

Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik

Evert Vedung & Dan Hansén

The 1973 Oil Crisis and Sweden's Two-pronged Crisis Policy

How do governments cope with lurking crises that call for behavioral change among a wider citizenry? The global warming threat is a topical case in point. In this article, we explore the Swedish government response to the 1973 oil crisis, from which we draw lessons. In terms of policy instruments, Swedish policymakers deployed a two-pronged, strategy. The government simultaneously initiated a package of quick/soft as well as slow/hard instruments in the hope that the first package with information campaigns would be successful enough to make the second package with formal rations redundant. The substantive goal was that the Swedes must save in homes, offices, and premises so that the large exporting industry should get the oil it needed to continue with full employment. The strategy worked. All pertinent actors, households as well as foreign oil concerns, heeded government persuasion efforts (sermons, a negotiated agreement) and took measures voluntarily. Why? One explanatory factor is the creative organization of the national crisis authorities. To a large extent, the strategy was implemented by organs stacked with a mixture of public agencies, private oil distributors and all kinds of organized non-governmental energy-use stakeholders to promote outreach, transversal co-creation, and collaborative governance. The government succeeded in its meaning-making efforts and created a strong narrative (sermon), which clearly pointed out the serious anticipated effects of the crisis in Sweden, according to which it became obvious that households and commerce needed to save energy in order to secure oil supply for industry to protect jobs and impede mass unemployment.

En kris som kräver brett och djupt engagemang

Oljekrisen 1973 är en av de mest centrala händelserna under 1900-talets ekonomiska historia.

Lennart Schön, *En modern svensk ekonomisk historia*, 2014: 438

Evert Vedung är professor emeritus vid Statsvetenskapliga institutionen och Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet. Dan Hansén är verksam vid Statsvetenskapliga avdelningen, Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan.
E-mail: evert.vedung@ibfu.se; dan.hansen@fhs.se

En typ av annalkande kriser förutsätter engagemang av individer i en hel befolkning för att deras effekter ska stävjas. Den idag så aktuella globala uppvärmningen är ett exempel. Dess konsekvenser bedöms bli förödande, såvida inte enskilda människor i hushåll, företag, offentliga organ och civila samhällets institutioner förmår ändra sina slentrianer och rutiner. Vanligare är en annan typ av kriser, som hanteras av ledare och experter på elitnivå enbart, utan att vanliga människor i folkdjupen behöver engageras. Vårt bidrag fokuserar på verkningsfull politisk styrning i kriser som kräver brett och djupt folkligt engagemang över hela det politiska territoriet.

Vår artikel är en analys av det svenska fallet oljekrisen 1973-74. Här lyckades regeringen aktivera inte bara myndigheter, näringsidkare, fack och civilsamhälle utan även enskilda medborgare i hem, på jobb och längs vägar till insatser för att drastiskt minska sin användning av bensin, diesel, brännolja, fjärrvärme och oljeeldad elektricitet, och därmed undanröja en verkligt allvarlig bristsituation.

Begreppet *kris* stammar från grekiskans *krisis*, som betyder beslut, rättegång, domslut och dispyt men även vändpunkt. Ordet hänsyftar på en utslagsgivande situation, där en oviss utgång innebär hot men medger hopp. Det finns en nära relation mellan kris och krishantering; utgången påverkas av hur hotet hanteras. Jämför också med grekiskans (sedermera även engelskans) *disaster* (dis=dålig och aster=stjärna), som ödesmättat tillskriver himlakropparnas inbördes relation en avgörande betydelse, som ligger bortom mänsklig förmåga och agens. Hur ska en politisk ledning i ett svårt läge kunna styra handlandet hos ett helt folk?

Oljekrisen i Sverige, som pågick under perioden 6 oktober 1973 – 31 mars 1974, är ett fall där *krisis* inte ledde till *disaster*. Tillverkningsindustrin och kommuner med ansvar för fjärrvärme drabbades av stora problem. Svårigheter uppstod för vanligt folk med oljeeldning och bil och för allmänna transporter i samhället. Men jobben kunde kortsiktigt räddas och framför allt undveks en formell elransonering, som skulle ha hemsökt landets befolkning på djupet i hem, på gator och torg, vid inköp, i skolor och institutioner och på arbetet.

Tre chocker skapar svensk oljekris 1973-74

Med början i oktober 1973 utmanas svensk oljeanvändning och oljepolitik av tre samordnade chocker. Den ena är en effekt av dittills aldrig skådade prisökningar på råolja, stegvis frampressade av oljeproducerande arabländer i Mellanöstern. Den andra är en konsekvens av ett totalt exportstopp – embargo – riktat mot USA och Nederländerna, infört av oljerika arabländer. Den tredje orsakas av ett antal successiva, tumskruvslignande nedskärningar av oljeexporten, vidtagna av arabiska oljelevererande stater. De tre chockerna är arabisk-initierade stridsåtgärder till stöd för Egypten och Syrien i deras anfallskrig mot Israel. Det hela inleds med prisvapnet (Bjereld 1989: 197-215).

OPEC:S OCH ARABLÄNDERNAS PRISCHOCKER

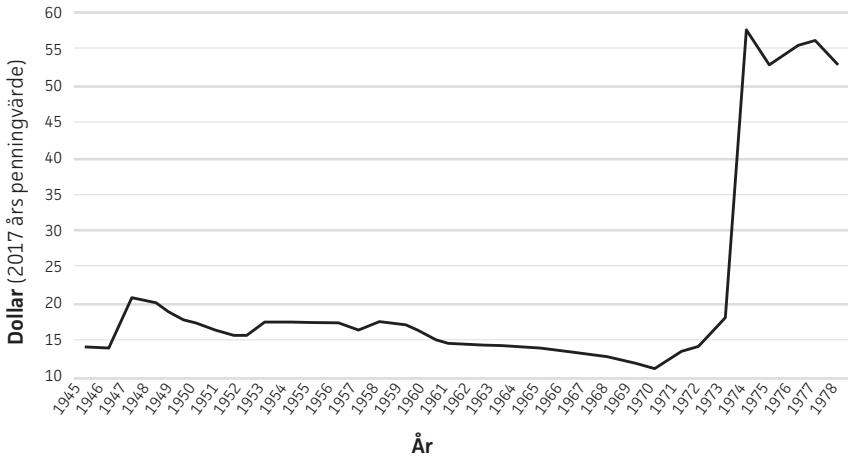
Allt sedan Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) och dess arabiska systerorganisation, Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC) bildades 1960, hade prissättningen på råolja stått i centrum för förhållandet mellan de oljerika länderna och de stora oljebolagen. Mellan 1955 och 1970 sjönk det reella exportpriset på råolja stadigt samtidigt som de reella inköspri-serna på de oljesäljande ländernas importvaror stadigt steg (Penrose 1976: 39 ff).

Genom ett avtal i Teheran 1971 mellan OPEC och oljebolagen bestämdes att de exporterande staterna skulle få 2,5 procent årlig kompensation för inflationen (Penrose 1976, 43). Detta visade sig fort otillräckligt; efter en dollardevalvering 1973 fick OPEC:s medlemmar en 11,9-procentig, tillfällig kompensation i form av prisökningar på råoljan. Den 15-16 september 1973 beslöt OPEC-staterna bjuda in oljebolagen för en revidering av Teheran-avtalet. Överläggningar råkade inledas i Wien två dagar efter Egyptens och Syriens koordinerade militära kniptångsattack mot Israel den 6 oktober. OPEC-staterna, drivna av sina arabiska medlemmar, ville burdust höja priset på råolja som politisk bestraffning av israelvänliga, oljeberoende västländer i det uppblussande kriget. De begärde 100 procent ökning av råoljepriset, vilket oljebolagen avslag efter samråd med västvärldens regeringar. Förhandlingarna bröts.

Den 16-17 oktober, på en sammankomst i Kuwait, marscherade gulfstaterna i OPEC vidare på den inslagna krigsstigen. Unilateralt höjdes priset på råolja med nära 70 procent, från 3,01 dollar per fat till 5,12 dollar per fat. Vid ett möte den 24-25 december chockhöjdes priset ännu en gång, nu till hela 11,65 dollar per fat från den 1 januari 1974. Därmed hade de oljeproducerande arabstaterna ensidigt höjt råoljepriset med hela 400 procent på ett par månader (Penrose 1976: 46 ff).

De chockartat stora och dramatiskt införda prishöjningarna blev utomordentligt kännbara för industriländerna i väst, däribland Sverige, som ju saknar petroleumtillgångar och var extremt oljeberoende. 75 procent av landets totala energibehov 1973 utgjordes av olja (Levin 2014:87.) Figur 1 illustrerar oljeprisets chockhöjningar under krisen.

Figur 1. Tolkningsram för frivillighetens spänningsfält i krishantering



ARABLÄNDERNAS EMBARGO- OCH NEDSKÄRNINGSCHOCKER

Den 6 oktober 1973 anfalls Israel från två håll: i söder längs Suezkanalen av Egypten, i norr på Golanhöjderna vid Tiberias sjö av Syrien. Medan det s.k. Oktoberkriget ännu rasade beslöt arabländerna på det nyss nämnda mötet i Kuwait den 16–17 oktober att använda även oljetillförseln – och inte bara priset – som politiskt vapen mot Israels vänner i väst. En resolution antogs om reduceringar av oljeproduktionen med fem procent per månad. Den 19 oktober beordrade Saudiarabien tvärstopp för all oljeexport till USA. De andra arabstaterna vid Persiska viken samt Algeriet och Libyen följde omedelbart Saudiarabiens exempel. Besluten var gensvar på president Richard Nixons löfte att förse Israel med vapen för 2,2 miljarder dollar (Vernon 1976a: 284; SOU 1975:60: 78).

Redan den 22 oktober slöts vapenstillestånd mellan Israel och Egypten/Syrien. Men arabstaterna utvidgade sitt oljekrig; industriländer visade föga vilja att erkänna palestinierna som part i konflikten och förmå israelerna dra sig tillbaka från ockuperade områden nära Kairo och Damaskus. På ett nytt möte i Kuwait den 4–5 november begränsades den månatliga utförseln till ”ovänligt sinnade stater” med 25 procent av nivån den 1 oktober. Samtidigt utökades totalstoppet av oljeexport även till Nederländerna (SOU 1975:60, 78 f).

Arabländernas dramatiska prishöjningar, nedskärningar och embargon ger nu politiska vinster. Den 6 november, dagen efter det andra Kuwaitmötet avslutande, förutskickar Europeiska Gemenskapen att en kommande FN-resolution nr 242 ska följas. Detta blidkar arabländerna, som den 18 november ställer in den 25-procentiga månatliga minskningen för december; i stället ska den genomföras i januari. Därmed har konflikten passerat sin kulmen. Den 22 december inställs den 25-procentiga reduktionen också för januari. Framöver ska produktionen

ligga cirka 15 procent under nivån för 1 oktober. En allvarligt menad arabisk nedmontering av krispolitiken är därmed inledd (SOU 1975:60, 79).

Nedmonteringen fortsätter. Den 17 mars hävs USA-embargot. Den 11 juli 1974 upphör bojkotten mot Nederländerna. Därmed är den arabiska embargopolitiken till ända (Vernon 1976a: 284; Prodi & Clô 1976: 101). Men prishöjningarna kvarstår.

OLJECHOCKERNAS VERKNINGAR SKAPAR KRIS I SVERIGE

Prishöjningarna slog igenom omgående i Sverige och förväntades i sinom tid kraftigt påverka oljans roll i ekonomin och därmed drabba varje hushåll, företag, institution och organisation i hela riket. Utförselneddragningarna och de två specifika exportstoppen befarades indirekt och med fördröjning slå hårt mot landet. Dessa oroande framtidsbilder kastade sin skugga tillbaka på 1973-74 års svenska beslutsfattare.¹

Den uppkomna situationen uppfyller de subjektiva kriterierna för *vad som konstituerar en kris* (Sundelius et al. 1997). En kris sägs föreligga då beslutsfattare, i detta fall inte bara Sveriges regering, riksdag, myndigheter, institutioner, företag och civila samhällets organisationer utan även vanliga människor i deras egenskap av nyttjare av bensin och brännolja, upplever att stora värden står på spel, att stor tidspress råder samt att situationen präglas av stor osäkerhet – i detta fall om vilka effekter oljeshockerna kommer att få för Sverige samt om följderna av vidtagna svenska motåtgärder ska räcka till för att mildra eller tygla krisen.

Syfte och avgränsningar

Syftet med denna artikel är att analytiskt karakterisera de svenska statsmakternas hantering av det hotfulla oljeläget mellan 6 oktober 1973 och 31 mars 1974. Vi ska också i grova drag klargöra utfallet, som blev positivt givet omständigheterna, samt diskutera förklaringar till detta i termer av framgångsfaktorer i den förda krispolitiken.

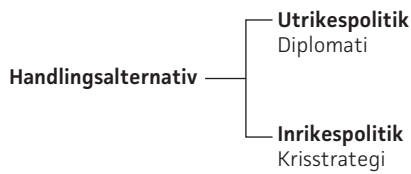
En ambition är att beskriva politikens tillkomstprocess och inverkan på utfallet med metoden *processpåring* (Stern & Sundelius 2002; Bennett 2010; Collier 2011). Politiska ingripandens tidsanpassning spelar en roll. "Timing matters", som det heter i litteraturen (Pierson 2004:97; Vedung 2009b:81, 96, 97). Därför följs de svenska statsmakternas agerande detaljerat över tid från krisens inledning fram till dess slut. Regeringens handlingsalternativ klarläggs, dissekeras och återberättas. En bärande tanke är att chockvägornas konsekvenser ställer beslutsfattarna inför upprepade vad-gör-vi-nu-situationer, där vägval, följder av dessa och chockvägornas förändringar skapar nya

1 T.ex. Carlsnaes 1988 om Sveriges sårbarhet för externa oljestörningar.

vad-gör-vi-nu-situationer, som leder till nya vägval, följder osv (Stern 1999: 53). Det är därför viktigt att identifiera aktörer, handlingsalternativ och vägval i varje delskeende, eftersom dessa kan inverka på den följande krispolitikens innehåll, implementering och utfall.

Den svenska regeringens handlingsvägar i utgångsläget bestod i att antingen via utrikespolitik och diplomati hålla sig väl med aktuella arabstater och deras allierade (Bjereld 1979: 216 ff), eller bedriva inrikespolitik och utveckla en krisstrategi (figur 2). Denna studie fokuserar helt på den senare inrikespolitiska, krisstrategiska utvägen.

Figur 2. Utrikespolitiska och inrikespolitiska handlingsalternativ i utgångsläget



Källor

Källsituationen är gynnsam. Skeendet självt har alstrat ett rikt dokumentariskt material. Det föreligger i stor utsträckning sorterat, avtryckt och tillgängligt i stencilerade rapporter initierade och utförda av myndigheter men utan ISBN-identifikationer. Eftersom krisen utspelar sig i den predigitala eran är dessa källor inte digitaliserade och därmed inte tillgängliga i cyberrymden. I föreliggande fall har det tidigare samlats ihop och använts i Jansson 1989, Barklund 1987 och Nydén 1983 samt i Vedung 1982a och b, 1992a, 1993a, 1993b: 41, 1994, 1995a samt 1999.

I varje *processpåring* (se avsnitt 3) är kronologiska förlopp och därmed datering centrala. I fallet oljekrisen gäller detta både Mellanöstern och Sverige. Här har vetenskaparen oerhörd hjälp av samtida kalendarier liksom av rena kvarlevor i form av dokument från den undersökta tidsepoken. Verksamhetsberättelser från tillfälligt knänsatta krismyndigheter, sammanställda strax efter krisens slut, har kraftigt underlättat. Här kan vi särskilt nämna veritabla dokumentsamlingar/utvärderingsrapporter från Bränslenämnden (BN 1974) och Transportnämnden (TN 1974:1, 1974:2 och 1974:3). En särställning intar den utomordentligt fullmatade, cirka 600 sidor digra rapporten från Elransoneringsnämnden (SERN 1975). Vid sidan av berättande källor i form av analyser av krisen tillkomna strax efteråt innehåller de också kopior av originalhandlingar (kvarlevor) såsom regeringsbeslut och pressmeddelanden till massmedia under själva krisen. Exemplifiering kan hämtas ur Centrala Driftledningens

slutredovisning till regeringen i oktober 1974, ett år efter det arabiska oljekrigets utbrott (CDL 1974).

Till den här gruppen hör också tre regeringstillsatta utredningar i efterhand (SOU 1975, 1976 och 1977). Ulf Bjerelds gedigna doktorsavhandling "Svensk Mellanösternpolitik" (1989: 197-215) är naturligtvis i vårt perspektiv en berättande källa men har ändå varit viktig för dateringar, bakgrund samt korta och långa effekter.

Regeringen informerar sig

För att fatta träffsäkra beslut om offentliga ingripanden behöver regeringar kunskaper om det aktuella problemfältet. I oktober 1973 reagerade de svenska statsmakterna påfallande kvickt för att informera sig men avvaktade med motåtgärder (Pearson & Nydén 1980, 414). Samma dag som Oktoberkriget bröt ut, dvs. redan den 6 oktober, genomförde personal vid handelsdepartementet en snabb kontroll av beredskapsläget (CDL 1974: 3ff).

Den 15 oktober, två dagar innan OPEC:s första chockhöjning av priset och OAPEC:s första månatliga nedskärning av oljeutförseln, hölls överläggningar mellan företrädare för regeringen och de två fasta, statliga beredskapsmyndigheterna Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och Transportnämnden (TN) om förberedelser för en möjlig ransonering av bensin och diesel. Efter som oljemarknaden i Sverige behärskades av de stora multinationella oljekoncernerna Esso, Gulf, Shell, BP-British Petroleum och Texaco (Caltex) samt det svenskägda OK, konstaterades att regeringen måste vända sig till dem för att få information om försörjningsläget. Tekniskt uttryckt: situationen präglades av en enorm *informationsasymmetri* mellan den centrala svenska statsmakten och den icke-statliga, privata oljesektorn – till statsmaktens nackdel.

Drygt tre veckor senare beslöt Överstyrelsen den 9 november fordra in uppgifter från samtliga oljebolag om lager, import och export. Oljeindustrin visade samarbetsvilja. Den 15 november kunde siffror och trender föredras för handelsminister Kjell-Olof Feldt i s-regeringen Olof Palme. I december månad förväntades tillförseln till Sverige av oljeprodukter sjunka kraftigt (SOU 1975:61, 446, 604).² Termen "förväntades" bör noteras, ty *krispolitik* kan innebära beredskap inför vad som ännu inte inträffat men som kan komma att ske. Med andra ord antecipering och agerande i framtidens skugga (Vedung 2016: 50 f, 121 ff; se även Wildavsky 1988).

Dagen efter, den 16 november, är central i den svenska krispolitiken 1973. Vad som då händer ska vi ta upp i nästa avsnitt.

2 KOF handelsminister 1970-75, OP statsminister 14 okt 1969-8 okt 1976.

EN TVEHÖVDAD KRISPOLITIK

I det osäkra läget bestämmer sig statsmakterna den 16 november 1973 för en *tvehövdad krispolitik* (figur 4). Två styrmedelspaket initieras samtidigt. I det ena anlägger regeringen ett snabbt och mjukt perspektiv på krishantering. Den antar ett cirkulär om energisparande i statsförvaltningen, som några dagar senare följs av tre andra mjuka styrmedel. Tillsammans handlar det om en kvartett styrmedel med åtföljande implementeringsorgan, som träder i kraft genast eller inom några dagar.

Regeringens andra styrmedelspaket kännetecknas av ett trögt och hårt perspektiv. Den inleds med en lång process för att aktivera *vilande statliga krislagar*. Allmänna förfogandelagen och allmänna ransoneringslagen måste göras operativa. Båda är vilande s.k. fullmaktslagar, enligt vilka riksdagen ger regeringen makt att bestämma på områden, där riksdagen annars har laglig rätt att besluta. År 1973 innebär det också att en ny allmän elransoneringslag måste stiftas och förklaras operativ. Allt detta tar tid för det förutsätter bl.a. propositioner av regeringen till riksdagen och i riksdagen utskottsbehandling och beslut i plenum. Tidigast inom loppet av tre-fyra veckor kommer krislagarna att kunna sättas i kraft. Mer om detta i textrutan ”Tre fullmaktslagar under oljekrisen 1973-74”.

Om riksdagen säger ja till krislagarna, kan regeringen tillsätta särskilda, interimistiska statliga krisorgan med uppgift att utveckla och sjösätta ett antal kraftfullt reglerande styrmedel av typen ransoneringar av bensin, brännolja och oljeproducerad elektricitet. Detta kommer att kräva ytterligare några veckor av intensiv verksamhet. Genom de två tidsutdräkterna kommer det tröga/hårda styrpaketet att börja verka först efter en dryg månad.

De nu nämnda dubbla tidsutdräkterna är grunden till att den svenska regeringen den 16 november 1973 initierar en *tvehövdad krispolitik*. Den garderar sig för alla eventualiteter med en långsiktig huvudlinje med tungt reglerande styrmedel i händelse krisen i ett senare skede ska visa sig riktigt svårbemästrad samtidigt som den också inför snabbt och mjukt verkande styrmedel, som förhoppningsvis ska bli så effektfulla att de hårda styrmedlen inte ska behöva sättas in. För en lite större utläggning av distinktionen mellan hårda och mjuka styrmedel hänvisas till textrutan, ”Styrmedelstríaden kápp, morot, predikan”.

Den tvehövdade krispolitiken bars upp av *en sakinriktad oljesparteori*. Olja skulle inte sparas likformigt i alla branscher och alla användningar. Svenskarna måste spara i hem, kontor och lokaler för att storindustrin skulle få sitt och jobben räddas. Eller mer utförligt: svenska folket måste minska sin oljeanvändning i hemmen, i skolor och andra institutioner, på kontor, i butiker, på vägar och i småindustrier för att den stora exporterande industrin om möjligt skulle kunna behålla sin normala oljetilldelning och därmed säkra jobben.

Tre fullmaktslagar under oljekrisen 1973-74

Ett inslag som skiljer krispolitik från annan offentlig policy är att den kan förutsätta aktivering av *etablerade men vilande statliga styrsystem av typen fullmaktslagar*. Styrmedel och styrorgan existerar som vilande och på papperet och är därmed redo att vid behov tas i bruk och bli operativa. Men det krävs särskilda beslut enligt i förväg fastlagda procedurer för att detta ska ske (Deverell, Hansén & Olsson 2016: 9). Med tanke på att denna beslutsgång kan dra ut på tiden, talar vi här om *tröga styrmedel och styrorgan* i motsats till *snabba* som beslutas och verkar omedelbart.

Först måste allmänna förfogandelagen och allmänna ransoneringslagen bli operativa. Båda är vilande s.k. fullmaktslagar, som gör det möjligt för regeringen att, helt eller delvis, åsidosätta riksdagen på områden, där folkrepresentationen annars har laglig rätt att besluta.

För att allmänna förfogandelagen ska bli reallt gällande krävs alltid riksdagens godkännande (SFS 1954:279). För allmänna ransoneringslagen gäller lindrigare bestämmelser. Om Sverige skulle råka i krig träder allmänna ransoneringslagen automatiskt i kraft utan att riksdagen behöver höras. Vid fara för krig kan regeringen besluta att lagens bestämmelser ska gälla under förutsättning att den inom en månad låter riksdagen ta ställning.

Lagen berör också ett tredje fall, då det inom landet uppkommit knapphet eller betydande fara för knapphet på förnödenhet, som erfordras för krigsbruk eller ekonomisk försvarsberedskap eller som eljest är av vikt för befolkningen och produktionen. Om denna knapphet uppstått på grund av krig vari landet befunnit sig eller krig mellan främmande makter eller "annan utom riket inträffad utomordentlig händelse", då kan regeringen efter riksdagens godkännande tillämpa lagen för högst ett år i taget (SFS 1954:280).

Det var den sista harangen i denna tredje bestämmelse, som regeringen den 16 november 1973 åberopade i sina propositioner att riksdagen måtte medge att allmänna förfogandelagen och allmänna ransoneringslagen försattes i kraft. Dessutom begärde regeringen att riksdagen skulle stifta en ny, tredje fullmaktslag, allmänna elransoneringslagen, samt gå med på att även den blev reallt gällande. Först när riksdagen godkänt de tre nu antydda propositionerna kunde regeringen peka ut interimistiska krisorgan för att utveckla och iscensätta ransoneringar.

Sammanfattningsvis behövde regeringen inte ändra i rådande, fundamentala statliga institutionella ordningar på krisområdet med ett större och ett mindre undantag. Det mindre var en smärre förändring i allmänna ransoneringslagen för att möjliggöra en ransonering av fjärrvärme (5.4.4). Det större var att regeringen tvingades utveckla ett förslag till en helt ny allmän elransoneringslag som i princip förutsattes bli vilande men som regeringen begärde att riksdagen omgående måtte aktivera. Regeringen måste alltså något justera och komplettera landets *ordningspolitik* under oljekrisen 1973.

Styrmedelstriaden käpp, morot, predikan

Vid sidan av organisering, har den offentliga makten tre och endast tre grundläggande redskap till sitt förfogande: regleringar, ekonomiska styrmedel och information. Staten kan antingen tvinga oss, dela ut och ta ifrån oss nyttigheter eller övertala oss. Att regera innebär att bruka käppar, ge och ta morötter eller predika. Käpp, morot och predikan är den politiska maktutövningens urformer.

Ponera att staten vill minska oljeanvändningen. Staten kan förbjuda den för vissa ändamål, t.ex. i oljeeldade elkraftverk (reglering), fördyra den med en skatt (ekonomiskt) eller uppmana användare att övergå till eldrivna transporter (information).

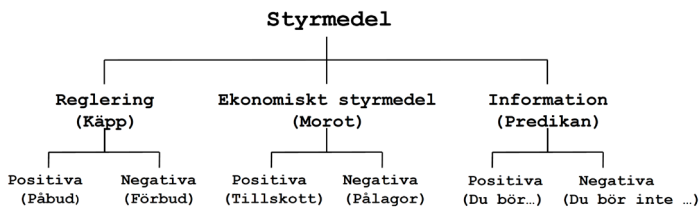
Regleringar (käppen) är föreskrifter som målgruppen måste åtlyda. En reglering är tvingande; den åtföljs av hot om negativa sanktioner i form av böter, fängelse eller annan bestraffning mot den som inte fogar sig. Föreskrifterna om handlandet och föreskrifterna om sanktioner konstituerar tillsammans regleringen.³

Ekonomiska styrmedel (moroten) innebär att styraren genom att tillföra eller beröva någon materiella resurser gör det önskvärda handlandet eller tillståndet mer attraktivt. Både de materiella resurserna och regelverket enligt vilket de materiella resurserna tillförs eller berövas räknas till styrmedlet. Ekonomiska styrmedel gör det billigare eller dyrare att vidta en bestämd åtgärd.⁴

Informativa styrmedel (predikan) slutligen innebär försök till påverkan genom att övertyga, övertala eller faktaupplysa. Muntlig rådgivning, utbildning och nyhetsförmedling räknas hit. Informativa styrmedel är kunskapsöverförande eller pläderande.

Alla tre styrmedlen kan vara negativt eller positivt formulerade (se figur 3). Regleringar kan förbjuda och påbjuda. Information kan råda eller avråda. Positiva ekonomiska styrmedel tillför aktören en materiell resurs, negativa fräntar henne materiella tillgångar.

Figur 3. Styrmedelstriaden med positiva och negativa varianter



Ill.: Tage Vedung efter förlagor av Evert Vedung.

Källa: Vedung 1998b:113 ff och 1998a:21 ff.

Den indelningsgrund som treschemat vilar på är styrteknikens bindningsgrad för målgruppen. Regleringar är mest tvingande för adressaterna (hårdast), ekonomiska styrmedel mindre tvingande (mindre hårda) och information minst tvingande (frivilliga, mjuka, inte tvingande alls). Ett förbud mot försäljning av cigaretter är mer tvingande än en skatt på försäljningen, som i sin tur är mer tvingande än information om att man inte bör köpa dylika njutningsmedel, eftersom nyttjandet är farligt för hälsan.⁵

3 Mer om sanktioner i Vedung 1998b: 114 och 1997:124. – "Restriktioner" användes under oljekrisen 1973-74 för att beteckna helheten av förbud, påbud och formellt starka böra-satser (Vedung 1982a: 50 f).

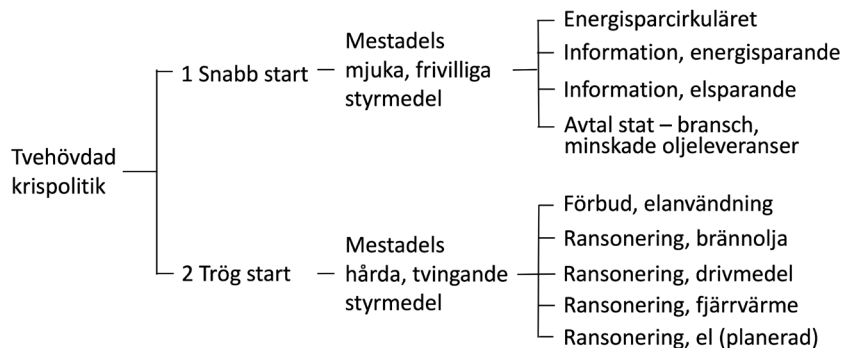
4 Mer om skattefallet i Vedung 1998b: 115 och 1997:124.

5 Invändningar mot triaden med motargumenteringar i Vedung 1998b:116 f och 1997: 127 ff.

TVEHÖVDADE STRATEGIN, FÖRSTA HUVUDLINJEN: EN KVARTETT SNABBA/MJUKA STYRMEDEL

Den första huvudlinjen i den tvehövdade krispolitiken innebar att regeringen satte in en kvartett snabba/mjuka styrmedel. I kvartetten ingick en cirkulärskrivelse till statsmyndigheterna om energisparande, en sparkampanj för bensin och brännolja, en sparkampanj för elektricitet och ett särskilt avtal mellan staten och oljebolagen att de senare skulle avsevärt minska oljeleveranserna till sina kunder. Att de fyra getts beteckningen *snabba* beror på att de gjordes verksamma omedelbart eller snart. De var "mjuka" i sitt sätt att införas eller verka, dvs det handlade om en frivillig överenskommelse, icke-tvingande information samt allmänna förbud och påbud som lätt kunde följas. Starttiden var 16 november 1973, på dagen en månad efter arabstaternas första chockhöjning av oljepriset. Figur 4 visar regeringens hela tvehövdade strategi, inklusive dess första huvudlinje.

Figur 4. Den tvehövdade strategin med 1) snabba/mjuka respektive 2) tröga/hårda styrmedel



Ill.: Tage Vedung efter förlagor av Evert Vedung.

Energisparcirkuläret till statsmyndigheterna den 16 november

Regeringen inledde sin krisoffensiv i det snabba/mjuka styrmedelsperspektivet med en förordning till statens egna myndigheter (men inte till allmänheten) om energisparande. Redan följande dag trädde den (*energisparcirkuläret*) i kraft. "Snabb start" handlade det om.

Cirkuläret ordade om "besparingsåtgärder" vid "förbrukningen" av energi. Portalparagrafen innehöll ett generellt påbud: "myndighet skall iaktta största möjliga sparsamhet vid förbrukningen av energi". En reglering således enligt styrmedelstriaden och därmed ett principiellt hårt styrmedel som måste följas (Textruta 2 Styrmedelstriaden). Å andra sidan preciserades inte cirkulärets ordvändning "största möjliga sparsamhet". Sakinnehållet ter sig därmed mjukt och rätt lätt att åtlyda.

Men förordningen inrymde också ett antal mer specificerade bindande normer:

- ”Rumstemperaturen i kontorsbyggnad, som uppvärms med olja eller elektrisk kraft, får under arbetstid *inte* överstiga +20 C”
- ”Fasadbelysning samt reklam- och skyltbelysning *skall* hållas släckt” (förf. kurs.)

Dessa mer detaljerade normer var, som i de två exemplen, formulerade som förbud (”får inte”) respektive påbud (”skall”). Enligt triaden således ytterligare regleringar och därmed hårda styrmedel. Sakmässigt ter de sig dock ganska lätta att leva upp till. Mjukt innehåll alltså, sakmässigt.

Därtill kommer att resterande normer i cirkuläret uttryckte icke-bindande rekommendationer enbart, ty de var lösare i konturerna och avfattade som böra-satser. På natten och under helger borde temperaturen helst inte uppgå till mer än 17 grader. Förbrukningen av drivmedel borde sänkas. Kollektiva transportmedel borde i största möjliga utsträckning nyttjas vid resor. Möjligheter till samåkning och samtransport borde tas till vara. Dessa normer var inte tvingande regleringar utan informerande styrmedel – och därmed mjuka enligt styrmedelstriaden – trots att de ingick i en statlig förordning.

Huvudmotiveringen bakom förordningen var att statsmyndigheterna skulle vidta åtgärder som skulle leda till oljesparande. I argumenteringen fanns emellertid också andra motiv. Om staten föregick med gott exempel och sparade, så kunde detta, *såsom en bieffekt*, stimulera inomstatliga aktörer att frivilligt vidta ytterligare åtgärder som skulle spara mer. Dessutom borde cirkuläret, igen *såsom en bieffekt*, kunna stimulera utomstatliga offentliga aktörer t.ex. av typen kommuner att spara, på frivillig väg.

Men framför allt ska rundskrivelsen ses som en teknik att *legitimera* andra statliga styråtgärder riktade mot allmänheten och civila samhället eller mot offentliga sektorn utanför den statliga sfären (”Se här, vi har nu gjort vad vi kan, nu är det er tur att dra ert strå till stacken, därför inför vi nu dessa drastiska åtgärder!”). Staten ville sopa rent framför sin egen dörr för att sedan med kraft kunna kräva att andra måste sopa rent framför sina dörrar.

Tillsynsmyndighet för energisparcirkuläret var den permanenta statliga myndigheten Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (SFS 1973:821).⁶

Rundskrivelsens mottagande och eventuella verkningar utvärderades inte av Överstyrelsen själv summativt och formellt när krisen var över.⁷ Däremot

6 Cirkuläret har ändrats men gäller än i mars 2019 under namnet energisparförordningen. Den ingår därmed i den permanenta politiken för energihushållning och oljeersättning, som inleddes 1974 och tog fart med det stora energibeslutet 1975 (Vedung 1993a:18–20).

7 *Summativ* utvärdering utförs när evaluanden (det som utvärderas) pågått en tid och stabiliserats eller avslutats; den syftar till lärande inför omprövning i nästa beslutsomgång. Den lämpar sig för krispolitik, eftersom denna ofta avslutas och övergår till vilande. Summativ kan ställas mot *löpande* (ongoing) utvärdering, som utförs kontinuerligt under evaluandens implementering och syftar till att producera ett informationsunderlag för att om möjligt ge positiv feedback under resans gång till slutmottagare för att stärka deras agerande för ett önskvärt utfall eller till förvaltningspersonal för justering av interventionens pågående implementering.

har den analyserats i Barklund 1987, Nydén 1983 och Vedung 1994. En litteraturöversikt ges i Vedung 1992a: 18–20.

Informationskampanj den 20 november för bensin och brännolja

En kampanj för bred informationsspridning i syfte att spara bensin, diesel och andra drivmedel samt flytande bränsle (läs: brännolja) för uppvärmning var det andra inslaget i det snabba/mjuka styrmedelspaketet. Den inleddes raskt med en fälttågsplan den 20 november och en första annons i landets dagstidningar den 22. Även här dyker Överstyrelsen upp, nu som ägare av den energisparkommitté, som myndigheten hastigt inrättat den 16 november, då regeringen påbörjade sin krispolitiska offensiv, och som nu gavs ansvaret för drivmedels- och bränslekampanjen (CDL 1974:4). Eftersom kampanjen dessutom handlade om enbart mjuka, informativa påverkansinstrument kan hela operationen tveklöst inordnas i det snabba/mjuka styrmedelspaketet.

ÖEF:s energisparkommitté var organiserad på ett utomordentligt speciellt sätt. Här fanns naturligtvis företrädare för statliga krisansvariga som handelsdepartementet (regeringskansliet), Överstyrelsen själv och Transportnämnden. Som övriga ledamöter uppträdde också företrädare för organiserade, icke-statliga användargrupper som Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, Värmeverksföreningen, Industriförbundet, Svenska Petroleuminstitutet (branschorganisation för drivmedels-, bränsle- och smörjmedelsföretag) och en privat elproducent som Gullspångs Kraft som företräder branschen oljekraftverk. Uppenbarligen försökte regeringen/staten leda sitt eget informationsfälttåg genom att koptera icke-statliga organiserade intressenter i distribution och användning av olja. Intressenterna representerar primär och sekundärkommuner, näringslivet, kraftproducenter och enskilda oljeanvändare (figur 5).

Figur 5. Överstyrelsens centrala energisparkommitté ca 16 november 1973

Centrala staten:	Regeringskansliet, handelsdept, 1 st Överstyrelsen, 2 st Transportnämnden, 1 st
Primär- & sekundärkommuner:	Kommunförbundet, 1 st Landstingsförbundet, 1 st
Näringslivets branschorgan:	Centrala Driftledningen CDL, 1 st Värmeverksföreningen, 1 st Industriförbundet, 1 st Svenska Petroleum Institutet, 1 st
Enskild kraftproducent:	Gullspångs Kraft, 1 st
Fackföreningsrörelsen:	LO, 1 st TCO, 1 st

Källa: Jansson 1989: 22–24. Figuren visar läget den 16 november då kommittén inrättades och regeringen inledde sin tvehövdade motoffensiv med samtidiga beslut om ett snabbt/mjukt respektive trögt/hårt styrmedelspaket.

Sammansättningen leder tanken till *nätverksstyrning* eller *gränsöverskridande interorganisatorisk samverkan* ("collaborative governance" innan denna fackterm fanns). De enskilda intressenterna kan placeras under fenomenet *dolda byråkrater* (Vedung 1987).

Denna karakteristik får ytterligare stöd av hur kampanjen tänktes arbeta. Uppifrån tilldelades den ett påfallande precist sparmål. Användningen av *drivmedel och flytande bränsle* måste minska med 15 procent i förhållande till samma period året innan. Under detta tydliga mål gavs kampanjfolket helt fria händer att självt välja metoder och lösningar för att uppfylla betinget.

Poängerna med denna tvärorganisatoriska sammansättning var flera. Genom att engagera folk från viktiga branscher av oljeanvändare vill man bl.a. främja måluppfyllelse och kostnadseffektivitet samt ge legitimitet åt åtgärder som annars kunde väcka misshag.

ÖEF:s informationskampanj upphörde den 16 januari med en sista lägesrapport. Interventionen utvärderades aldrig i formell och summativ mening, när krisen väl klingat ut. I det avseendet liknar den energisparcirkuläret men avviker från flera andra större insatser under oljekrisen 1973-74 som evaluerades flitigt.

Informationskampanj den 20 november för elsparande

Regeringens tredje styrmedel i det snabba/mjuka styrmedelspaketet var också en informationskampanj men för elsparande och med Centrala Driftledningen (CDL) som pådrivare. CDL var ett *icke-statligt samarbetsorgan* för producenter av elkraft i Sverige. I riket fanns vid den här tiden privata, kommunala och statliga elproducenter. Den privata kraftindustrins talan i centrala CDL fördes av Bålforsen och Gullspång för att nu bara nämna några stora, den kommunalas av Skellefteå Kraft och Sydkraft (ägt av sydsvenska kommuner) och den statliga av Vattenfall. Den 16 november 1973 gav regeringen denna organisation för samverkan mellan privat, kommunalt och statligt i uppdrag att driva en informationskampanj för elsparande. Denna statsinitierade insats blev en genuin, kort/mjuk styranordning; den sjösattes noterbart kvickt (efter fyra dagar) och distribuerade sparråd för el, dvs. mjuka styrmedel (predikan) (CDL 1974: 3 f.; bil. 3.4.1).

För ändamålet lät CDL bilda en tillfällig elsparkommitté som krisaktör. Även här var det snabba ryck. Bildandet hade skett dagen innan, dvs den 19 november 1973 (CDL 1974:4) och första budskapet kunde alltså skickas ut den 20. Kommittén bestod av ett kansli, som dagligen komponerade och spred sparbudskap, och en beslutande församling.

Av den beslutande församlingen utgjordes en medlem av CDL själv som moderorganisation medan de övriga utgjordes av icke-statliga intressenter (figur 6), ett mönster som väl känns igen från ÖEF:s nyss nämnda

energisparkommitté (figur 5). Enda undantaget bland dessa övriga var statliga Vattenfall i sin egenskap av producent och distributör av elektrisk kraft. Vattenfall var f.ö. också medlem av CDL som moderorganisation.

Figur 6. CDL:s centrala elsparkommitté, ledamöter, den 19 november 1973

Statliga myndigheter:	Inga
Elbranschorganisation:	Centrala DriftLedningen CDL, 1 st
Övr elbranschorganisationer:	Sv. Kraftverksföreningen, 1 st Sv. Elverksföreningen, 1 st
Elföretag anslutna t CDL Privata:	Bålforsens Kraft AB, 1 st Stora Kopparbergs Bergslags AB, 1 st AB Skandinaviska Elverk, 1 st
Kommunala:	Skellefteå Kraftverk, 1 st Sydsvenska kraft AB, 1 st Stockholms energiverk, 1 st
Statliga:	Vattenfall, 1 st

Källa: CDL 1974:6. En person från CDL fungerade som kommitténs sekreterare (ej medtagen i figuren). Den 14 dec 1973 tog SERN över huvudansvaret i elfrågor fr ÖEF, men delegerade samma dag elsparandet till CDL:s centrala elsparkommitté (Jansson 1989: 10-12).

Centrala driftledningen, Svenska Kraftverksföreningen (som organiserar privata och kommunala men inte statliga kraftproducenter) och Svenska Elverksföreningens (vars medlemmar huvudsakligen är kommunala elverk) företrädades av en person vardera. CDL:s icke-statliga intressentföretag representerades av sex ledamöter. Av dessa kom en vardera från tre privata kraftföretag (Bålforsen, Stora Kopparberg, Skandinaviska Elverk) och en vardera från tre kommunala producenter av elkraft (Skellefteå Kraftverk, Sydkraft, Stockholms energiverk). CDL:s enda statliga intressentföretag, Vattenfall, representerades av en person. Elsparkampanjens övergripande strategi bestämdes formellt och reellt i stor utsträckning av enskilda, vilka på statens uppdrag agerade som dolda byråkrater.

Sammansättningen leder också här tanken till *gränsöverskridande interorganisatorisk samverkan*.

Även när det gäller relationen styrning uppifrån – handlingsutrymme finns likheter med ÖEF:s energisparkommitté. Men elsparkommitténs autonomi var större. Målet för informerandet angavs bara som en allmän färdriktning. Elanvändningen skulle pressas ned, föresatte man sig, utan att ange till vilken nivå eller med hur mycket detta skulle ske (CDLs elsparkommitté 1974:02:01 sammanträde 4; Jansson 1989: 8 ff). Likheten var att i båda kampanjerna gavs personalen helt fria händer att välja medel och metoder efter eget gottfinnande.

Varför spara el? Elsparande på frivillig väg för att undvika tvingande ransonering av elektricitet var det viktigaste inslaget i regeringens tvehövdade

krispolitik. Ransonerings måste ske i form av statlig tilldelning av kvoter till varje person och hushåll, vilket skulle bli utomordentligt ingripande i vanliga människors liv. Bensin i all ära men alla hushåll i landet var inte bilburna eller beroende av resor med bussar och motorcyklar. Elektricitet hade en särställning. Alla hade elektricitet i sina hem och på sina jobb.

Men varför spara el när vi har en oljekris, kunde någon invända. Svar: el hängde ihop med olja. Driftåret 1973-74 erhöles 20 procent av rikets elström från oljeeldade svenska kraftverk. En minskad oljetillförsel utifrån, ackompanjerad av mastiga prishöjningar på olja för uppeldning av fastigheter, skulle öka nyttjandet av el för uppvärmning. Om elkraft fick användas fritt framöver vintern, så skulle den delvis komma att täckas med oljeproducerad elkraft. El måste därför sparas för att spara olja och olja måste sparas för att industrin skulle få sitt och kunna klara jobben (CDL 1974: 3 och bil 3.6.1; Jansson 1989: 7 ff).

Avtal stat-bransch den 27 november om nedskurna oljeleveranser

Den fjärde och sista *snabba/mjuka styranordningen* i regeringens kortsiktiga krispolitik var ett framförhandlat, frivilligt *avtal med oljebolagen om nedskärningar av leveranser*. Uppgårelsen av den 27 november innebar att bolagen lovade staten att genomföra en 25-procentig reduktion av tillförseln av eldningsolja till sina kunder. När detta iscensattes i december gick oljekrisen från att vara ett hot till att bli skarp verklighet. I praktiken blev det en bränsleransonerings (Lunner 2018:20 f).

Här ser vi ånyo ett högintressant exempel på att privata bolag som Esso, Gulf, Shell, BP och Texaco (Caltex) samt konsumentkooperativa OK och andra bensinmacksföretag, åtar sig att utföra statliga förvaltningsåtgärder. I vårt tidigare exempel från Elsparkkampanjen var det statliga, kommunala och privata svenska elbolag, som skötte offentlig implementering; här är det utländska och svenska icke-statliga oljebolag. Annorlunda uttryckt: offentlig förvaltning utanordnades till privata bolag (outsourcing). Oljebolagens försäljare kom att fungera som statliga myndighetspersoner (jfr Pearson & Nydén 1980: 415).

Statens motiv var desamma som i den redan analyserade situationen med elbolagen. Oljebolagen kunde branschen, centrala statsmakten kunde den inte, en informationsasymmetri som talade för bolagen. Branschen hade upparbetade kanaler ut till oljeanvändarna, centrala staten inte. Via dessa kanaler kunde branschen nå relevanta oljeanvändare snabbt, vilket centrala staten inte kunde, ty det tar tid att bygga upp en ny byråkrati med nya styrmedel och i en kris gäller det att agera kvickt. Och centrala staten sparade pengar genom att slippa etablera en ny förvaltning, som till sin natur skulle bli tillfällig. Och dessutom fanns för regeringen ett annat möjligt motiv, som vi också redan varit inne på: undvika-att-få-skulden (blame avoidance); utanordning till enskilda ger centrala politiker ett skydd, om krispolitiken skulle gå snett, ty då kunde de

skylla på profithungriga utländska oljebolag, som sätter sitt snäva egenintresse framför landets och svenska folkets välfärd.

Delegering av statlig implementering till oljebolagen ställer naturligtvis särskilda krav på utvärderingar av måluppfyllelsen. Avtalet har emellertid aldrig utvärderats summativt genom någon systematiskt upplagd granskning i efterhand. Som återförande revisionsberättelse nöjde sig regering och riksdag med det allmänt kända goda resultatet och de i massmedia mycket omrapporterade processaktiviteterna.

TVEHÖVDADE STRATEGIN, ANDRA STYRMEDELSPAKETET: EN KVARTETT TRÖGA/HÅRDA STYRMEDEL

Det andra styrmedelspaketet i den tvehövdade krispolitiken innebar att regeringen sjösatte fyra tröga/hårda styrmedel. Ett knippe förbud mot användning av elektricitet trädde i kraft den 2 januari 1974. Sex dagar senare åtföljdes detta av motvilliga beslut att införa tre ransoneringar: på bensin och andra drivmedel, på eldningsolja och på värme från fjärrvärmeverk.

Som vi redan sett kom alla fyra styrinsatser till i kraft av fullmaktslagar vars igångsättningsprocess regeringen hade initierat den 16 november och som den 14 december ledde till att lagarna blev gällande. Strax därefter aviserades de fyra insatserna men praktiskt kunde de börja fungera först den 2 respektive 8 januari. Det är denna dubbla tidsutdräkt som renderar dem epitetet "tröga". Eftersom alla fyra var regleringar och därmed måste åtlydas betecknas de också "hårda".

Samtidigt tilläts den pågående elsparkampanjen genom CDL och dess elsparkkommitté fortsätta med förstärkning och utan tidsfördröjning. Det skedde genom beslut den 14 december i en vad-gör-vi-nu-situation för hela krispolitiken.

För att minska ransoneringsrisken uppmanas CDL den 14 december att intensifiera sin elsparkampanj

Den 14 december inrättades, som vi redan sett, en särskild krisnämnd för att handha en eventuell elransonering (CDL 1974, bil. 3.4.2; SFS 1973:902). Beslutet skedde i anslutning till att den nya allmänna elransoneringslagen antogs och sattes realt i kraft. Den nya Statens Elransoneringsnämnd (SERN) skulle enligt sin instruktion ansvara även för det frivilliga elsparandet (CDL 1974: 903). Därför överfördes samma dag den permanenta Överstyrelsens hittillsvarande huvudansvar för krispolitiken på elområdet till den interimistiska SERN.

I december aviserade SERN även en elransonering, som beräknades bli införd i januari. Men en sådan ville SERN och regeringen mycket gärna undvika. I samband med SERN:s bildande gavs den redan intrimmade elsparkkommittén i näringslivsorganet CDL i uppdrag att också fortsättningsvis handha statens kampanjande för elsparande men med tillägget att genom sitt informerande minska eller eliminera risken för en elransonering. Den nya

vad-gör-vi-nu-situationen ledde alltså till att den pågående elsparkkampanjen pålades ansvaret att informera bort risken för en elransonering (CDL 1974: 7).

Det som hände var att kampanjens sparambition höjdes. Fram till nu hade målet angetts som en allmän färdriktning. El skulle sparas utan att det nämndes till vilken nivå eller med hur mycket. Nu ersattes färdriktningsmålet av ett tydligare och mer högtflygande intervallmål. Det ska sparas minst 10, gärna 12-13 procent av den normala elåtgången (CDLs elsparkkommitté 19740201 sammanträde 4; Jansson 1989: 8 ff).

Organisatoriskt förstärktes elsparkkommittén med en förträdare för SERN som tillfällig högsta elkrismyndighet och med ett ledamotskap till statliga Vattenfall som högsta myndighet för rikets elektricitetsberedskap i normala tider. I övrigt behölls inriktningen intakt med stark representation av icke-statliga intressenter. Allt detta framgår av figur 6, om SERN och Vattenfall sätts in vid Statliga myndigheter med ett representantskap vardera medan figuren i övrigt får se ut precis som förr. Även efter ombildningen bestämdes elsparkkampanjens övergripande strategi således i stor utsträckning av enskilda, vilka på statens uppdrag agerade som dolda byråkrater.

När en månad förflutit – den 16 januari – beslöt SERN, i en vad-gör-vi-nu-situation, att tillsviare skjuta upp den förutskickade elransoneringen. Det frivilliga elsparandet och elrestriktionerna hade pressat ner elanvändningen till nivåer, som en ransonering var tänkt att nå; därför behövde denna komplimenterade och för hushållen närgångna och tvingande reglering inte införas. Men det frivilliga sparandet måste fortsätta, ja, intensifieras. Den 17 januari startade därför CDL en andra annonskampanj i de större dagstidningarna. När fälttåget avslutades den 9 mars med en tackannons, så hade någon elransonering aldrig behövt införas. Det stora målet för kampanjandet uppnåddes därmed. Detta är krispolitikens främsta framgång under oljekrisen 1973-1974.

Elsparkkampanjen har utvärderats summativt på flera sätt (CDL 1974, SERN 1975; översikt i Vedung 1993a: 34-35).

Förbud den 2 januari 1974 mot användning av elektricitet ("elrestriktionerna")

Den 2 januari 1974 trädde ett tjugotal *förbud mot användning av elektricitet* i kraft. Den samtida benämningen var *elrestriktionerna*. Beslutet hade fattats den 18 december av Elransoneringsnämnden. Att restriktionerna ges beteckningen tröga/hårda styrmedel i den tvehövdade krisstrategin beror på dels tidsutdräkten för deras tillkomst och försättande i operativt skick, dels att de är

regleringar och därmed tvingande (textruta 2). De viktigaste elrestriktionerna har summerats i figur 7.

Figur 7. Restriktioner mot användning av el från 2 januari 1974 till, respektive, 6 februari, 18 februari och 9 mars

Tillämpningsområde	Styrmedel: Reglering - förbud
<i>Elvärme</i>	
Obebodda fritidshus	Förbud med vissa undantag för att förhindra egendomsskada
Garage	Förbud
Motor- och kupévärmare	Förbud med vissa undantag vid lägre yttretemperatur än -10°C och vid medicinska skäl
Extra elvärmeapparater	Förbud med vissa undantag vid medicinska skäl
Lager, upplag, magasin o.dyl.	Förbud med vissa undantag
Trottoar, gångbana, väg	Förbud
Snösmältning	Förbud
<i>Belysning</i>	
Ljusskyltar, fasadbelysning, affschtavlor, utomhusjul-granar	Förbud med vissa undantag betr. vägledningsskyltar
Skyltfönster	Förbud under icke-öppet-hållningstid
Gata, väg, parkeringsplats	Förbud mot högre effekt än 0.25 W/m^2 eller alt. hälften av den normalt installerade effekten. Vissa undantag betr. gångtunnlar m.m.
Belysning utomhus	Förbud under dygnets ljusa timmar
Arbets-, butiks- och kontorslokal	Förbud mot högre effekt än 10 W/m^2 (under icke-öppet-hållande högst 2 W/m^2 om säkerhetsskäl så påkallar)
Trafikutrymmen inomhus t.ex. trappor och korridorer	Förbud mot högre effekt än 2 W/m^2 SERN 1973:1; även 7 f.
Idrottsanläggningar utomhus	Förbud mellan kl 22 och gryningen (SERN 1973:1; även 7 f).

Källa: Vedung 1982a: 57; även SERN 1973:1 samt 7 f; restriktionerna hade aviserats av SERN redan den 18 december 1973. Jfr Vedung 1993a:12-14.

Förbuden avsåg elektricitet för såväl belysning som värme. I flera fall föreskrev regleringarna i detalj vad slutanvändarna inte fick göra.

Motiven bakom förbuden är klart intressanta. Att den målgrupp som restriktionerna avsåg skulle spara el erkändes, men det var inte den tänkta huvudeffekten. Huvudidén var att nattsvarta skyltfönster, julgranar utan ljus och kolsvarta gator utan belysning skulle noggsamt noteras av andra elanvändare, höja deras känsla av kris samt göra dem mer benägna än eljest att själva vidta elsparåtgärder.

Men framför allt skulle folk i gemen bli mycket mer mottagliga för de andra styrmedlen, och särskilt då informationen för elsparande. I grunden ingick

de i strategin att minska risken för elransonering, som ju kring nyåret var regeringen hetast åtrådade mål (CDL 1974:8). *Elrestraktionerna var hjälpstymedel för elsparkkampanjen, vars syfte i sin tur var att spara bort risken för elransonering.* Här föreligger ett tydligt exempel på att de korta/mjuka styrmedelsinsatserna hakade i de tröga/långa. Den tvehövdade krispolitikens två delar hängde ihop. Den var ett utslag av regeringens samlade systemsyn på krispolitiken.

Elförbuden blev kortvariga. Genom att elsituationen gradvis förbättrades skingrades också farhågorna för elransonering. Den 6 februari slopades restriktionerna för gatu- och vägbelysning, den 18 februari alla de övriga utom beträffande extra värmeelement och elångpannor. Den 9 mars trädde de sista ur kraft. Elförbuden var därmed helt borta.

Restriktionerna har utvärderats summativt. Resultaten har presenterats i den digraste av alla verksamhetsrapporter, som nyttjats i denna undersökning (SERN 1975: 45; jfr Jansson 1989: 75-80 och Vedung 1993a: 12-14). Resultaten tyder på att förbuden verkat främst genom att generera frivilligt elsparande såsom bieffekter av den krisstämning de bidragit till att suggerera fram.

Ransonering den 9 januari 1974 av drivmedel

Elransonering behövde regeringen till sin stora lättnad aldrig tillgripa. Däremot nödgades den i slutänden, motvilligt, införa ransonering av drivmedel, brännolja och fjärrvärme.

En ransonering av bensin och diesel hade aviserats i den vad-gör-vi-nu-situation, som uppstod när den vilande allmänna ransoneringslagen sattes i kraft den 11 december, i samband med att riksdagen då godkände regeringens proposition av den 16 november. Den 8 januari, nästan en månad senare, sattes den kraft. På grund av styranordningens utdragna tillkomstprocess och dess tvingande karaktär hör drivmedelsransoneringen tveklöst hemma i det tröga/hårda styrmedelspaketet.

Målet för regleringen var anmärkningsvärt exakt formulerat. För perioden 8 januari - 28 februari sattes sparmålet till en nivå 13,3 procent lägre än normalförbrukningen för samma period året innan.

Ransoneringen sköttes av Bränslenämnden, det tillfälliga krisorgan som inrättats genom en regeringens kungörelse den 14 december. Den fick överta huvudansvaret från statens permanenta myndighet ÖEF. Den nya krisnämnden fick till uppgift att fördela landets förråd av drivmedel på olika sektorer i samråd med Transportnämnden och Jordbruksnämnden, som båda var permanenta statliga förvaltningsorgan. Bränslenämnden fastställde alltså den försörjningsmässiga ramen för tilldelning av drivmedel. Inom den fick Transportnämnden, i sin egenskap av permanent organ, ansvaret för det rent praktiska genomförandet av drivmedelsransoneringen (SFS 1973:1080).

Drivmedelsransoneringen blev mycket kortvarig och upphörde redan den

30 januari 1974. Den har utvärderats summativt och rönen redovisats i tre stencilerade rapporter från Transportnämnden samt i Bränslenämndens utvärderingsrapport (TN 1974:1, 2 och 3; BN 1974; översikt i Vedung 1983a: 14-15).

Ransonering den 8 januari 1974 av brännolja

I regeringens tröga/hårda krispolitiska styrmedelspaket ingick också den ransonering av olja för uppvärmning, som trädde i kraft samma dag som ransoneringen av drivmedel. Den tillkom med stöd av allmänna ransoneringslagen, som riksdagen gjorde reallt gällande den 11 december på basis av en regeringens proposition den 16 november. Regleringen handhades av den nyinrättade Bränslenämnden.

Målstrukturen för bränsleransoneringen avspeglar tydligt det sakinriktade narrativet bakom hela energikrispolitiken. Svenskarna skulle spara i hem och kontor för att storindustrin skulle få sitt och jobben räddas. Storanvändarna i industrin tilldelades därför 90 procent av vad de nyttjat under samma period år 1973 medan tilldelningen till villor, flerfamiljshus, kontor, anläggningar tillhörande kommuner och landsting samt småindustrier drogs ner till 75 procent av normalförbrukningen (BN 1974: 13, 15, 19 f).

Bränsleransoneringen 1974 blev mer långlivad än drivmedelsransoneringen och avskaffades först den 15 mars. Den har utvärderats summativt och fynden gjorts tillgängliga i en diger stencilerad lunta från Bränslenämnden (BN 1974; Vedung 1993a: 15-16).

Ransoneringen den 8 januari 1974 av fjärrvärme

Det tröga/hårda styrmedelspaketet innehöll också en ransonering av värme från fjärrvärmeverk. Den aviserades i kraft av den förut omtalade förändringen i allmänna ransoneringslagen, införd den 28 december 1973 (SFS 1973:1182; se textruta 1). Även för värmeransoneringen ansvarade den tillfälliga Bränslenämnden. Liksom bränsleransoneringen sattes den i verket den 8 januari.

Liksom för bränsle- och drivmedelsransoneringarna var målet för fjärrvärmeransoneringen precis angivet. Abonnent av värme från fjärrvärmeverk fick under perioden fram till den sista februari förbruka högst 79 procent av den värmemängd han normalt skulle ha behövt under perioden. Motsvarande värden för mars var 86 procent i de båda nordligaste länen och 82 procent i övriga län (BN 1974: 24 ff samt BN 1974:4 och 1974:13 i BN 1974).

Fjärrvärmeransoneringen upphävdes den 15 mars, samma dag som bränsleransoneringen. Den har utvärderats summativt i Bränslenämndens utvärderingsrapport (BN 1974; Vedung 1993a: 16).⁸

8 Mellan februari och april 1974 existerade faktiskt ett femte trögt styrmedel: ett clearingsystem. Firmor som köpte oljeprodukter utomlands till högre priser än de kunde sätta i Sverige fick ett särskilt statligt clearingbidrag för att täcka förlusten. Av utrymmesskal utelämnas det här. (CN 1974). Det finns dock med i figur 7.

* * *

Den förda svenska oljekrispolitiken 1973-1974 fick ett lyckosamt slut. Prisökningarna slog naturligtvis igenom; dem kunde och ville regeringen inte göra något åt. Ransoneringar av bensin och diesel infördes i januari men endast för tre veckor. Brännolja och fjärrvärme ransonerades också men bara under ett par månader. Den stora segern vanns genom att elransonering undveks helt bl a genom storartade sparinsatser. Faktorer i omgivningen bidrog till att regeringen och landet slapp undan med blotta förskräckelsen. Vintern 1973-74 omtalas som osedvanligt mild. Men inom dessa ramar tycks krispolitiken ha inverkat positivt.

FRAMGÅNGSFAKTORER

Inom en kronologisk ram försiktigt uppdelad på etapper med ett antal på varandra följande vad-gör-vi-nu-situationer har vi gett en beskrivande framställning av de tre arabiska oljeshockerna och de svenska statsmakternas tvehövdade krispolitik för att stävja chockernas befarade negativa effekter. Nu byter vi perspektiv. Med systematisk disposition ska vi avslutningsvis skriva fram fyra framgångsfaktorer bakom det lyckade utfallet.

REGERINGENS ÖVERGRIPANDE KRISNARRATIV SOM KOM ATT ALLMÄNT OMFAMNAS

Att landets folk och eliter kom att sluta upp kring den krisberättelse, som regeringen skapade och ofta påtalade blev en framgångsfaktor. Berättelsen handlade om faktorerna bakom krisens uppkomst, dess reala och anteciperade verkningar för Sveriges del samt hur dessa måste bekämpas och motverkas av alla genom att sluta upp bakom den tvehövdade krispolitik som statsmakterna förde.

När de tre chockvågorna nådde Sverige var landet politiskt polariserat. Partisystemet var fortfarande nedfruset i ett nedärvt fempartisyndrom med ett socialistiskt och ett borgerligt block. Efter de allmänna valen i september 1973 fördelade sig de 350 riksdagsmandaten jämt mellan de två blocken (socialister: $v_{pk}+s=175$ mandat och borgerliga: $fp+c+m=175$ mandat) i den s.k. lotteririksdagen.⁹ Socialdemokraterna med Olof Palme som statsminister satt kvar i regeringsställning, vilket ifrågasattes av centerledaren Thorbjörn Fälldin, som företrädde det största oppositionspartiet. Det politiska läget var upplagt för konflikt och fingerpekande. Men av sådant märktes föga medan krisen pågick. Det kan till stor del förklaras av regeringens, och särskilt statsminister Palmes och handelsminister Kjell-Olof Feldts förmåga att skapa en meningsfull och trovärdig ramberättelse om landets utsatthet och hur den borde värnas.

9 Inför de allmänna valen i september 1976 reducerades riksdagens platser till 349, i syfte att undvika dylika jämviktsslagen för framtiden.

Meningsskapande har med *berättelser* eller *narrativ* att göra. Ett narrativ kan delas upp i två delar. För det första måste ledare formulera en övertygande skildring, som klargör vad som hänt och varför, vilka konsekvenserna kan komma att bli, hur krisen kan lösas och av vem. För det andra måste de själva leverera i enlighet med budskapet, varvid ord och handlingar, även symboliska och rituella, har en avgörande betydelse (Boin et al. 2017: 80).

Som ett led i meningsskapandet ”begärde” statsminister Palme TV-tid för ett tal till nationen, vilket väckte förundran hos radioledningen. Palme stod dock på sig. I tider av kriser och stora problem för landet är samspel mellan politik och massmedier en nödvändighet, hävdade han. Talet hölls mitt i den värsta krisstämningen den 19 december 1973.

I sitt anförande betonade Palme det allvarliga läget, att det skulle innebära påfrestningar och smärtsamma ingrepp i den standard människor vant sig vid; att alla måste ta sitt ansvar i solidaritet för att bemästra energiförsörjningen och rädda industrin, klara jobben och hålla kommunikationsmedlen igång (Peterson 2002: 222).

I detta narrativ är fyra inslag särskilt meningsbärande. Det *första* är regeringens normativa oljesparteori, som tidigare berörts i förbigående. Svenskarna måste spara i hem, kontor och lokaler för att storindustrin ska få sitt och jobben räddas. Eller mer utförligt: svenska folket måste minska sin oljeanvändning i hemmen, i skolor och andra institutioner, på kontor, i butiker, på vägar och i småindustrier för att den stora exporterande industrin ska få sitt och därmed säkra jobben.

Bränsleransoneringen får illustrera. Mål och målstruktur i den var utomordentligt tydliga. Storanvändarna i industrin tilldelades 90 procent av vad de nyttjat under samma period år 1973, medan tilldelningen till villor, flerfamiljshus, kontor, anläggningar tillhörande kommuner (läs skolor, servicehus för äldre) och landsting (läs sjukhus) samt småindustrier var bara 75 procent av normalförbrukningen. Därmed skulle de centrala industrijobben säkras, det var poängen (BN 1974: 13, 15, 19 f).

Narrativets *andra* ingrediens, en kortversion av regeringens tvehövdade krispolitik, har utförligt analyserats i det föregående. Den innefattade en mer långsiktig och en mer kortsiktig styrprocess som båda igångsattes samtidigt och tänktes haka i och långsiktigt stödja varann. Den långsiktiga skulle ta tid och bli tvingande. Den kortsiktiga skulle nyttja väntetiden till att med mjuka styrmedel onödiggöra införandet längre fram av ett antal mycket ingripande och tvingande ransoneringar.

Den *tredje* mer specifika komponenten om frivilligt elsparande som medel att undvika en tvingande och djupt inträngande elransonering har vi också ordat om tidigare. Vi har också visat att den bidrog till måluppfyllelsen: någon elransonering behövde aldrig införas.

Den *fjärde* beståndsdelens handlade om att städa i sitt eget hus innan man

begär att andra ska städa i sina. Staten själv måste vara god förebild för andra för att lyckas förmå dessa andra till åtgärder som ger goda resultat. För att påverka andra måste staten ta täten och bli en förebild. Särskilt elsparcirkuläret fyllde denna förebildsfunktion i regeringens narrativ. Att staten sparade energi genom att inomhustemperaturen i myndigheternas kontor och lokaler sänktes och de offentligt ställda åkte kollektivt till sina jobb var inte oviktigt. Men förhoppningen om att detta skulle göra intryck på andra och göra dem mer mottagliga för statliga budskap måste anses som det större målet.

Hotfulla situationer leder ofta till nationell uppslutning (s.k. Rally-Round-the-Flag Syndrome), men nationell uppslutning kan inte tas för given. Faktum är att inte ens i krissituationer kan produktiv samverkan mellan aktörer alltid komma till stånd, eftersom aktörer som förväntas samverka inte är riggade för att snabbt ställa om fokus. De kan själva utgöra ganska komplexa system med trögheter och stigberoenden (Boin m.fl. 2017: 71 ff). Men i fallet Sverige och oljekrisen 1973-74 skedde en sådan uppslutning.

IMPLEMENTERING GENOM ICKE-STATLIGA INTRESSETER

Avgörande roller i den svenska krispolitikens implementering 1973-74 spelade *icke-statliga organiserade aktörer*. Att berörda, enskilda branschorganisationer och företag stödde eller deltog aktivt i utveckling och implementering av statens krispolitik är andra viktiga framgångsfaktorer.

För att avvärja oljekrisens verkningar måste regeringen skaffa sig aktuell och pålitlig information om oljeläget. Om lager, import och export av olja visste de privata oljebolagen allt, regeringen intet. En formidabel *informationsasymmetri* rådde, till regeringens nackdel. Men oljebolagen var samarbetsvilliga. De multinationella BP-British Petroleum, Esso, Gulf, Shell och Texaco (Caltex), det svenskägda OK och andra koncerner ställde hjälpsamt och frivilligt relevant information till regeringens förfogande.

Samma samarbetsvilja visade oljekoncernerna med avseende på följsamhet mot statens vidtagna krisåtgärder. I novemberförhandlingarna accepterade oljekoncernerna utan knot att implementera regeringens önskemål om 25-procents reduktion av deras oljelieferanser till kunder.

Energisparkommittén inom Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ansvarade för statens agitation för brett oljesparande. Dess sammansättning var utomordentlig korporativ med representanter för oljebrukare som Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, Värmeverksföreningen, Industriförbundet, Svenska Petroleuminstitutet (branschorganisation för drivmedels-, bränsle- och smörjmedelsföretag) och en enskild kraftproducent som Gullspångs Kraft vid sidan av handelsdepartementet (regeringskansliet), Överstyrelsen själv och Transportnämnden. Samverkan med staten och mellan organisationerna inbördes tycks ha fungerat väl utan vare sig konflikter eller gnissel.

Hur var det med elbranschen? Den var lika samverkansbenägen. Den för

regeringen så viktiga elsparkkampanjen drevs redan från dag 1 av Centrala Driftledningens elsparkkommitté, inte av något principiellt statligt organ som exempelvis Statens Elransoneringsnämnd SERN. I elsparkkommittén samverkade Svenska Elverksföreningen, Svenska Kraftverksföreningen, Svenska värmeverksföreningen, Vattenfall och Föreningen för elektricitetens rationella användning för elsparande.

Även i själva sparaktiviteterna som rekommenderades av kommittén deltog branschorganen genom sina medlemsföretag ända ner på nivån elanvändare eller frontbyråkrater för andra elanvändare. En del av dessa branschintressenters informationsinsatser gjordes oberoende och vid sidan av elsparfälttågets informationsapparat. Klart är att elbranschen aktivt och hjälpsamt stöttade statens elsparpolitik och bidrog verksamt till dess framgång.

Det goda resultatet berodde också på CDL-folkets erfarenhet av tidigare nödlägen. Så hade CDL på våren 1973 *dragit lärdomar* från en elkris som inträffat år 1970 när man tillsammans med Svenska Elverksföreningen hade tillsatt en särskild elsparkkommitté.¹³ Därför började CDL-folket inte från noll i november 1973 utan kunde raskt ta itu med organisering och kampanjande (Jansson 1989: 6, 87-90).

Allt detta sammantaget gjorde slutresultatet ovanligt positivt. Folk sparade el som aldrig förr. De uppställda målen nåddes med råge. Svenska folket sparade 15 procent eller mer jämfört normal användning. En tjänsteman hävdade på fullt allvar att informationens starka genomslag nödgade de ansvariga att i slutändan bromsa upp den värsta sparivern. Folk började tro att landet drabbats av en elkris, inte en oljekris (Jansson 1989: 67).

Varför hjälper privata aktörer staten? El- och oljebranschens medvetenhet om att kriser innebär *upprepade spel* torde ha inverkat. Om vi samarbetar nu, så vinner vi goodwill och undviker badwill i befolkning och statsinstitutioner, vilket i nästa spelsituation kan bli mycket fördelaktigt för oss.

Dessutom, vad vore alternativet? Sannolikt statliga tvångsåtgärder (regleringar, käppen) som kunde bli etter värre. Oljebolagen handlade också i medvetenhet om detta framtidsscenario, som kastade sin skugga tillbaka till nuet och talade för samverkan. Framtidens skugga som drivkraft för privata att hjälpa staten! Annorlunda uttryckt: ett undvikandemotiv spelade en roll.

Staten å sin sida drevs sannolikt av blandade motiv för att nyttja branschen. För samverkan talar att branschen hade upparbetade kanaler ut till de rätta slutanvändarna, vilket staten saknade. Därtill kommer att branschen kunde nyttja dessa kanaler omgående, vilket staten inte kunde ty det tar tid bygga upp en ny byråkrati med nya styrmedel. För staten kan motivet undvika-attfå-skulden dessutom ha spelat in. I ett osäkert läge kan det för politiker i staten vara förmånligt att lämna ifrån sig risker och ansvar på enskilda (Vedung 2016: 141, 88).

Avgörande i andra kriser liksom under oljekrisen är parternas insikt om sitt

ömsesidiga beroende och den tillit de känner för varandra (Klijn et al. 2010; Boin & Bynander 2014). Noterbart 1973 är det omedelbara upprättandet av provisoriska interorganisatoriska krisorganisationer med starka icke-statliga inslag, som gavs fria tyglar att utforma insatser under övergripande men distinkta och kvantitativt mätbara mål i utfall i form av tydliga sparbetning. Styrningen var med andra ord av det informativa, frivilliga, icke-hierarkiska slaget (predikan), vilket i det rådande krisläget torde ha bidragit till det beredvilliga deltagandet (Chisholm 1989).

UTVÄRDERINGAR SOM VERKTYG FÖR LÄRANDE OCH ANPASSNING

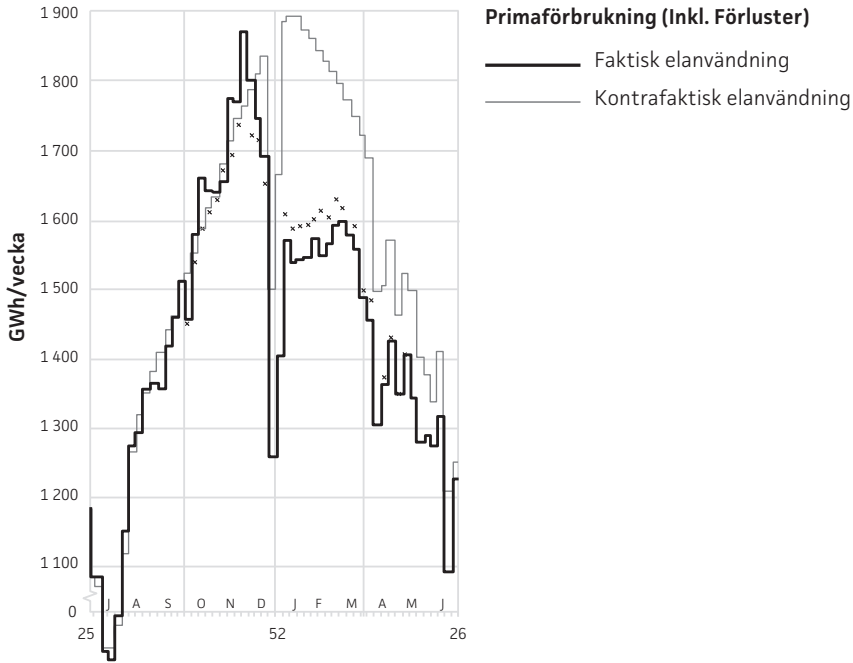
En klokt avfattad utvärderingsverksamhet kan bidra till styrningens genomslag och effekter. Vårt exempel får bli utvärderandet kring CDL:s elsparkkampanj. Möjligen är detta också en egenhet i *svenskt* utvärderande.

Merparten av de snabba/mjuka styrinsatserna tycks inte ha utvärderats formellt, vare sig formativt eller summativt. Ett remarkabelt undantag är elsparkkampanjen, som omsorgsfullt dokumenterades och utvärderades. CDL:s kampanj utvärderades summativt ex post facto. Den utvärderades också formativt och löpande, dvs. kontinuerligt under krisens förlopp.

Med hjälp av den utmärkt pålitliga och omfattande svenska elstatistiken kunde CDL åstadkomma fantastiska mätserier, som visar den faktiska elanvändningens utveckling dag för dag, rentav timme för timme. Här stod utvärderarna på relativt säker mark. Utifrån seriens faktiska utseende mellan 1 juli 1972-30 juni 1973 (då ingen krispolitik förekom), extrapolerade man fram en prognosticerad *kontrafaktisk* utveckling för samma period 1973-1974, korrigerad för temperaturvariationer (milda vintern!). Här var osäkerheten större. Denna prognosticerade, extrapolerade utveckling jämfördes i vart fall med den faktiska elanvändningen under samma period. I utvärderingslärans terminologi erhöles på detta sätt en situation med reflexiv kontroll: ett *kontrafaktiskt* fall (vad som skulle ha hänt om *inte*, dvs den prognosticerade, extrapolerade utvecklingen *utan elsparkkampanj*) kunde jämföras med den faktiska utvecklingen med elsparkkampanj, varvid skillnaden, med viss osäkerhet, skulle kunna tillskrivas elsparkkampanjen samt naturligtvis också kontexten runt omkring (den allmänna krisstämningen).¹⁰

10 Vedung 2009: 219 samt 241-247 reflexiv kontroll (extrapolering).

Figur 8. Kontrafaktisk versus faktisk elanvändning i Sverige juni 1973-juni 1974



Källa: CDL 1974, Elsparandet 1973/74, bilaga 5.1.

Fram till mitten av november, då statliga krisinsatser ännu saknas, är den verkliga användningen större än den prognosticerade normala för samma tid. Från mitten av november, då elsparkampanjen startar och ända fram till dess slut i början av mars, är den verkliga användningen dramatiskt mindre än prognosen. Elsparkampanjen tycks ha fått en rejäl effekt, stärkt av den allmänna kris-kontexten. Den stora nedgången i slutet av december för prognosen och än mer för den verkliga användningen avser jul- och nyårshelgerna när näringslivet går på sparlåga. Allt detta framgår av diagrammet i figur 9 från den summativa utvärderingen ex post facto.

Kan vi lita på att diagrammet överensstämmer med verkligheten? Befogade invändningar kan resas mot framräkandet av det kontrafaktiska fallet (Jansson 1989: 69-73). Klart är dock att kampanjen har reducerat elanvändningen. Och det är inte ofta i svensk offentlig politik, som det kontrafaktiska alternativet till en faktisk utveckling har räknats fram i en utvärdering på detta intressanta, om ock icke helt oantastliga sätt (CDL 1974: 8 ff; Vedung 1993a: 35; Jansson 1989: 69-73).

Utvärderandets andra säregenhet är den *löpande formativa utvärderingen* med kontinuerlig återföring av resultatinformation i realtid till allmänhet och andra slutmottagare. Detta åstadkoms genom att differensen mellan de faktiska

sifforna med kampanj och de kontrafaktiska för en normal utveckling utan elsparkkampanj upprepade gånger redovisades till den statliga televisionen och andra massmedia, vilka spelade med och publicerade resultaten.¹¹ På detta sätt blev kampanjens adressater informerade om att deras ansträngningar gav resultat, vilket i sin tur sannolikt stimulerade dem till ytterligare ansträngningar under kampanjens gång. Denna positiva feedback från kampanjledningen i realtid bidrog förmodligen till det utmärkta resultatet (Jansson 1989: 99 tabell 8).

Centrala Driftledningens elsparkkommitté sysslade år 1973-74 med en variant av *ongoing evaluation* och resultatåterföring i realtid nästan 40 år innan systemet infördes i utvärderingspolitiken för EU:s strukturfonder för programperioden 2007-2013.

MASSMEDIAS FÖRMEDLING AV STYRINSATSER, MÅLGRUPPERS GENSVAR OCH RESULTAT I UTFALL

Massmedias *frivilliga deltagande som spridare* av statlig information är absolut centralt för de statliga sparkampanjernas framgångar. Det som här avses är betydelsen av särskilt televisionens men även tidningarnas och radions uppträdande som frivilliga mellanlänkar för att de statsanktionerade budskapen ska nå ut till sina målgrupper och påverka deras agerande. "[The mass media] may not be successful much of the time in telling people what to think, but [they are] stunningly successful in telling [their] readers what to think about," har två amerikanska kommunikationsforskare förkunnat (Dearing & Rogers 1996: 8). Men att massmedia bestämmer vad människor samtalar om kan också påverka deras uppfattningar, attityder och handlande, om kontexten är den rätta.

Massmedia spelade fyra roller i statligt informerande under oljekrisen 1973-74:

1. spridare *via sin nyhetsförmedling av information om statliga styrinsatser*, som förmedlats av styransvarig kampanjpersonal, implementerare och intresserade stödjare via presskonferenser, pressmeddelanden och intervjuer
2. spridare *via sin nyhetsförmedling av information om målgruppers gensvar* (feedback) – som förmedlats av kampanjledning – tillbaka till mellanlänkar och spridningspersonal eller om mellanlänkars gensvar tillbaka till spridningspersonal
3. spridare *via sin nyhetsförmedling av information om styrinsatsers utfallsresultat* – som förmedlats av kampanjledning – tillbaka till styrinsatsernas målgrupper och mellanlänkar

11 19731213, 1220; 19740115, 0123, 0206, 0228 enligt Jansson 1989: 99.

4. spridare av statliga styrinsatser *via annonsering*; kampanjledning, personal och mellanlänkar ingår överenskommelser med tidningarna om att mot betalning trycka upp kampanjernas budskap; eller den statliga televisionen övertalas att införa s.k. anslagstavlor

Här ska rollerna 1, 2 och 3 beröras. I summativa utvärderingar sedan krisen blåst över betonas att kampanjledningarnas budskap till allra största delen spreds till befolkningen *via roll 1* massmedias nyhetsförmedling. Media erhöll sin information genom skriftliga meddelanden eller direkta möten mellan kampanjpersonal och journalister på presskonferenser. De ansvariga för sparkampanjerna bedyrar att massmediernas förmedlingsroll var en nödvändig förutsättning för kampanjen att nå framgång (Jfr Vedung 1995 a och b).

I slutrapporten från elsparkampanjen 1973-74 poängterar kampanjledningen den vitala roll som massmedias nyhetsförmedling intar i statliga spridningsprocesser (roll 1):

Det är icke möjligt att nå ut med denna information [om elförsörjningssituationen] utan stöd av massmedia. Pressen, radio och TV måste därför erbjudas nyhetsmaterial omkring sparkampanjen som de finner vara av intresse att publicera ... Pressmeddelanden med varierande innehåll bör därför fortlöpande utsändas, i kampanjens början helst varje dag (CDL 1974:14).

Om kommunikationsprocesser kan generellt påstås, att ju mer orienterade de är mot feedback och återföring, desto effektivare blir de. I *roll 2* ovan ges mellanlänkar, kampanjpersonal och kampanjledning möjlighet att kontrollera huruvida slutmottagare respektive mellanlänkar verkligen nås av budskapen samt hur de gensvarar. Denna feedback talar förhoppningsvis om för respektive mottagare huruvida något brustit ifråga om informationsspridning och responser längre ned i kedjan samt i vilka avseenden detta kan rättas till under kampanjens fortsättning. Resultatanalys och snabb återföring av information om underhandsresultat ger möjlighet till självkorrigering.

Roll 3, återföring av insikter om styrinsatsers utfallsresultat till målgrupp och mellanlänkar, syftar till att delge slutanvändarna korrekt och lättbegriplig information om kampanjens utfall på själva sparandet. Centralt är, att denna återföring av uppgifter uppifrån och ner till målgruppen sker kontinuerligt; uppgifterna om de vidtagna insatsernas resultat stärker då adressaternas beslutsamhet och kan i sin tur inspirera till ytterligare insatser. Adressaterna erhåller återkommande ett kvitto på vad deras personliga ansträngningar lett till, vilket stärker motivation och målmedvetenhet. Just i detta avseende är 1973-74 års elsparkampanj ett föredöme. Nära nog varje vecka informerades spararna om utfallet av sina mödor i form av faktiskt sparande jämfört med ett prognosticerat fall som sades visa hur elanvändningen skulle ha sett ut utan

sparkampanj och krissituation. Skillnaden blev ett mått på sparkampanjens effekter på sparandets storlek.

Slutdiskussion

I denna artikel har vi dykt djupt ner i den svenska hanteringen av oljekrisen 1973–74. De tre externa chockerna hotade särskilt industrins verksamheter, vilket kunde leda till arbetslöshet och i förlängningen äventyra välfärdssystemet. Regeringen visade prov på strategisk fingertoppskänsla när den genom predikan och andra mjuka styrmedel förmådde allmänhet, samhällets fria associationer, små näringsidkare, kontorspersonal och bilister att frivilligt reducera sin oljeanvändning, i syfte att låta storindustrin få sitt och slippa låta käppen, i form av ransoneringar, brutalt dansa över rikets befolkning. Vi har pekat ut några faktorer bakom denna lyckosamma strategi. Regeringen förmådde konstruera ett trovärdigt narrativ om orsaker och verkningar, bland annat genom att själv föregå med gott exempel. Genom förhandling lyckades den övertyga oljebranschen att skära ner på sina oljeleveranser. Den förmådde inkludera icke-statliga organiserade aktörer inklusive företrädare för produktion, distribution och användning av energi att ingå i sina krisorganisationer och därmed visa ansvar. Massmedier ställde upp som spridare av statens budskap i sin nyhetsförmedling. Regeringens krisorgan försåg genom kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar massmediala aktörer med information som bekräftade att allmänhetens energisparande gav reell effekt, vars förmedling till användarna sannolikt eldade dem till ytterligare ansträngningar.

Till sin natur skiljer sig de externa oljechockerna på 70-talet från de dagsaktuella klimatförändringarna. De förra var mer konkreta, direkta och oomtvistade. Krispolitiken som redogjorts för i denna artikel säger emellertid något om förutsättningar för ett politiskt styre att prioritera givet en annalkande allvarlig bristsituation. Sådana kan uppstå på lokal, regional och nationell nivå, t.ex. i klimatförändringarnas spår. Prioriteringarna kan skifta beroende på vad bristen består av, men med all sannolikhet förutsätter hanteringen ett brett och djupt folkligt engagemang

Referenser

- Barklund, Ulrika, 1987. *Kan staten styra sig själv? Fallet energisparförordningen*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen, rev. C-uppsats, aug 1987. [Uppsala: Evert Vedungs arkiv].
- Bennett, Andrew, 2010. "Process tracing and causal inference", i Brady, Henry E. & Collier, David (red.), *Rethinking Social Inquiry*, 207–19. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2nd ed.
- Bjereld, Ulf, 1989. *Svensk Mellanösternpolitik. En studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947–1985*. Stockholm: Carlssons.

- BN 1974. Bränslenämnden, *Bränslenämndens utvärderingsrapport*. Stockholm: Bränslenämnden, 1974-06-24, Dnr 1182.
- BN 1974:4. "Meddelande" i BN 1974, Bränslenämnden, *Bränslenämndens utvärderingsrapport*. Stockholm: Bränslenämnden, 1974-06-24, Dnr 1182.
- BN 1974:13. "Meddelande" i BN 1974, Bränslenämnden, *Bränslenämndens utvärderingsrapport*. Stockholm: Bränslenämnden, 1974-06-24, Dnr 1182.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2017. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure* (2nd edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen & Bynander, Fredrik, 2014. "Explaining Success and Failure in Crisis Coordination", *Geografiska Annaler, Serie A, Fysisk geografi*, 97(1): 123-35.
- Carlsnaes, Walter, 1988. *Energy Vulnerability and National Security: the Energy Crises, Domestic Policy Responses and the Logic of Swedish Neutrality*. London: Pinter.
- CDL 1974. Centrala Driftledningen, *Elsparandet 1973/74: Rapport från CDLs elsparkansli över verksamheten november 1973 - mars 1974*. Stockholm: Centrala Driftledningen, CDL Publikation TR nr 4 oktober 1974.
- Chisholm, Donald, 1989. *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- CN 1974. Clearingnämnden, *PM angående dokumentation och utvärdering av erfarenheterna från clearingn för oljeprodukter*. Stockholm: Clearingnämnden, 1974-09-19.
- Collier, David, 2011. "Understanding Process Tracing", *PS: Political Science and Politics*, 44 (4): 823-830.
- Dearing, James W. & Everett M. Rogers, 1996. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Deverell, Edward, 2015. "Att lära av kriserfarenheter", s 185-217 i Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin, 2015. "Perspektiv på krishantering - introduktion", s 5-18 i Deverell, Edward, Hansén, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Elransoneringsnämnden, se SERN.
- Florén, Anders, Ågren, Henrik & Erlandsson, Susanna, 2018. *Historiska undersökningar: Grunder i historisk teori, metod och framställningsätt*. Lund: Studentlitteratur, upplaga 3.
- Jansson, Tommy, 1989. *Elsparokampanjen 1973*, Styrmedelsprojektet. Uppsala: Evert Vedungs arkiv, opublicerad rapport.
- Klijn, Erik-Hans, Edelenbos, Julian & Steijn, Bram, 2010. "Trust in Governance Networks: Its Impact and Outcomes", *Administration and Society*, 42(2): 193-221.
- Krisis, grekiska, <https://en.wiktionary.org/wiki/%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B9%CF%82> (besökt 20190615).
- Levin, Mikael, 2014. *Att elda för kråkorna?: Hushållens energianvändning inom bostadssektorn i Sverige 1913-2008*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för geografi och ekonomisk historia.
- Lunner, Erik, 2018. *Oljekrisens akuta och långsiktiga verkningar: En kvalitativ studie om hur oljekrisen påverkade Umeå kommun*. Umeå: Umeå universitet, Ekonomisk historia.

- Nydén, Michael, 1983. *Utvärderingar av Energisparförordningen*, odat., sannolikt 1983. [Uppsala: Evert Vedungs arkiv].
- Pearson, Frederic S. & Nydén, Michael, 1980. "Energy Crisis and Government Regulations: Swedish and Dutch Responses in 1973", *West European Politics* 3: 406-420.
- Penrose, Edith, 1976. "The Development of Crisis", s 39-57 i Vernon, Raymond, utg., *The Oil Crisis*. New York: W.W Norton.
- Peterson, Thage G., 2002. *Olof Palme som jag minns honom*. Stockholm: Bonniers.
- Prodi, Romano & Clò, Alberto, 1976. "Europe", s 91-112 i Vernon, Raymond, utg., *The Oil Crisis*. New York: W. W. Norton.
- RRV 1985:58. Riksrevisionsverket, *Offentlig styrning – en fråga om alternativ*. Stockholm: Liber. Manus: Rolf Sandahl.
- Schön, Lennart, 2014. *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling undet två sekel*. Lund: Studentlitteratur, 4:e uppl.
- SERN 1975. Statens ElransoneringsNämnd, *Rapport om verksamheten december 1973 – november 1974*. Stockholm: Statens elransoneringsnämnd (Elransoneringsnämnden), januari 1975.
- SERN 1973:1. Meddelande nr 1 den 18 december 1973, i SERN 1975, bil. 5.1. Stockholm: Statens elransoneringsnämnd, (Elransoneringsnämnden), januari 1975.
- SFS. *Svensk författningssamling*.
- SOU 1975:60-61. *Energiberedskap för kristid: Betänkande från energiberedskapsutredningen (EBU)*. Stockholm: Liber.
- SOU 1976:67. *Beredskapslagning av olja, kol och uran: Betänkande av 1975 års oljelagringskommitté*. Stockholm: Liber.
- SOU 1977:45. *Information vid kriser: Rapport från arbetsgruppen för informationsberedskap på energiområdet*. Stockholm: Liber.
- Stern, Eric, 1999. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University.
- & Sundelius, Bengt, 2002. "Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program", *International Studies Perspectives* 3:771-88.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- TN 1974:1. Transportnämnden, *Drivmedelsransoneringen januari 1974*. Stockholm: Transportnämnden, 1974-08-22.
- TN 1974:2. Transportnämnden, *Drivmedelsransoneringen januari 1974: Effekter på kollektivtrafiken*. Stockholm: Transportnämnden, 1974-12-20.
- TN 1974:3. Transportnämnden, *Drivmedelsransoneringen januari 1974: Effekter på företag*. Stockholm: Transportnämnden, 1975-03-05.
- Vedung, Evert, 1982a. *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981*, Stockholm: Liber. Delegationen för energiforskning, rapport nr 52, (174 sidor).
- 1982b. "Evaluering af kampanjer", i *Energisparekampanjer i Norden: Erfaringer og analysemetoder*, 27-32. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.
- 1987. "Dolda byråkrater", i Leif Lewin (red.), *Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler: Utgiven till 80-årsdagen den 10 februari 1987*, 215-229. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- 1993a. *Utvärderingar av svensk energipolitik: En kommenterad bibliografi*. Stockholm: Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), R 1993:34 (49 sidor).

- 1993b. *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*. Stockholm: SNS förlag. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1195887/FULLTEXT01.pdf> (hämtat 20190227).
- 1994. *Staten som självreglerare: Fallet energisparförordningen*, Uppsala: Evert Vedung privata arkiv, opublicerad rapport.
- 1995a. "Informativa styrmedel", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 76(3): 325-345.
- 1995b. "Tre förutsättningar för effekter av offentlig information", *Inforum: Tidsskrift för offentlig information* 19(5): 12-13.
- 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. Piscataway, NJ.: Transaction.
- 1998a. "Policy Instruments: Typologies and Theories", s 21-58 i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C & Vedung, Evert (red.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ & London: Transaction.
- 1998b; 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur, 2:a resp. 3:e omarbetade upplagan.
- 1999. "Constructing Effective Government Information Campaigns for Energy Conservation and Sustainability: Lessons from Sweden", *International Planning Studies* 4(2): 237-251.
- 2002. "Styrmedel", i Boverket, Energimyndigheten & Naturvårdsverket, utg., *Effektivare energi i bostäder: En antologi om framtidens styrmedel*, 94-113. Eskilstuna: Energimyndigheten. <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:70630/FULLTEXT01.pdf> (hämtat 20190304).
- 2009. se Vedung, Evert 1998b.
- 2009b. "Två globala policyströmmar - nationella sammankopplingar och lokala konjunktioner", s 81-99 i Mette Anthonsen & Sverker C Jagers (red.), *Rätt grönt: Vänbok till Lennart J Lundqvist*. Göteborg: Göteborgs universitet, Göteborg Studies in Politics, 120.
- 2016. *Implementering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vernon, Raymond (red.), 1976. *The Oil Crisis*. New York: W.W. Norton.
- 1976b. "The Distribution of Power", s 245-257 i Vernon, Raymond (red.), *The Oil Crisis*. New York: W. W. Norton.
- Wildavsky, Aaron B., 1988. *Searching for Safety*. Piscataway, N.J.: Transaction.

Efterord

Utförliga kommentarer och förslag till förbättringar har levererats av redaktörerna Edward Deverell och Eva-Karin Olsson, Försvarshögskolan, samt av en anonym granskare. Tage Vedung, Uppsala, har svarat för slutlig tillverkning av figurer. För StvT:s räkning har Magnus Jerneck föreslaget tekniska förbättringar och nedskärningar. Till dessa fem riktar vi ett varmt tack.

Skildringen bygger på Everts tidigare alster om oljekrisen 1973 (1982a, 1982b, 1987, 1994) och styrning/styrmedel (1977, 1998a, 1998b, 2009 samt 2002). Evert kläckte idén att medverka i temanumret och komponerade en första version. Vid granskningen föreslogs förbättringar. Redaktörerna tillrådde också att Dan skulle medverka med insikter från senare litteratur om krishantering. Detta har påverkat bl.a. artikelns inledning och avslutning om krisens karaktär samt det övergripande narrativets roll i analysen av framgångsfaktorer. Vidare har Dan, i samråd med Evert och utifrån redaktörernas förslag, bidragit till en mer strukturerad text.

Uppsala och Stockholm den 12 augusti 2019

Evert Vedung & Dan Hansén