

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

126:3. 2006

Penningutpressare, järnvägspolitiker och järnvägsbyggare.

Den regionala intressegruppen kring Ostkustbanan 1897–1904¹

Av Fredrik Andersson

Från 1850-talet fram till beslutet om järnvägarnas förstatligande 1939 var de svenska järnvägarna organiserade inom en dual järnvägspolitisk regim.² Ansvaret för utbyggnad och drift av järnvägarna delades mellan den offentliga och den privata sektorn. Staten byggde de stambanor som knöt samman de större orterna, medan det parallella enskilda – det vill säga privata – järnvägsnätet försåg övriga delar av landet med rälsbana. De enskilda järnvägarna kom att ha en starkt varierande karaktär. Många byggdes huvudsakligen som lokala matarlinjer, ofta smalspåriga och med relativt dålig standard. Andra enskilda järnvägar, som de inom Trafikförvaltningen Göteborg–Dalarna–Gävle, kom att till både banlängd och standard likna de statliga järnvägarna.

Den enskilda järnvägssektorns utbredning, ekonomiska betydelse och översiktliga tillkomsthistoria är väl utforskad. Däremot är beslutsprocessen och formeringen av aktörer kring byggandet av det enskilda järnvägsnätet betydligt mindre belyst.³ En central fråga är hur ett framgångsrikt kollektivt

1. Tidigare versioner av denna uppsats har presenterats vid Ekonomisk-historiska mötet i Göteborg 2001 och på Svenska historikermötet i Örebro 2002. Jag vill tacka för de kommentarer som givits vid dessa tillfällen. Uppsatsen är tillkommen inom det av Kommunikationsforskningsberedningen, KFB, finansierade projektet "Botniabanan – från samhällsekonomiska kalkyler till realiserade effekter inom Umeå–Örnsköldsvik–Sundsvall-korridoren".

2. Lena Andersson-Skog & Jan Ottosson, "Hela folkets järnväg mellan stat och marknad", i *Spår i landskapet. Hur järnvägen format stad och land*, Stockholm 1999, och Fredrik Andersson, *Mot framtiden på gamla spår? Regionala intressegrupper och beslutsprocesser kring kustjärnvägarna i Norrland under 1900-talet*, Umeå 2004, s. 22ff.

3. Se dock bl a Stig Svallhammar, *En spårlös järnvägssatsning? Om introduktionen av ett nytt transportmedel i norra Kalmar län*, Stockholm 1991.

Fil dr Fredrik Andersson, f 1973, har tidigare forskat om förhållandet mellan regionala intressegrupper och nationell transportpolitik. Han disputerade 2004 på avhandlingen *Mot framtiden på gamla spår? Regionala intressegrupper och beslutsprocesser kring kustjärnvägarna i Norrland under 1900-talet*. Liknande frågeställningar har han även behandlat i "Bland kungar kurorter och kommunalmän" i antologin *"Bäste broder"*, redigerad av Ylva Hasselberg och Tom Petersson. Andersson är verksam vid institutionen för ekonomisk historia, Umeå universitet.

Adress: Institutionen för ekonomisk historia, 901 87 Umeå

E-post: fredrik.andersson@ekhist.umu.se

agerande för att mobilisera resurser till en järnvägsinvestering kunde organiseras. Denna artikel skall i perspektivet av detta studera bildandet av en regional intressegrupp kring Ostkustbanan Gävle–Härnösand. Ostkustbanan var med sina 301 kilometer ett av de större enskilda järnvägsprojekten. Arbetet med att få banan till stånd påbörjades under den duala regimens höjdpunkt kring sekelskiftet 1900, men kom – på grund av sin utdragna byggtid – att i praktiken bli den sista större enskilda järnväg som byggdes. Ändå är banan representativ för den aktörsuppsättning och det tillvägagångssätt som användes för att driva enskilda järnvägsprojekt.

Två huvudsakliga frågeställningar kommer att behandlas i uppsatsen. För det första, hur gick det till när medlemmar av den regionala politiska och ekonomiska eliten i södra Norrland formerade en intressegrupp kring frågan om Ostkustbanans byggande? För det andra, varför blev intressegruppen effektiv i den meningen att man uppnådde sitt mål att få igång processen att bygga Ostkustbanan under de för projektet avgörande åren 1897–1904?⁴

Den regionala intressegruppens organisation

Ostkustbanans historia började på 1870-talet med riksdagens beslut att dra de statliga stambanorna genom Norrland inne i landet.⁵ Den folk- och industritäta kusten lämnades utan andra järnvägskopplingar än tvärbanor, vilket utgjorde en katalysator för regionala strävanden efter en kustjärnväg. När det mot slutet av 1890-talet blev uppenbart att Norrlandskusten under över-skådlig tid inte skulle få en statsbana, blev investeringen i en enskild järnväg grunden för bildandet av en regional intressegrupp.

Intressegruppen hade sin kärna i en formell organisation, Ostkustbanekommittén, som hade ansvaret för planeringen av banan. Den bildades 1897 i Gävleborgs och Västernorrlands län med syftet att få till stånd en enskild kustjärnväg mellan Gävle och Härnösand. Ostkustbanekommittén hade två huvuduppgifter. För det första att samla in nog med kapital för att täcka investeringskostnaden. För det andra att få regeringen att bevilja en koncession, det vill säga formellt tillstånd att bygga järnvägen. Dessa uppgifter gick

4. Det finns även en praktisk orsak till avgränsningen. Det huvudsakliga källmaterialet är Ostkustbanekommitténs och Ostkustbanan AB:s bevarade korrespondens och styrelsehandlingar. Materialet är som mest omfattande fram till 1910, varefter det blir mer sporadiskt och affärsinriktat. Arkivmaterialet runt Ostkustbanan återfinns i Ostkustbanan AB:s arkiv, Riksarkivet (RA), Arninge (OKBA).

5. Beslutsprocessen kring Ostkustbanans tillkomst behandlas utförligare i Andersson, 2004 och Fredrik Andersson, *Mot framtiden på gamla spår? En studie av beslutsprocessen kring Ostkustbanan 1895–1933*, Umeå 2001.

till stora delar in i varandra. För att få koncessionen var man i allmänhet tvungen att ha någon form av finansiella garantier för bygget, samtidigt som potentiella investerare ofta avvaktade tills erhållande av koncession verkade sannolikt. Intressegruppen i järnvägsfrågan behövde därför ha ett brett kompetens- och verksamhetsområde. Förutom att kunna säkra finansiellt kapital i form av aktieteckningar och lån behövde den även kunna påverka den järnvägspolitiska beslutsprocessen.

Pådrivande bakom bildandet av kommittén var landshövdingarna Gustaf Ryding i Västernorrland och Hugo Hamilton i Gävleborg samt företrädare för industrier längs kusten. Till sekreterare utsågs Arvid Lindman, som skötte det mesta av kommitténs administration vid sidan av sin post som disponent på Iggesund bruk. Från ett tidigt skede kom Ryding, Hamilton och Lindman att inta en samordnande och ledande roll i kommittén – i praktiken utgjorde de dess ledningsgrupp. Intressegruppen måste dock vara bredare än så för att kunna få investeringen till stånd. Personer med kapital, kontakter och kunnande om järnvägssektorn behövde rekryteras till Ostkustbanekommittén, och detta blev en central målsättning i dess arbete. Samtidigt måste kommittén även få aktörer som stod utanför den att bli positivt inställda till Ostkustbanan.⁶ Inom Ostkustbanekommittén fördes således från allra första början explicita diskussioner om hur man skulle få industrier, kommuner och städer samt andra järnvägar att ge finansiellt och politiskt stöd till Ostkustbanan.⁷ Ledamöterna gjorde listor på regionala aktörer som skulle engageras i arbetet för Ostkustbanan, och schabloner upprättades för hur mycket dessa borde kunna investera utifrån deras storlek och beräknade nytta av en ny järnväg. Därefter ålades kommitténs medlemmar att bearbeta sina kontaktnät för att få företrädare för industrierna och kommunerna att gå med i kommittén, binda sig att teckna aktier i banan samt stödja projektet i den politiska processen.

Den aktörsuppsättning som så småningom utkristalliserades i intressegruppen kom att bestå av aktörer från fyra sektorer: industrin, kommuner och städer, andra enskilda järnvägar samt landshövdingarna. Större delen av den regionala industrin längs bansträckningen kom att knytas till arbetet för

6. 1903 konstaterade Ostkustbanekommitténs styrelse att "Ett af de förnämsta medlen till vinnandet af detta mål [banans realiserande ...] ligga uti att med sig förena framstående personer hvilka, visat lifligt intresse för åstadkommande [av] bättre järnvägskommunikationer inom de båda länens kustland"; OKBA, Styrelseprotokoll 1897–1919, protokoll 5/10 1903.

7. Diskussionerna om hur rekryteringen av medlemmar och finansiärer till Ostkustbanekommittén försiggick finns tydligt i OKBA, Styrelseprotokoll, protokoll 18/12 1898 och protokoll 17/11 1900.

Ostkustbanan. Majoriteten av dem som engagerade sig i Ostkustbanekommittén var också industrimän. Samtidigt koordinerades arbetet för Ostkustbanan med den övriga affärsverksamheten. Kostnaderna som uppkom för kommitténs arbete betalades ur bolagens kassor. Eftersom industrimännen var verksamma i liknande branscher – framför allt skogsindustrin – kunde kommittéarbetet ofta användas till att nå andra affärsuppögelser, bland annat vad gällde skogsförvärv. Industriföreträdarna använde även engagemanget i kustjärnvägsfrågan till att ge det egna bolaget fördelar på kort eller lång sikt, exempelvis i form av en gynnsam sträckning av banan eller kontrakt på materialleveranser till banbygget.

När industrin anslöt till projektet var det uteslutande såsom enskilda företag. Handelskamrar och andra näringslivssammanslutningar fungerade som en kontaktyta och ett forum för rekrytering av medlemmar till intressegruppen, men det var närmast omöjligt att få organisationerna som helhet att verka för Ostkustbanan. De medlemmar som inte skulle dra direkt nytta av kustjärnvägen kunde blockera att organisationen som helhet slöt upp bakom projektet. Det var i sin tur en reflektion av att graden av det regionala näringslivets inblandning i Ostkustbaneprojektet styrdes av den relativa nytta företagen skulle ha av banan. De företag som saknade järnväg var, med mycket få undantag, betydligt mer engagerade och offervilliga än de företag som redan hade bra järnvägsanslutningar.

Det andra stora elementet i intressegruppens aktörsuppsättning var landskommuner och städer längs med banan. Precis som för industrin bestämdes engagemanget i projektet av deras nytta av en ny kustjärnväg. De kommuner som hade relativt dåliga järnvägsförbindelser slöt snabbt upp i kommitténs arbete. Detsamma gällde dem som investerat i enskilda järnvägar och som behövde Ostkustbanan för att kunna öka eller bibehålla sin lönsamhet. Kommuner som inte skulle få någon station eller redan hade tillfredsställande tillgång till järnväg, deltog däremot endast sporadiskt i intressegruppen eller motsatte sig kustjärnvägsplanerna. Samtidigt var det av planeringsskäl betydelsefullt att få med framför allt städerna längs banan i intressegruppen, eftersom dessa annars kunde bromsa eller hindra järnvägsdragningar inom stadsplanerat område. Detta hot användes också i städernas förhandlingar med intressegruppen för att pruta på de egna investeringarna eller anpassa sträckningen efter egna önskemål. Som vi skall se senare kom det att få stor betydelse för projektets utveckling. Undantaget var Härnösand, där kustjärnvägen i princip hade ett oreserverat stöd. Det hade sin förklaring i att staden

under 1890-talet investerat stort i Härnösand–Sollefteå järnväg, vars långsiktiga lönsamhet var beroende av att få en anslutning med Sundsvall och vidare söderut, vilket i sin tur förutsatte att Ostkustbanan snabbt kom till stånd.⁸

De delar av den enskilda järnvägssektorn som betraktade Ostkustbanan som en möjlighet i stället för ett hot var den tredje samling aktörer som knöts till intressegruppen. Bolaget Uppsala–Gävle järnväg var exempelvis mycket positivt inställt till Ostkustbanan, eftersom det kunde räkna med en trafikökning genom att utgöra länken vidare från Ostkustbanans södra slutstation Gävle till Stockholm. De sökte självmant samarbete med gruppen bakom Ostkustbanan och gick sedermera in som delägare och medfinansierare. Andra järnvägar kunde inte på samma sätt räkna med en direkt trafikökning på grund av Ostkustbanan, vars tillkomst snarare enbart skulle öka konkurrensen för dem. Det medförde en betydligt njuiggare inställning gentemot kustjärnvägsplanerna från järnvägsbolag som Gävle–Dala järnväg. Samtidigt hade de andra järnvägarna stora möjligheter att påverka planeringen av Ostkustbanan. Etablerade järnvägsbolag kunde, under vissa omständigheter, lägga veto mot nya banbyggen som påverkade anslutande äldre järnvägar negativt. Det skapade flitigt använda möjligheter att tvinga fram förändringar i Ostkustbanans utformning. Även de enskilda järnvägsbolag som arbetade med intressegruppen villkorade sina aktieteckningar utifrån att Ostkustbanan byggdes med sträckningar och tekniska lösningar som gynnade dem själva. Järnvägsbolagens agerande speglade det faktum att de, på samma sätt som Ostkustbanekommittén, i praktiken var intressegrupper som bestod av industriella och kommunala intressen längs med järnvägens sträckning.

Den sista komponenten i intressegruppens sammansättning var landshövdingarna. Trots att de inte direkt kunde investera i banan, och därför inte var en källa till kapital, fyllde de ändå en viktig funktion. I egenskap av statens högsta ämbetsmän i länen hade landshövdingarna en samordnande roll att förena de olika aktörerna inom länen till kollektivt agerande. Landshövdingarna var också centrala för att lyfta upp Ostkustbanan på den politiska dagordningen. Det var exempelvis de som organiserade de konstituerande mötena för Ostkustbanekommittén. Snarare än att vara statens förlängda arm företrädde landshövdingarna i det här fallet i stället i praktiken länets – eller egentligen en ännu snävare regional intressegrupps – intressen. Rollen som landshövdingarna spelade var emellertid i viss mån beroende av vem som

8. OKBA, Korrespondens 1897–1910, G Ryding till S Nordström 20/11 1897.

innehade posten och hur denne tolkade sitt mandat. Sedan Gustaf Ryding avlidit 1901 kom till exempel den nye landshövdingen i Västernorrland Gustaf Rudebeck att engagera sig betydligt mindre för Ostkustbanan. Det skapade en del styrproblem för intressegruppen, då man förlorade en sammanhållande och drivande kraft i Västernorrlands län.⁹

Utifrån de fyra olika beståndsdelarna kom intressegruppen kring Ostkustbanan att bli skiktad i två lager. En inre kärna av aktörer var starkt pådrivande i frågan. I den fanns landshövdingarna samt de städer, kommuner och företag som hade mest att vinna på Ostkustbanans tillblivelse. Kring den inre kärnan fanns ett yttre lager av aktörer som visserligen bidrog med kapital eller politiskt stöd, men som inte alls var lika pådrivande och betydligt mindre offervilliga. Framför allt var den senare gruppen betydligt mindre benägen att betala för banan, vilket orsakade problem att finansiera investeringen, något som i sin tur påverkade aktörernas strategiska handlande.

Finansiella svårigheter och intressegruppens strategi

Från början var tanken att Ostkustbanan huvudsakligen skulle finansieras genom att regionens företag och kommuner tecknade aktier i det järnvägsbolag som skulle bildas efter att koncession erhållits. Det kom bara att fungera till viss del, eftersom den inre kärnan i Ostkustbanekommittén hade överskattat den totala regionala betalningsviljan för kustjärnvägen. Långt ifrån alla kommuner och industrier längs bansträckningen var intresserade av Ostkustbanan. Dessutom fanns det en markerad ovilja att binda sig för de aktieteckningar som Ostkustbanekommittén föreslog, eller ens bidra med kontanta medel till en förundersökning.¹⁰ Så gott som alla investerare krävde samtidigt villkor för att investera. Villkoren hotade att fördyra projektet och var ofta inbördes oförenliga.¹¹ En konsekvens av detta blev en underfinansiering av Ostkustbaneprojektet, vilket skapade ett behov av omfattande uppläning och sedermera av statsstöd.

9. Arvid Lindman ansåg t ex att en av svårigheterna med att få aktörerna i Sundsvall att investera i tillräckligt hög grad låg i att "gubben Ryding saknas"; OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till P Burchardt 14/4 1903.

10. Variationerna i utfallet av jakten på investeringsmedel kan även ha berott på vem av intressegruppens medlemmar som hade ansvar för att bearbeta företag och kommuner på en viss ort. Arvid Lindman hävdade vid ett tillfälle att "Teckningarna i Gefle[borgs län] hafva delvis gått bra, men delvis gått dåligt, beroende på, som jag tror, vi hafva i komitén en del mycket ljumma ledamöter, som icke var i sin ort göra hvad de borde"; OKBA, Gustaf Rydings handlingar, A Lindman till G Ryding 21/5 1901.

11. Fördyringarna och planeringsproblemen förbundna med aktietecknarnas villkor var ett ofta återkommande diskussionsämne inom Ostkustbanekommittén, och försöken att omförhandla dem lyckades

Vid 1900-talets början hade intressegruppens fokus förändrats i takt med att de finansiella problemen ökade. Jakten på lånekapital intensifierades och Ostkustbanekommittén sökte i allt högre grad investerare utanför regionen. De följde liknande principer som när de försökt mobilisera regionala aktörer till banan. I interna diskussioner försökte kommitténs medlemmar registrera vilka banker som skulle kunna låna ut pengar till bra villkor. En viktig faktor vid sidan av de rent finansiella villkoren var säkerställandet av maximal handlingsfrihet för bolaget. Bibehållandet av självständigheten var ett skäl till att kommittén inledningsvis sökte kapital utomlands, huvudsakligen från Storbritannien. Här fanns ett grundläggande dilemma för intressegruppen. Så länge som koncessionen inte erhållits var sonderingarna fruktlösa, eftersom det inte fanns något bolag för intresserade investerare att lägga sina pengar i. Det bästa Ostkustbanekommittén dessförinnan kunde ta emot var löften om framtida investeringar när bolagsbildningen och koncessionen väl var klar. Alltså måste Ostkustbanekommittén så snabbt och så billigt som möjligt få en koncession beviljad.

Svårigheterna att förvärva kapital på marknaden gjorde även att betydelsen av att få de politiska organen att investera i Ostkustbanan ökade. Ostkustbanekommitténs ledamöter lyfte på nytt frågan om att investera i järnvägen i sina hemkommuner och städer. Som konstaterats var det svårt att få de kommunala församlingarna att teckna aktier i tillräckligt hög grad. Därför stod hoppet till stora aktieteckningar från landstingen i Västernorrland och Gävleborg. De hade relativt stora medel till förfogande, samtidigt som en stor aktieteckning från landstingen kunde få motspänstiga industrier, städer och kommuner att öppna plånboken.

Försöken att få landstingen att teckna aktier stötte dock snabbt på förhinder. Landstingen i Gävleborgs och Västernorrlands län fungerade i mycket som arenor för regionala särintressen, vilka kämpade om tillgång till landstingets resurser.¹² Det förstärktes av att det i båda landstingen fanns en tradition av att stödja järnvägsbyggande. Således fanns incitament för intressegrupper att både försöka få tillgång till landstingens pengar och hindra att

sällan. Ett gott exempel är sammanställningen av teckningsvillkor vid tiden för koncession, i OKBA, Styrelseprotokoll 1897–1919, protokoll 5/10 1903.

12. Landstingens engagemang i infrastrukturfrågorna var omfattande under perioden. För åren 1863–1887 beräknas i medeltal 16–20 % av de svenska landstingens budgetar ha gått till undersökningar i järnvägsfrågor. Se Rolf Wikstrand, *Herremakt och folkstyre. En studie kring de svenska landstingen 1863–1887*, Stockholm 1987, s 27ff.

konkurrerande projekt fick tillgång till samma medel. Till en början avlog Gävleborgs läns landsting, helt i linje med detta, alla förslag om aktieteckningar i Ostkustbanan. Det formerades en koalition för att blockera en investering från landstingets sida, som var starkare än de aktörer från kusten som verkade för banan. Koalitionen bestod av de ledamöter som inte skulle dra direkt nytta av den nya kustjärnvägen, det vill säga de som hade anknytning till konkurrerande enskilda järnvägar, kom från inlandet och/eller redan låg vid en järnvägslinje. Följden blev en blockering som inte kunde hävas förrän ett konkurrerande projekt med en järnväg Falun–Bollnäs–Sundsvall aktualiserades. I och med detta förändrades dagordningen radikalt. Från att ha handlat om Ostkustbanan eller ingen ny järnväg alls var alternativen nu Ostkustbanan eller en för länet som helhet sämre järnväg. Den senare var dessutom uppbackad av det konkurrerande näringslivet i Dalarna. I det plötsligt uppseglande valet mellan Skylla och Karybdis ändrade många motståndare attityd till Ostkustbanan mer eller mindre över en natt. Sommaren 1902 gjorde således Gävleborgslandstinget en helomvändning och biföll stöd till projektet.¹³ I Västernorrlands läns landsting fanns däremot ingen grogrund för en liknande stark motallians. De områden som direkt berördes av Ostkustbanan eller Härnösand–Sollefteå järnväg var dominerande i länet och i landstinget. Inte ens ledamöterna från norra Ångermanland med sina dåliga järnvägsförbindelser, var i någon högre grad emot Ostkustbanan. Den sågs som en möjlighet att få en kustjärnväg även längre norrut. Därigenom kom konflikten kring kustjärnvägen att avväpnas i Västernorrlands läns landsting, även om entusiasmen för Ostkustbanan från en del håll var påfallande sval.

Förutsägelsen att landstingens teckningar skulle lösa många av finansieringsproblemen visade sig stämma till viss del. Aktieteckningarna ökade från både kommuner och företag efter landstingens beslut. Planeringsprocessen som ledde fram till en koncessionsansökan ökade även den i hastighet. Intressgruppen hade etablerat Ostkustbanan på den regionala dagordningen och skapat en uppslutning kring projektet bland ledande aktörer i de båda länen. På så sätt var grundvalen lagd för att få järnvägen till stånd. Men det skulle ändå komma att krävas en hel del politiskt manövrerande på nationell nivå

13. Detta resulterade bland annat i en intensiv brevväxling mellan Arvid Lindman och Christian Lundeberg mellan 6/7 och 2/8 1902, vilken återfinns i OKBA, Korrespondens 1897–1910.

14. Fredrik Andersson, "Bland kungar, kurorter och kommunalmän", i Ylva Hasselberg & Tom Petersson (red), *"Bäste broder!" Nätverk, entreprenörskap och innovation i svenskt näringsliv*, Hedemora 2006.

innan koncessionen kunde säkras och kapital nog för en bolagsbildning hade samlats in.¹⁴

Intressegruppens behov av personliga kontakter och nätverk

En avgörande faktor för att de olika aktörerna skulle kunna formera en förhållandevis effektiv intressegrupp kring Ostkustbanan var möjligheten att utnyttja personliga kontakter för att främja sin sak. De politiska och ekonomiska eliterna längs Norrlandskusten var små till numerären och deras medlemmar hade god kännedom om varandra. De cirklar som den regionala eliten rörde sig i var mycket snäva och de personer som engagerade sig för banans tillkomst umgicks både professionellt och i sociala sammanhang, såsom middag, bröllop, ordenssammankomster eller jakt- och nöjesresor.¹⁵ Sociala sammankomster användes ofta till att verka för Ostkustbanan, på liknande sätt som industrimännens affärsverksamhet även den kunde användas för att driva järnvägsfrågan. Umgängesmonster och regional identitet följde i många fall också landskapsgränser snarare än länsgränser, vilket bidrog till att snäva in elitens storlek än mer och ge en ökad grad av social kontroll och överblickbarhet. Nackdelen var dock att det kunde göra kontaktnäten utanför ett snävt geografisk område ytterst begränsade.¹⁶ Sammantaget fanns goda grundvalar att formera nätverk baserade på vänskaps-, släktskaps- eller professionella relationer inom den norrländska eliten. De inblandade kände varandra väl och hade god information om varandras agerande och motiv. Mycket av den interna diskussionen inom Ostkustbanekommittén handlade därför om hur och varför olika personer kunde tänkas agera i järnvägsfrågan, samt vilka som var allierade med varandra.¹⁷ Skvaller, läckor och personligt överförd sakkunskap användes i både regionala och nationella beslutsprocesser för att främja Ostkustbanans sak. Den centrala beståndsdelen i de personliga nätverken kom därför att bli förtroende. Medlemmarna i de berörda eliterna

15. Till och med vid utlandsresor för att vila upp sig på kurorter var det svårt att undvika medlemmar av den regionala eliten som Arvid Lindman tämligen bittert konstaterade i OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till H Hamilton 2/6 1903.

16. Landshövding Gustaf Ryding hävdade vid tillfälle t o m att "Unionen mellan Ångermanland och Medelpad liknar emellanåt unionen mellan Sverige och Norge". Arvid Lindman hade samtidigt omvitnat dåliga kunskaper om läget i de norra delarna av Hälsingland, som ändå var landskapet han verkade i; OKBA, Korrespondens 1897–1910, G Ryding till A Lindman 3/1 1901 och P G Huss till A Lindman 24/4 1901.

17. För exempel, se OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till H Hamilton 21/8 1901; H Hamilton till A Lindman 15/4 1902; A Lindman till P Burchardt 14/4 1903 samt A Lindman till H Hamilton 26/5 1903.

hade byggt upp ett förtroendekapital som användes för att få andra aktörer att agera i önskad riktning. Förtroendet behövdes dessutom för att en geografiskt utspridd intressegrupp skulle kunna hålla ihop när kontakten mellan medlemmarna huvudsakligen fick skötas brevledes. Även när de var tvungna att vända sig utanför regionen, exempelvis för att låna kapital, tog aktörerna omvägen över upparbetade och kända kontakter, snarare än att förutsättningslöst söka sig till okända aktörer på marknaden. De täta sociala banden hade skapat lojalitetsband mellan elitens medlemmar, som gjorde att mobiliseringen av aktörer och stöd till Ostkustbanan till stor del kunde ta formen av utkrävda tjänster och gentjänster.

Nätverken fyllde flera ändamål för intressegruppen. En viktig funktion låg i att rekrytera nya personer till arbetet för Ostkustbanan. Redan inblandade aktörer bearbetade sina professionella eller sociala nätverk för att få med fler personer i projektet. Inom Ostkustbanekommittén fördes, som ovan konstaterats, explicita diskussioner om vilka aktörer som kunde ha intresse av banan och vilka argument som kunde övertyga dem om att stödja kustjärnvägen. I ett andra steg ålades kommitténs medlemmar att med personliga kontakter övertyga dessa aktörer om att stödja kommitténs arbete. Nätverken användes också för att etablera gemensamma linjer i argumentationen för banan. Samtidigt bidrog de personliga kontakterna till en social kontroll som motverkade att någon fronderade mot projektet. I arbetet med att bredda och hålla samman intressegruppen förlitade man sig således i huvudsak på de elitkretsar man kände till sedan tidigare.¹⁸ Det var samtidigt ett arbete som kunde kräva en hel del lock och pock, som när Arvid Lindman och Hugo Hamilton vintern 1903 försökte ömsom "pigga upp", ömsom "pressa", stadsfullmäktige i Hudiksvall till att överge villkor och motförslag som hotade att försvåra erhållandet av koncession.¹⁹

De personliga kontakterna var också ett sätt för att ge intressegruppen tillgång till den kunskap, det kapital och den kompetens i järnvägsfrågor som fanns i regionen. Nätverken spelade en stor roll för informationsspridning i järnvägsfrågan, inte minst rörande läget i de politiska beslutsprocesser som omgav en enskild järnväg och vad som krävdes för att erhålla en koncession. Personkontakter var centrala element även för att intressegruppen skulle nå

18. Ett exempel kan man se i hur disponenterna J E Larsson och E Bergkvist rekommenderades till Arvid Lindman utifrån deras kunskap i järnvägsfrågor: "Troligen är dessa herrar Er personligen bekanta.", var ett annat skäl som angavs; OKBA, Korrespondens 1897–1910, I Fjästad till A Lindman 7/1 1899.

19. OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till G P Braathen 10/3 1903.

ut i den offentliga debatten. Genom opinionsbildande artiklar i lokalpressen kunde man vinna politiskt stöd och locka investerare. Vägen in i tidningarna gick genom direktkontakter med tidningsredaktörer och journalister. På så sätt kunde intressegruppen garantera förekomsten av nyheter som framställde Ostkustbanan i fördelaktig dager och med en vinkling som gav fördelar i pågående politiska diskussioner.

Även den konkreta planeringen av banan byggde på att många av Ostkustbanekommitténs medlemmar hade kunnande och kontakter i järnvägssektorn genom tidigare erfarenheter från privata eller statliga järnvägar. Kontakterna in i järnvägssektorn användes till att knyta kompetens till Ostkustbaneprojektet för tekniska och ekonomiska utredningar. De som anlätades för utredningarna engagerades i allmänhet på grundval av tidigare kontakter eller rekommendationer. Det hade fördelen att kostnaden för planeringsarbetet kunde sänkas, vilket var välkommet för den på kontanter ständigt svältfödda Ostkustbanekommittén. Ur ett intressegruppsperspektiv var detta förfarande även rationellt, eftersom det blev lättare att styra utfallen av kostnadsberäkningar och andra tekniska undersökningar.²⁰ Det finns dock en hel del som tyder på att det nära samarbetet mellan intressegruppen och utredarna sänkte kvaliteten på utredningarna och bidrog till en tendens att överskatta intäkterna och underskatta kostnaderna för banan.²¹ Inför koncessionsansökningarna ålades också Ostkustbanekommittén av både staten och potentiella investerare att göra nya kostnadsberäkningar. Kommentarererna inom Ostkustbanekommittén på kraven på nya kalkyler indikerar samtidigt att man lade relativt ringa vikt vid beslutsunderlaget:

Säger man till den sakkunnige att räkna [på byggkostnaden] så att han är alldeles säker under alla förhållanden, så räknar han upp det ett par eller några millioner; säger man däremot att man gerna vill att banan kommer

20. Intäcks- och framför allt kostnadsberäkningar kunde variera betänkligt beroende på vem som utförde dem och efter vilka specifikationer de utfördes. I de fyra kostnadsförslag som upprättades innan koncession erhöles varierade kostnaden med 14 000 kr/bankilometer från den billigaste till den dyraste kostnadsberäkningen. Forskningsarkivet Umeå, J F Cornells arkiv, "P.M. angående de öfver Ostkustbanan vid olika tillfällen upprättade kostnadsförslagen", 1/11 1903.

21. Bland annat hade byråchefen på Järnvägsstyrelsen Adolff d'Ailly ett nära samarbete med Ostkustbanan över ett par decennier, och han tog fram underlag för flera ansökningar. Detta gav i en mer sentida dragningsstrid kring Ostkustbanan anledning till företrädare för det s k Hassela-alternativet att komma med kommentaren att "herr d'Ailly har en stor förmåga att få fram inkomster för en järnväg, när så behöfves". RA, Konseljakt Civildepartementet 1916.02.04:82, Kommitterade för Hasselalinjen till Civildepartementet 18/3 1915.

till stånd och att han skall räkna så det räcker [...] så säger han definitivt att vårt förslag är bra eller kanske t.o.m. han sänker.²²

Intressegruppsarbetets beroende av personliga kontakter blev stundtals närmast paradiskt. År 1902 gick förslaget om en ny kustjärnväg ut på remiss i de berörda länen. Berörda politiker och intressenter – i praktiken företrädare för industri, jordbruk och andra enskilda järnvägar – samlades till möten för att yttra sig om Ostkustbanan. Därefter sammanställdes diskussionerna i of-fentliggjorda protokoll. Från Ostkustbanekommitténs sida var man mycket angelägen om att dessa remissrundor skulle skapa intrycket av ett massivt regionalt stöd bakom banan. Representanter skulle helst finnas från alla större städer och samhällen längs sträckningen. Än viktigare var att eventuella kritiska synpunkter inte fick stå oemotsagda. Farhågan var att ett uppvisande av regional splittring skulle orsaka problem i försöken att få koncession samt avskräcka potentiella investerare från att satsa i projektet. För att skapa bilden av en kraftig uppslutning kring Ostkustbanan mobiliserade Ostkustbanekommitténs medlemmar sina kontaktnät. Allt i syfte att få så många som möjligt att delta i mötena och argumentera för nödvändigheten av en kustjärnväg med den av kommittén föredragna dragningen.²³ Denna taktik lyckades dock inte alltid. I städerna i Gävleborgs län fanns prominenta och högljudda motståndare till Ostkustbanan. Motståndet gjorde att personer som Ostkustbanekommittén hoppats kunna övertala att stödja kustjärnvägen i en del fall inte kunde förmås att ställa upp. Följden blev ett allt mer desperat letande allt längre ut i nätverkens förgreningar för att på vissa orter hitta någon som kunde tala för Ostkustbanan. I Hudiksvall var exempelvis den enda som till sist kunde övertalas att delta som positiv röst för kustjärnvägen en stationsskrivare, vilket medförde vissa bryderier för en intressegrupp som i övrigt bestod av industrimän och politiker från de högre samhällsskikten.²⁴

Även för motståndarna till Ostkustbanan var personliga nätverk av stor vikt för agerandet. Det var tydligast i Gävleborgs län, där en av de mer fram-

22. OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till H Hamilton 12/2 1904.

23. Detta syns i den omfattande utgående korrespondensen från Ostkustbanekommittén under perioden november 1901, då kallelsen kom, till januari 1902, då remissmötet hölls; OKBA, Korrespondens 1897–1910.

24. Stationsskrivaren Josef Michal kom inte på fråga förrän alla alternativ till att få en positiv röst från Hudiksvall uttömts och Arvid Lindman hade fått bekräftat av en ämbetsbroder att mannen gick att lita på; OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till C O M Hofrén 4/11 1901, A Lindman till J Michal 7/11 1901 och A Lindman till C O M Hofrén 22/11 1901.

stående motståndarna till projektet var grosshandlaren John Rettig i Gävle. Rettig hade nära affärskontakter med en annan av de ledande opponenter mot Ostkustbanan, disponenten Christian Lundeberg i Forsbacka. Samtidigt var Rettig ingift i familjen von Hallwyl, som bland annat var ägare till Ljusne–Woxna AB. Greve Walther von Hallwyl var en av få industriledare längs kusten som över huvud taget inte verkade för att få Ostkustbanan till stånd. Han tillhörde också det lilla fåtal som offentligt uttalade tvivel om lönsamheten och nyttan av den nya kustjärnvägen. Det var följaktligen runt axeln Rettig–Lundeberg–von Hallwyl, som det starka politiska motståndet i Gävleborgs läns landsting och Gävle stad kom att centreras.²⁵

Sättet på vilket intressegruppen kring Ostkustbanan uppfattade greve von Hallwyl pekar i ett vidare perspektiv på betydelsen av den norrländska elitens sociala sammanhållning. I egenskap av utlänning saknade greven många av de band som knöt samman den övriga regionala eliten. Från intressegruppens horisont uppfattade man det som synnerligen problematiskt att de därför hade svårigheter att bedöma motiven och bevekelsegrunderna bakom agerandet hos denna för dem främmande fågel. När von Hallwyl trots övertalningsförsök valde att inte sluta upp bakom kustjärnvägsplanerna, kom han inom Ostkustbanekommittén att betraktas med en blandning av misstänksamhet och löje.²⁶

Den institutionella kontextens betydelse

I det förra sekelskiftets Sverige fanns en gynnsam institutionell kontext som underlättade för den regionala eliten att formera en intressegrupp kring Ostkustbanan. Det politiska systemet gav en liten men resursstark grupp ett stort politiskt inflytande på både regional och nationell nivå.

En institutionell grundförutsättning var begränsningen och graderingen av rösträtten. Det garanterade att en till numerären liten elit kunde få ett opro-

25. Andersson 2001 s 43f och Bilaga IV.

26. I den interna diskussionen i intressegruppen omnämns von Hallwyl ofta i såväl konspiratoriska som förklenande ordalag. Se kommentarerna om "grefve Halfylle" i OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till P E Huss 16/7 1904.

27. Institutionernas betydelse som en styrande faktor för beslutsprocessen och formeringen av intressegrupper diskuteras i Andersson 2004, s 234f och Thomas Pettersson & Fredrik Andersson, "Institutioner, intressegrupper och den svenska transportsektorns utveckling" i Lena Andersson-Skog & Magnus Lindmark (red), *Strukturerens dynamik. Kontinuitet och förändring i ekonomisk historia. Festskrift till Olle Krantz*, Umeå 2004. I ett internationellt komparativt perspektiv finns Colleen Dunlavy, *Politics and Industrialization. Early Railroads in United States and Prussia*, Princeton 1994, och Frank Dobbin, *Forging Industrial Policy. The United States, Britain and France in the Railway Age*, Cambridge 1994.

portionerligt stort inflytande på de regionala politiska organen. Framför allt var det ett medel för att göra att ekonomisk makt även gav ett direkt politiskt inflytande. Tydligast slog detta igenom i de landskommuner där det fanns större industrier och där de lokala industrimännen tenderade att ha ett dominerande inflytande över den kommunala politiken.²⁸ De hade fler röster enligt den graderade skalan, samtidigt som även bolagen själva hade rösträtt. Detta vid en tid då stora grupper helt utestängdes från deltagande i den politiska processen. Till detta lades att arbetarna tenderade att rösta på fabriksägarnas linje. Det gav industrimännen både en förmåga att driva igenom beslut, och hindrade att kommunerna – relativt företagen – kom till "fel" inställning i olika frågor. Följden i detta sammanhang blev att industrikommunerna kunde mobiliseras för att ge både finansiellt och politiskt stöd åt Ostkustbaneprojektet genom att antingen teckna sig för aktier eller skänka mark eller genom att manifesteras sin uppbackning i olika politiska beslutsprocesser. Eftersom det ofta var svårt för alternativa opinionsyttringar att få genomslag i industrikommunerna, skedde detta oavsett vad folkflertalet i kommunerna ansåg i frågan. De industrimän som hade möjligheten använde medvetet sin starka position i kommunerna i sitt agerande i järnvägsfrågan, vilket även noterades av samtida betraktare. Till och med inom Ostkustbanekommittén framhölls det problematiska i att industrin vältrade över betalningen för investeringen på "sina" kommuner, i stället för att ta kostnaderna själva.²⁹

I jämförelse med landskommunerna var det betydligt krångligare för intressegruppen att vinna från städerna. Städerna hade generellt sett en högre grad av självständighet, där fler eliter tävlade om det politiska inflytandet. Samtidigt förhindrade den högre inkomstnivån och större befolkningmängden att ett fåtal individer kunde få ett dominerande inflytande i de beslutsfattande organen. I och med att städerna tidigare hade gjort investeringar i den urbana infrastrukturen – hamnar eller andra enskilda järnvägar – fanns även alternativa projekt som konkurrerade med kustjärnvägen om det finansiella utrymmet. Kustjärnvägsfrågan föranledde följaktligen kontroverser i de flesta städer längs banan, både i politiska församlingar och i den lokala pres-

28. Ett belysande exempel på hur detta praktiskt manifesterade sig finns i den uppsjö av brev som Arvid Lindman skickade åren 1902 och 1903 för att få industrimännen att påverka kommunalstämmorna till att skicka positivt inställda representanter till remissmöten.

29. OKBA, Gustaf Rydings handlingar, A Lindman till G Ryding 30/12 1900. Se också RA, Konsejakt Civildepartementet 1916.02.04:82, och Konsejakt Kommunikationsdepartementet 1920.05.07:21, där kommunala företrädare i senare beslutsprocesser kring Ostkustbanan framhöll det orimliga i att de nu skulle straffas för beslut som fattats utan att folkflertalet i kommunen kunnat delta.

sen. Järnvägsintressets förhandlingsposition mot städerna var ofta påfallande svag, vilket inte sällan utmynnade i eftergifter på krav på specifika dragningar eller lägre aktieteckningar. Detta var så vanligt att en uppgiven Arvid Lindman till sist benämnde alla villkor som ett Damoklessvärd hängande över projektet.³⁰

Den konstitutionella ordningen gjorde också att intressegruppen kunde omvandla sin regionala maktställning till politiskt inflytande på nationell nivå. Många av de ledande aktörerna kring byggandet av Ostkustbanan var aktiva även i rikspolitiken. Deras starka regionala ställning gav goda möjligheter att hamna i riksdagen. Det var särskilt tydligt i den av landstinget indirekt tillsatta första kammaren med sina långa mandatperioder. Även mandaten till riksdagens andra kammare var, trots att de teoretiskt sett var mer konkurrensutsatta, relativt säkra för sina innehavare. Systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar kombinerat med den starkt begränsade rösträtt som rådde innan valsätsreformerna 1906, gjorde i många fall att även andra-kammandatet var en garanti för långsiktig närvaro i riksdagen. Det fanns ett relativt litet utrymme för konkurrerande kandidater att vinna riksdagsplatser utan etablissemangets stöd i södra Norrland med dess lilla valmanskår och elit med starka inbördes kontakter. Många av intressegruppens medlemmar hade därigenom en stark förankring i den nationella politiken, i form av både formella poster och informella kontaktytor. De ofta långa mandatperioderna gav även tillgång till en rad nyckelposter för de regionala aktörerna, till exempel ordförandeskap i utskotten, kommittéuppdrag eller ministerposter. Den relativt lilla och homogena eliten i Norrland behöll sina nätverk även på nationell nivå och kunde ofta samarbeta i järnvägsfrågor även i rikspolitiken.³¹ Samtidigt var tillgången till kontaktnät av stor betydelse för information om och påverkansmöjligheter på den järnvägspolitiska beslutsprocessen. Därigenom skapades förutsättningarna för att få genomslag för ett regionalt projekt även på den nationella politiska arenan, till exempel genom en smidigare behandling av koncessionsansökan.³²

30. OKBA, Korrespondens 1897–1910, A Lindman till H Hamilton 31/1 1904.

31. Det här visade sig särskilt tydligare i 1920-talets ansökningar om statslån till Ostkustbanan. Se Andersson, 2004, s 60.

32. En vidare diskussion om hur de regionala aktörerna försökte påverka nationella beslutsprocesser finns i Andersson 2004, s 82f, och Andersson 2006.

Slutsatser

Vid 1904 hade Ostkustbanan fått koncession och Ostkustbanan AB bildats. I teorin kunde järnvägen därigenom börja byggas. I praktiken återstod emellertid många hinder och politiska turer innan banan mer än 20 år senare var redo för invigning. Men i och med bolagsbildandet var den formativa fasen för projektet över, och de senare problemen utgör en annan historia. Det finns dock en rad slutsatser som går att dra utifrån denna period av Ostkustbaneprojektets liv, vilka även säger något om förhållandena i den enskilda järnvägssektorn i stort.

En stor del av privata och offentliga investeringar i den svenska ekonomin kanaliserades in i den enskilda järnvägssektorn från mitten av 1800-talet och fram till första världskriget. Ostkustbanan är ett exempel på hur beslutsprocessen kring dessa investeringar såg ut. Mönstret som framträder är att en regionalt baserad intressegrupp, bestående av kapitalstark och politiskt inflytelserik elit, hade stora möjligheter att allokera samhällets resurser till investeringar efter eget skön, och därmed även makt att påverka samhällsutvecklingen i stort. Utbyggnaden av Ostkustbanan genomdrevs av en elitgrupp som var sammansvetsad av formella och informella relationer. Banden mellan dess medlemmar förstärktes av att eliten var liten till numerären och hade en relativt homogen bakgrund. Det gav den en identitet som var särskild från omgivningen, vilket bidrog till sammanhållningen inom och rekryteringen till intressegruppen.³³ Kapital liksom politiskt stöd mobiliserades i hög grad inom nätverk som baserades på social och professionell gemenskap. Det skapade en sammansmältning av finansiellt och politiskt kapital, som är en väsentlig faktor i förklaringen till effektiviteten hos intressegruppen.

Fusionen av ekonomisk och politisk makt var avhängig ett institutionellt ramverk som var gynnsamt för de elitgrupper som ville driva igenom en investering i en enskild järnväg. Den duala järnvägspolitiska regimen öppnade i sig för privata investeringar i järnvägssektorn. Emellertid var även det politiska systemet i stort sådant att en liten elit lättare kunde kontrollera fördelningen av offentliga resurser. Ett centralt element var kontrollen över den lokala politiska nivån och dess skattemedel. På så sätt kunde kommunala skattemedel dryga ut eller till och med ersätta de privata investerarnas kapital-

33. Detta kan jämföras med hur plantageeliten i den amerikanska Södern kunde finna en samarbetsgrund utifrån sina ekonomiska intressen; Lee Alston & Joseph Ferrie, *Southern Paternalism and the American Welfare State. Economics, Politics and Institutions in the South 1865–1965*, Cambridge 1999, s 2.

insats. Landstinget var samtidigt i detta sammanhang en arena där olika regionala intressen kämpade om att få tillgång till länsgemensamma investeringsmedel. Att eliten hade en relativt ohotad maktställning på lokal och regional nivå översattes även till möjlighet till positioner och inflytande på nationell politisk nivå, inte minst i form av riksdagsplatser.

Intressegruppens sammansättning och arbetsformer påverkade i förlängningen även utfallet av järnvägsinvesteringen. Planeringen och dragningen av järnvägen anpassades efter vad medlemmarna i intressegruppen uppfattade som sina behov, inte efter vad regionen som helhet behövde. Det är därför inte förvånande att Ostkustbanan, i likhet med det enskilda järnvägsnätet i allmänhet, utformades efter relativt snäva sektorsintressen. Dessutom blev de olika finansiärernas preferenser till stor del styrande för planeringen av banan. För att hålla ihop intressegruppen var det viktigt att snabbt komma igång med byggandet för att inte investerare eller andra skulle dra sig ur. Samtidigt förstärkte underfinansieringen av banan och den svaga ekonomiska bärigheten i projektet planeringsproblemen. Tekniska lösningar som ökade kostnaderna valdes bort, eftersom förseningar och fördyringar av Ostkustbanan hotade att stjälpa hela projektet. På så sätt kom beslutsprocessens och intressegruppens inre dynamik att i planeringen få företräde framför järnvägs- och samhällsekonomiska hänsynstaganden.

I slutändan kom Ostkustbanan att bli ett exempel på hur enskilda järnvägsprojekt långt ifrån enbart handlade om järnvägsekonomiska kalkyler och tekniska lösningar. En enskild järnvägs tillkomst byggde även på en mobilisering av eliter bakom projektet, en ständig jakt på finansiering, en anpassning av banan efter ledande aktörers intressen samt en hel del politiskt manövrerande. Även samtiden observerade dessa förhållanden, och ett lämpligt slutord kommer därför från ett av invigningstalen för Ostkustbanan 1926, där landshövdingen Sven Lübeck med en blandning av skämt och allvar framhöll att:

Överstelöjtnant Lagergren har [...] utfört ett unikt arbete i de svenska järnvägarnas historia så som penningutpressare, järnvägspolitiker och först och sist utomordentligt skicklig järnvägsbyggare.³⁴

34. Den person Lübeck refererar till är Ostkustbanan AB:s VD Karl Lagergren. "Ostkustbanelinjen Gefle-Söderhamn öppnad", *Norrlandsposten* 1/11 1926.

Summary: Extortionist, Railway Politician and Railway Constructor. The Regional Interest Group of the East Coast Line 1897–1904

This article analyses the decision-making processes and the mobilisation of actors surrounding the investments in private railways in Sweden by means of a case study of the East Coast Line between Gävle and Härnösand around the year 1900. An effective regional interest group was formed with the aim to construct a coastal railway in Norrland. It consisted of a small, but well-connected and well positioned, group of industrialists, politicians and railway promoters, who would all benefit from the construction of the railway.

The limited size and homogenous character of the regional political and economic elite made it easier to form a cohesive interest group. It also enabled the use of personal networks to influence the policy process. Furthermore, the impact of the interest group also depended on institutional factors. Before the electoral reforms beginning in 1906, the Swedish political system gave regional elites considerable political influence, which enabled the merging of political and financial power. In municipalities controlled by industrial interests, municipal resources were channelled into a railway investment that catered mainly for industrial interests. The *landsting* were another source of public funds for railway projects, and different regional elites fought to have access to their funds. The regional elite also had channels into policy-making on the national level, since their firm grip of local and regional politics allowed them to obtain parliamentary seats. This increased the impact of the interest group, and also helped to shift some of the investment burden from companies and financial investors to the taxpayers.

Hence, the process of building a private railway was not only about engineering and economy. It was also about the mobilisation of the regional elite behind the project, in order to be able to perform the political manoeuvres and power brokering necessary for the railway to become a reality.

Keywords: elites, interest groups, institutions, railways, railway policy