstå hva de med påvirkningskraft forventer av staten. For det andre kan det være fruktbart å sammenligne Fattiglovene av 1845 med det de *kunne* blitt, for å se hvilke alternativer det fantes til det endelige resultatet og i hvilken grad Fattiglovene av 1845 reflekterte eller gikk i en annen retning enn disse.

Som nevnt er det allerede skrevet en del om fattigdomslovgivning i tidligere forskning. Ettersom lovtekstene, særlig under enevoldstiden, består av en så stor mengde lovtekster, fundaser, kongelige reskripsjoner o.l. blir primærkildematerialet svært stort og svært spredt. Derfor vil jeg i hovedsak bruke sekundærlitteratur for å undersøke lovtekstene fra før 1845. Selve Fattiglovene av 1845, samt en rekke innlegg i debatten i perioden før Fattiglovene ble vedtatt, har jeg funnet som digitaliserte publikasjoner av avskrivninger av primærkilder, som

¹ Se for eksempel Juterud, «*Man kan ikke lade dem døe af Hunger*»

² Myhre mfl., «*Var Norge fattig rundt 1900? – Historien til en misforståelse*»

for eksempel studie bøker for jus-studenter.³ Selv om disse er utgitt i bokform vil jeg likevel, når jeg referer til lover, referere til paragrafer fremfor sidetall, slik at alle kan finne frem uavhengig av utgave eller lovsamling.

Fattiglovgivning før 1814

I en historisk oppsummering av omsorgsansvar i det norske samfunnet trekker Seip frem tre ledd i omsorgsansvaret i tiden før reformasjonen; slekten, nærsamfunnet og kirken.⁴ Det var i første rekke ætten som var sikkerhetsnettet skulle en falle i armod. I Gulatingsloven kan vi finne spor av dette i arvebolken av loven, hvor det står at fattig mann og kvinne skal fordele sine umyndige (barn, gamle, syke – de som ikke kunne forsørge seg selv) og oppsøke hver sine frender, altså de som skulle ha arvet dem. Ved dødsfall var også den døde ansvar for sine umyndige en del av arven, altså at den som arvet også arvet ansvar for de umyndige. For frigjorte trelle – løysinger – som ikke hadde dette ættenettverket, var det den tidligere herren som hadde ansvaret for å livberge dem.⁵ Likevel finner vi også bestemmelser om tigging og fattigdomsrelatert kriminalitet både i Gulatingsloven og Frostatingsloven, noe som tyder på at ætten ikke har vært et tilstrekkelig sikkerhetsnettverk for å bøte på fattigdom og utenforskap.⁶

Det andre leddet, nærsamfunnet, var lovpålagt å forsørge fattige i form av legd, eller fattigflytting. Bøndene var da pliktige å ta inn fattige som gikk fra gård til gård. Det er uvisst hvor gammel ordningen er. Sidsel Grevle peker på utdrag fra landskapslovene som hun tolker som henvisninger til en form for legdspraksis.⁷ Andre, som Knut Helle⁸ og Jørn Øyrehagen Sunde⁹, mener det først er i senere lover vi finner legdssystemet.

Kirkens rolle i forsorgssystemet ser vi kanskje tydeligst i byene. Her har kirken fungert som en institusjonsbygger (hospitaller) for fattige syke, og dermed påtatt seg oppgaver som slekt og nærsamfunn ikke hadde mulighet til å utføre, for eksempel pleie av leprasyke.¹⁰ I tillegg kan vi trekke inn tienden, som Aina Schiøtz legger til som et fjerde ledd i middelalderens omsorgssystem.¹¹ Tienden var skatt til kirken, hvorav en fjerdedel, bondeluten, skulle gå til de fattige. Fra gammelt av var det bøndene selv som disponerte denne delen av tienden. Bondeluten forsvant under reformasjonen da den danske kirkeordinans, som bare delte tienden i tre mellom biskop, prest og kirke, ble gjort gjeldende i Norge.¹² Samtidig kan vi heller ikke vite hvordan bøndene faktisk disponerte denne fattigskatten, så i streng forstand kan vel også bondeluten oppfattes som et frivillig bidrag.

Statens, eller kongemaktens, rolle i tidlig fattigpolitikk er ved første øyekast ikke-eksisterende. Det at de sosialpolitiske rettighetene og pliktene innen slekt og nærsamfunn er lovfestet kan tyde på at fattigpolitikken er offentlig regulert, men man må spørre om landskapslovene er lovgivning eller snarere nedskrivning av allerede etablerte samfunnsnormer, utarbeidet etter tingenes sedvane.¹³ Landskapslovenes lokale karakter viser

³ Schmidt, *Love, Anordninger og Tractater m.m. for Kongeriget Norge*, bind 2

⁴ Seip, «Omsorgsansvar og samfunn».

⁵ Helle, *Gulatinget og Gulatingslova*, s. 132-133

⁶ Ibid. s. 134, se også: Sunde, «Lade og Ørkesløse Betlere».

⁷ Grevle, «Kirkens og det verdslige samfunnets syn på fattige i norsk middelalder»

⁸ Helle, *Gulatinget og Gulatingslova*, s. 134

⁹ Sunde, «Lade og Ørkesløse Betlere».

¹⁰ Schiøtz, Aina. «Omsorgens røtter – et historisk blikk»

¹¹ Ibid.

¹² Sogner, Sølvi. «Bondeluten i reformasjonsårhundret» s. 61-63

¹³ Helle, *Gulatinget og Gulatingslova* s. 43-45

også til et samfunn hvor en riksdekkende autoritet ikke er sterkt tilstede – statens armer blir ikke mange og lange nok før systemene får fotfeste utover på 1200-tallet. Men man bør også se dette i lys av det nære forholdet – og arbeidsdelingen – mellom kongemakt og kirke både i lovgivning og som leverandører for statlige funksjoner. Jørn Øyrehagen Sunde beskriver et todelt rettssamfunn hvor jurisdiksjonen er delt mellom konge og kirke; kongen har jurisdiksjon over mellommenneskelige saker, mens kirken har jurisdiksjon over saker mellom menneske og Gud. Fattigforsorg falt inn under kirkens jurisdiksjon, fattigdomskriminalitet falt inn under kongens jurisdiksjon.¹⁴

Balansen i denne todelingen ble forskjøvet med Landsloven (1272) ettersom den overførte store deler av kirkens jurisdiksjon til kongemakten, også fattigforsorgen. Mye av tidligere praksis, som legdssystemet, ble videreført og institusjonalisert i Landsloven. Ætten har fortsatt et ansvar for umyndige.¹⁵ Men selv om den geistlige retten samles inn under kongemakten, videreføres kirkens oppgaver i fattigomsorgen frem til de ble lagt ned eller omorganisert til verdslige oppgaver under reformasjonen.¹⁶ I tillegg til å institusjonalisere tidligere praksis inneholdt Landsloven også større deler som kan spores til *Decretum Gratiani*, en kanonisk lovsamling. I *Decretum Gratiani* finner vi et prinsipp om at fattiges har rett på almisser, og videre en allmenn forpliktelse for deres livsopphold. Den unnskylder også fattigdomsrelatert kriminalitet *dersom den fattige forgjeves har forsøkt å finne arbeid for livsoppholdet*. Her ser vi altså for første gang et skille mellom verdige og uverdige fattige. De verdige fattige, som var fattige på tross av sin gode moral og arbeidsvilje, var unnskyldt livbergende tyveri. Den samme rettsbeskyttelsen fantes ikke for de som ble oppfattet som uverdige fattige, altså de som var fattige på grunn av manglende arbeidsmoral. Det ble også innført et passkrav for alle som kom inn i landet, også pilegrimer, for å unngå løsgjengeri.¹⁷ Landslovens overtagelse av geistlig jurisdiksjon betød altså ikke svakere kristen innflytelse i lovverket, snarere tvert imot.

Landsloven forblir reelt sett¹⁸ gjeldende frem til Christian 5s norske lov av 1687, hvor fattige får liten plass i lovteksten. Der er også lite nytt å spore i selve loven. Legdsordningen på bygdene, skillet mellom verdige og uverdige fattige, kriminaliseringen av løsgjengeri og kirkens rolle som leverandør av fattigomsorg gjennom hospitalene, videreføres. Både i byene og bygdene skulle fattigforstandere dele ut almisser til de “husarme”, fattige som bodde hjemme. Slekten ansvar er ikke lovfestet. Men i og med at kårordningen fortsatt finnes, kan man anta at slekten fortsatt har et ansvar for sine. Man kan likevel spore et sterkere statlig overoppsyn med fattighjelpen. Dette kommer ikke fram i Christian 5s norske lov, men i kongelige forordninger som formulerer embedsmennenes oppgaver. Med Kongelig forordning av 23. august 1672 gis overoppsynet med fattighjelpen til stiftsdireksjonene, altså organ på stiftsnivå bestående av biskop og stiftsamtmann, altså stiftets øverste geistlige og verdslige embedsmenn. I byene deles også overoppsynet med innsamling og utdeling av penger til fattige husstander mellom sogneprest og magistrat. Ifølge Ståle Dyrvik har fattighjelpens økonomiske karakter gitt stiftamtmanden en nøkkelrolle i fattighjelpen.¹⁹ Vi aner også en sterkere kontroll over de fattige. Hvert andre år skulle fattige registreres og få tiggermerker, som viste at de hadde tillatelse til å tigge, men kun innenfor sitt eget prestegjeld uten særskilt tillatelse. I løpet av 1600-tallet dukker også yrkestittelen *stodderkonge* eller *stodderfogd*

¹⁴ Sunde, «Lade og Ørkesløse Betlere»

¹⁵ Taranger, *Magnus Lagabøters Landslov*, s. 89-90

¹⁶ Midré, *Bot, bedring eller brød?* s. 44

¹⁷ Sunde. «Lade og Ørkesløse Betlere»

¹⁸ Christian 4s norske lov var en dansk utgave av Landsloven med få endringer: https://snl.no/Norske_Lov

¹⁹ Dyrvik. «Avgjerdprosessen og aktørane bak det offentlege fattigstellet i Norge 1720-1760», s. 114

opp.²⁰ Stodderfogden hadde som oppgave å tilse at de fattige respekterte reiseforbudet, samt å fungere som en form for løsgjengerpoliti.

På tross av strengere kontroll utover 1600-tallet fortsetter fattighjelp og tiltak mot betling å dukke opp i lovtekstene på 1700-tallet. Etter at kong Christian 6. under en reise i Norge sommeren 1733 reagerte på «[...] den samling af betlere, som på vores omreise der i stifterne i stor mengde, på de fleeste steder, lot sig tilsiune» ba han en av sine stattholdere, Christian Rantzau, ta kontakt med embetsmenn i Norge for å samle inn forslag til hvordan «sådan betlerie [...] kunde være at hemme».²¹ I det som er igjen av århundret får Norge fire stiftsordninger som regulerer fattigvesenet; Akershus fikk i 1741, Bergen i 1755, Christiansand i 1786 og Trondheim i 1790. Det kan stilles spørsmål ved om disse stiftsordningene egentlig representerer et brudd. Ståle Dyrvik viser at det allerede før 1733 føres en aktiv fattigdomspolitik i flere norske byer. Det er etablert flere sosialpolitiske stiftelser (børnehus, tukthus, fattighus o.l.) etter samlet initiativ fra embedsmenn og velstående borgere i norske byer, og flere forordninger har allerede regulert fattiges mobilitet ved å lovfeste tjenesteplikt på et halvt år til et år om gangen i et forsøk på å tjenestefeste folk og unngå dagarbeid og løsgjengeri.²² Stiftsordningene viderefører også stort sett ordninger som vi kjenner fra før: understøttelse i form av legd på bygdene eller som husarme i byene for de verdige fattige, tukthus som straff for uverdige betlere, registrering av fattige og stodderfogder. Her lovfestes også prinsippet med å hindre de fattige i å flytte utenfor prestegjeldet gjennom hjemstavnsretten. Hver verdige fattig hadde rett til hjelp i sin hjemstavn. En fikk hjemstavnsrett etter å ha oppholdt seg i et prestegjeld i to år (for Trondhjems stift etter tre år) uten å ha betlet eller søkt om fattighjelp. Dette innebar at innflyttere som var eller ble fattige før de hadde oppholdt seg i prestegjeldet i to eller tre år, kunne sendes tilbake til sin hjemstavn, hvor de hadde rett på hjelp.²³ Dermed ble nærsamfunnets forsørgelsesansvar avgrenset til sine egne fattige, et prinsipp vi kjenner igjen fra 1600-tallets tiggermerker.

Det som kan fremheves i forbindelse med stiftsordningene, er opprettelsen av lokale fattigkommisjoner. Stiftsordningen for Akershus ga ansvaret for å dele inn legdene, forvalte fattigsttellets inntekter og utgifter samt føre protokoll over de fattige til sokneprest, prost og fogden. Dette ble imidlertid endret allerede to år senere, i 1743. Ansvaret lå da på lokale fattigkommisjoner som skulle opprettes i hvert prestegjeld. En lignende ordning ble utformet på landsbasis bare et par år tidligere i form av lokale skolekommisjoner i forbindelse med utbyggingen av det offentlige skolevesenet. I Akershus stift, som var det første som fikk sin stiftsordning, var det sokneprest, lensmann, prestens medhjelpere og bygdevekteere eller kvartermestere som var medlemmer av fattigkommisjonen i hvert prestegjeld. Fattigkommisjonen hadde hovedansvaret for fattigvesenet i prestegjeldet, men kunne bistås av stiftsdireksjonen dersom det var behov for det. Med de påfølgende stiftsordningene får også prestegjeldene i de øvrige stiftene fattigkommisjoner, med noen små forskjeller i medlems sammensetningen. I hovedsak kan man si at fattigkommisjonene består av prest, prestens medhjelpere, lensmann og representanter for bøndene. Fattigkommisjonene samarbeider også med fogden i utforming av fattighjelp og valg av bonderestaurant.²⁴ Her

²⁰ Gotaas, *Tatere i norsk folketradisjon*, s. 38-40

²¹ Dyrvik. «Avgjerdsprosessen og aktørane bak det offentlege fattigstellet i Norge 1720-1760», s. 111

²² Ibid. s. 124-136. Se også Bull. «All of my remaining property I donate to the poor...» og Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 35. Bull viser velstående borgeres rolle i sosialpolitiske stiftelser mens Seip viser flere eksempler på forordninger rettet mot løsgjengeri.

²³ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 35-40

²⁴ Dyrvik, *Den lange fredstiden*, s. 350-354 og 364-366

kjenner vi igjen minst to av leddene fra Seips omsorgsmodell, geistligheten og nærsamfunnet. Men nå er ikke nærsamfunnet kun et verktøy i fattigomsorgen, de får delta i utformingen og organiseringen av den gjennom samarbeid med verdslige og geistlige autoriteter i fattigkommisjonen. Det er også verdt å merke seg at en sentral oppgave for fattigkommisjonene var (eller noen steder ble) å utligne og innkreve skatt til fattigvesenet. Helt siden bondeluten forsvant hadde finansieringen av skattevesenet i utgangspunktet vært basert på almisser og statlige inntekter fra toll eller bøter.²⁵ Både overgangen til tvungen finansiering gjennom skatt og den lovpålagte plikten til å organisere fattigstell i hvert prestegjeld må sees som et skritt i retning offentlig fattigstell, selv om stiftsanordningene ikke representerer noe særlige nytt med tanke på hvem som var gjenstand for hjelp eller straff, eller hvilken hjelp eller straff de fikk.

De fire stiftsanordningene er heller ikke de eneste lovtekstene som regulerer fattighjelp og straff på 1700-tallet. I tillegg er det lover som regulerer tjenestetvang, samt byprivilegier og lokale politianordninger som regulerer straff mot fattige, bestemmelser om arbeidstvang og fattiges mobilitet.²⁶ Det store og i mange tilfeller bare lokalt gjeldende kildematerialet kan gjøre det vanskelig å si noe om fattigdomslovgivningen som helhet, men Anne-Lise Seip har gjort et forsøk på nettopp det. Hun beskriver en fattigdomslovgivning som frem mot slutten av 1700-tallet består av kamp mot dagarbeid og løsgjengeri gjennom stadig strengere tjenestetvang, fortsatt hjemstavnsordning og opprettelse av arbeidshus og tukthus.²⁷ Her har vi en to-delt fattigdomspolitikken bestående av hjelp til de verdige og straff og kontroll av uverdige fattige, i tråd med tidligere fattiglovgivning. Fra 1780-årene dukker det derimot opp en forståelse av arbeidsløshet som kilden til fattigdommen, og en viss utvidelse av statens ansvar overfor borgerne. Prester fikk oppgaver som arbeidsformidlere (eller snarere formidlere av arbeidskraft) i det lokale markedet ved å lese opp hvem som var ledige til tjeneste på kirkebakken. Hjemstavnsretten utelukket arbeid utenfor prestegjeldet. I byene får man frivillige arbeidshus for arbeidsvillige arbeidsløse. Det blir et tydelig skille mellom disse og tukthusene. Arbeidsløse blir en egen kategori fattige, adskilt fra de arbeidsu villige, «uverdige» fattige gjennom at de får arbeidsløshetsattest fra øvrigheten.²⁸ Dette blir altså et alternativ til den todelte fattigdomspolitikken. Vi kan også finne andre europeiske eksempler på at fattigvesenet ble dratt i en preventiv retning. Denne var preget av statlig ansvar for borgernes livskvalitet og rett til arbeid, med gratis helsetjenester, skoleplikt, beskyttelse av familiestrukturer og statlig arbeidsformidling. Det tydeligste eksempelet er Hamburg.²⁹ I Norge var det en rekke ønsker om å gå i samme retning, for eksempel i Kongsberg. Men disse tiltakene ble bare delvis gjennomført, eller, som i Kongsberg, de slo feil av flere grunner, bl.a. manglende økonomisk oppfølging fra København og vanskelige forhold under Napoleonskrigene.³⁰

For å oppsummere: Det er tydelig at å sørge for grunnleggende livsopphold for fattige, har vært en samfunnsoppgave så langt tilbake som vi har lovtekster. Samtidig er det også en ambivalent holdning å spore i lovtekstene. Lovtekstene legger større vekt på å straffe fattigdomskriminalitet enn på sikre den fattige hjelp. Sett bort fra kortlivede forsøk på sosiale reformer med større offentlig ansvar og preventive tiltak mot fattigdom rundt århundreskiftet 17-1800, er denne todelte fattigdomspolitikken med livberging og straff/sysselsetting

²⁵ Bull, «All of my remaining property I donate to the poor...»

²⁶ Bergkvist, «en Haard og Dyr tid», s. 16 og Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 35

²⁷ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 37-38

²⁸ Ibid. s. 38-40

²⁹ Ibid. s. 30-32

³⁰ Ibid. s. 48-49

gjennom tvang gjennomgående. Det er egentlig bare hvilke aktører som står for hjelp og straff, og hvilke verktøy en har tilgjengelig, som har endret seg.

Seips tredelte omsorgsmodell med familie, nærsamfunn og kirke som samfunnets fattigforsørgere varer lenge. På bygdene ser det ut til at de formene for fattigomsorg vi finner i middelalderen, forblir de samme gjennom hele perioden på nesten tusen år. Her er det i første rekke slekten som utgjør det preventive ledd som skal forhindre fattigdom. Familiens ansvar ser imidlertid ikke ut til å være eksplisitt uttalt i fattiglovgivning etter Landsloven, men kan sees praktisert f.eks. gjennom kårordningen. Voksne barn ved gårdsbruk ble fritatt bestemmelsene om tjenestetvang.³¹ Dette kan understøtte forståelsen av familien som preventivt ledd. Nærsamfunnet hadde et ansvar for de som av forskjellige årsaker står uten hjelp fra familie. På bygdene utøver nærsamfunnet sin rolle gjennom legdsordningen, mens det i byene bygges egne institusjoner og opprettes stiftelser for verdige fattige. Selv om institusjonalisering ser ut til å være hovedtrenden i byene, er det også en parallell hjelpeform med almisser til husarme og enkelte steder legd. Legden kunne være en flyttelegd som vi kjenner fra bygdene eller en pengelegd, hvor ytelsene blir gitt i form av penger.³² Kirkens rolle er før reformasjonen knyttet til de oppgavene nærsamfunnet ikke har ressurser til å håndtere, som egne institusjoner for syke. Etter reformasjonen kan geistlige beskrives som utøvere av statens omsorgsansvar overfor verdige fattige. Slik kan man si at statsmakten etter hvert får en sterkere tilstedeværelse i lokalsamfunnene, og blir etter reformasjonen sterkere delaktige i organiseringen av fattighjelpen gjennom prestens lovpålagte oppgaver.

Spørsmålet om når fattighjelpen kan betegnes som offentlig er et vanskelig spørsmål. Straffen relatert til fattigdom kan sies å ha vært den verdslige statens område helt siden Landsloven,³³ Selve understøttelsen til de fattige er også regulert i lovtekster, men å gjennomføre fattighjelpen er ikke statens oppgave. De gjentatt lovfestede rettighetene til understøttelse for verdige fattige er en klar indikator på at staten til alle tider har anerkjent at den har et ansvar overfor denne gruppen. Utførelsen av selve omsorgsoppgavene er hovedsakelig lagt på nærsamfunnet eller statens geistlige representanter. Institusjonsbyggingen i byene på 16- og 1700-tallet kan være første forsiktige tegn til offentlig fattigvesen. Flere av dem ble bygget på initiativ fra embetsmenn, ble finansiert delvis gjennom statlige midler, og driften ble regulert gjennom lov eller fundaser fra statlig hold. Likevel er private borgere såpass aktive både som initiativtakere og i finansieringen av institusjonene at man ikke kan kalle det et offentlig fattigvesen. Privat fattigvesen med statlig tillatelse, støtte og regulering er nok den mest dekkende beskrivelsen. Fattigkommisjonene kan sees som et skille i utviklingen fram mot et offentlig fattigvesen, i og med at staten gjør hvert prestegjeld pliktig å opprette et fattigvesen. Likevel er fattigomsorgen fortsatt først og fremst nærsamfunnets oppgave. Den er lovpålagt av staten, men utføres, organiseres og finansieres av nærsamfunnet i samarbeid med statlige representanter som prest og fogd. Hjemstavnsretten understreker dette; ethvert prestegjeld er ansvarlige for sine egne, og kun sine egne, fattige.

Debatt om fattiglov 1814-1845

Fattigdomspolitikken blir en del av det omfattende reformarbeidet den unge staten har foran seg etter 1814. Det er imidlertid verdt å merke seg at dette arbeidet er det siste som fullføres i

³¹ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 37

³² Ibid. s. 44-45

³³ Landskapslovenes straff for fattigdomskriminalitet innebar å trekke rettsbeskyttelsen til lovbyrterne, dermed ikke en «aktiv» straff fra det offentlige. Her er også straffen nærsamfunnets oppgave. Se: Sunde, «Lade og Ørkesløse Betlere»

en rekke av reformer, blant disse formannskapslovene og kriminalloven. Dette kan tyde på at ikke alle så på dette arbeidet som like viktig. På den andre side kan dette også skyldes at regjeringen mente at man skulle avvente og se hva formannskapslovene førte til når det gjaldt fattigpolitikken.³⁴ Men allerede i 1815 kartlegger kirkedepartementet fattigdomssituasjonen i Norge ved å innhente opplysninger fra fattigkommisjonene.³⁵ Etter mitt syn utkrystalliserer det seg to hovedretninger i synet på hvilket fattigvesen Norge skal ha. Litt forenklet kan man si at den ene hovedretningen innebærer en oppfatning av at fattighjelp er en “Almeensag” og derfor må være et offentlig ansvar.³⁶ På den andre side har vi flere grupper som av forskjellige ideologiske, politiske eller økonomiske årsaker ønsker et privat eller svært begrenset offentlig fattigvesen.

Stiftsprost i Kristiansand, Lars Andreas Oftedahl, er kanskje den tydeligste representanten for de som ønsket et sterkt, offentlig fattigvesen. Han er den som tar initiativ til at arbeidet med en ny fattiglov gjenopptas. Han forfattet i 1826 et åpent brev kalt “Formeentlige Mangler ved Indretningen af Fattigvæsenet i Christiansand”. Her gir han uttrykk for at det er en stor misnøye med den eksisterende innretningen av fattigvesenet og argumenterer for nødvendigheten av at fattigstellet er en offentlig fremfor privat oppgave.³⁷

Han sender kirkedepartementet et forslag til ny fattiglov i 1828.³⁸ Fattigvesenet han skisserer i sitt lovforslag, kan ikke kalles annet enn et bredt offentlig fattigvesen. Oftedahl bruker ikke begrepene “verdige” og “uverdige” om fattige, men han skiller mellom fattige som har rett til hjelp fra fattigvesenet, og fattige som fattigvesenet har rett til å bruke tvang overfor, altså løsgjengere og betlere. De fattige som har rett til hjelp fra fattigvesenet deles inn i fire klasser: de permanent arbeidsuføre, midlertidig arbeidsuføre grunnet sykdom, foreldreløse barn eller med foreldre som ikke kan tiltroes å gi barnet oppdragelse og husarme fattige som ikke tjener tilstrekkelig og står i fare for å ty til betling. Hvilken hjelp en får, avhenger av hvilken klasse en er i.³⁹ Det er altså en form for behovsavklaring, hvor både rodemester og fattigkommisjon skal vurdere behov og følge opp hvordan understøttelsen blir brukt.⁴⁰ Fattigkassen skal blant annet bistå med gratis helsehjelp for de som ikke har råd, riktignok med mulighet for å kreve erstatning fra den fattige dersom det er mulig på et senere tidspunkt.⁴¹ Oftedahl ønsker videre en betydelig utbygging av det offentlige fattigvesenet med fattighus, sykehus for fattige, arbeidsskole for pikebarn, arbeidshus for arbeidsvillige fattige i hver kjøpstad samt et tvangsarbeidshus for betlere og løsgjengere i hver stiftsstad.⁴² I bygdene er legd fortsatt fastsatt som hovedunderstøttelsesformen, men det må tas hensyn til fattiglemmenes helse, og for arbeidsføre fattige må arbeidskommisjonen forsøke å finne passende arbeid til dem.⁴³ I arbeidshusene skal de også gi opplæring i arbeid. Dette omfattende fattigvesenet skal finansieres gjennom fattigskatt og egne gebyrer på bl.a. alkohol, underholdning, handel og eget gebyr når noen får borgerskap. Det lokale prinsipp står fortsatt sterkt gjennom hjemstavnsretten, men dersom et fattigdistrikt på slutten av året går med betydelig overskudd skal deler av dette fordeles på andre fattigdistrikt innenfor samme amt som sliter med

³⁴ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 59

³⁵ Kristiansen, *De fattige i Norge*, s. 1

³⁶ Oftedahl, *Formeentlige Mangler ved Indretning af Fattigvæsenet i Christiansand*, s. 18

³⁷ Ibid.

³⁸ Oftedahl, *Udkast til en Lov for det almindelige Fattigvæsen*

³⁹ Ibid. kap. 3 § 2

⁴⁰ Ibid. kap. 1 § 18

⁴¹ Ibid. kap. 3 § 2

⁴² Ibid. kap. 3 § 24 og kap. 7 § 17

⁴³ Ibid. kap. 3 § 33 og § 35

økonomien.⁴⁴ Vi ser også en sterkere statlig styring, ikke bare i hvor omfattende og detaljert lovforslaget er (det er mange paragrafer med svært detaljert regulering av fattigvesenets bestyrelse), men også i krav om økende korrespondanse med og oversyn fra både amtmann og departement. Private stiftelser og legater oppfordres til å samarbeide med fattigkommisjonen, og kan om ønskelig overdra bestyrelsen til det offentlige. Det nevnes i én paragraf at fattigkommisjonen har mulighet til å vurdere loven i lys av den lokale situasjonen. Likevel kan lovforslaget best beskrives som et lovforslag som legger opp til et sterkt, statlig regulert kommunalt fattigvesen. Dette fattigvesenet har som siktemål ikke bare å gi det aller nødvendigste til de arbeidsuføre fattige, men også å unngå fattigdom som resultat av helseproblemer og arbeidsledighet. Fattige som det kan brukes tvang overfor, altså betlere og løsgjengere, skal ifølge Oftedahl være på tvangsarbeidshus. Han ønsker å opprette egne tvangsarbeidshus fremfor å plassere disse fattige i tukthus, ettersom han mener at “det er mindre beskjæmmende for Mennesket der kommer tilbake til Orden at have været paa Arbeidshuset end paa Tugthuset.”⁴⁵ Dette er et langt mer eksplisitt mål om å “rehabiliterer” betlere og løsgjengere enn jeg har funnet i tidligere reguleringer. Bestemmelsen om å skille 1700-tallets frivillige arbeidshus fra tukthusene gjennom f.eks. å male dem i forskjellige farger, viser at tukthusets sosiale stigma var velkjent. Men det var altså kun arbeidsløse som ikke hadde blitt tatt i betling eller løsgjengeri, som søktes spart for denne belastningen. Man kan derfor si at skillet mellom uverdige og verdige fattige fortsatt eksisterer i Oftedahls lovforslag, men at bestemmelsene som berører de uverdige i større grad tar sikte på rehabilitering fremfor utelukkende kontroll og straff.

Lovforslaget til Oftedahl gikk ikke gjennom, men satte gang i debatten om behovet for en fattiglov og hvordan den burde utformes. Det ble satt opp tre fattiglovkommisjoner i tidsrommet mellom Oftedahls lovforslag i 1828 og fram til fattiglovene ble vedtatt i 1845: i 1829, 1833 og 1843.⁴⁶ Hver av disse kommisjonene kom med forslag til en ny fattiglov. I debattene rundt lovgivningsarbeidet kan man etter mitt syn altså se at motstanden mot et sterkere offentlig fattigvesen kommer fra tre forskjellige grupper. For det første finner vi representanter for en liberalistisk forståelse av fattigdomsproblemet. I deres forståelse er alle ansvarlige for sin egen livssituasjon, og fattigunderstøttelse vil sløve enhver evne til å løfte seg selv ut av fattigdom. Tydelige representanter for dette synet er byskriveren Isaach Willoch og jernverkseieren Jacob Aall.⁴⁷ Den andre gruppen baserer sin motstand på et kristen-moralsk grunnsyn. En rekke prester mener at et offentlig eller “tvungent” fattigvesen står i veien for den kristne dyden som frivillig godhet for sine neste er.⁴⁸ For det tredje viser en rekke prester til at bønder uttaler motstand mot et offentlig fattigvesen på grunn av misnøye med skattebyrden.⁴⁹ Stortingsbøndenes aktive deltakelse i debatten om formannskapslovene på 1830-tallet kan tyde på at det også er et ønske om sterk lokal medbestemmelse i saker som krever skattelegging, for eksempel skole- og fattigvesen.⁵⁰ Likevel mener både Anne-Lise Seip og Oskar Kristiansen i sine gjennomganger av debatten rundt fattigdomslovgivning på 1830-tallet at de aller fleste ønsket seg en lov som regulerte det offentlige fattigvesenet, og de ønsket en lov snarlig.⁵¹

⁴⁴ Ibid. kap. 4 § 3-17

⁴⁵ Ibid. kap. 8 § 16

⁴⁶ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 54

⁴⁷ Ibid. s. 55-57

⁴⁸ Kristiansen, *De fattige i Norge*, s. 10-14

⁴⁹ Ibid. s. 8-9

⁵⁰ Hovland, «Grotid og glanstid. 1837-1920» s. 32-33

⁵¹ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 59 og Kristiansen, *De fattige i Norge*, s. 13

For de to første kommisjonene ser det ikke ut til å ha vært et ønske om å bidra med noe nytt i lovgivning, snarere tvert imot. Ifølge Seip uttalte den første kommisjonen at en ny lov kunne føre til “forviklinger”. Seip mener også at lovforslagene fra både den første og andre kommisjonen bærer preg av et ønske om å legge seg nært opp til eksisterende praksis og å gi de lokale fattigkommisjonene så stort spillerom som mulig.⁵² For eksempel var definisjonen av fattige i 1829-kommisjonen svært åpen: “Enhver, der ikke kan forsørge seg og sine”.⁵³ Dette kan for det første tolkes som om loven dekker bredt, for eksempel også arbeidsledighet. Men byskriver Isaach Willoch reagerer på denne uklare formuleringen, ettersom han mener at kommisjonen sannsynligvis ikke har ment at den skulle inkludere arbeidsledige. Han understreker at de fleste tidligere fattiglover “[...] innskranke den offentlige Understøttelse til dem, der formedels fysiske Mangler paa Evne til at kunne arbeide ikke fortjene sin Underholdning”.⁵⁴ For det andre kan denne vage formuleringen forstås som nettopp et ønske om å gi fattigkommisjonene større rom for å selv tolke hvem som hadde krav på understøttelse. På tross av dette dukker det opp noen nye ordninger i lovforslagene, flere av dem importert fra andre europeiske fattiglover, for eksempel fra Danmark. For eksempel ble det foreslått ekteskapsrestriksjoner for de som ble understøttet av fattigvesenet, en mer liberal holdning til betling, samt et statlig utjevningfond for å balansere byrden for kommunene.⁵⁵ Disse nye forslagene peker altså i litt forskjellige retninger, med både økte innslag av statlig styring og liberalisme.

Som nevnt kan en årsak til at det gikk så lang tid med å få vedtatt en ny fattiglov være at man ville vente med å se hvilke resultater formannskapslovene ga for organiseringen av fattigvesenet. Mens formannskapslovene, som ble vedtatt i 1837, sannsynligvis har betydd svært mye for det lokale selvstyre, regulerte ikke loven på noen måte selve utførelsen av fattighjelpen. Det var kun sammensetningen av fattigkommisjonene som ble påvirket av formannskapslovene, ved at fattigkommisjonens medlemmer ble valgt indirekte (i byene)⁵⁶ eller direkte (på landet, ettersom fattigkommisjonen erstattet alle medlemmer utenom presten, prestens hjelpere og lensmannen).⁵⁷ Formannskapslovene ga altså en langt mer lokal innflytelse på fattigkommisjonenes sammensetning enn tidligere. Lovgivningen som fattigkommisjonen måtte forholde seg til forble den samme.

Kommisjonen av 1843 oversendte sitt lovforslag til Stortinget hvor det ble debattert. Ifølge Seip ble denne debatten i mye større grad preget av økonomi enn av sosialpolitikk. Skillelinjene gikk blant annet mellom by og bygd. Et klart eksempel på bøndernes motvilje mot fattigskatt er Ludvig Kristensen Daas forslag om å “flytte” de fattige til byene ettersom byene hadde mer penger og større mulighet til å drifte institusjoner for de fattige.⁵⁸

Fattiglovene av 1845

Fattiglovene av 1845 henviser til to lover: Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstederne og Lov angaaende Fattigvæsenet på Landet. Det er tydelig at de er støpt i samme form. Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne (heretter Fattigloven for kjøpstedene) har totalt 65 paragrafer, mens Lov angaaende Fattigvæsenet på Landet (heretter Fattigloven for landet) har

⁵² Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 55

⁵³ Ibid. s. 57

⁵⁴ Willoch, *Bemærkninger til det ved Trykken bekjendtgjorte Forslag til en Lov om Fattigvesenet i Kjøbstederne*, s. 20 og 22-24

⁵⁵ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 57-58

⁵⁶ Hovland, «Grotid og glanstid. 1837-1920» s. 45-46

⁵⁷ Ibid. s. 54-55

⁵⁸ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 63

totalt 73 paragrafer. 53 av disse er identiske eller nærmest identiske (f.eks. forskjellige størrelse på mulker) med tilsvarende paragrafer i Fattigloven for kjøpstedene. Begge lovene har syv kapitler, som regulerer hvem som har rett på understøttelse, inndelingen av fattigvesensdistrikt og hjemstavsrett, fattigvesenets bestyrelse, hvordan forskjellige kategorier fattige skal forsørges, fattigvesenets institusjoner som f.eks. tvangsarbeidshus, straff for betling og et kapittel kalt "Almindelige bestemmelser".

Fattiglovene legger opp til en organisering av fattigvesenet som ligner veldig på det vi kjenner igjen fra 1700-tallets stiftsordninger og formannskapslovene. Hvert distrikt som har eget formannskap, er også et fattigvesensdistrikt.⁵⁹ Hvert fattigdistrikt skal også ha en egen fattigkommisjon, hvor samtlige medlemmer utenom kommisjonens ordfører er valgt av formenn og representanter. I kjøpstedene skal ordføreren være en magistratperson, mens det på landet hovedsakelig skal være sognepresten.⁶⁰ Fattigkommisjonens oppgave er å årlig vurdere hvem i distriktet som skal forsørges og på hvilken måte, samt utligne fattigskatten i distriktet. Denne fattigskatten ser ut til å være den eneste faste inntektskilde for fattigvesenet.⁶¹ Fattigkommisjonen kan også ansette tilsynsmenn og rodemestere dersom kommisjonen anser det for nødvendig. Lovene beskriver videre tilsynsmennenes arbeidsoppgaver. Blant disse var manntall over fattige, vurdering av hvem som burde tas opp til vurdering av kommisjonen samt oppfølging av de fattige som ble understøttet av fattigvesenet. Dette er ikke obligatoriske oppgaver; loven skriver at det er tilsynsmannens oppgaver "[...] efter Fattigcommisionens nærmere Anviisning [...]"⁶² Det er altså fattigkommisjonen som i siste instans instruerer tilsynsmenn og rodemenn.

Det er flere aspekter ved Fattiglovene som gir inntrykk av at de er utformet for å gi fattigkommisjonene betydelig handlingsrom. For det første, hvis vi sammenligner med Oftedahls lovforslag fra 1828, er det svært få paragrafer. I Oftedahls lovforslag finner vi 9 kapitler og totalt 217 paragrafer. De to fattiglovene har 7 kapitler hver, og samlet 138 paragrafer hvorav 53 er identiske eller nærmest identiske i de to lovene. Det er også gjennomgående brukt formuleringer som gir fattigkommisjonene fleksibilitet i hvordan loven skal utøves i praksis. Fjerde kapittel, som omhandler forsørgelsesmåte, understreker fattigkommisjonens rom for å bruke skjønn allerede i første paragraf: "Det er i Almindelighed overladt enhver Fattigcommision at bestemme den Forsørgelsesmaade, der paa ethvert Sted bliver at anvende efter de Fattiges Trang og Stilling samt andre forhaandværende omstendigheder."⁶³ Flere av paragrafene som lovfester bestemmelser knyttet til fattigvesenets bestyrelse eller forsørgelse av fattige gir fattigkommisjonene handlingsrom gjennom formuleringer som f.eks. "[...] hvor Fattigcommisionen finder det hensigtsmessigt [...]"⁶⁴ eller "[...] forsaavidt Commisionen finder det nødvendigt [...]"⁶⁵ Fattigkommisjonen bestemmer selv hvor ofte og til hvilke tider de skal ha møte.⁶⁶ Oversyn fra amtsnivå og departement er også i langt mindre grad krevd av Fattiglovene enn hva Oftedahl foreslo. De eneste bestemmelsene hvor det ser ut til at fattigkommisjonene trenger approbasjon fra amtsnivå eller høyere, er knyttet til institusjonsbygging og finansiering. Fattigkommisjonen får ikke opprette institusjoner knyttet til fattigvesenet før de har fått godkjent en plan som beskriver

⁵⁹ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne*, § 5

⁶⁰ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 21 og *Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet* § 21

⁶¹ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 27

⁶² *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 28

⁶³ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 33

⁶⁴ *Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet* § 36

⁶⁵ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 26

⁶⁶ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 23

retningslinjer for drift og hvordan opprettelse og drift skal finansieres.⁶⁷ Det står også i Fattigloven for landet at “Nye Foretagender, der kræve forøgede Udgifter for Fattigvæsenet, kunne dog ikke sættes iverk uden Formændenes og Repræsentanternes Samtykke”.⁶⁸

Det er tydelig at oppgaven med fattighjelp hovedsakelig er lokal. Ikke bare er amtmanden nesten helt utelatt i Fattiglovene, det er også tydelig at prinsippet om at hvert distrikt har ansvar for sine egne fattige, videreføres. Forslagene om statlige utjevningfond for å fordele den økonomiske byrden mellom kommunene er ikke med. Hjemstavnsretten er videreført og er nå satt opp til tre år, mens tre av fire stiftsanordninger opererte med to år. Samtidig ser vi at det parallelt med hjemstavnsretten, finnes bestemmelser som beskytter fattiges mobilitet og rett til å arbeide utenfor sin hjemstavn. Det er for eksempel ikke lov å ha interne avtaler om å hindre innflytting.⁶⁹ “Fremmede Betlere” som har sonet sin straff, skal sendes tilbake til sin hjemstavn “[...] saafremt de ikke godtgjøre at de kunde lovligen ernære sig paa det Sted, hvor de anholdes.”⁷⁰ Det er altså kun *lediggang* utenfor sin hjemstavn som kvalifiserer til hjemsendelse. Samtidig som mobilitet ikke skal hindres, skal man ha kontroll over innflyttere. De som huser innflyttere har 48 timer (i kjøpstedene) eller 4 uker (på landet) på seg på å informere politimester eller lensmann om innflytterne, med trussel om mulkt hvis de unnlater å gi beskjed.⁷¹ Innflytterne på sin side kan bli pålagt å levere attest fra sognepresten i distriktet de flyttet fra, med informasjon om hvem de er. Blir ikke attesten levert innen fristen, får de mulkt.⁷²

Hvem som får fattighjelp defineres allerede i lovenes første kapittel. Her blir det gjort klart at fattigforsørgelse kun er for de som ikke er i stand til å tjene til livets opphold selv, altså arbeidsuføre og foreldreløse barn.⁷³ Familiemedlemmer har forsørgelsesplikt for familiemedlemmer. Først når familiemedlemmer ikke er i stand til å forsørge sine arbeidsuføre, kan disse få understøttelse fra fattigkommisjonen.⁷⁴ Fattigkommisjonen har for øvrig rett til å innskrenke eller oppheve familiemedlemmenes forsørgelsesplikt og overta den dersom de vurderer at det er nødvendig.⁷⁵ I fjerde kapittel – om forsørgelsesmåten – inndeles de som kan få understøttelse, videre inn i tre klasser med beskrivelse av hvilken form for understøttelse de tre klassene kan få.⁷⁶ Den første klassen er de arbeidsuføre som er helt ute av stand til å arbeide for livsoppholdet. Disse skal få til livsopphold av fattigvesenet i form av penger eller *in natura*. På landet forsørges de som tilhører den første klassen hovedsakelig gjennom legd, eller “paa anden hensigtsmæssig Maade”.⁷⁷ Den andre klassen er fattige barn, som enten er foreldreløse eller har foreldre som etter fattigkommisjonens vurdering ikke kan oppfylle oppdragelses-dimensjonen av forsørgelsesplikten. Disse skal settes i håndverkslære eller i tjeneste hos husbonder, eller settes til oppfostring slik fattigkommisjonen anser det best. Fattigkommisjonen har også rett til å få bekreftet at barn som settes bort får undervisning. Loven åpner for at kommuner kan samarbeide om å opprette “Redningsanstalter for vanartede Børn”, men det stilles ikke som et krav.⁷⁸ På landet kan disse sendes på legd, men kun når de

⁶⁷ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 40

⁶⁸ Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet § 27

⁶⁹ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 17

⁷⁰ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 50

⁷¹ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 18 og Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet § 18

⁷² Ibid.

⁷³ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 1

⁷⁴ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 2

⁷⁵ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 4

⁷⁶ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 35

⁷⁷ Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet § 34

⁷⁸ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 39

kan bli i flere år på samme sted.⁷⁹ Den tredje klassen består av de som «kunne erhverve noget, men ikke tilstrækkeligt til deres egen eller Familiens nødtørftige Underholdning».⁸⁰ De kan få understøtte in natura, som lønn etter arbeid i fattighus eller av annet arbeid etter fattigkommisjonens bestemmelser. På landet kan disse settes på legd dersom fattigkommisjonen “finder det hensigtsmessigt”.⁸¹

Det er altså familiemedlemmer som har hovedansvaret, eller forsørgelsesplikt, overfor sine arbeidsuføre. Understøttelse fra fattigkommisjonen ser ut til å være formulert slik at denne støtten blir en siste instans; det er først når egen og familiemedlemmers inntjeningssevne ikke strekker til at fattigkommisjonen gir understøttelse. Det stilles heller ikke krav til bygging av institusjoner som arbeidshus eller egne institusjoner for barn, det formuleres bare som en mulighet. Det er altså opp til fattigkommisjonene selv om fattighjelpen for de som ikke kan understøttes av familie skal utføres av nærsamfunnet eller gjennom egne institusjoner tilknyttet fattigvesenet. Den tredje klassen fattige kan antyde at loven åpner for at fattigkommisjonen kan utøve en rolle som sysselsetter eller arbeidsformidler for arbeidsdyktige fattige som søker om understøttelse, gjennom arbeidshus eller på andre måter. Dette er da i tråd med den utvidelsen av understøttelsesretten til å i noen grad gjelde også arbeidsløse som vi ser på slutten rundt århundreskiftet 17-1800.

Familiens forsørgelsesansvar strekker seg ikke lenger enn kjernefamilien: ektefelle, foreldre og barn. Barns forsørgelsesplikt overfor foreldre er interessant; det er ikke definert noen minimumsalder for når barns forsørgelsesplikt overfor foreldre trer i kraft, men det virker selvsagt i andre paragrafer at barn ikke er i stand til å forsørge seg selv. Foreldreløse barn er nevnt i paragraf 1 blant «De Personer, der erkjendes ikke at besidde det Nødtørftige til Livsophold og ikke at kunne erhverve det»⁸² Ønsket om å gi barn en stabil tilværelse og tilgang til undervisning går igjen flere steder i Fattiglovene. Fattigkommisjonens tilsynsmenn bes følge med om barn i fattigunderstøttede hjem får skolegang, noe som peker på at barn i skolealder ikke er ment å forsørge arbeidsuføre foreldre. Fattigloven fastsetter minimumsalderen for å settes i arbeidshus til 15 år, så det kan gi en pekepinn på at de regner dette som en alder hvor barn er i stand til også å bære en forsørgelsesplikt.⁸³ Samtidig bør man huske at Norge viste seg å ha et større omfang av barnearbeid (opptil 15 år) enn USA, England og Sverige da J. N. Mohn ved «det statistiske Kontor» sammenlignet tallene i 1870.⁸⁴ Ifølge Mohn var mange av disse barna i arbeid etter foreldrenes ønske, for å bidra til økonomien, og gikk på skole ved siden av arbeidet.⁸⁵ Dette problematiserer igjen forståelsen av hvor langt barns forsørgelsesplikt for foreldre strekker seg. Om ikke annet viser den vage formuleringen hvor stort handlingsrom loven gir fattigkommisjonene.

Betleri straffes med tvangsarbeidshus eller, hvor tvangsarbeidshus ikke er tilgjengelig, med fengsel på vann og brød. Straffen for betleri blir strengere ved gjentatte brudd på betleriforbudet. For straff i arbeidshus er straffen på to måneder ved første tilfelle, så to måneder ekstra for hver gjentakelse opptil ett år. For straff i fengsel på vann og brød er straffen 3-7 dager ved første tilfelle, 5-10 for andre og 8-15 dager for alle påfølgende.⁸⁶ Det kan tyde på at målet ikke er utelukkende å fjerne betlere fra offentligheten, men at den stadig

⁷⁹ *Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet* § 39

⁸⁰ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 49

⁸¹ *Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet* § 36

⁸² *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 1

⁸³ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 46

⁸⁴ Sørbye, «Barnearbeid i industrien 1870-1915»

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne* § 44

økende straffen skal ha en avskrekkende virkning. Målet ser ut til å være at betlerne skal skaffe seg arbeid etter første straff. I arbeidshusene kunne det også “[...] indsættes saadanne Personer, der ere hengivne til Ørkesløshed og Drukkenskab og ikke kunne lovlig ernære sig”.⁸⁷ Disse kunne settes inn i en periode på maks seks måneder. De kunne slippe ut tidligere dersom de kunne bekrefte at de hadde lovlige måter og livnære seg på eller om arbeidshusets bestyrelse så “grundet Haab om Forbedring”.⁸⁸ Dette understøtter også inntrykket av at Fattiglovenes bestemmelser som omhandler straff mot betlere og andre som av forskjellige årsaker ikke livnærer seg selv, har avskrekking som middel og rehabilitering som mål.

Konklusjon

Ser man Fattiglovene av 1845 som en del av den nesten tusen år lange utviklingen i fattigdomslovgivningen tilbake til Gulatingsloven virker det i mine øyne tydelig at store deler av Fattiglovene er bygd på en rekke prinsipper som er svært gamle. For de verdige fattige har det offentlige fattigvesenet, så lenge det har eksistert, vært en siste instans for de som ikke kan understøtte seg selv og ikke har slektninger som understøtte dem. Det er i stor grad et slikt fattigvesen Fattiglovene av 1845 lovfester; en siste instans. Slekstens ansvar er riktignok skrumpet inn fra en stor ætt til kjernefamilien, men den er like fullt til stede. For de som faller gjennom sikkerhetsnettet slekten utgjør, venter hjelp fra et fattigvesen som består av, bestyres av og finansieres utelukkende av nærsamfunnet. Hjemstavnsretten understreker også at det er nærsamfunnet som står for fattighjelpen. Et nærsamfunn vil unngå å måtte understøtte nabodistriktets fattige. Slik sett kan vi si at det andre leddet i Seips omsorgsmodell, nærsamfunnet, er like gjennomgående i de lange linjene som slektens rolle.

Den største utviklingen ser ut til å ha skjedd i synet på verdige og uverdige fattige. Her ser man en videreføring av den sen-merkantilistiske fattigdomspolitikken fra 1780-tallet som anerkjente mangel på arbeid som en kilde til fattigdom. De mange bestemmelsene om viktigheten av en stabil tilværelse og skolegang for barn kan tyde på at staten oppfordrer fattigkommisjonene til å ta særlig ansvar for denne gruppen. Likevel er heller ikke disse bestemmelsene særlig detaljerte; utover å se til at barna går på skole, er det ikke definert hva som er tilstrekkelig grunn for fattigkommisjonen til å gripe inn. Vi har ikke sett så tydelige bestemmelser om barn i tidligere lovtekster. Det at loven inkluderer den tredje klassen fattige, de arbeidsføre fattige, i gruppen som kan forsørges av fattigvesenet utgjør en stor utvidelse av begrepet «de verdige fattige» sammenlignet med hva begrepet innebar før slutten av 1700. Det betyr at det i praksis bare er handlinger som betling og løsgjengeri som bestemmer om en er blant de uverdige fattige, ikke hvorvidt en har tilgang på arbeid. Dette er det største bruddet vi finner i Fattiglovene av 1845, selv om heller ikke dette kan kalles helt nytt. Bestemmelsene i fattiglovene som beskytter menneskers mobilitet og mulighet til å flytte kan være et ledd i å gi mennesker muligheten til å søke arbeid i nabodistriktet heller enn å bli en byrde for fattigkommisjonen i hjemstavnsdistriktet. Samtidig ser vi at behovet for å kontrollere de fattige som vi ser vokser frem på 1600-tallet fortsatt er til stede. Dette kan ha sin naturlige forklaring i at man vil vite når noen flytter inn i distriktet og hvor de flytter fra for å kunne fastslå hjemstavnsretten. Men skillet mellom verdige og uverdige fattige har ikke blitt visket ut, det er bare flyttet. Betling er fortsatt kriminalisert, og omreisende betlerflokker får dobbelt så langvarig straff som enslige betlere. Det tyder på at kontrollen med de uverdige fattige fortsatt er en viktig oppgave. I dette henseende kan kontrollen med innflyttere få dobbel funksjon; ved siden av å fastslå hjemstavnsretten, kan den også tenkes å snappe opp

⁸⁷ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 46

⁸⁸ Ibid.

omreisende betlere. I så fall viderefører Fattiglovene en betlerkontroll som kan spores tilbake til 1600-tallet, om ikke helt tilbake til Landsloven.

Staten har en forsvinnende liten rolle, ikke bare i bestyrelsen og overoppsynet med fattigvesenet, men også i reguleringen av det. Store deler av Fattiglovene gir fattigkommisjonene så stort spillerom at de virker mer som lovfestede forslag enn lovfestede bestemmelser. Nå er det gitt at med mindre Ludvig Kristensen Daa hadde fått gjennom sitt forslag om å samle alle fattige i byene, må fattighjelpen utøves lokalt. Men igjen – loven, som er statens mulighet til å regulere det lokale arbeidet, gir fattigkommisjonene så stort spillerom at en snarere må snakke om et kommunalt fattigvesen. Det er heller ikke statlig inngripen for å fordele byrdene mellom de ulike fattigdistriktene; ethvert fattigdistrikt er seg selv nok. Riktignok vedtar staten en lov, så den anerkjenner at *noen* har ansvar, men ansvaret legges på nærsamfunnet. I Fattiglovene er det en eneste setning som forteller oss om utgifter for statskassen i fattigvesenets øyemed: «Omkostningene ved trængende og i Udlandet forulykkede Sømænds hjemsendelse udredes af Statscassen.»⁸⁹

Det er også verdt å merke seg at det finnes alternativer til dette kommunale fattigvesenet. Ved århundreskiftet ble det flere steder forsøkt ordninger med offentlig fattigvesen inspirert av Hamburg-modellen. Også i forarbeidet til Fattiglovene finner vi skisser av et langt mer offentlig fattigvesen. Både i Oftedahls de tre kommisjonenes lovforslag foreslås det ordninger for å fordele den økonomiske byrden mellom fattigdistriktene. I Oftedahls lovforslag er også selve loven i mye større grad enn statlig regulering av fattigkommisjonenes arbeid, og både amtsnivå og regjering har et mye større oppsyn med de lokale fattigkommisjonene. Tanken om et offentlig fattigvesen eksisterte i tiden før Fattiglovene. Altså ble det offentlige fattigvesenet valgt bort. Det kan riktignok være mange grunner til det. For eksempel økonomi. De mange avgiftene og gebyrene Oftedahl ville innføre for å finansiere sitt foreslåtte fattigvesen viser hvor dyrt det hadde vært å gjennomføre. Like fullt virker det tydelig at Fattiglovene av 1845, med unntak av inkluderingen av arbeidsføre fattige i lovverket, ikke legger grunnlaget for en universell, statlig styrt fattigomsorg.

⁸⁹ Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne § 16

Litteratur:

Bergkvist, Johanne. «*en Haard og Dyr Tid*» - *Fattigdom, tigging og løsgjengeri i Christiania 1790-1802*. Master-oppgåve. Universitetet i Oslo. 2008

Bull, Ida. “‘All of my remaining property I donate to the poor...’: institutions for the poor in Norwegian cities during the eighteenth century”. *Scandinavian Economic History Review* 62, nr. 1, (2014): s. 75-93. DOI: 10.1080/03585522.2013.873736

Dyrvik, Ståle. *Den lange fredstiden 1720 – 1784*. Bind 8 i *Norges historie*, redigert av Mykland, Knut. Oslo: J.W. Cappelens Forlag A.S, 1978

Dyrvik, Ståle. ”Avgjerdsprosessen og aktørane bak det offentlege fattigstellet i Norge 1720-1760”. I *Oppdaginga av fattigdommen: Sosial lovgivning i Norden på 1700-talet*, redigert av Ståle Dyrvik. Norge: Universitetsforlaget, Oslo 1983

Gotaas, Thor. *Tatere i norsk folketradisjon*. Lokallhistorisk forlag, 1999.

Grevle, Sidsel. «Kirkens og det verdslige samfunnets syn på fattige i norsk middelalder». *Historisk Tidsskrift* 81, nr 01. (2002): s. 27-53. URL: https://www.idunn.no/ht/2002/01/kirkens_og_det_verdslige_samfunnets_syn_pa_fattige_i_norsk_middelalder

Helle, Knut. *Gulatinget og Gulatingslova*. Leikanger: Skald, 2001

Hovland, Edgar. «Grotid og glanstid. 1837-1920». I *Folkestyre i by og bygd – Norske kommuner gjennom 150 år*, redigert av Hans Eyvind Næss, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen, 31-154. Oslo: Universitetsforlaget AS, 1987.

Juterud, Caroline. «*Man kan ikke lade dem døe af Hunger*» - *Fattigkommisjonen, politiet og arbeidsanstalten i Christiania året 1850*. Master-oppgave. Universitetet i Oslo. 2013

Kristiansen, Oskar. *De fattige i Norge – 1814-1845*. Oslo: Cammermeyers Boghandel, 1934

Midré, Georges. *Bot, bedring eller brød? – Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget, 1990.

Myhre, Jan Eivind, Dag Michalsen, Pål Thonstad Sandvik, Camilla Brautaset, Gro Hagemann, Harald Espeli, Lars Thue, Axel West Pedersen og Bo Stråth. «Var Norge fattig rundt 1900? – Historien til en misforståelse». Seminar ved Det Norske Videnskaps-Akademi, Oslo, 11.11.2019.
URL: <https://www.dnva.no/detskjer/2019/06/se-opptak-var-norge-fattig-rundt-1900-historien-til-en-misforstaelse>

Oftedahl, Lars Andreas. *Formeentlige Mangler ved Indrættelsen af Fattigvæsenet i Christiansand, fremsatte til modnere Overveielse*. Christiansand: O. P. Moe, 1826

Oftedahl, Lars Andreas. *Udkast til en Lov for det almindelige Fattigvæsen – Et Forsøg*. Christiansand: O. P. Moe, 1828

- Schiøtz, Aina. «Omsorgens røtter – et historisk blikk» *Tidsskrift for omsorgsforskning* 5, nr. 01. (2019). URL: https://www.idunn.no/tidsskrift_for_omsorgsforskning/2019/01/omsorgens_roetter_et_historisk_blikk
- Seip, Anne-Lise. *Sosialhjelpstaten blir til – Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo: Gyldendal Forlag AS, 1984.
- Seip, Anne-Lise. «Omsorgsansvar og samfunn». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 51, nr. 01. (2010): s. 135-150. URL: <https://www-idunn-no.ezproxy.uis.no/tfs/2010/01/art03>
- Sogner, Sølvi. «Bondeluten i reformasjonsårhundret». *Heimen* 12, nr. 2. (Juni 1961): s. 61-71. URL: <https://www.nb.no/items/c9687ca97aacb0c36827bab7816fbbf9?page=0>
- Sunde, Jørn Øyrhagen. “’Lade og Ørkesløse Betlere’ – Fattigforordninga for Bergens stift av 1755 i eit idéhistorisk perspektiv” i *Fattigfolk i Bergens stift 1755-2005* redigert av Yngve Nedrebø. Førde: Selja Forlag, 2005.
- Sørbye, Esben. «Barnearbeid i industrien 1870-1915 – ‘Manden i barnet må beskyttes’». *Samfunnsspeilet*, 01/2001. URL: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/171557?_ts=1453bde3ec0
- «Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne» og «Lov angaaende Fattigvæsenet paa Landet» i *Love, Anordninger, Tractater, Resolutioner, Kundgjørelser, Departementskrivelser, Circulærer m.m. Kongeriget Norge i tidsrummet 1814-1848*, bind nummer 2 redigert av Julis August S. Schmidt, s. 790-803. Christiania: Chr. Tønsbergs Forlag, 1850.
- Taranger, Absalon. *Magnus Lagabøters Landslov*. Oslo: Universitetsforlaget, 1970
- Willoch, Isaach. *Bemærkninger til det ved Trykken bekjendtgjorte Forslag til en Lov om Fattigvæsenet i Kjøbstæderne, forfattet af den ved høieste Resolution af 3die Novb. 1829 anordnede Commision*. Christiania: Chr. Grøndahl, 1833