

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

136:1 • 2016

Vem tar bäst hand om det allmänna?

Politiska konflikter om privata och offentliga
utförare 1720–1860

MATS HALLENBERG *Stockholms universitet*

MAGNUS LINNARSSON *Stockholms universitet*

I uppsatsen analyseras politiska debatter om privata respektive offentliga utförare av allmänna verksamheter i Sverige. Undersökningen jämför debatter i Sveriges riksdag och i Stockholms stad under åren 1720–1860. Författarna hävdar att det bland de styrande växte fram en starkare tro på att det allmänna bästa främst skulle tillgodoses genom en offentlig organisation. Undersökningen visar också att flera av de argument som uttrycktes i debatterna går att återfinna i dagens diskussion om privata respektive offentliga utförare.

Vem som ska driva olika verksamheter inom välfärdssektorn eller inom skolväsendet är ett dagsaktuellt politiskt problem. Debatten handlar ofta om vad som kan privatiseras och vad som ska reserveras för allmänna utförare. Konflikten är emellertid inte ny och frågan om det privata intressets roll inom det allmänna har förts tidigare. I ett inlägg på riksdagen 1853 försökte till exempel statsrådet Johan August Gripenstedt (1813–1874) reda ut vilka verksamheter som borde skötas av staten.

Artikeln har granskats av två externa lektörer enligt modellen *double blind peer review*.

Denna uppsats är ett resultat av projektet "Egenintresset kontra det gemensamma bästa: Politiska konflikter om organisering av allmännyttig verksamhet i Sverige, 1620–2000", finansierat av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte).

Mats Hallenberg, f. 1962, är docent i historia, verksam vid Stockholms universitet. Hans forskningsintresse har främst varit statsbildning, bönder och politisk kultur under tidigmodern tid. Han har bland annat skrivit boken *Statsmakt till salu: Arrendesystemet och privatiseringen av skatteuppbörden i det svenska riket 1618–1635* (2008).

E-post: mats.hallenberg@historia.su.se

Magnus Linnarsson, f. 1977, är fil. dr i historia, verksam vid Stockholm universitet. Han har tidigare forskat om ordnandet av statlig verksamhet under tidigmodern tid. Tillsammans med Mats Hallenberg har han varit redaktör för *Politiska rum: Kontroll, konflikt och rörelse i det förmoderna Sverige 1300–1850* (2014).

E-post: magnus.linnarsson@historia.su.se

Det är dessutom onekligt att inom samhället finnas vissa bestyr, som äro af en så viktig och djupt ingripande beskaffenhet, att de aldrig kunna eller böra från samhällsstyrelsen afskiljas. Hvem skulle t.ex. vilja öfverlåta åt enskilda föreningar, att ombesörja uppbördsverket, upprätthålla försvarsanstalterna o.s.v.? eller för att ej tala om dessa allmänt erkända Statsbestyr, månne det vore rådligt eller lämpligt att t.ex. öfverlemna hela postverket i enskiltas händer?¹

I sitt anförande sorterar Gripenstedt ut skatterna, försvaret och posten som enligt honom så viktiga att de inte kan skiljas från statlig drift, "samhällsstyrelsen". Inlägget gjordes i en debatt om huruvida staten eller privata företag borde bygga rikets järnvägar. Klart är att Gripenstedt talade mot bättre vetande. Både skatterna och postväsendet hade varit utarrenderade till privata entreprenörer under tidigare århundraden, och när det gällde försvaret var inhyrda legosoldater en viktig del av den svenska armén under både 1600- och 1700-talet.²

Anförandet bör i stället läsas som det debattinlägg det var. För Gripenstedt var det självklart att vissa verksamheter borde drivas av staten, i det här fallet att järnvägarna skulle byggas av staten. Flera av de andra riksdagsledamöterna gick dock på en annan linje och ville att privata bolag skulle bygga. Det rådde politisk konflikt kring frågan och anförandet pekar därför ut en nödvändig problematisering av uppdelningen mellan statlig och privat drift. I riksdagsdebatten 1853 var det liksom i dag inte självklart vem som skulle driva vilken verksamhet – det allmänna eller det privata.

Syftet med föreliggande uppsats är att jämföra diskurser för eller emot privata respektive offentliga utförare, vid två tillfällen: under Frihetstiden samt vid 1800-talets mitt. Till skillnad från Johan August Gripenstedt är vi inte intresserade av hur den faktiska organisationen tog form eller vilka verksamheter som borde drivas av vem. I stället vill vi undersöka utsagor, argument och diskussioner rörande privat och offentlig drift av allmännyttiga verksamheter. Vi tillmäter alltså politiken ett förklaringsvärde: de viktiga besluten om vem som skulle utföra allmännyttiga verksamheter fattades på politiska arenor. De frågor vi söker svar på är:

1. Adelns protokoll 21/12 1853, 1853/54, bd 1, s. 387.

2. Om detta i Mats Hallenberg, *Statsmakt till salu: Arrendesystemet och privatiseringen av skatteuppbörden i det svenska riket 1618–1635* (Lund 2008); Magnus Linnarsson, *Postgång på växlande villkor: Det svenska postväsendets organisation under stormaktstiden* (Lund 2010).

- Vilka aktörer, eller grupper av aktörer, var aktiva i de politiska debatterna?
- Vilka begrepp och argument användes för att förespråka respektive kritisera privata eller offentliga utförare?
- Hur och varför förändrades diskurserna över tid och på vilket sätt kan förändringarna kopplas till tankefiguren om det allmänna bästa?

Undersökningen är uppdelad i fyra delstudier. För att få en bredare bild av diskurserna kring det privatas och allmännas utförare har vi undersökt konflikter både på riksnivå – riksdagsdebatter – och på den kommunala arenan – Stockholms stadsstyrelse. Våra delstudier behandlar såväl privatiseringar av verksamheter, som tidigare utförts i allmän regi, som förstatligande/kommunalisering av enskilda eller privata verksamheter. Exempelen behandlar olika typer av organisationer: uppbördsväsen, infrastruktur samt sanitär ordning. Gemensamt för dem alla är att de illustrerar frågan om misstro eller tilltro till olika typer av utförare. I analysen kopplar vi diskussionerna till tankefiguren om det allmänna bästa och vilka som hade rätt att företräda allmänintresset.

De två första studierna behandlar 1700-talet och Frihetstid: utarrenderingen av tulluppbörd samt införandet av en allmän gatubelysning i Stockholm stad. De två avslutande studierna rör 1800-talet och ägnas åt debatten om stambanor respektive bildandet av Stockholms renhållningsverk på 1850-talet. Vi jämför först debatterna från respektive tidsperiod och diskuterar skillnader och likheter mellan central och lokal nivå; därefter jämför vi våra båda tidssnitt för att kunna diskutera tankefigurens beständighet och förändring över tid.

Tankefiguren det allmänna bästa

Vår teoretiska utgångspunkt är att dessa konflikter inte enbart lyfter fram specifika argument om verksamhetens natur. I debatterna aktiverades även föreställningar om det allmänna bästa, den enskildes ansvar och frihet, allmän ordning, rättvis fördelning samt ekonomisk effektivitet. I det följande kommer vi att hävda att dessa föreställningar måste förstås som diskursiva variationer av en komplex tankefigur – ”det allmänna bästa” – vilken styrde och påverkade debatterna på de politiska arenorna.

Begreppet tankefigur är hämtat ur sociologen Johan Asplunds modell

för en teoretisk idéhistoria. Modellen är formulerad utifrån en marxistisk begreppsapparat där Asplund urskiljer tre olika nivåer. Den översta nivån är den diskursiva nivån där det formuleras och uttrycks tankegångar, det vill säga diskurser. Med diskurser avser Asplund genomförda tankegångar som förhåller sig till tankefigurer. Tankefigurerna utgör modellens andra nivå och är alltså inskjutna mellan den diskursiva nivån och den materiella basen. Basnivån inkluderar i Asplunds modell infrastruktur, samhällelig organisering, platser, byggnader etcetera.³ Det viktiga här är att diskurserna inte kan reduceras ned till tankefigurerna. Modellen tillåter i stället en växelverkan mellan de tre nivåerna där tankefigurerna påverkar diskurserna samtidigt som diskurserna kan påverka tankefigurerna. På samma sätt påverkar basen tankefigurerna medan tankefiguren i sin tur kan påverka basen.⁴

En tankefigur är den bild eller det mönster som diskursen återgår på.⁵ De är varaktiga i tid och rum och Asplund påpekar att de kan vara verksamma över mycket lång tid. En tankefigur är inte heller en händelse som har en snabb början och ett hastigt slut, så som exempelvis de debatter som analyseras i den här undersökningen. Det gör tankefigurer synnerligen lämpade för att undersöka kontinuitet och förändring över långa tidsperioder. Med Asplunds ord blir den historiska dimensionen "oumbärlig".⁶ David Larsson Heidenblad har i sin avhandling om syndastraffsföreställningar under 400 år använt sig av tankefigurer. Likt honom ser vi också dem som analytiska abstraktioner som möjliggör jämförelser över tid.⁷

Tankefiguren om det allmänna bästa blir den strukturerande princip som omfattar det komplex av tankar som tar sig uttryck på den diskursiva nivån. Tankefiguren får dock inte blandas samman med en tankegång. Det är nämligen själva tankegångarna som karaktäriserar förhållandet mellan de båda nivåerna. För att tala med Asplund: "på den diskursiva nivån blir tankefigurerna till tankegångar, här utvecklas – och utvecklas – tankefigurerna."⁸ I modellen blir alltså tankefiguren artikulerad på den

3. Johan Asplund, *Teorier om framtiden* (Stockholm 1979) s. 148–149.

4. Asplund (1979) s. 156.

5. Asplund (1979) s. 150.

6. Asplund (1979) s. 146.

7. David Larsson Heidenblad, *Vårt eget fel: Moralisk kausalitet som tankefigur från 00-talets klimatarm till förmoderna syndastraffsföreställningar* (Höör 2012).

8. Asplund (1979) s. 158.

diskursiva nivån och det är förhållandet mellan de båda översta nivåerna som är diskursivt.⁹ Men det finns hela tiden en växelverkan: över tid påverkas den trögrörliga tankefiguren av de argument och utsagor som förs fram i de politiska diskussionerna.

Ovanstående innebär att de debatter, diskurser, som analyseras i sig inte handlar om tankefiguren "det allmänna bästa" utan behandlar den specifika sakfrågan. Perspektivet innebär att exempelvis debatten om Stockholms gatubelysning vid 1700-talets mitt är en utveckling av tankefiguren.¹⁰ Vår studie inriktas således mot specifika politiska konflikter där frågor om allmän eller privat organisation debatterades på antingen riksdag eller kommunnivå eller på både och. Vi söker i första hand efter argument och begrepp som har använts för att artikulera allmänintresset: god ordning, rättvisa, lägsta kostnad och individens frihet. Källmaterialet utgörs av protokoll och utlåtanden från de politiska arenorna: Sveriges riksdag samt kommittéer och utskott bland de styrande i Stockholms stad.

Forskningsläge

Det finns mängder av forskning om privatiseringar och entreprenader, men det stora flertalet arbeten har behandlat utvecklingen under det sena 1900-talet samt 2000-talet. I internationell forskning har fenomenet med privatiseringar framför allt kopplats samman med den politik som lanserades av Ronald Reagan respektive Margaret Thatcher under 1980-talet. I debatten har statsvetare och ekonomer varit tongivande, medan historikernas bidrag har varit sparsamma.¹¹

I Sverige är det framför allt privatiseringen av statliga och kommunala välfärdstjänster som lockat forskningens intresse. Frågan huruvida privatiseringarna varit ekonomiskt effektiva och/eller bidragit till en bättre

9. I det följande avses med diskurs just Asplunds användning av begreppet, nämligen en tankegång kring en tankefigur. Begreppet har i svensk historisk forskning starkt kommit att förknippas med maktanalyser, men det finns all anledning att använda det även för sin mer grundläggande betydelse av att beteckna en helhet av uttryck, utsagor och begrepp som hänger samman med varandra. Se exv. Larsson Heidenblad (2012) s. 21.

10. Asplund (1979) s. 157.

11. Kate Ascher, *The politics of privatisation: Contracting out public services* (Basingstoke 1987); Dominique Lorrain & Gerry Stoker (red.), *The privatization of urban services in Europe* (London 1997); Harvey B. Feigenbaum, Jeffrey R. Henig & Chris Hamnett, *Shrinking the state: The political underpinnings of privatization* (Cambridge 1998); David Marquand, *Decline of the public: The hollowing-out of citizenship* (Cambridge 2004).

service för medborgarna har ofta fått stå i centrum.¹² Under 2011 publicerade Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS) en stor forskningsrapport som sammanställde resultaten från en rad undersökningar av privatiseringar inom offentlig service sedan 1990-talet. Rapportens slutsatser var i huvudsak negativa: forskarna konstaterade att det inte gick att hitta tydliga belägg för att privatiseringspolitiken medfört några positiva resultat.¹³

Vad som framför allt saknas är studier som följt utvecklingen under en längre tidsperiod. Ett undantag är Robert Millwards studie av den europeiska infrastrukturens historia från 1830-talet i ett uttalat teknologiskt perspektiv.¹⁴ Medan Millward betonar hur nya uppfinningar påverkade vidden av statens åtagande, vill vi lyfta fram att besluten om vem som skulle vara utförare fattades på politiska arenor, och inte enbart berodde på teknologiska landvinningar. När det gäller relationen mellan staten och marknaden har Pier Angelo Toninelli pekat på det sena 1800-talet som den period då det skapades förutsättningar för en tydlig skillnad mellan privata och offentliga utförare.¹⁵ Även här vill vi anmäla avvikande uppfattning, då vi kan visa att politiska konflikter om privata utförare var i högsta grad förekommande redan under 1700-talet.

Det finns också svenska historiker som argumenterat för ett längre tidsperspektiv på den skiftande balansen mellan offentlig organisation och privata entreprenörer. I likhet med Millward och Toninelli har Lars Magnusson fört fram 1800-talet som en epok då de västerländska staterna flyttade fram sina positioner och lade under sig nya verksamhetsområden.¹⁶ Jan Ottosson och Lena Andersson-Skog har studerat järnvägsutbyggnad och andra infrastruktursatsningar från mitten av

12. Rolf Å. Gustafsson, *Välfärdstjänstearbetet: Dragkampen mellan offentligt och privat i ett historie-sociologiskt perspektiv* (Göteborg 2000); Jenny Björkman, *Den svenska välfärdsmodellen – utveckling eller avveckling?* (Stockholm 2003); Tom Madell, *Tjänster av allmänt intresse: Ett svenskt perspektiv* (Stockholm 2011); Anders Ivarsson Westerberg, Ylva Waldemarson & Kjell Östberg (red.), *Det långa 1990-talet: När Sverige förändrades* (Umeå 2014).

13. Laura Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd* (Stockholm 2011). Jfr även Henrik Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter* (Stockholm 2013).

14. Robert Millward, *Private and public enterprise in Europe: energy, telecommunications and transport, 1830–1990* (Cambridge 2005) s. 7.

15. Pier Angelo Toninelli (red.), *The rise and fall of state-owned enterprise in the Western world* (Cambridge 2000) s. 10–11.

16. Lars Magnusson, *Nation, State and the Industrial Revolution: The Visible Hand* (New York 2009).

1800-talet fram till i dag. Deras huvudslutsats är att ett långt tidsperspektiv är nödvändigt för att förstå statens förändrade roll och att forskaren måste uppmärksamma olika nivåer i den offentliga förvaltningen.¹⁷ För vår del har det varit viktigt att studera såväl statliga som kommunala debatter, då de verksamheter som diskuterats ofta har uppfattats som kommunernas ansvar.

Andra forskare har särskilt uppmärksammat förhållandet privat-offentligt under förmodern tid: Tomas Kaiserfeld har studerat salpetertillverkningen under 1700-talet, och pekat på att en stor del av produktionen skedde i privat regi genom enskilda bönders försorg.¹⁸ Erik Lindberg har undersökt utbyggnaden av fyranläggningar i England och Sverige från 1600-talet och framåt. Han visar att fyrrar – tvärtemot vad ekonomhistoriker som Alfred Chandler postulerat – mycket väl kunde byggas och drivas på privata initiativ med statens goda minne.¹⁹

Än viktigare för vår undersökning är de forskare som studerat den språkliga bakgrunden till privatiseringsvågen. Kristina Boréus och Jenny Andersson ser de politiska förändringarna som resultatet av en diskursiv kamp om nyckelbegrepp. Kristina Boréus har studerat hur användandet av centrala begrepp förändrades i den svenska politiska debatten 1969–1989. Hennes resultat visar att användningen av nyckelbegrepp såsom "demokrati", "solidaritet" och "jämlighet" minskade avsevärt under 1980-talet. I gengäld återopades oftare termer som "frihet" och "rättvisa". Boréus ser den förändrade relationen mellan begreppen som en avgörande faktor i den högervåg hon menar kännetecknade både massmedia och rikspolitik från 1980 och framåt.²⁰ Jenny Andersson visar i sin tur hur socialdemokraterna skiftade position och politik under samma period genom att starkare betona "tillväxt" och "konkurrens" framför välfärd och sociala värden.²¹

I likhet med Andersson och Boréus hävdar vi att diskursiv kamp före-

17. Jan Ottosson & Lena Andersson-Skog, *Stat, marknad och reglering i ett historiskt perspektiv*, uppdragsforskningsrapport 2013:3, Konkurrensverket (Stockholm 2013).

18. Thomas Kaiserfeld, *Krigets salt: Salpetersjudning som politik och vetenskap i den svenska skattemilitära staten under frihetstid och gustaviansk tid* (Lund 2009).

19. Erik Lindberg, "Sjösäkerhet på entreprenad: Ett kontraktsteoretiskt perspektiv på privata och statliga fyrrar i Sverige före 1840", *Historisk tidskrift* 132:1 (2012) s. 3–30.

20. Kristina Boréus, *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989* (Stockholm 1994).

21. Jenny Andersson, *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden* (Uppsala 2003).

griper politisk förändring. Beslut om privatiseringar respektive förstatliganden har fattats på politiska arenor där det ständigt pågått strider om nyckelbegrepp. Värdeladdade begrepp som frihet, rättvisa, välfärd och konkurrens har använts av olika sidor för att argumentera för privata respektive offentliga utförare. Dessa begrepp har i sin tur kopplingar till den komplexa tankefiguren det allmänna bästa. I vår studie ska vi göra ett antal nedslag i sådana debatter och se vilka begrepp som varit verksamma vid olika tidpunkter.

Även under förmodern tid var de politiska arenorna präglade av en diskursiv kamp. Martin Melkersson har undersökt riksdagsdebatterna under 1700-talet och början av 1800-talet. Han noterar en avgörande ideologisk förändring från slutet av 1700-talet, då statens roll förändrades från en reglerande patriarkalisk husfader till en mer tillbakadragen makthavare med större respekt för undersåtarnas privata sfär. Melkersson menar att förändringen skedde genom att nya samhällsorienterade begrepp uppfanns: "frihet", "individ" och "medborgare". Samtidigt förändrades relationen mellan "allmänt" och "enskilt"; det allmänna betraktades inte längre som självklart överordnat det enskilda.²² Melkerssons studie är viktig för oss då den visar att flera av de begrepp som varit centrala i 1900-talets debatter varit betydelsefulla också under förmodern tid.

Vi är alltså intresserade av den politiska dimensionen av allmännyttans organisering: hur har förändringar motiverats ideologiskt? Vi väljer därför att fokusera på valet av utförare snarare än på vilka styrformer som tillämpats. Skälet till detta är att det är utförarna, statliga eller privata, som tvingats konfrontera allmänheten, och just dessa möten har gett upphov till konflikter och krav på förändring. Bo Rothstein och Paula Blomqvist har valt att betrakta 1900- och 2000-talens privatiseringar av offentlig verksamhet i ett utförarperspektiv. De noterar en inneboende konflikt mellan medborgarnas krav på valfrihet och grundlagens stadgande om likabehandling och politisk jämlikhet vid genomförandet av allmänna uppgifter.²³ I det följande kommer vi att undersöka konflikter från 1700-talet och 1800-talet där liknande mot-sättningar har artikulerats.

22. Martin Melkersson, *Staten, ordningen och friheten: En studie av den styrande elitens syn på statens roll mellan stormaktstiden och 1800-talet* (Uppsala 1997) s. 207–225.

23. Bo Rothstein & Paula Blomqvist, *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, ny utg. (Stockholm 2008).

Konflikter om privat och offentlig regi är ett centralt politiskt problem, som förekommit i alla politiskt organiserade samhällen från antiken till 2000-talet. I dag ser vi hur frågan om vinster i välfärden förs fram som en viktig politisk skiljelinje. Forskningen har emellertid i stor utsträckning valt att betrakta privatiseringar som ett modernt fenomen. Vi hävdar från vår sida att det är nödvändigt att undersöka dessa konflikter över lång tid, för att påvisa hur diskurserna förändrats och hur den komplexa tankefiguren om det allmänna bästa har påverkat politiska beslut under vitt skilda tidsepoker.

Allmännyttan och egennytta: debatten om 1700-talets tullarrenden

Under stora delar av 1700-talet drevs det svenska tullväsendet på entreprenad. Från 1726 kontrollerades verksamheten av de *generaltullarrendesocieteter* som hade tecknat kontrakt på tulluppbörden. Någon regelrätt privatisering av tullväsendet var det inte fråga om, då staten förbehöll sig rätten att utfärda förordningar och regler för tullen samt bestämma tulltaxorna. I samband med regeringsformen 1809 förbjöds all förpaktning av kronans inkomster och under första halvan av 1800-talet organiserades generaltullstyrelsen och det som småningom skulle bli tullverket.²⁴ Under hela 1700-talet var tullens organisering en omdebatterad fråga. Konflikten gällde egentligen var överskottet från tullen skulle hamna: i händerna på privata entreprenörer eller i kronans kassakistor. Bakom diskussionen låg tankefiguren om det allmänna bästa.

På riksdagen 1723 hade frågan om ett generaltullarrende noggrant undersökts. Efter en omfattande debatt beslutade riksdagen att tullarna skulle ligga kvar under statlig drift.²⁵ Trots detta presenterade regeringen i december 1725 ett förslag till kungen om att tullen skulle arrenderas ut.²⁶ Det tullarrende som infördes 1726 omfattade både stora sjötullen (utrikeshandel) och lilla tullen (inrikeshandel). Arrendesumman för sjötullen var satt till tio tunnor guld om året och fördelades på 5 000 lotter á 200 dsm. styck. Lotterna var andelar i den nybildade

24. Karin Wikberg, *Alla dessa tullar – en arkivguide: En vägledning till tullarkiv och tullhandlingar i Riksarkivet* (Stockholm 2006) s. 35–36.

25. Debatten 1723 diskuteras i Mats Hallenberg & Magnus Linnarsson, "Privat och publik i det förmoderna samhället: Konflikter om allmännyttan i frihetstidens Sverige", i Leif Runefelt & Oskar Sjöström (red.), *Förmoderna offentligheter: Arenor och uttryck för politisk debatt 1550–1830* (Lund 2014) s. 64–69.

26. Karl Åmark, *Sveriges statsfinanser 1719–1809* (Stockholm 1961) s. 489–490.

generaltullarrendesocieteten, det bolag som skulle ha hand om driften av tullverksamheten. Av lotterna var tanken att borgarna i stapel- och uppstäderna skulle få teckna sig för så många de ville, medan återstående lotter skulle säljas till andra intressenter.²⁷ Kontrakt med tullarrendesocieteten slöts den 31 mars 1726 och den 7 april publicerades Kungl. Maj:ts stadfästelse på kontraktet.²⁸

I ett kungligt brev till landshövdingarna motiverades det nya tullarrendet med att det skulle införas:

till hämmande af Lurendrägerier, och den däraf följande Stats-bristen, uppå Riksens Collegiers tillstyrkande, samtyckt til et General Tull-Arrende, hälst Riksens Ständer häldre lära see, at igenom rätt hushållning Rikets redbaraste inkomster hålles till råda, än at det, som däraf igenom otrohet och försnillande undandrages.²⁹

Kungen, det vill säga adelsregeringen, motiverade införandet av tullarrendet med att verksamheten plågats av fusk och att detta i sin tur orsakat underskott i statens kassa. Anledningen var de statliga tulltjänstemännen som utmålades som både otrogna och korrupta. Målet sades vara att bekämpa korruptionen och därigenom förbättra ordningen i tullverksamheten. Samtidigt röjer argumenten en misstro mot statens förmåga att kontrollera sina ämbetsmän: kungen dömde helt ut den statliga organisationen och lät veta att ett arrende vore bättre. En sådan lösning skulle enligt regeringen innebära att fusk och otrohet kunde undvikas och att en mer rättvis fördelning av inkomster kunde göras. Med kungens och kollegiernas ord skulle det privata arrendet förhindra att enskilda personer skodde sig på kronans bekostnad.

Vid riksdagen 1723 hade framför allt borgarståndet varit emot att privatisera driften av tullen. Den lösning som 1726 infördes med tullarrendesocieteten var ett försök att intressera borgerskapet för tullen och att få dem involverade i dess drift. I arrendesocietetens direktion skulle det sitta 24 ledamöter, varav de flesta skulle väljas bland borgerskapet i de större städerna. Borgarna i Stockholm fick också förtur till

27. Åmark (1961) s. 490–491.

28. *Kongl. maj:ts nådige Stadfästelse Uppå det, med General Tull arrende Societeten upprättade Contractet*, 7/4 1726 (Stockholm 1726).

29. "Kongl. Maj:ts Bref til Landshöfdingarne, angående General Tull-Arrendet", 25/1 1726, i Gustaf Reinhold Modée, (utg.), *Utdrag utur alle ifrån den 7. decemb. 1718. utkomne publice handlingar...* (Stockholm 1742–1774) bd 1, s. 641–642.

att köpa lotter i bolaget, allt i syfte att vända opinionen till fördel för ett arrende.

Frågan om tullens organisation kom att diskuteras på den riksdag som inleddes i Stockholm under hösten 1726. Redan i den sekreta propositionen redogjorde kungen för de förändringar som gjorts med tullen. I punkt två säger kungen att arrendet införts för att "tullarnes generale förarrenderande lände till rikets inkomsters högt omträngande förökning och säkerhet, samt handelens och manufacturernes styrckia och befordran, jemte lurendräijeriernes förkommande".³⁰ Det övergripande målet att bekämpa korruptionen återkommer alltså: argumentet om en rättvisare fördelning av tullens inkomster upprepas likaså.

Borgarståndet reagerade genom att kräva att en tulldeputation skulle tillsättas. Adeln ställde sig till en början tveksamma till en deputation och flera av adelsståndet förfäktade uppfattningen att tullen var ett regale som kungen kunde göra vad han ville med. Presidenten i kammarkollegium, friherre Otto Reinhold Strömfelt (1679–1744), hävdade att kungen ensam kunde besluta om ett arrende, och att den "som vill vrida eller vrängia contractet, skall anses som en otrogen undersåtare".³¹ Lika positiv var inte greve Carl August Dohna (1691–1744), som höll med borgarståndet om att det borde undersökas hur kronan "sedan senaste Riksdag emot det då skiedde arrendetilbudet mist nästan 10 Tunnor Gull uti Rikets redbaresta inkomst, hos hvilke otrogne ock samvetslöse personer desse medel stannat".³² Dohna artikulerar här tankar om rättvis fördelning av statens inkomster, men också om den enskildes ansvar gentemot det allmänna bästa. I tankefiguren ligger att den som tjänar det allmänna inte samtidigt får stoppa inkomster i egen ficka.

Även i bondeståndet och i prästeståndet restes krav på en deputation. Bönderna ville veta om arrendet var bra eller dåligt för kronan och prästerna ville ha besked om hur den förra riksdagens beslut kunnat ändras.³³ I prästeståndet anfördes lokalsamhällets argument mot de privata tullarrendatorerna. Två av riksdagsledamöterna, kyrkoherdarna Petrus

30. Kungl. Maj:ts sekreta proposition 9/9 1726, i *Sveriges ridderskaps och adels riksdagsprotokoll från och med år 1719*, (SRAP), bd 4–5, åren 1723–1726 (Stockholm 1878–1879) bd 5, s. 563.

31. Adelns protokoll, 11/1 1727, SRAP bd 4, s. 276.

32. Adelns protokoll, 11/1 1727, SRAP bd 4, s. 278.

33. Böndernas protokoll, 19/4 1727, i *Bondeståndets riksdagsprotokoll*, bd 1, åren 1720–1727 (Stockholm 1939) s. 543; Prästernas protokoll, 8/4 1727, i *Prästeståndets riksdagsprotokoll*, (PRP), bd 7, åren 1726–1731 (Stockholm 1975) s. 242–243.

Qviding (1669–1731) från Landskrona och Severin Bökman (1688–1748) från Vinberg, hävdade att invånarna i deras församlingar blev "i tullarna swårt handterade och at de fördenskull wilja heldre erlægga til Konungen det contingent [summa], som tullarna af sig kasta".³⁴ De båda kyrkoherdarna anför hur orättvis tullen blivit sedan staten avhänt sig driften. Rättvisan är ifrågasatt eftersom de privata utförarna skor sig själva på allmogens bekostnad, implicit antyds att detta inte varit fallet när statens ämbetsmän drev in tullen.

De privata tulltjänstemännen hade goda skäl att föra en hård linje mot allmogen. När arrendesumman var betald tillföll överskottet entreprenörerna, vilket under 1700-talet ledde till ständiga klagomål från befolkningen. Qvidings och Bökman's kritik antyder att allmogen redan från början hamnade i kläm när arrendatorerna skulle driva in sina avgifter.³⁵ Den goda ordning som staten ville uppnå med tullarrendet påstås här ha bidragit till större oordning och orättvisa.

Riksdagen beslutade att tillsätta en tulldeputation för att granska det ingångna arrendekontraktet. Resultatet blev att deputationen, trots de motargument som luftats, tillstyrkte Kungl. Maj:ts beslut. I någon mån var riksdagen ställd inför fullbordat faktum, och att annullera kontraktet med arrendesocieteten var egentligen aldrig ett alternativ. Riksdagens beslut i frågan summerades i sekreta utskottets svar på den kungliga propositionen. Utskottet var mycket nöjt med kungens beslut, eftersom det skulle öka inkomsterna till kronan och minska bedrägerierna vid tullen. Utskottet tillkännagav samtidigt att när arrendekontraktet löpte ut lämnade riksdagen åt kungen att "förordna, som EKM. kan pröfva vara för riket och det allmänna bästa nyttigast och tilldrageligast".³⁶ Sekreta utskottet talar här uttryckligen om det allmänna bästa och kopplar tullens organisering till de möjligheter som arrendet gav att bekämpa korruptionen.

I svaret finns emellertid en öppning för att tankefiguren om det allmänna bästa inte är kopplad till en specifik driftsform. När arrendet löpt ut kunde kungen pröva vilken organisation som då bäst gynnade det all-

34. Prästernas protokoll, 28/9 1726, PRP bd 7, s. 53.

35. William Smith, *Studier i svensk tulladministration*, bd 1, *Från äldsta tid till omkring 1718* (Stockholm 1950) s. 73.

36. Sekreta utskottets svar på Kungl. Maj:ts sekreta proposition, 4/8 1727, i *Svenska riksdagsakter jämte andra handlingar som höra till statsförfattningens historia*, andra serien, *Tidehvarfet 1719–1800*, bd 2:2, utgivna av Theodor Westrin (Stockholm 1914) s. 556.

männa bästa. Riksdagen och sekreta utskottet lämnade alltså öppet för statsledningen att antingen förlänga arrendekontraktet eller återinföra en statlig organisation. Som saken utvecklades blev arrendet förlängt i omgångar ända till 1766. Förklaringen är att det motstånd som tidigare hade funnits mot ett tullarrende på riksdagen 1726 övergått till ett gillande. En anledning är att upplägget med en arrendesocietet, och de andelar som den byggde på, på ett helt nytt sätt involverat borgerskapet i driften av tullen. Det var borgarna som varit starkast motståndare till ett tullarrende vid riksdagen 1723 och genom att ge dem förtur att teckna sig för andelar i arrendesocieteten, hade delar av motståndet blidkats.

Analysen av debatten om tullarrendet har visat hur tankefiguren om det allmänna bästa utgjorde grunden för de diskussioner som fördes på riksdagen om tullens organisationsform. Bland de argument som använts framträder frågan om den rådande korruptionen och fusket inom tullen som de viktigaste. De är nära kopplade till argument om en rättvis fördelning av statens inkomster och anklagelser om maktmissbruk. Det senare var något som både statliga och privata tulltjänstemän kunde beskyllas för.

I regeringens perspektiv skulle det allmänna bästa gynnas genom att ett privat bolag tog över driften av tullen. Samma argument, men med motsatt innebörd, fördes fram av greve Carl August Dohna i adelsståndet. Det allmänna bästa skulle enligt honom tjäna på att tullinkomsterna gick till staten i stället för att hamna i fickorna på egennyttiga privatpersoner. Exemplet illustrerar hur tankefiguren om det allmänna bästa användes av båda sidor i debatten, oavsett om debattören var för eller emot privata lösningar.

Varde ljus! Stockholms första allmänna gatubelysning 1746–1766

Vid frihetstidens början saknade Stockholm fortfarande allmän gatubelysning under den mörka årstiden.³⁷ När Kungl. Maj:t, det vill säga regeringen, 1746 tog initiativ till en allmän gatubelysning i huvudstaden så var det med den allmänna säkerheten som främsta argument. Stockholm behövde en allmän upplysning "till förekommande och hämmande av

37. Nils Wester, *Kungliga politi- och brandkommissionen: Studier rörande Stockholms stads politiväsen under 1700-talet* (Stockholm 1946) s. 41; Margareta Cramér, "Stadens belysning", i *Samfundet St. Eriks Årsbok* (1982) s. 55–74; Jan Garnert, *Stockholmsnatt* (Stockholm 1998) s. 12.

varjehanda övervåld, slagsmål, stöld, buller etc”.³⁸ Regeringen gav därför Politi- och brandkommissionen i uppdrag att förhandla med stadens invånare om hur en sådan bäst skulle ordnas. Finansieringen och fördelningen av kostnaderna framstod snart som en avgörande knäckfråga: det handlade om att förmå ståndspersonerna att bidra, men också om att fördela utgifterna rättvist mellan husägare och hyresgäster.³⁹ I juli 1747 presenterade stadsarkitekt Johan Carlberg (1683–1773) sin utredning om lyktinrättningen. Carlberg var en varm förespråkare för offentlig organisation och menade att en effektiv lykthållning aldrig skulle bli verklighet så länge denna vilade på husägarens eget behag. Vissa husägare kunde tänkas slarva med uppgiften, medan andra i stället skulle överlåta skötseln till fattiga hyresmän vilka knappast förstod sitt ansvar: ”Tillsynen över lyktornas riktiga itändning med mera vid en så frivillig lämnad verkställighet, kan aldrig med eftertryck förrättas som ordinarie, all frihet intet vill vara bunden vid tvång och lydnad.”⁴⁰

Stadsarkitekt Carlberg företrädde en uppfattning som var typisk i ämbetsmannakretsar: endast en gemensam organisation finansierad av skatter eller avgifter kunde garantera en god ordning. Bland Stockholms borgerskap fanns emellertid flera som var av en annan mening. Stadens husägare erkände visserligen fördelarna med en välordnad gatubelysning – ”icke allenast prydlig utan även nyttig och nödvändig” – men ansåg samtidigt att kostnaderna för en kommunal organisation skulle bli alldeles för höga. De ville i stället själva ansvara för utplacering och skötsel av lyktor utanför sina egna fastigheter.⁴¹ Garvaren Carl Degerman sammanfattade motargumenten i sitt (odaterade) memorial. Han hävdade att kostnaderna för en allmän lykthållning skulle drabba fattiga husägare och hyresmän alltför hårt. Lykthållningen borde hellre ordnas genom husägarnas egen försorg. Detta skulle skapa fler arbetstillfällen åt de fattiga, som då kunde ta betalt för att lysa vägen åt stadens förnäma borgare.⁴²

Från hösten 1747 fördes utdragna förhandlingar mellan överståthållaren och representanter för stadens invånare. I januari 1749 beslutade

38. Kungl. Maj:ts brev till kommissionen 10/12 1746, Politi- och brandskyddskommissionens arkiv (PBK), vol. E1a:1, Stockholms stadsarkiv (SSA).

39. Kommissionens förslag 22 juni 1747, PBK Protokoll, vol. A:9, SSA.

40. Carlbergs förslag, PBK Handlingar, vol. F4:3, SSA, (s. 6).

41. Kungl. Maj:t till Överståthållarämbetet (ÖÅ), 5/10 1747, PBK handlingar, vol. E1b, SSA.

42. Carl Degermans memorial (odat., 1748?) i PBK handlingar, vol. F4:3, SSA.

Kungl. Maj:t att "i Stockholm, äfwen som uti andre store och wälbestälte städer i Europa, iusande lycktor på alla gator måga inrättas".⁴³ För att minimera kostnaden fick varje husägare själv avgöra vilken modell han ville använda för att lysa upp gatan utanför. Husägarna skulle också ansvara för tändning och skötsel, och hela inrättningen fick tills vidare finansieras med hjälp av brandskyddsavgiften. Stockholms borgerskap gick alltså segrande ur den första striden om gatubelysningen – när en sådan till sist infördes var det i form av menighetsbestyr. De statliga ämbetsmännens uppfattning att en gemensamt organiserad inrättning skulle ge bättre ordning och rättvisare fördelning av bördorna vann föga gehör. Motståndarna använde sig i huvudsak av ekonomiska argument, men spelade också på rättviseargument och rädslan för att stadens fattiga skulle tvingas bära huvuddelen av kostnaden. Intressant nog förekom också hänvisningar till den enskilde borgarens personliga heder – en politisk myndig borgare måste tillerkännas rätten att själv utföra vad som krävdes för det allmänna bästa.

Vid mitten av 1700-talet började ett nytt alternativ att göra sig gällande: privata entreprenörer som erbjöd sig att sköta allmännyttiga uppgifter mot kontant ersättning. Under 1756 inkom Christopher Groth, kapten för brandvakten och alltså anställd av staden, med ett anbud till riksrådet om att överta skötseln av den allmänna gatubelysningen i Stockholm. Rådet gav omedelbart Överståthållaren order om att förhandla med borgarna om villkoren för en sådan entreprenad.⁴⁴ Stadens husägare var till en början positiva till förslaget. Grosshandlaren Carl Wilhelm Seele menade att kostnaderna måste fördelas proportionellt då gatubelysningen var till nytta för samtliga invånare.⁴⁵ Liknande argument återkom i husägarnas gemensamma yttrande. Groths entreprenad borde finansieras med hjälp av en allmän avgift, så att "kostnaden till lycktorernas underhållande varder jämlik, och icke, som nu skett, stadnar på en del, och ofta, förbi en förmögnares hus, på en fattigs ringa hydda".⁴⁶

Jämlikhetsargumentet var här av avgörande betydelse. Förslaget att

43. Kungl. Maj:ts förordning, 12/1 1749, i *Modée* (1742–1774) bd. 4, s. 2830–2832.

44. Riksrådsprotokoll 26/8 1756, Inrikes-Civilexpeditionen, Riksarkivet (RA).

45. Seeles promemoria, 26 maj 1757. PBK handlingar, vol. F4:3, SSA. Om Seele se vidare Carl Forsstrand, *Sophie Hagman och hennes samtida: Anteckningar från det Gustavianska Stockholm* (Stockholm 1911) s. 95.

46. Stadens husägares "Ödmjukaste memorial", 10/6 1757 (s. 5). PBK handlingar, vol. F4:3, SSA.

lägga ut gatubelysningen på entreprenad upptogs som ett incitament att åstadkomma en rättvisare fördelning. Borgarnas omsvängning till

förmån för en entreprenad kan förklaras med att de var utsatta för ett starkt politiskt tryck. I september 1758 beslutade Kungl. Maj:t att Groth skulle få entreprenaden. Inrättningen skulle även i fortsättningen finansieras genom en avgift på stadens fastighetsägare, men det var upp till Överståthållaren att komma överens med stadens invånare om hur taxeringen skulle gå till.⁴⁷ Groths entreprenad var således en form av blandorganisation där husägarna skulle tillhandahålla lyktorna och bidra till Groths omkostnader genom en särskild avgift. Men redan följande år fick Politi- och brandkommissionen i uppdrag att hitta en bättre lösning på hur lykthållningen "med *ordning* och *billighet* samt *minsta känning* för invånarna kan avlöpa".⁴⁸

De följande förhandlingarna avslöjade att Stockholms borgerskap var djupt splittrade i frågan om entreprenadens vara eller inte vara. Motståndarna till entreprenaden samlade sig till en protestskrift som tog avstamp i tankefiguren om det allmänna bästa. Vad ordning anbelangade menade borgarna att en ensam entreprenör aldrig skulle klara av att bevaka och underhålla samtliga lyktor i hela staden. Dessutom skulle billigheten bli bättre främjad om stadens invånare, som fått Kungl. Maj:ts mandat att förhandla om allmän gatubelysning, själva fick välja "det sätt till verkställigheten [...] som de för sig nyttigast finna". Till sist hävdade man att en entreprenad aldrig skulle gå att genomföra med minsta känning för stockholmarna. En sådan organisation skulle tvärtom bli mycket kostsam, då entreprenören måste anställa ett större antal arbetsfolk för att sköta uppgiften.⁴⁹ Stadsbornas representanter utnyttjade regeringens egna argument för att avvisa entreprenaden. Denna betraktades som ineffektiv, orättvis och kostsam för stadens invånare. I ytterligare en skrivelse anfördes själva egennyttnen som ett argument mot Groths entreprenad. Förutom att stora resurser måste avsättas till

47. Magistratens kungörelse 22/9 1758, Modée (1742–1774) bd. 6, s. 486i. Jfr utlysningar om entreprenad på renhållningen av stadens gator: 8/10 1757, 25/3 och 17/11 1758, 2/3, 16/4 och 13/5 1763 i Modée.

48. Kungl. Maj:t till kommissionen, 12/6 1759, PBK kungl. brev, vol. E1a2, SSA. Författarnas kursivering.

49. "Ödmjukt memorial", undertecknat med 27 namn, 23/8 1759, PBK handlingar, vol. F4:3, SSA.

"uträkningar, taxeringar, penningarnas indrivande och räkskapers hållande", fanns risken att entreprenören utnyttjade sin ställning för egen vinning. Om denne måste betala tre daler till sina anställda för varje lykta, var det inget som hindrade att han själv begärde det dubbla i ersättning från staden.⁵⁰

Stadens magistrat beslutade till sist att förorda en återgång till menighetsbestyr.⁵¹ Regeringen beslutade också att invånarna tills vidare själva skulle sköta lykthållningen.⁵² Stockholms borgare hade åter lyckats omintetgöra regeringens planer på en mer vidlyftig organisation för gatubelysningen, denna gång i privat regi. Men sista ordet var ännu inte sagt och bara några år senare lade sig riksdagen i frågan. Hösten 1761 motionerade nämligen borgarståndet i riksdagen att lykthållningen i huvudstaden måste upplåtas på entreprenad med hänvisning till "rikets anseende och säkerhet".⁵³ Regeringen stödde förslaget och Groth fick därför tillbaka entreprenaden.⁵⁴ Stämningarna skulle dock skifta ännu en gång. 1765 besvärade sig borgerskapet i Stockholm över Groths entreprenad och krävde en omedelbar återgång till menighetsbestyr. Argumenten känns igen sedan tidigare: om husägarna själva fick tända sina lyktor skulle det bli bättre ordning. Den enskilde individens ansvar ansågs vara det bästa medlet för att tillgodose det allmänna bästa.⁵⁵ Dessutom återkom anklagelser om att Groth begärt entreprenaden "för eget intresse skuld", och således agerat mot det allmänna bästa. På sensommaren 1766 beslutade regeringen att upphäva Groths entreprenad och i stället återföra ansvaret för gatlyktorna till stadens borgare.⁵⁶

1700-talets strider om gatubelysningen slutade alltså med seger för dem som förespråkade enskilt ansvar i form av menighetsbestyr. Det var framför allt borgerskapets motstånd mot nya ekonomiska pålagor som fällde avgörandet. Men Stockholms borgare slogs inte bara med ekonomiska argument, man åberopade med framgång sina politiska privilegier och sin rätt att själva avgöra hur stadens allmänna nyttigheter

50. Anders Lohmans med fleras memorial, 22/8 1759, PBK handlingar, vol. F4:3, SSA.

51. Protokollsutdrag från Stockholms rådstuga, 29/8 1759, Magistratens memorial 31/9 s.å. PBK handlingar, vol. F4:3, SSA.

52. Kungl. Maj:ts svar till kommissionen, 12/9 1759, PBK kungl. brev, vol. E1a:2, SSA. Jfr Överståthållarämbetets kungörelse 13/9 i *Modée* (1742–1774) bd 7, s. 4904.

53. SRAP, bd 22:3, åren 1760–1761 (Stockholm 1950) s. 57–59.

54. Riksregistraturet 15/9 1761, inrikes-civilexpeditionen, RA.

55. Protokollsutdrag 25/9 1765, vol. R 1371, fol. 134f., Borgarståndets arkiv, RA.

56. Överståthållarens publikation, 1/8 1766, *Modée* (1742–1774) bd 8, s. 7185.

bäst kunde tillgodoses. Även om det rådde delade uppfattningar både inom staden och bland överheten, så var det till sist argumenten om lägsta kostnad och den enskilde husägarens frihet som fick störst effekt. *Frihetstida föreställningar om det allmänna bästa*

Diskussionerna om privata kontra offentliga utförare vid 1700-talets mitt uppvisar sinsemellan stora skillnader. Frågan om utarrendering av tullarna sågs främst som ett organisatoriskt problem: förespråkarna för utarrendering menade att de statliga tullnärerna var korrupta och att privata arrendatorer skulle sköta uppbörden på ett effektivare sätt. Egenintresset uppfattades här som ett verksamt instrument för att stävja misskötsel och skapa en bättre hushållning med allmänna medel. Motståndarna menade i stället att egenintresset enbart var till skada och att arrendatorerna skulle sko sig själva på det allmännas bekostnad. Liknande argument hördes också från den lokala nivån där allmogen klagade över att de blev "illa trakterade" av arrendatorerna.

Debattens fokus låg alltså i hög grad på utförarnas personliga kvaliteter. Det allmänna bästa kopplades främst till deras (o)förmåga att se till att tullinkomsterna verkligen kom det allmänna till godo. Det var adelsregeringen som drev fram utarrenderingen av tullarna och borgarståndet var från början uttalade motståndare. Men när regeringen erbjöd borgarna att köpa andelar i arrendet svängde opinionen och tullarrendet blev bestående fram till regimskiftet 1766.

Även i debatten om gatubelysningen i Stockholm handlade argumenten till en början om organisatorisk effektivitet, där framför allt ämbetsmännen hävdade att en allmän, skattefinansierad organisation var det bästa sättet att lösa uppgiften på. Men stockholmsborgarna protesterade och hänvisade till argument som borgerlig frihet, rättvisa och lägsta möjliga kostnad för stadens invånare. Resultatet blev att de enskilda borgarna fick ansvar för att sköta stadens allmänna gatubelysning. Inom kort föreslogs i stället en allmän entreprenad för att genomdriva en rättvis och skattefinansierad organisation där alla skulle bidra efter förmåga. Borgarna hävdade emellertid att en sådan skulle bli alltför vidlyftig. De reste också argument om att entreprenören agerade för sin egen vinnings skull och därmed skulle driva upp kostnaderna för stadens invånare.

I Stockholm kom tankefiguren om det allmänna bästa därför att kopplas starkare till den enskilde husägarens heder och förmåga att själv

utföra allmänna uppdrag. Argument om borgerliga friheter och lägsta kostnad för skattebetalarna vägde här tyngre än hänvisningar till god ordning och rättvis fördelning.

Ett allmänt erkänt statsbestyr? Stambanorna på riksdagen 1853–1854

Moderniseringen och industrialiseringen under 1800-talet innebar att flera stora infrastrukturprojekt planerades och genomfördes i Sverige. Göta kanal började byggas 1810 och under åren därefter experimenterades med järnvägar på olika håll i landet. Det svenska järnvägsbyggandet utgick från kanalbyggena och järnvägarna skulle fungera som ett komplement till vattenvägarna.⁵⁷

En av de största riksdagsdebatterna under 1800-talet gällde frågan om vem som skulle bygga rikets järnvägar, framför allt de stambanor som skulle knyta samman landets största städer. På riksdagen 1853–1854 fördes en stor principdebatt som handlade om huruvida privata bolag skulle få tillstånd att bygga stambanorna, eller om staten skulle anlägga dem. Ärendet initierades av att regeringen avgav en proposition som betonade det nya och bekväma fortskaffningsmedlets betydelse. Tankefiguren om det allmänna bästa tydliggörs när Sverige jämförs med den övriga "civiliserade världen" och det framhålls som helt avgörande för den svenska industrins konkurrenskraft att järnvägar anlades i riket.⁵⁸ Som bakgrund gavs en utförlig redogörelse för hur järnvägar byggdes och drevs i ett antal europeiska länder. Bland annat pekades England ut som ett land där privata bolag stod för både anläggning och drift av banorna. Belgien framhölls som ett motsatt exempel där staten finansierat banorna och drev trafiken.

Propositionen utmynnade i ett förslag till beslut i två principiella frågor angående de svenska järnvägarna: vem skulle stå som huvudman för bygget och hur skulle banorna finansieras? Regeringens förslag var att staten både skulle bygga och finansiera de svenska stambanorna.⁵⁹ Propositionen ledde till en riksdagsdebatt som pågick i flera omgångar. Efter att förslaget presenterats för ständerna remitterades det till statsutskottet för beredning. Utskottets utlåtande var positivt och gick på regering-

57. Aron Rydfors, "Politisk historik", i Gustaf Welin (red.), *Statens järnvägar 1856–1906: Historisk-teknisk-ekonomisk beskrifning*, bd 1, *Historik* (Stockholm 1906) s. 22–23, 33.

58. Proposition angående järnvägar, 1853/54, nr 4, s. 1.

59. Proposition angående järnvägar, 1853/54, nr 4, s. 4.

ens linje och förordade att staten skulle bygga.⁶⁰ För att visa debattens olika sidor ska här göras ett nedslag i adelns debatt om statsutskottets utlåtande. Detta diskuterades i ståndet i september 1854.

Bland de riksdagsledamöter som höll med utskottet om att staten borde bygga banorna fanns översten och godsägaren Rudolf M. Klinckowström (1816–1902). Han menade att det var en god princip att staten skulle bygga banorna, och något som ”hvarje fosterlandsvän och alla de, som icke hafva några enskilda intressen att förfäktat, måste förena sig om”.⁶¹ Klinckowström synes mena att de framtida järnvägarna var en sak som skulle komma alla tillgodo och inte enbart vara en fråga för enskilda intressen. Därför borde de uppföras av staten, vilket hans appellerande till det allmänna och fosterlandskärleken skulle styrka. Mot detta talade publicisten och företagaren Lars Johan Hierta (1801–1872), som i ett långt anförande kritiserade att staten skulle bygga och driva järnvägarna. Enligt honom var det en

till pedanteri hos oss drifven grundsats, att, i afseende på arbetens utförande och leveranser till Staten, skall allting gå genom entreprenörer och kontrakter med enskilda. Det mycket enkla skälet dertill är, att Staten må kunna veta hvad den på hvarje sak uppoffrar, och att Staten hellre underkastar sig ett arbetes utförande något dyrare, än hvad den sjelf skulle kunna utföra det för.⁶²

Hierta argumenterar här för ekonomisk förutsägbarhet, ett argument som var vanligt för 1600- och 1700-talens arrenden som via sina kontrakt garanterade staten en fast årlig summa. Enligt Hierta skulle det bli ännu dyrare om staten skulle bygga själv. Anledningen var enligt Hierta att det saknades kompetens och kunskap hos de statliga ämbetsmän som skulle ansvara för byggnationerna. Mot denna bakgrund yrkade han återremiss av statsutskottets utlåtande, samtidigt som han motsatte sig att det fattades ett principbeslut i frågan. Hierta ville hålla öppet för både privata bolag och för statligt byggande av järnvägarna.⁶³

Hierta bemöttes av Klinckowström som i ett nytt inlägg utvecklade sitt motstånd mot privata järnvägar. Han ansåg dels att det skulle bli

60. Statsutskottets utlåtande nr. 273, 1853/54, 4 saml. 1 avd. 2 bd.

61. Adels protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 128.

62. Adels protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 134.

63. Adels protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 134.

ett sämre utfört arbete, dels att det skulle "föranleda mycket krångel och trakasserier emellan de enskilda bolagen och Staten och dessutom framkalla vinglerier [spekulation] med aktier".⁶⁴ Klinckowström pekar här på risken att privata intressenter skulle spekulera i järnvägarna. Han fick understöd av landshövdingen Gustaf Lagerbjelke (1817–1895) som också menade att det bästa var att staten både ägde och drev de framtida stambanorna. Anledningen var enligt Lagerbjelke att "ett bolag, som eger banan i främsta rummet, ser på sitt intresse att af samma bana få, i möjligaste måtto, god utdelning och god behållning".⁶⁵ Än mer pregnant uttryckte Lagerbjelke saken när han ställde upp en definition på järnvägarna i allmänhet, och på stambanorna i synnerhet: "En stambana är icke till för den ort ensam, genom hvilken hon går, utan för hela landet och derföre måste afseende hufvudsakligen fästas derpå, att den göres så nyttig som möjligt för rörelsen i allmänhet, icke derpå att deraf erhålles den största inkomst som möjligt."⁶⁶

Här framhölls järnvägarna som hela rikets angelägenhet – tillhörande det allmänna bästa – inte enbart som en sak som berörde de som bodde närmast banan. Lagerbjelke ville ge bilden av att järnvägarna tillförde något nyttigt till alla invånarna i riket och att detta måste ställas framför de möjligheter som fanns till vinst på trafiken. En rättvis fördelning av rikets resurser – tillgång till järnväg – ställdes i förgrunden, medan eventuell ekonomisk vinst sades spela mindre roll för hur järnvägen skulle ordnas.

En av de tyngsta debattörerna i järnvägsdebatten var greven och af-färsmannen Adolf Eugene von Rosen (1797–1886). von Rosen hade redan 1845 lämnat ett förslag till den svenska regeringen om att via ett privat bolag bestående av utländska investerare anlägga järnvägar i Sverige. Projektet misslyckades emellertid eftersom det inte gick att uppbringa tillräckligt med utländskt kapital.⁶⁷ Vid riksdagen 1853–1854 förespråkade von Rosen på nytt det privata alternativet. De argument som han anförde i debatten handlade om två saker: dels att privata bolag skulle bygga billigare än staten, dels att det på ett principiellt plan var felaktigt att utestänga privata företag från driften av de framtida järnvägarna.

64. Adelsns protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 146.

65. Adelsns protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 149.

66. Adelsns protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 149.

67. Sverker Oredsson, *Järnvägarna och det allmänna: Svensk järnvägspolitik fram till 1890* (Lund 1969) kap 2.

Han menade att "ett arbete, som utföres helt och hållet af privata, med privatas granskning, borde komma att stå längre, än då det utföres för Kronans räkning".⁶⁸ Om privata entreprenörer fick hand om bygget skulle det i sig garantera bättre järnvägar, menade von Rosen. Han fortsatte att driva hem sin poäng genom att hävda att detsamma gällde för den framtida driften av trafiken på banan.

Jag kan icke tro annat, än att det ligger i sakens natur, att en egen-
dom, som förvaltas af sina egna egare, med mycket få undantag, för-
valtas bättre, än om den lemnas till förvaltning af de regerande. [...] [D]et vore en orättvisa att de enskilde i sådant fall icke äfven skulle få
deltaga i administrationen, och min fullkomliga öfvertygelse är, att
dervid skulle administrationen vinna ganska mycket.⁶⁹

I inlägget artikuleras flera delar av tankefiguren om det allmänna bästa. Enligt von Rosen skulle privata bolag bygga och driva banorna på ett sätt som innebar lägsta kostnad för staten och dess skattebetalare. I ett rättviseperspektiv vore det förkastligt att utesluta privata entreprenörer från järnvägen, och den enskilde entreprenören målas upp som den ordningsamme administratören i jämförelse med den statlige ämbetsmannen. Här framhålls det privata bolaget som det "naturliga" alternativet för att driva och administrera trafiken; en tydlig markering av 1800-talets accelererande övergång mot ett liberalt ekonomiskt-politiskt samhälle. Argumentationen representerar den modell som von Rosen själv förespråkade och velat genomdriva allt sedan 1845. Han accepterade inte regeringens princip att privata bolag inte skulle få bygga eller driva stambanorna.

Mot von Rosen stod Johan August Gripenstedt (1813–1874), statsråd och stark förespråkare för statligt byggande. Gripenstedt försvarade fullt och fast regeringens linje om statligt byggande. Med en närmast statsmannamässig ton bemöter han von Rosen och försöker balansera de två alternativen när han säger att de jämförelser som ska göras, mellan statligt eller privat byggande, endast ska bedöma de fördelar som finns för vardera alternativet. Det gäller

68. Adelsn's protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 151.

69. Adelsn's protokoll, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 153.

huruvida en större hushållning uppkommer vid vägarnes byggande genom Statens eller genom enskilt försorg; huruvida arbetet blir bättre gjort i ena eller andra fallet; huruvida den frihet man har, att kunna göra nödiga jemkningar, är större i det ena eller andra afseendet; huruvida friheten att fortfarande under jernvägens förvaltning kunna afse de stora politiska och militäriska fordringarne bättre kan uppfyllas på det ena eller andra sättet; samt huruvida allmänhetens anspråk på säkerhet och lindriga taxor i det ena eller andra fallet kunna bättre motsvaras.⁷⁰

Argumentväxlingen mellan von Rosen och Gripenstedt visar på en skillnad i hur de nya järnvägarna uppfattades av dåtidens politiker. von Rosen och hans medintressenter byggde sin uppfattning på att järnvägarna var en lukrativ affär som kunde generera vinst. Gripenstedt å sin sida stod för en något mer negativ syn på huruvida järnvägarna skulle avkasta några pengar. Denna tveksamhet ledde till att staten sågs som den naturliga finansören av banorna. Riksdagen 1853–1854 fattade till sist beslut att staten skulle bygga de svenska stambanorna.⁷¹ I analysen ovan har framgått hur båda sidor appellerade till tankefiguren om det allmänna bästa när de argumenterade för sin sak. Hierta och von Rosen är båda exempel på riksdagsledamöter som lyft fram att privata bolag borde ha hand om byggandet. Deras viktigaste argument var att privata entreprenörer skulle bygga banorna med bättre ordning och till lägsta möjliga kostnad.

På motståndarsidan lyftes i stället argument om rättvisa fram som centrala. Både Klinckowström och Gustaf Lagerbjelke talade om järnvägarna som något mer än en ekonomisk nytthet. Lagerbjelke fann stöd i tankefiguren om det allmänna bästa med argumentet att banorna skulle vara rättvisa och nyttiga för alla rikets invånare, oavsett den ekonomiska avkastningen. Rättviseargumentet användes här för att lyfta fram den enskilde medborgarens rätt till det nya kommunikationsmedlet, alltså direkt kopplat till den faktiska organisationen. I debatten om tullen på 1700-talet handlade rättvisa i stället om att ingen av rikets invånare skulle tvingas betala för mycket i tull eller behandlas orättvist av tulltjänstemännen. En annan skillnad jämfört med debatter om privata utförare under tidigare århundraden är att argument från tidens liberala strömningar började få fäste i det politiska språket.

70. Adelsn protokol, 22/9 1854, 1853/54, bd 1, s. 154.

71. Om beslutet i Oredsson (1969) s. 68.

Skitens praktiker: Latrinrenhållningen i Stockholm 1849–1859

Liksom gatubelysningen var stadens renhållning en återkommande politisk stridsfråga under både 1700- och 1800-talen. I Stockholm vilade ansvaret för både gatusopning och latrintömning sedan medeltid på de enskilda husägarna, men det hela fungerade ofta bristfälligt. Hämtning och bortföring av latrinavfallet lades regelmässigt ut på entreprenad, men stadens invånare klagade ofta och högljutt på den dåliga hygien. Avföringen samlades i illaluktande reservoarer vid stränderna eller slängdes direkt i vattnet vid kajkanten. Det smutsiga arbetet utfördes av renhållningshjon som hämtades direkt från fattig- eller tukthus och tvingades vistas i bristfälligt uppförda kaserner under dagarna då de inte arbetade.⁷²

De avgörande besluten rörande stadens ekonomi fattades under 1800-talets första hälft genom den av magistraten tillsatta drätselkommissionen. I mars 1849 fick några ledamöter i uppdrag att utreda hur renhållningen skulle organiseras i framtiden.⁷³ De kommitterade konstaterade att de enskilda personer som ansvarat för stadens renhållning grovt misskött sina uppdrag. Yttrandet framhöll det nödvändiga av att stadens renhållning "ombesörjes av någon bland stadens offentliga myndigheter helst det icke vara möjligt, att samma bestyr, överlämnat åt enskild omtanke och verksamhet, kan till allmän belåtenhet och säkerhet utföras och handhas".⁷⁴

Kommittén avfärdade således en gång för alla det traditionella menighetsbestyret som organisationsform. Men man ville ändå inte föreslå ett kommunalt övertagande av verksamheten. Detta skulle kräva en alltför omfattande kontrollapparat, vilken kunde medföra ökade kostnader och protester från allmänheten. I stället förespråkade stadens styrande en ny totalentreprenad: "då detta bestyr särdeles lämpa sig för upplåtande på entreprenad".⁷⁵ De valda ledamöterna hävdade alltså att offentliga entreprenader var det medel som bäst kunde garantera det allmännas intresse. Det viktiga var att själva uppgiften – att hålla staden

72. Arne Dufwa & Mats Pehrson (red.), *Stockholms tekniska historia*, bd 4, *Snöröjning, renhållning, återvinning* (Solna 1989) s. 18–21; Torgny Höjer, *Stockholms stads drätselkommission 1814–1864 och börs-, bro- och hamnbyggnadskommitterade 1815–1846* (Stockholm 1953) s. 174–178.

73. Höjer (1955) s. 178–181.

74. Drätselkommissionens protokoll (DKP) 10/5 1849, bilaga F, utlåtande från de kommitterade J. F. Eklund, A. M. Brinck, And. Berg, Joh. Wedberg och J. Lagermark, SSA.

75. DKP 10/5 1849, bilaga F, SSA.

ren och sund – övergick ”från enskildt till allmänt bestyr”, det vill säga erkändes som de styrandes ansvar.⁷⁶ Att entreprenörerna fick ta hand om hämningsavgifterna för egen del sågs inte som något stort problem – utredarna framförde inga synpunkter på att kontraktsinnehavarens egennytta skulle strida mot tankefiguren om det allmänna bästa.

Resultatet av utredningen blev alltså ett nytt entreprenörskontrakt på tio år rörande latrintömningen i staden. Men entreprenörerna hade fortsätta problem med att fullgöra sina åtaganden. Hösten 1856 tvingades man begära extra medel för att flytta verksamheten från stadens centrala delar. Entreprenörerna August Hjelm och H. P. Sellholm menade att hämningsavgiften måste höjas och krävde kompensation för inköp av hästar och kärror. Man påpekade också de moraliska fördelarna med flytten från Träsket – vid nuvarande Birger Jarlsgatan – ”hvarst draggen är samlad i de koiior och gifver ständiga anledningar till obehag”, och i stället ”blifva koncentrerade på ett ställe, under ständiga controller af Bokhållare, tillsyningsmän och pådrivare”.⁷⁷ Entreprenörerna försäkrade att de inte strävade efter egen vinning, utan endast önskade främja samhällsnyttan: ”Vi icke å vår sida afse några pecuniera fördelar, utan endast begäret, att på ett ändamålsenligt sätt gagna i det obehagliga, men det oaktat ganska maktpåliggande kall som vi åtagit oss inom samhället”.⁷⁸

De båda entreprenörerna möttes dock av skarp kritik från två ledamöter av drätselkommissionen, J. F. Eklund och Frans Schartau (1797–1870). Dessa underkände entreprenörernas argument och anklagade dem för att avsiktligt överdriva sina omkostnader. Eklund och Schartau hävdade att staden i stället borde ta direkt ansvar för hur renhållningen faktiskt sköttes.⁷⁹ Konkreta åtgärder fick dock anstå till 1859, då Schartau samt rådmannen L. A. Weser, presenterade var sitt förslag till ny organisation. Båda förslagsställarna krävde ett omedelbart slut för entreprenaden och att en kommunal organisation skulle skapas i dess ställe. För ändamålet skulle staden utse en särskild renhållningsdirektör, direkt underställd drätselkommissionens kontroll. Schartau menade att hans förslag innebar en ”revolution”. Genom att se till att ”våldet är tryggt åt kommissionens direktör” skulle nödvändiga reformer genomföras ”så verksamt

76. DKP 10/5 1849, bilaga F, SSA.

77. Sellholms och Hjelm's utlåtande, bilaga till DKP, 17/12 1856, SSA.

78. Se föregående not.

79. Eklund och Schartaus yttrande, bilaga till DKP, 17/12 1856, SSA.

och driftigt som möjligt”.⁸⁰ Hans förslag vittnar om en fast tilltro till stadens förmåga att organisera verksamheten på ett sätt som skapade bättre ordning och därmed gynnade det allmänna bästa.

För en effektivare renhållning behövdes också dugliga arbetare. Schartau ville höja arbetets status genom att endast anställa ”välfrejdade karlar” för att hantera avfallet. För den sakens skull krävdes högre löner än för andra daglönare, vilket i sin tur måste finansieras med höjda hämningsavgifter. Schartau ansåg även att Drätselkommissionen måste vara beredd att betala ett mindre skadestånd till entreprenörerna för att undvika rättsprocesser. Att döma av protokollet antog Drätselkommissionen förslaget utan någon större diskussion. En bidragande orsak till enigheten kan ha varit polismästare Ekströmers rapport, som föredrogs vid mötet den 15 januari. Polismästaren konstaterade lakoniskt att entreprenörerna brutit mot ”nästan varje stadgande” i Överståthållarens instruktioner, och menade att ”allmänhetens ständigt växande klagomål” krävde att kommissionen vidtog omedelbara åtgärder.⁸¹

Från och med 1 maj 1859 sköttes latrinhanteringen i kommunal regi av Stockholms renhållningsverk. Den förste renhållningsdirektören löjtnant J. A. Nordstrand följde kommissionens instruktioner och värvade arbetskraft från Värmland och Dalsland i stället för att anlita före detta fängelsekunder. Drygt sextio år senare skulle dåvarande renhållningsdirektören Karl Tingsten (1863–1952) framhäva just rekryteringen av bättre arbetskraft som reformens kärna:

I ett afseende inträdde dock med stadens öfvertagande [...] genast en mycket stor och af allmänheten högt skattad förbättring, nämligen beträffande [...] sättet för latrinhämtnings verkställande. Direktör Nordstrand afskedade nämligen den brokiga hopen af renhållningshjon, under hvilkas skräckvälde staden suckade, anställde dugliga och välfrejdade arbetare, bland hvilka den strängaste ordning upprätthölls, ordnade så fort sig göra lät latrintransporten med hästar samt vidtog i öfrigt en hel del väl behöfliga åtgärder.⁸²

80. Schartaus PM, bilaga till DKP 12/1 1859, SSA.

81. Polismästare Ekströmers rapport, dat. 14/4 1858, DKP (bil.) 15/1 1859, SSA.

82. Karl Tingsten, *Stockholms renhållningsväsen från äldsta tider till våra dagar* (Stockholm 1911) s. 19–20.

För Tingsten, Stockholms renhållningsdirektör från 1904 fram till 1930-talet, var det självklart att renhållningen måste ombesörjas av en gemensam, kommunal organisation. Denna modell har också varit gällande fram till dagens datum, även om renhållningsverket i dag lyder under Trafikkontoret.⁸³ Kommunalisering av latrinrenhållningen 1859 visade sig alltså bli bestående, men när det gällde gatusopningen tog det betydligt längre tid att införa en kommunal regim. Trots att drätselkommissionen redan på 1860-talet förordade en kommunalisering förblev gaturenhållningen fastighetsägarnas enskilda ansvar fram till 1902.⁸⁴ Ännu i dag har villaägare i Stockholm och andra svenska städer ett begränsat ansvar för att sopa trottoaren framför den egna tomten. Det gamla menighetsbestyret visade sig mer seglivat än vad 1850-talets kommunala reformivrare någonsin föreställt sig.

Från enskilda utförare till offentlig myndighet vid 1800-talets mitt

Vid 1800-talets mitt kretsade debatterna om privata kontra offentliga utförare på ett tydligare sätt kring staten och det allmännas ansvar för gemensamma nyttigheter. I frågan om vem som skulle bygga de stambanor som var tänkta att knyta ihop rikets viktigaste städer stod två alternativ emot varandra: Å ena sidan de som förespråkade att privata företagare var bäst ägnade att utföra uppdraget, å andra sidan de som menade att staten var den enda som kunde garantera att stambanenätet blev verklighet. De riksdagsmän som argumenterade för att privata utförare skulle få bygga och driva trafiken på stambanorna stödde sig på liberala argument: Privata företagare var bäst ägnade att tillgodose det allmänna bästa, eftersom de visste att sköta sin egendom på effektivast möjliga sätt. De kunde därför garantera såväl bättre ordning och säkrare drift som lägre kostnader för rikets skattebetalare.

Motståndarsidan underkände emellertid alla sådana argument och hävdade att staten var den enda som kunde garantera att stambanorna verkligen kom alla rikets invånare till godo. Att låta privata intressen ta hela ansvaret skulle leda till spekulation och i förlängningen till en sämre ordning. Båda sidor åberopade rättviseargument. Men där förespråkarna för enskilda utförare hävdade att privata aktörer i rättvisans

83. Om avfallshantering i Stockholm under 1900-talet, se Ylva S. Sjöstrand, *Stadens sopor: Tillvaratagande, förbränning och tippning i Stockholm 1900–1975* (Lund 2014).

84. Höijer (1955) s. 172–174; Dufwa & Pehrson (1989) s. 18.

namn borde ha samma möjlighet att bedriva tågtrafik menade motståndarna att det bara var staten som kunde se till att alla fick lika tillgång till det nya fortskaffningsmedlet. Det blev de senare som fick överhanden och stambanorna kom så småningom att byggas helt i statens regi.

I Stockholm lyser den liberala argumentationen med sin frånvaro. Debatten om renhållningen präglades i stället av en växande misstro mot såväl enskilda utförare som privata entreprenörer. De styrande i drätselkommissionen sökte först komma till rätta med problemen genom att slå fast att stadens renhållning var en alltför viktig sak att överläts till enskilda intressen, och att ansvaret därför måste ligga hos offentliga myndigheter. Samtidigt menade man att latrintömningen mycket väl kunde skötas av privata utförare. En kommunal organisation ansågs alltför dyr och man beslutade därför att hellre förorda en allmän entreprenad under stadens överinseende.

Återkommande klagomål mot entreprenörerna tvingade snart stadens styrande att tänka om. Under 1859 beslutade drätselkommissionen att inrätta ett kommunalt renhållningsverk med ansvar för tömning och bortföring av allt latrinavfall. Kraven på en bättre ordning var det argument som hade störst tyngd. När renhållningen väl erkänts som ett allmänt bestyr låg det närmare till hands för staden att investera i verksamheten. Drätselkommissionens ledamöter övergav därför sin sparsamma linje för att skapa en effektiv kommunal organisation med välavlönade arbetare.

Tankefiguren om det allmänna bästa kom vid 1800-talets mitt att kopplas starkare till offentliga, skattefinansierade utförare. Staten eller staden var de som ansågs bäst ägnade att garantera både en god ordning och en rättvis tillgång till allmänna nyttigheter. Argument om individens frihet samt lägsta möjliga kostnad för skattebetalarna fick däremot mindre utrymme i debatten. Även om det fanns de som förespråkade privata alternativ präglades diskursen av en allt större tilltro till offentliga utförare.

Vem tar bäst hand om det allmänna?

Vi har här redovisat resultat från fyra delstudier: två från 1700-talet och två från 1800-talet. Under varje århundrade har vi undersökt dels den statliga nivån, dels den kommunala nivån. Våra undersökningar visar att föreställningar om det allmänna bästa genomsyrade de politiska debat-

terna vid samtliga tillfällen, men på olika vis. När det gäller införandet av nya verksamheter som järnvägar och gatubelysning fördes diskussionerna genomgående på en principiell nivå. När det gällde etablerade organisationer, som tullarna och renhållningen, fick debatten en mer ekonomisk/teknisk karaktär.

När Stockholm införde en allmän gatubelysning vid 1700-talets mitt rådde bland de styrande ämbetsmännen full konsensus om att en gemensam, skattefinansierad organisation var bäst ägnad åt att gynna det allmänna bästa. Argumenten handlade om att en sådan skulle skapa bättre ordning och större likvärdighet. Mot detta reagerade emellertid stadens borgerskap som hävdade att de själva kunde lösa uppgiften både bättre och billigare. Här kopplades tankefiguren det allmänna bästa direkt till den enskildes ansvar. Det var också denna linje som kom att gå segrande ur konflikten. När det gäller tullväsendet var däremot kampen mot korruptionen hela tiden i debattens centrum. Det rådde konsensus om att tullinkomsterna var en viktig del i finansieringen av det allmänna. Däremot rådde delade meningar om huruvida privata utförare eller statliga ämbetsmän var bäst lämpade att lösa uppgiften. Båda sidorna hänvisade till rättvisa och god ordning: de som förespråkade tullarrende hävdade att privat drift gynnade det allmänna bästa genom att stävja korruptionen inom den statliga sektorn. Motståndarna menade i stället att privata entreprenörer skulle sko sig på det allmännas bekostnad och därmed medföra ökade kostnader. De som kritiserade tullarrendet förespråkade en rättvis fördelning; statliga inkomster fick på inga villkor hamna i privatpersoners fickor.

En avgörande skillnad var att på riksnivå fanns två alternativa organisationsformer: privat eller statlig drift. På den lokala nivån tillkom ytterligare ett alternativ: det enskilda ansvaret. Borgerskapet kopplade argument om individens frihet, i bemärkelsen den manlige husägarens personliga heder och ansvar, direkt till tankefiguren om det allmänna bästa. I diskussionerna på riksdagen var föreställningen om privata arrendatorers egennyttas ständigt närvarande. De som motsatte sig tullarrendet hävdade att privat egennyttas under alla omständigheter var oförenligt med det allmänna bästa.⁸⁵ Förespråkarna ansåg däremot att

85. Om konflikten mellan egennyttas och allmännyttas, se Leif Runefelt, *Dygden som välståndets grund: Dygd, nytta och egennyttas i frihetstidens ekonomiska tänkande* (Stockholm 2005).

egennyttan inte bara kunde tyglas utan även utnyttjas för att befordra det gemensamma. I diskussionerna om gatubelysningen i Stockholm har egennyttan en mer undanskymd roll. När den privata entreprenaden väl har införts restes dock argument som sammanlänkade entreprenören med det skadliga egenintresset.

Vid 1800-talets mitt handlade diskussionerna bland Stockholms styrande främst om huruvida latrintömningen skulle anses vara ett allmänt eller ett enskilt bestyr. I detta sammanhang blev privata totalentreprenader ett medel för att bryta ned de enskilda borgarnas motstånd mot en allmän, skattefinansierad organisation. När renhållningen väl erkänts som ett allmänt bestyr var steget till att överföra den till kommunal regi inte långt. Föreställningar om det allmänna bästa uttrycktes sällan explicit i drätselkommissionens överläggningar. Det rådde heller inte några skarpa motsättningar inom kommissionen, men dess medlemmar ändrade ståndpunkt när kritiken mot entreprenörerna växte. De styrandes agerande speglar en växande övertygelse om att en bättre ordning bara kunde skapas genom en gemensam kommunal organisation.

Riksdagsdebatten om järnvägarna fördes däremot på en högre principiell nivå. Orsaken var att här diskuterades en helt ny form av infrastruktur. Därmed blev också motsättningarna mellan privat och statligt byggande tydligare. De som ivrade för privata järnvägar argumenterade för att det både blev billigare och bättre om privata bolag fick ta hand om verksamheten. Motståndarna hävdade att dessa tvärtom skulle öka det allmännas kostnader genom sin strävan efter vinst. Förespråkarna för statliga järnvägar hävdade att det låg i hela landets intresse att järnvägar byggdes på rätt ställen. I detta perspektiv var det allmänna bästa överordnat den ekonomiska vinsten – järnvägarna var inte främst en inkomstkälla, utan en allmän nyttighet som alla borde få del av. Här finns en koppling till Stockholms styrande som var fullt medvetna om att ett kommunalt övertagande av latrinrenhållningen inte skulle bli billigare. De styrande argumenterade i stället för att staden måste investera i både material och arbetskraft för att säkerställa en bättre ordning än vad entreprenörerna förmådde göra.

Tankefiguren det allmänna bästa var hela tiden närvarande i de debatter vi analyserat men uttrycktes på olika sätt. Vi har visat hur det bland de styrande växte fram en starkare tro på att det allmänna intresset bäst kunde tillgodoses genom en gemensam organisation. Fortfarande vid

1800-talets mitt fanns det emellertid många som förespråkade privata entreprenader, och i staden levde också det enskilda ansvaret kvar som en alternativ lösning. Förändringens riktning gick dock mot förstatliganden och kommunaliseringar av de verksamheter som definierades som allmännyttiga. På de politiska arenorna kom tankefiguren det allmänna bästa att kopplas starkare till argument om organisatorisk effektivitet och rättvis tillgång till gemensamma nyttigheter. Resultaten strider delvis mot den bild av en tillbakadragen statsmakt med stor respekt för individens frihet som bland annat Martin Melkersson har velat se. Våra delstudier pekar på en allt mer explicit argumentation för att gemensam organisering var nödvändig för att garantera såväl ordning, likvärdighet som lägsta kostnad för skattebetalarna. Detta ligger snarast i linje med Lars Magnussons forskning som betonar hur de europeiska staterna redan under 1800-talet tog på sig ett allt större ansvar för organisera allmännyttiga verksamheter. Därtill visar våra undersökningar att många av de begrepp som Kristina Boréus och Jenny Andersson identifierat som centrala i det sena 1900-talets debatter också var verksamma i 1700- och 1800-talets diskussioner. Vi avser att i kommande delstudier, under tidigt respektive sent 1900-tal, följa upp dessa resultat och se hur de här och andra begrepp har använts för att förändra föreställningen om det allmänna bästa under modern tid.

Who will take care of the common good?

Political conflict about the organization of public services in Sweden 1720–1860

This article explores four political debates in the Swedish diet and among the ruling elite in Stockholm on the organization of public services. The results demonstrate how in different ways notions of the common good permeated the discourse on all occasions.

When the Swedish government tried to initiate public street lightning in Stockholm in 1749, there was a broad consensus among government and city officials that this should be done by the creation of a municipal organization financed by tax income. The burghers of Stockholm, however, opposed the

proposal and argued that they were themselves better suited to care for the street lights. The common good should be provided by individual action of responsible, male householders. Eventually the burghers got the upper hand and public street lightning continued to be organized by private initiative until the mid-nineteenth century.

When in the 1720s the Swedish diet discussed the lease of custom duties by a merchant consortium (Sw. *generaltullarrendesocieteten*), the problem of corruption emerged as the bone of contention. Proponents claimed that this form of private enterprise was an effective means to suppress widespread corruption among state officials. Their opponents argued to the contrary that private leaseholders would skim off the profits for themselves, thereby depriving the state of its income.

In the mid-eighteenth century the city authorities in Stockholm debated whether the emptying of latrines should remain an individual concern or if it should be recognized as a public matter. The city officials at first decided that this task was indeed a matter of public concern that should be handled by private entrepreneurs. Within a few years they had changed their minds, however, proposing instead that a new communal organization should be created for the removal of city waste. By now, the ruling elite of Stockholm had begun to identify the common good with municipal direction.

The development of railway infrastructure was a hotly debated subject in the Swedish diet of the 1850s. Some representatives argued that private entrepreneurs would provide more cost-effective solutions than publicly managed railways, while others claimed that the state must administer a national system of railways. In the debate, private self-interest was juxtaposed with equal access to the common good. The proponents of state intervention claimed that national concerns must have priority over financial gain, and this argument would eventually influence the final decision.

By the middle of the nineteenth century there was a growing consensus among the ruling elites in Sweden that the common good could best be provided for by state or municipal initiative. In the debates, arguments about organizational efficiency and equal access to public services eventually won out over notions of individual responsibility and private enterprise as a better alternative to corrupt government. In the late twentieth century the debate had shifted radically, however. The reasons for this shift will be the subject of our future research.

Keywords: Sweden, Stockholm, political debates, public and private, entrepreneurs, the common good, street lightning, customs, sanitation, railways