



## Mellan trafikpolitiska principer och teknikoptimism – socialdemokratin och sjöfartssektorns omvandling efter 1963 års trafikpolitiska beslut

Martin Eriksson

### Inledning

Den mest framträdande trafikpolitiska förändringen under efterkrigstiden var 1963 års trafikpolitiska beslut. Trafikpolitiken fick då det övergripande målet att trygga en tillfredsställande transportförsörjning för landets olika delar till lägsta möjliga kostnader och under former som medgav företagsekonomisk effektivitet och en sund utveckling av transportapparaten. Styrningen av trafikpolitiken inriktades därför mot att en trafikverksamhet i princip inte fick göra anspråk på några bidrag från samhället, utan själv borde svara för de kostnader som den förorsakade det allmänna. Detta innebar att varje affärsverk skulle sträva efter att ha kostnadstäckning för sin verksamhet, och detta skulle implementeras genom att utgifterna täcktes av avnämarna i form av olika avgifter och bidrag.<sup>1</sup>

---

Martin Eriksson (Docent) är forskare i ekonomisk historia vid Umeå universitet.

Då 1963 års trafikpolitiska beslut i första hand behandlade hur de nya principerna skulle tillämpas i vägsektorn och järnvägssektorn, har den tidigare forskningen fokuserat på utvecklingen inom dessa sektorer.<sup>2</sup> Denna fokusering innebär att den transporthistoriska forskningen inte har uppmärksammat det faktum att 1963 års trafikpolitiska beslut också innebar en relativt radikal omläggning av politiken gentemot sjöfartssektorn. Från och med mitten av 1960-talet började den socialdemokratiska regeringen att analysera hur sjöfartspolitikerna borde uppfylla de krav som ställdes på framtidens sjöfart, vilket innebar att de fångade upp ett antal samtida utvecklingslinjer inom logistik, fartygsbyggande och hamnplanering. Genom dessa moderniseringsidealer ville Socialdemokraterna öka storföretagens internationella konkurrenskraft genom att driva fram rationalisering inte bara inom deras produktion, utan även inom deras logistik- och transportsystem.

Den här uppsatsen visar hur denna politikförändring uppstod och fick ett första konkret uttryck i samband med beslutsprocessen om isbrytaren *Njord* mellan 1965 och 1967. Jag kommer att visa hur denna beslutsprocess skiljde sig från isbrytarpolitiken under 1950-talet, som jag belyst i ett tidigare arbete. Under 1950-talet byggde isbrytarpolitiken så som den kom till uttryck under beslutsprocesserna om isbrytarna *Oden* och *Tor* på ett nära samarbete mellan staten och skogsindustrin som den viktigaste avnämaren. Detta innebar att aktörerna hade en samsyn om isbrytarpolitikens inriktning, som hade förankrats gemensamt via olika samarbetsarrangemang.<sup>3</sup> Under beslutsprocessen om isbrytaren *Njord* däremot, framgick det tydligt att det var staten som drev på processen för att realisera nya framtidsidealer för sjöfartspolitikerna, vilka en del avnämarna som var förankrade i den tidigare isbrytarpolitiken hade svårt att uppfatta eller relatera till.

I ett bredare perspektiv visar artikeln också att även om 1960-talets trafikpolitik alltså skapade begränsningar för väg- och järnvägssektorn, blev sjöfartssektorn ett område där Socialdemokraterna aktivt ville skapa förutsättningar för att införa ny teknik i samhällets tjänst. Teknikhistorikern Per Blomkvist framhåller i en analys att en sådan ökad statsinterventionism sågs som nödvändig för att teknikutvecklingen skulle realiseras som allmän välfärd. Socialdemokratin teknikoptimism kan i det här avseendet förklaras med att partiet insåg den nya teknikens "systemiska" karaktär. De stora tekniska systemen inom energi-, transport- och kommunikationsområdena

krävde ett ökat samhällsansvar och staten fungerade på detta sätt allt mer som en systembyggare för att maximera teknikens potential.<sup>4</sup>

Under 1960-talet blev det uppenbart att sjöfartssektorn också kom att exponeras för sådana ideal, vilket sammanföll med Olof Palmes tid som kommunikationsminister under perioden 1965–1967. I de allmänna biografier som har utgivits om Olof Palme av Kjell Östberg och Henrik Berggren behandlas hans tid som kommunikationsminister relativt kortfattat. Förutom i redogörelser för större, samhällsomvälvande frågor som Högertrafikomläggningen och frågan om reklam i media nämns hans arbetsuppgifter och resultat endast i korta, allmänna ordalag.<sup>5</sup> Detta har medfört att kunskapen om hur Palme styrde transport- och infrastrukturuområdet har förblivit begränsad. Denna uppsats har därför ambitionen att med utgångspunkt från en konkret fallstudie behandla Palmes tid som kommunikationsminister mer ingående utifrån ett transport- och teknikhistoriskt perspektiv.

#### **Analysen av sjöfartssektorn i 1963 års trafikpolitiska beslut**

Eftersom 1953 års trafikutredning inte alls hade ägnat sig åt sjöfartsfrågorna, var kommunikationsminister Gösta Skoglund's analys av läget i sjöfartssektorn i den åtföljande riksdagspropositionen relativt utförlig. Skoglund konstaterade att de kommunala investeringarna i de allmänna hamnarna under åren före 1963 utgjort cirka 100 miljoner kronor årligen. Utbyggnaderna hade till betydande del avsett fördjupningsarbeten, bland annat för att möta utvecklingen mot stora fartygsenheter inom särskilt oljetransportsektorn. Omställningen från fasta till flytande bränslen och bränsleförbrukningens starka ökning hade över huvud taget ställt stora anspråk på hamnarna. Stora investeringar hade också gjorts för att skapa ökad kapacitet för torrlasttrafiken, inte minst utförseln av olika skogsprodukter. Detta gällde inte enbart de allmänna hamnarna utan också de industriägda lastageplatserna. Den i lastageplatserna tidigare dominerande pråmutlastningen hade praktiskt taget helt ersatts med uttransport över kaj.<sup>6</sup>

Även om Skoglund tillfredsställdes av dessa tendenser, var han inte nöjd med den totala utvecklingen inom sjöfartssektorn. Enligt Skoglund hade

hamnarna fått en alltmer kritisk roll i transportväsendet genom att de band samman utrikes- och inrikes transporter med eller utan mellanliggande lagring av det beförade godset. Som en följd av Sveriges stora utrikeshandelsvolym fick hamnarna därigenom en central roll i det samlade transportsystemet. Enligt Skoglund talade starka skäl för att det krävdes en långtgående anpassning av sjöfarten och därigenom också av hamnarna till ändrade trafikförutsättningar under de kommande åren. Möjligheterna att pressa omlastningskostnaderna och förkorta fartygens liggtider var av avgörande betydelse för hur sjöfarten skulle kunna konkurrera med järnvägar och lastbilar om utrikestransporter av i varje fall mera högvärdigt gods. Detta var relaterat till de praktiska möjligheterna att i ökad omfattning gå över till enhetslaster med utnyttjande av pallar, behållare med mera. I förhållande till konkurrerande transportmedel hade sjöfarten en belastning i det stora antalet i transportkedjan ingående, fristående parter. Samordningsbehovet måste därför ägnas stor uppmärksamhet i framtiden. Här ifrågasatte Skoglund till vilken del det dåvarande, i hög grad decentraliserade, hamnsystemet var förenligt med rationella sjötransporter. Ett successivt allt effektivare landtransportsystem reducerade fördelarna av ett starkt förgrenat hamnsystem. De stora investeringar som en ändrad godshantering krävde borde därför inriktas på ett begränsat antal hamnar. De ökade kraven på farledsdjup, som vissa delar av sjötrafiken ställde, talade också för en koncentration. Skoglund erinrade här om att företrädare för den på Sverige baserade transocean linjesjöfarten påtalat den kostnadsfördring som de många hamnanlöpen medförde. Olägenheterna blev alltmera framträdande ju mer kapitalkrävande linjesjöfarten blev. Otvivelaktigt skulle en ökad koncentration också medföra betydande fördelar även i fråga om isbrytning och lotsning.<sup>7</sup>

Skoglund var därför öppen med att de avvägningar som var nödvändiga för utformningen av det framtida hamnsystemet delvis var mycket svåra. Det var därför nödvändigt att klarlägga rådande utvecklingstendenser dels i Sverige och dels hos utländska handelspartners bättre än tidigare för att kunna bedöma inriktningen av de framtida investeringarna. Staten fick då ta på sig en väsentlig del av ansvaret för att erforderliga undersökningar kom till stånd och för att hamnarnas huvudmän skulle få förbättrat underlag för beslut i olika investeringsfrågor.<sup>8</sup>

### Sjöfartssektorns framtidsproblem formuleras

I september 1965 tillsatte Gösta Skoglund 1965 års hamnutredning som en del i arbetet att hantera de utmaningar som han identifierat i samband med 1963 års transportpolitiska beslut. Skoglund noterade att kraven på effektivitet och ekonomi inom olika delar av transportväsendet ständigt skärptes genom det vidgade varuutbytet med utlandet och den hårdnade konkurrensen för exportindustrierna. Den forcerade utbyggnaden av vägnätet i landet hade möjliggjort mera rationella vägtransporter även på långa avstånd. Samtidigt anpassades järnvägsnätet successivt till nya trafikförutsättningar. Kostnadssänkande strukturrationaliseringar stärkte järnvägarnas möjligheter att konkurrera med övriga transportmedel om transporter. Denna utveckling på landtransportområdet hade tillsammans med utbyggnaden av färjelinjerna medfört att lastbilar och järnvägar kommit att överta en del tidigare sjöburna transporter.<sup>9</sup>

Inom sjöfarten hade rationaliseringen fått ett av sina uttryck i en allt längre driven differentiering av fartygen efter olika transportuppgifter. Den mycket starka ökningen av de insatta fartygens lastförmåga som skett hänförde sig främst till olika transoceaniska massgodstrader men också till mera kortväga transporter av exempelvis järnmalm. För andra godsslag av betydelse för svensk utrikeshandel hade utvecklingen snarast fört till en minskning av de utnyttjade fartygens storlek. Detta gällde i den utrikes närtrafiken vid skeppningar i hela laster av olika skogsprodukter och också i viss mån i linjefarten. Delvis hängde dessa förändringar samman med övergången till mindre kontinuerliga sändningar. Hanteringsarbetet effektiviserades på olika sätt, bland annat genom fartygens utformning. Även för tillförseln av petroleumprodukter verkade nya försörjningsmönster medföra förkortade transportsträckor och därmed utnyttjande av i genomsnitt mindre fartyg. Samtidigt kompletterades de korta färjelinjerna med ett system av långlinjer.<sup>10</sup>

Utvecklingen inom sjöfarten karakteriserades därigenom av ökade krav på kapital och ett ökat behov av samordning mellan sjötransport-, hamn- och landtransportfunktionerna. Denna utveckling påverkade hamnarna i olika avseenden. Möjligheterna att anpassa dessa efter ändrade krav bestämde till väsentlig del effektiviteten av olika transportlösningar.

Skoglund konstaterade i det här avseendet, att de pågående strukturförändringarna inom både land- och sjötransportväsendet redan ställt – och framdeles i ökad omfattning kom att ställa – nya och ändrade krav på hamnarna. Detta gällde såväl lokalisering som teknisk utformning och funktion. Näringslivets strävanden att hålla lagerkostnaderna nere för det mera högvärdiga godset medförde krav på snabba och frekventa transporter. Fartygen blev allt mer kapitalkrävande, vilket gjorde det önskvärt att förkorta liggtiderna i hamnarna. Ny teknik för lastnings- och lossningsarbetet ställde delvis krav på stora investeringar i anläggningar och tekniska hjälpmedel.<sup>11</sup>

Genom landtransportmedlens utbyggnad och den nya hanteringstekniken verkade de fördelar som tidigare varit knutna till ett rikt förgrenat hamnsystem vara på väg att starkt minska. Åtskilliga hamnar kunde hamna i det läget att de vid en företagsekonomisk bedömning inte hade underlag för de investeringar som framtida transportmönster och transportsätt ställde krav på. Detta kunde gälla egentliga hamninvesteringar men också investeringar i anläggningar och utrustning som rationaliseringsarbetet inom transportväsendet i övrigt krävde. Det kunde inte heller uteslutas att utvecklingen i vissa fall medförde att intäkterna inte täckte kostnaderna för kvarstående trafikuppgifter. Utnyttjandet av befintlig kapacitet kunde alltså försämrats. Detta kunde försäkra undersysselsättning för den till hamnarna knutna arbetskraften, främst inom stuveriet, med sociala problem som följd.<sup>12</sup>

### Beslutsprocessen om isbrytaren *Njord*

Beslutet om *Njord* blev ett av de första konkreta exemplen där de nya idealen för sjöfartspolitikerna kom till uttryck i den praktiska politiken. Eftersom Olof Palme efterträdde Gösta Skoglund i november 1965 blev det Palme som drev beslutsprocessen från regeringens sida.

Beslutsprocessen om investeringen i *Njord* inleddes i oktober 1965 när Marinförvaltningen och Sjöfartsstyrelsen begärde ett planeringsanslag om en miljon kronor från Kommunikationsdepartementet för att anskaffa en

ny isbrytare.<sup>13</sup> Marinförvaltningen och Sjöfartsstyrelsen och menade att ytterligare en isbrytare var nödvändig för att uppfylla den uppsatta målsättningen för isbrytarverksamheten att garantera året runt-skeppning från alla norrländska hamnar så långt norrut som till Umeå. Vid stränga vintrar skulle stängningen av hamnarna längs Norrlandskusten så långt som möjligt begränsas vid Umeå- och Örnsköldsviksdistriktet, dit isbrytarresurserna behövde koncentreras. Detta medförde att Umeå uthamn kunde fungera som vinterhamn för nordligare belägna industriföretag. För att upprätthålla denna målsättning krävdes det dock fyra operativa isbrytare och en i reserv. Genom att de äldre isbrytarna *Atle* och *Ymer* ansågs vara omoderna menade Sjöfartsstyrelsen och Marinförvaltningen, att ett nybygge var nödvändigt för att kunna uppnå det uppsatta målet för den norrländska isbrytartrafiken.<sup>14</sup> En ny isbrytare var också nödvändig för att upprätthålla den expanderande färjetrafiken under vinterförhållanden.<sup>15</sup>

Kommunikationsdepartementet såg positivt på Marinförvaltningens och Sjöfartsstyrelsens framställning. Den fortsatta beredningen av förslaget fick dock annorlunda karaktär än vad dessa aktörer hade föreslagit. Istället för att bevilja ett planeringsanslag avsett för Marinförvaltningens och Sjöfartsstyrelsens fortsatta arbete, ville Kommunikationsdepartementet pröva möjligheten att genomföra investeringen på ett annat sätt. För att öka beslutsunderlaget sändes därför Marinförvaltningens och Sjöfartsstyrelsens skrivelse ut på remiss till ett antal aktörer under perioden fram till i slutet av januari 1966.<sup>16</sup>

Inställningen hos remissinstanserna återspeglade de två uppfattningar som dominerade debatten om isbrytarpolitiken under 1960-talet. Den ena uppfattningen bestod i att kostnadstäckningen och den företagsekonomiska effektiviteten för isbrytningen borde öka i samband med att 1963 års trafikpolitiska beslut implementerades inom sjöfartsområdet. Denna utveckling sammanföll med en allmän ambition hos staten att utöka graden av tillsyn och granskning av olika politiksektorer för att öka den allmänna effektiviteten hos den offentliga sektorn.<sup>17</sup> Mot denna bakgrund menade flera remissinstanser att investeringen i en ny isbrytare borde föregås av mer utarbetade lönsamhetskalkyler än de som Marinförvaltningen och Sjöfartsstyrelsen hade utfört. Denna åsikt framfördes av Statskontoret och

Riksrevisionsverket, som var två av de myndigheter som skulle få i uppdrag att ansvara för den offentliga granskningen av olika politiksektorer från och med denna period.<sup>18</sup> I det här sammanhanget framhöll Statens Järnvägar (SJ) att någon isbrytarinvestering inte borde genomföras före det att 1963 års trafikpolitiska beslut hade implementerats inom sjöfartsområdet. SJ menade att en sådan implementering skulle korrigerera den asymmetri i konkurrensvillkoren mellan sjöfartssektorn och järnvägssektorn som hade funnits sedan 1950-talet.<sup>19</sup>

Den andra uppfattningen som kom till uttryck hos remissinstanserna var att den statliga isbrytningens inriktning borde anpassas efter de regionalpolitiska målsättningar som växte fram i samband med 1964 års lokaliseringpolitiska beslut. 1964 års lokaliseringpolitiska beslut innebar att statliga åtgärder riktades mot att stimulera det norrländska näringslivet i mycket större utsträckning än tidigare. Bland annat infördes statliga bidrag och lån till investeringar i industriföretag lokaliserade i Norrlandslänen. Trafikpolitiska åtgärder som syftade mot att sänka de norrländska transportföretagens transportkostnader ansågs vara ett lämpligt medel för att komplettera dessa åtgärder.<sup>20</sup> Länsstyrelsen i Norrbottens län var en aktör som betraktade isbrytningen som ett sådant trafikpolitiskt komplement till regionalpolitiken. I sitt remissvar framhöll Länsstyrelsen att företagen i Norrbotten hade tagit emot betydande statliga investeringsbidrag. För att dessa effekter skulle ha så goda effekter som möjligt i samhället, exempelvis i form av ökad sysselsättning, borde de enligt Länsstyrelsen kompletteras med trafikpolitiska åtgärder. Isbrytningen var en sådan trafikpolitisk åtgärd.<sup>21</sup> Yttrandet från Länsstyrelsen i Norrbottens län innehöll även underremisser från ett antal norrbottniska basindustrier (SCA Munksundsgruppen, gruvföretaget Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag, Norrbottens Järnverk och AB Statens Skogsindustrier). Dessa företag upprepade de argument som hade lagts fram i Sjöfartsstyrelsens äskande. Isbrytningen var mycket viktig för dessa företags internationella konkurrenskraft.<sup>22</sup>

Under beslutsprocessen engagerade sig även flera norrländska intressegrupper som agerade utanför remissystemet. I samband med att två motioner som yrkade på att Marinförvaltningens och Sjöfartsstyrelsens begäran om ett planeringsanslag skulle bifallas lämnades in i riksdagens båda kamraren engagerade sig Norrlandsförbundet i frågan.<sup>23</sup> Norrlandsförbundet är

en ideell, politiskt obunden organisation med syfte att sprida information om norrländska förhållanden av olika karaktär och därigenom att främja Norrlands utveckling inom olika områden.<sup>24</sup> Norrlandsförbundet skickade en skrivelse till Statsutskottet, där motionerna behandlades. I skrivelsen framhöll Norrlandsförbundet att isbrytningen utgjorde ett viktigt komplement till de investeringar som hade gjorts i de norrländska hamnar som näringslivet utnyttjade. Norrlandsförbundet påpekade även att isbrytningen var en faktor som påverkade vilka resultat lokaliseringpolitiken skulle kunna få i Norrland.<sup>25</sup> Eftersom staten hade valt att behandla investeringen i sin helhet istället för ett begränsat planeringsanslag, avtog dock Statsutskottet motionerna.<sup>26</sup>

En annan intressegrupp som mobiliserade i isbrytarfrågan var Handelskammaren i Gefle. Handelskammaren i Gefle omfattade företag i Uppland, Gävleborg och Dalarna och hade alltid deltagit under beslutsprocesser inom isbrytarpolitiken som remissinstans. Under våren 1966 blev emellertid ägerandets hos Handelskammaren i Gefle mer offensivt. I mars 1966 skickade Handelskammaren i Gefle en skrivelse till Olof Palme. I slutet av april 1966 uppvaktades sedan kommunikationsministern av en delegation bestående av Handelskammaren i Gefle, Norrlands Stuvareförbund och Svenska Transportarbetareförbundet med landshövdingen i Gävleborgs län, Jarl Hjalmarsson, som delegationsledare.<sup>27</sup> Handelskammaren begärde att anslag skulle reserveras till byggandet av två nya isbrytare och angav ett antal motiveringar till denna begäran. Det framhölls att sjötransporter var det mest effektiva transportsättet för exportindustrins produkter som järn och stål samt massa, papper och board. Det var därför svårt för SJ att skapa sådana förutsättningar att järnvägstransporter skulle kunna ersätta sjötransporter. Kontinuerliga sjötransporter hade också blivit allt mer betydelsefulla i samband med att konkurrensen på de internationella marknaderna för dessa produkter hade ökat. Av den anledningen hade stängningen av hamnarna medfört avsevärda merkostnader i form av ökade transportkostnader och kostnader för lager och ränta för ett antal norrländska skogs- och metallindustrier under den stränga isvintern 1965/66.<sup>28</sup> I skrivelsen framhöll Handelskammaren också att en utbyggd isbrytning var nödvändig för att komplettera de industriinvesteringar som genomfördes inom ramen för lokaliseringpolitiken. Slutligen påpekade Handelskamma-

ren att en utbyggd isbrytning skulle bidra till mindre sysselsättningsfluktuationer inom stuveriet och lägre kostnader för rederinäringen.<sup>29</sup>

En annan intressegrupp som kontaktade Palme genom en skrivelse var Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen. I Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen ingick bland annat landshövdingarna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt representanter från landstingen i dessa fyra län. I korthet var Samarbetsdelegationens uppgift att genom politisk samverkan förbättra de gemensamma förutsättningarna för näringsliv och ekonomisk utveckling i de berörda länen.<sup>30</sup> I sin skrivelse framhöll Samarbetsdelegationen att det var nödvändigt att staten fattade beslut om den föreslagna isbrytaren. Denna investering var motiverad på grund av att merkostnaderna för transporter, lager och ränta till följd av vinterstängningar av hamnar medförde att den norrländska exportindustrins internationella konkurrenskraft hämmades. Samarbetsdelegationen betonade också att isbrytningen var ett viktigt komplement till lokaliseringpolitiken.<sup>31</sup>

### Palmes ställningstagande

Beslutet om *Njord* fattades i 1967 års statsverksproposition. Kommunikationsminister Olof Palme motiverade beslutet utifrån de pågående förändringarna inom sjöfartssektorn. Genom olika åtgärder kunde staten påverka hur isbrytningens avnämning borde förhålla sig till den tekniska och ekonomiska utveckling som kännetecknade sjöfartssektorn. Palme noterade att det under 1960-talet hade inträffat en omfördelning av sjöfarten mellan olika hamnar och kustavsnitt. Denna omfördelning var ett resultat av att alltmer specialiserade fartyg utvecklades, att storleken hos dessa fartyg ökade och att samordningen mellan land- och sjötransportmedlen hade ökat i betydelse. Palme framhöll att denna effektivisering av avnämningens sjötransporter ställde Sjöfartsstyrelsen inför ökade och nya krav ifråga om de tjänster som det var rimligt att erbjuda handelssjöfarten, vilket också medförde ökade kapitalinsatser.<sup>32</sup>

För den norrländska basindustrins del ansågs en utökad isbrytning kunna stimulera en pågående rationalisering av företagets transportsystem.



Som exempel på en sådan rationalisering framhöll Palme att skogsföretaget Skandinaviska Cellulosa Aktiebolaget (SCA) lastade gods vid mer än 25 hamnar längs Norrlandskusten innan företaget införde sitt nya distributionssystem 1965. Det nya distributionssystemet innebar att SCA endast lastade gods i Umeå och Sundsvall. Som en del av rationaliseringen övergick företaget samtidigt till att utnyttja tre specialkonstruerade fartyg avsedda för gång i is för sina sjötransporter. Palme förutsåg att även andra skogsföretag skulle övergå till sådana transportlösningar.<sup>33</sup>

### Sammanfattning och utblick

De argument som Palme använde för att motivera investeringen i *Njord* var alltså direkt hämtade från den nya hamn- och sjöfartsinfrastrukturpolitik som Socialdemokraterna hade försökt etablera sedan 1963 års trafikpolitiska beslut. För första gången betraktades vintersjöfarten som ett sammanhängande tekniskt system. Isbrytarna utgjorde en del av en integrerad logistisk helhet tillsammans med fartyg, hamnar och landtransporter. Genom hänvisningen till SCA:s transportsystem var det uppenbart att staten låg före många avnämare i synen på hur den framtida vintersjöfarten borde utformas och därigenom ville driva på utvecklingen. Detta skiljer sig alltså från besluten om isbrytarna *Oden* och *Tor*, som föregicks av ett omfattande föregripande arbete för att nå konsensus mellan staten och avnämarna.

I det här avseendet är det slående att de aktörer som deltog i beslutsprocessen, både som remissinstanser och som fristående intressegrupper, inte alls hade samma referensramar som regeringen. Medan Handelskammaren i Gefle och Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen hade vissa framåtsyftande argument betraktade de huvudsakligen isbrytarpolitiken så som den hade utformats under 1950-talet.<sup>34</sup> Länsstyrelsen i Norrbotten å sin sida ville förekomma det skifte i transportpolitiken som var på väg att inträffa i slutet av 1960-talet. Under 1960-talets senare hälft förstärktes uppfattningen att trafikpolitiken också kunde fungera som regionalpolitisk åtgärd eller som medel för att uppnå andra politiska målsättningar. De tidigare idéerna om fri konkurrens mellan transportslagen och samhälls-ekonomiska begränsningar förkastades därför till förmån för aktiv trafik-

politisk styrning.<sup>35</sup> Ett uttryck för denna svängning i trafikpolitiken var att regeringen i april 1968 avbröt den allmänna implementeringsprocess inom olika trafikområden som hade påbörjats efter 1963 års trafikpolitiska beslut.<sup>36</sup> I motsats till dessa argument krävde myndigheter som Statskontoret och Riksrevisionsverket att Kommunikationsdepartementet skulle tvinga Sjöfartsstyrelsen att ta del av och tillämpa den metodutveckling som de ansåg vara nödvändig för att implementera 1963 års trafikpolitiska beslut. Genom den rationalistiska så kallade "policyanalysen", som introducerades i den offentliga sektorn vid mitten av 1960-talet, förutsågs myndigheter regelmässigt kunna använda metoder som kostnads-nyttanalyser, optimeringsmodeller och scenarioanalys som en del i beslutsfattandet.<sup>37</sup>

Palmes agerande som kommunikationsminister återspeglade därmed ett av de särdrag som enligt Kjell Östberg var Palmes styrka som ideolog och politiker. Denna styrka "låg framför allt i hans förmåga att fånga upp tankar i tiden och ge dem en sådan utformning att de samtidigt var möjligt att kombinera med en traditionell reformistisk ideologi".<sup>38</sup> Palmes agerande som kommunikationsminister kan visserligen betraktas som relativt traditionellt om det ställs i relief till hans samtida, mer radikala politiska agerande inom utrikespolitiken och utbildningspolitiken. I jämförelse med den övriga transportpolitiken under efterkrigstiden kan dock Palmes agerande betraktas som relativt radikalt som ett resultat av förmågan att kombinera etablerade strukturer med reformistiska ambitioner. Hans utpräglade tillväxt- och teknikoptimism medförde att han kunde utnyttja sina möjligheter till politiskt agerande också inom en så restriktiv och begränsade kontext som transportpolitiken efter 1963 års trafikpolitiska beslut.

Det bör i det här avseendet också konstateras att det nya synsätt på sjöfarten som ett tekniskt system som formulerades under 1960-talet också var avgörande för att nå fram till ett handlingsalternativ i den samtida diskussionen om sjöfarten på Väneren genom Trollhätte kanal. Under 1960-talet hade Vänerns framtida förbindelse med Västerhavet behandlats av den så kallade Kanaltrafikutredningen.<sup>39</sup> Både Kanaltrafikutredningen och Riksdagen förordade fortsatt kanaltrafik på Trollhätte kanal framför alternativen landsvägstransport till en hamn på västkusten eller byggandet av en ny kanalled i sträckningen Vänersborg-Uddevalle.<sup>40</sup> För att anpassa Trollhätte kanal för framtida transporter beslutade Riksdagen 1971 om en

utbyggnad av kanalen så att den medgav passage av fartyg med ett djupgående av 5,3 meter (motsvarande det befintliga djupet i slussarna) mot det existerande 4,6 meter. Denna satsning omfattade även anskaffningen av isbrytaren *Ale*, som specialbyggdes för förhållandena i Trollhätte kanal och Vänern och ersatte en tidigare lösning där isbrytning i Vänern tillgodosågs genom inhyring av isbrytande bogserbåtar.<sup>41</sup>

En viktig utgångspunkt för investeringen var en prognos för trafikutvecklingen fram till år 1975. I prognosen framhölls att Billeruds- och Uddeholmskoncernernas transportplanering hade stor vikt för beslutsfattandet. Dessa företag beräknades år 1975 tillsammans svara för över 30 procent av den totala trafikvolymen på Trollhätte kanal. Företagen räkna- de med en mycket stark stegring av utlastningen av skogsprodukter med tyngdpunkten på papper och en motsvarande ökning av införseln av eld- ningsolja och råvaror. Förutsättningen för att skogsprodukterna skulle bli utlastade över hamnarna i Vänern var emellertid en utbyggnad av Trollhät- te kanal kombinerat med att en förstärkning av isbrytarresurserna genom- fördes. Annars skulle företagen övergå till en annan transportuppläggning, vilket för kanalens del innebar ett trafikbortfall av minst en miljon ton per år.<sup>42</sup>

Regeringen var emellertid inte villig att göra några investeringar utan att avnämarna moderniserade sin transport- och logistikhantering genom infö- randet av systemlösningar och nya fartyg. I beslutsunderlaget till proposi- tionen, som hade sammanställts av Sjöfartsverket och Vattenfall, konstateras det att förutsättningarna för sjötransporterna genom Trollhätte kanal hade ändrats radikalt sedan 1960-talet. De så kallade paragraffartygen, det vill säga enheter med en lastförmåga av högst ca 1 300 ton med ett djup- gående intill 4 meter, ansågs inte längre lönsamma i de för kanaltrafiken betydelsefullare transportrelationerna. En sådan ändrad bedömning hade gjorts inte bara i Sverige utan också i Västtyskland och Holland, vilket var de tre länder som hade större delen av trafiken med fartygen i hithörande storleksklass på svenska hamnar. De tidigare paragraffartygen ersattes av enheter i dödviktsskalan 2 500 till 3 500 ton, vilka hade en bemanning av ungefär samma storlek som paragraffartygen. Till stor del kunde de nya fartygsenheter med hänsyn till längd och bredd utnyttja kanalen som den var utformad. För en lönsam drift var det emellertid önskvärt att öka

djupgåendet. I det här sammanhanget konstaterades att insatsen av större fartyg i utförseln av skogsprodukter var baserad på en starkt rationaliserad godshantering och en koncentration av hamnanlöpen i såväl Vänern som importländerna. Utnyttjandet av större fartyg i den utgående trafiken förde med sig att de kvantiteter ingående gods som skeppades i stora laster också ökade.<sup>43</sup>

Som ett svar på att Billeruds AB och Uddeholms AB hade ställt en ut- byggnad av kanalen och en ny isbrytare som villkor för fortsatta transpor- ter, ställde staten därför villkoret att detta endast kunde ske om företagen moderniserade och rationaliserade sina transport- och logistiksystem. I den här situationen deklarerade Billeruds AB och Uddeholms AB att de var be- redna att skapa ett gemensamt transportsystem för exporten av skogsindu- striprodukter från företagens anläggningar i Gruvön och Skoghäll till ham- nar på kontinenten och i England. Under förutsättning att en fördjupning av Trollhätte kanal och året-runtsjöfart på Vänern kom till stånd, kunde ett rationellt transportsystem baserat på specialbyggda fartyg byggas upp. Fö- retagen var också beredda att investera avsevärda belopp i nya terminalan- läggningar, vilket bland annat omfattade en utbyggnad och rationalisering av hamnanordningarna i Karlstadsregionen.<sup>44</sup>

## Summary

The introduction of the cost-bearing principle as part of the 1963 white paper on transport policy (*1963 års trafikpolitiska beslut*) is usually consid- ered as the major transport policy change in Sweden during the post-war period. However, as the white paper almost exclusively focused on issues related to road-railway competition, previous research has neglected its significance for the gradual policy shift within the maritime sector which begun in the middle of the 1960s. The Social Democrats begun to analyse important contemporary trends in the shipping sector and make forecasts concerning future scenarios. It was concluded that since international com- petitiveness of the large export firms was at stake, government maritime policy should encourage them to adapt their transport and logistics chains to the new conditions which emerged during the 1960s.

Against this background, this paper deals with how this policy shift was manifested during the decision-making process concerning the icebreaker *Njord* during the period 1965–1967. During this decision-making process, that state demonstrated a new policy-making style in relation to the ice-breaking policy during the 1950s. Instead of relying on cooperation and consensus-building within corporatist arrangements, the state wanted to persuade stakeholders in the forestry and metals sectors to modernize their transport and logistics systems. Winter shipping was framed as a technical system, where icebreakers were integrated with firm-controlled elements such as freight vessels, port facilities and land transports. In this respect, stakeholders were expected to adapt the system introduced by the forestry firm *Skandinaviska Cellulosa Aktiebolaget* (SCA), which in 1965 began concentrating its export traffic on two deep-water terminals, thereby ceasing to use a large number of small, often shallow landing places. Three specially designed cargo vessels were also built to guarantee year-round shipping with icebreaker assistance. Through this system-building approach, the Social Democrats and then-minister of communications Olof Palme were able to negotiate the investment in *Njord* through the constraints presented by the cost-bearing principle. Since the icebreakers were becoming integrated in a modernized technical system for winter shipping, a new icebreaker could be motivated from a wider industrial reform perspective rather than as an isolated transport policy issue.

### ***Käll- och litteraturförteckning***

#### *Otryckta källor*

Riksarkivet, Marieberg (RA):  
Kommunikationsdepartementet, Huvudarkivet, Konseljakter 1967  
Landsarkivet i Härnösand (HLA):  
Enskilt arkiv A:232, Norrländska Hamnförbundet

#### *Tryckta källor*

Norrlandsförbundet, "En till isbrytare", *Norrländsk Tidskrift* 1, 1966, s. 5.

Riksdagstryck med bihang, 1963–1971.

SOU 1961:23, *Svensk trafikpolitik I – Riktlinjer och handlingsprogram, betänkande avgivet 1953 års trafikutredning*. Stockholm, 1961.

SOU 1963:58, *Aktiv lokaliseringspolitik. Betänkande avgivet av kommittén för näringslivets lokalisering*. Stockholm, 1963.

SOU 1967:32, *Vänerns och Vätterns förbindelse med Västerhavet*. Stockholm, 1967.

SOU 1969:22, *De svenska hamnarna, Betänkande avgivet av hamnutredningen*. Stockholm, 1969.

#### *Litteratur*

Ahlbäck, Shirin *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Diss. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Uppsala, 1999.



Andersson-Skog, Lena "Compensating the Periphery: Railway Policy and Regional Interest Groups in Northern Sweden" i Magnusson & Ottosson (red), *The State, Regulation and the Economy – An Historical Perspective*, Cheltenham, 2001 s. 126–147.

Berggren, Henrik, *Underbara dagar framför oss. En biografi över Olof Palme*. Stockholm, 2010.

Blomkvist, Pär, "Ny teknik som politisk ideologi?", *Arbetarhistoria* vol. 23, (1999), s. 13–22.

Eriksson, Martin, "I samma båt – samarbetet mellan staten och skogsindustrin under efterkrigstidens isbrytarpolitik", *Forum Navale*, vol. 74, 2018, s. 124–147.

Sannerstedt, Anders, *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut - debatten om innehåll, tillämpning och effekter*, Diss. Lund political studies. Lund, 1979.

Sundström, Göran, *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*, Diss. Stockholm studies in politics. Stockholm, 2003.

Vedin, John-Bertil, *Norrlandsförbundet och Norrländsk Tidskrift under femton år*. Sundsvall, 1969.

Wedin, Jörgen, *Spelet om trafikpolitiken*, Diss. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Uppsala, 1982.

Wittrock, Björn & Lindström, Stefan, *De stora programmens tid: forskning och energi i svensk politik*, Stockholm, 1984.

Östberg, Kjell, *I takt med tiden. Olof Palme 1927–1969*. Stockholm, 2008.

## Noter

<sup>1</sup> SOU 1961:23; Kungl. Maj:ts proposition nr 191/1963.

<sup>2</sup> Två arbeten i denna tradition med stort inflytande på den transporthistoriska forskningen är Sannerstedt 1979 och Wedin 1982.

<sup>3</sup> Eriksson 2018.

<sup>4</sup> Blomkvist 1999, s. 20.

<sup>5</sup> Östberg 2008, s. 236–243; Berggren 2010, 357–359.

<sup>6</sup> Kungl. Maj:ts proposition 191/1963, s. 111–112.

<sup>7</sup> Kungl. Maj:ts proposition 191/1963, 112–113.

<sup>8</sup> Kungl. Maj:ts proposition 191/1963, s. 113.

<sup>9</sup> SOU 1969:22, s. 11.

<sup>10</sup> SOU 1969:22, s. 11.

<sup>11</sup> SOU 1969:22, s. 11.

<sup>12</sup> SOU 1969:22, s. 11.

<sup>13</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "Marinförvaltningen och Sjöfartsstyrelsen; ang anslag för anskaffning av ny statsisbrytare Dnr N 574/64:113".

<sup>14</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "Marinförvaltningen och Sjöfartsstyrelsen; ang anslag för anskaffning av ny statsisbrytare Dnr N 574/64:113".

<sup>15</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "PM. Undersökning av färjetrafiken mellan Sverige och utlandet samt till och från Gotland. Behov av isbrytarassistans".

<sup>16</sup> Andra Kammarens protokoll den 16 mars 1966, "Sjöfartsverket, tillika svar på interpellationer och fråga ang. förstärkning av Sveriges isbrytarberedskap, m.m".

<sup>17</sup> Ahlbäck 1999, s. 46.

<sup>18</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "Riksrevisionsverket ang. anslag för anskaffning av ny statsisbrytare D.nr A 670", "Statskontoret remiss den 18.11.1965".

<sup>19</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "Järnvägsstyrelsen utlåtande den 18.1.1966".

<sup>20</sup> Om 1964 års lokaliseringspolitiska beslut och diskussionen om de norrländska företagens transportsituation, se SOU 1963:58 och Kungl. Maj:ts proposition nr 185/1964.

<sup>21</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "Remiss Länsstyrelsen i Norrbottens län den 4 februari 1966".

<sup>22</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "Skrivelse SCA Munksundsgruppen – Länsstyrelsen i Norrbottens län 26 januari 1966"; "Skrivelse LKAB – Länsstyrelsen i Norrbottens län 27 januari 1966"; "Skrivelse NJA – Länsstyrelsen i Norrbottens län 27 januari 1966"; AB Statens Skogsindustrier ang anslag för anskaffning av ny statsisbrytare (Dnr N 574/64:113)".

<sup>23</sup> Motioner FK nr 80/1966; Motioner AK nr 118/1966. Ett reservationsanslag begärdes även i följande motioner: FK 181/1966, FK 449/1966, AK 39/1966, AK 239/1966 och AK 535/1966.

<sup>24</sup> Vedin 1969, s. 16.

<sup>25</sup> Norrlandsförbundet 1966.

<sup>26</sup> Andra kammarens protokoll nr 11/1966, "Sjöfartsverket, tillika svar på interpellationer och fråga ang. förstärkning av Sveriges isbrytarberedskap m.m.", s. 163f.

<sup>27</sup> HLA, Norrländska Hamnförbundets arkiv, Brev 1964–1966, "Brev Handelskammaren i Gefle – Hamndirektör B.I. Lindström den 5 maj 1966".

<sup>28</sup> De skogsindustrier som hade tillfrågats var Bergvik och Ala, Bowaters, Bure AB, Dynäs AB, Iggesund, Karlösholms AB, Kopparfors AB, Korsnäs-Marma, Mackmyra Sulfit, MoDo, NCB, SCA, Stora Kopparberg och Ström-Ljusne. De metallindustrier som tillfrågats var Avesta Jernverk, Sandvik, SKF Hofors Bruk och Stora Kopparberg.

<sup>29</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 29 april 1966, ärende 17, "Skrivelse, Handelskammaren i Gefle till Herr Statsrådet och Chefen för Kommunikationsdepartementet".

<sup>30</sup> Andersson-Skog 2001, s. 139.

<sup>31</sup> RA, Kommunikationsdepartementet, Konseljakt den 3 januari 1967, ärende 1, "Skrivelse Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen till Herr Statsrådet och Chefen för Kommunikationsdepartementet".

<sup>32</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1967, bil. 8, punkt I och IV.

<sup>33</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1967, bil. 8, punkt I.

<sup>34</sup> Eriksson 2018.

<sup>35</sup> Sannerstedt 1979, s. 180.

<sup>36</sup> Wedin 1982, s. 195.

<sup>37</sup> Wittrock & Lindström 1984; Sundström 2003.

<sup>38</sup> Östberg 2008, s. 396.

<sup>39</sup> SOU 1967:32.

<sup>40</sup> SOU 1967:32; Kungl. Maj:ts proposition 122/1969.

<sup>41</sup> Kungl. Maj:ts proposition 126/1971.

<sup>42</sup> Kungl. Maj:ts proposition 126/1971, s. 5.

<sup>43</sup> Kungl. Maj:ts proposition 126/1971, s. 6.

<sup>44</sup> Kungl. Maj:ts proposition 126/1971, s. 12.