

lan en arbetssökande och en tjänsteman på arbetsförmedlingen (Ahrne mfl 1985 s95):

Vid en konfliktsituation (t ex arbetsvägran) kan tjänstemannen antingen ifrågasätta den arbetssökandes rätt till något av de bidrag som de flesta arbetslösa erhåller eller helt enkelt frysa ut och strunta i honom/henne när något nytt arbete blir aktuellt. Att denna tjänstemannamakt existerar är såväl den sökande som tjänstemannen väl medvetna om och även om dessa sanktioner kanske inte används så ofta så finns de i bakgrunden vid kontakten och detta ger tjänstemannen ett övertag i diskussionerna.

I termer av vår definition av manifest makt motsvaras här S av tjänstemannen, R av den arbetssökande, Y av dennes benägenhet att acceptera anvisat arbete, och X av S:s hot om indragning av bidrag eller utfrysning om R visar sig ovillig att acceptera förslag om arbete. Fastän detta hot kanske inte behöver uttalas, visar sig dess effekt i den arbetssökandes fogliga beteende. Maktrelationen *manifesteras* således i den maktlöses anpassning oavsett om något hot uttalas eller ej. Trots att någon observerbar maktutövning inte behöver förekomma menar vi sålunda att denna typ av relation bör ses som exempel på *manifest* makt.

Örjan Widegren

Referenser

- Ahrne, G, Johansson, K-E & Johansson, R (1985); *Vad gör de därinne på arbetsförmedlingen?* Projektet "Byråkrati och makt i Krängelsverige" Arbetsrapport nr 1. (Uppsala: Sociologiska institutionen, Stockholm: Sociologiska institutionen)
- Bachrach, P & Baratz, M S (1972); *Makt och fattigdom*. (Stockholm: Wahlström & Widstrand)
- Dahl, R A (1969), "The Concept of Power", Bell, R, Edwards, D V & Wagner, R H (red); *Political Power. A Reader in Theory and Research*. (New York: The Free Press/London: Collier-Macmillan) s 79-93. Omtryck av *Behavioural Science* 1957:2, s 201-215.
- Gamson, W W (1968); *Power and discontent*. (Homewood, Ill.: The Dorsey Press)
- Korpi, W (1987); "Maktens isberg under ytan", Petersson, O (red); *Maktbegreppet*. (Stockholm: Carlsson Bokförlag) s 83-117.
- Lukes, S (1974); *Power. A Radical View*. (London: Macmillan)
- Petersson, O (1987); "Introduktion", Petersson, O (red); *Maktbegreppet*. (Stockholm: Carlsson Bokförlag) s 7-26.
- Widegren, Ö (1983); "The general principles of social-bility: Developing Sahlins' theory of 'primitive exchange'" *Sociology* 17:3 s 319-338.
- Wrong, D H (1979); *Power. Its forms, bases and uses*. (Oxford: Basil Blackwell)

Planeringskris och politisk styrning – den fysiska riksplaneringens introduktion¹

1. Introduktion

Den svenska fysiska riksplaneringen (FRP) har i sin omfattning och regleringsprinciper en särställning bland de västerländska industriländerna. Riktlinjerna, som rör användningen av våra naturresurser på ett generellt plan, utarbetades under 1960-talets senare hälft och fastställdes 1972.² FRP har beröringspunkter med andra planeringsområden, såsom regionalpolitik, lokaliseringspolitik osv. Det är därför näraliggande att föreställa sig FRP som en del i ett större planeringsmaskineri. I sin bok, *De stora programmens tid*³ visar Björn Wittrock och Stefan Lindström att en centraliserad planering under 1960- och 1970-talen uppträdde som ett generellt fenomen i de avancerade industriländerna. Författarna visar hur den rationellt grundade samhällsforskningen ingav förhoppningar om att viktiga samhällsfrågor skulle kunna lösas på ett rationellt och övergripande sätt. Denna, som författarna kallar, *radikala rationalism*, framstod som löftesrik för politiker och administratörer, vilka föreställde sig att samhället skulle utvecklas expansivt. Den radikala rationalismen ville visa hur samhället skulle kunna tackla frågor eller policyområden i sin helhet, genom målrelaterade program.

Wittrock och Lindström visar övertygande hur planeringsoptimismen präglade tidsandan under en viss period och i flera länder samtidigt. Detta förklarar emellertid inte varför Sverige i vissa avseenden tycks ha gått längre än andra länder ifråga om storskalig, centraliserad planering. Detta förhållande, som bl a manifesteras i tillskapandet av FRP väcker frågor kring ett eventuellt samband mellan planeringens tillkomst och utformningen och det under perioden statsbärande partiets målsättningar och ambitioner. Det ligger nära till hands att se den fysiska riksplaneringen, med den ökade centralisering den medförde som ett uttryck för hur en regering med bestämda politiska ambitioner försöker skapa instrument för utvidgad statlig styrning av resursanvändningen. Ett sådant perspektiv knyter också an till en ofta återkommande föreställning om socialdemokratiska regeringars förkärlek för centraliserad,

statlig planering förankrad i en planhushållningsideologi.

Den fysiska riksplaneringen har inte tidigare varit föremål för vetenskaplig analys med utgångspunkt från den centrala nivån i planeringen. Däremot har FRP beforskats av bland andra Håkan Magnusson vad beträffar dess betydelse i kommunal och regional fysisk planering.⁴ Den har analyserats av Lars Emmelin med avseende på ekologibegreppet⁵ och på olika sätt berörts i Naturresurs- och miljökommitténs utredningsarbete. Vidare kan vi också nämna Ella Ödmann som under lång tid och ur olika synvinklar har undersökt FRP och byggnadslagstiftningen.⁶ Slutligen har Ronny Svensson, som i egenskap av tjänsteman vid Planverket deltog i förberedelserna för FRP, författat några kritiska debattböcker och debattinlägg om och kring FRP under 1970-talets början.⁷

2. Två perspektiv på planering

Många författare har analyserat den socialdemokratiska idéutvecklingen under den period då partiet utvecklades från en rörelse med utomparlamentarisk tyngdpunkt till ett statsbärande parti. I många av dess analyser har man tagit fasta på det socialdemokratiska partiets successiva övergivande av centrala marxistiska idéinslag och motsvarande övertagande av liberal samhällsteori, vilken i sin tur sedan fått en särprägel inom socialdemokratin.⁸ En central tanke hos Leif Lewin är att när socialdemokratin, under det tidiga trettioåret, utvecklade sitt arbetslöshetsprogram, hade man också övervunnit det ideologiska dilemma som bestod i att hålla fast vid marxistisk determinism samtidigt som man hade anammat liberalismens harmonisyn i väsentliga delar.⁹ Genom en långsiktig planering, där staten skulle tillåtas spela en efterfrågereglerande roll ansågs såväl sysselsättning, tillväxt som fördelning kunna göras till föremål för politisk styrning. Som bekant blev denna politik framgångsrik och socialdemokratin fick under de kommande decennierna en växande tilltro till den statliga planeringens möjligheter inom ramen för marknadsekonometiskt dominerat näringsliv.

I ett försök att schematiskt framställa den socialdemokratiska ideologin har Ingemar Elander utformat en modell där han försöker ta fram centrala begrepp och begreppsrelationer i den socialdemokratiska idébyggnaden. Han finner att de två begreppen tillväxt och jämlikhet utgör hörnpelarna i ideologin.¹⁰ Ett gemensamt drag i denna forskning är att man från trettioåret och framåt tycker sig finna en successiv utveckling mot en allt större tilltro till den statliga planeringens möjligheter – trettioårets arbetsmarknadsprogram följs av det näringspolitiskt mera ambitiösa efterkrigsprogrammet, den solidariska lönepolitikens program osv.

Vi har i det ovanstående tagit utgångspunkt i teorier som behandlar planeringen som ett utslag av statsmaktens planeringsambitioner för att uppnå en bestämd styrning av samhällsutvecklingen. Ur ett annat perspektiv framstår planeringen som ett motgrepp mot kriser mer än en medveten strävan att reformera samhället. Detta synsätt finns utförligt redovisat hos Anders Gullberg.¹¹ Att kriser har varit avgörande för planeringens tillkomst och expansion förefaller där klart, medan graden av dess inverkan på förändringsförlopp i samhället är mera osäkert. Den framgång som planeringen kan tillskrivas kan mindre bero på planeringen som sådan än på att kriserna inte varit svårartade. En radikalare ståndpunkt intar Claus Offe, som vill göra gällande att den förment krislösande planeringen i sig driver fram nya kriser.¹²

Ett traditionellt sätt att använda krisbegreppet inom statsvetenskap och nationalekonomi är att benämna speciella tillstånd som kris. De tillstånd som avses kan vara sådant som internationella regionala konflikter, osäkerhet och okunnighet i något avseende eller plötsliga, oväntade händelser.¹³ I dessa sammanhang utgör krisen – ibland med prefix som ekonomisk, regerings eller kvalitets – huvudsakligen en benämning av en i tiden avgränsad händelse. Diskussionerna rör krisen i sig och det sätt på vilket den löses. Angelägenheten med att använda begreppet så förefaller vara att understryka händelsens eller situationens betydelse. En sådan tillämpning av krisbegreppet kan betecknas som statisk – krisen relateras inte till ett historiskt skeende utan till ett tillstånd. Ett problem härvidlag är att begreppet som sådant inte kan förklara det studerade fenomenet – det bara benämner.

Ett annat, dynamiskt, sätt att använda krisbegreppet på i samhällsanalyser anknyter till Marx arbete, där krisen syftar på cykliska, krisartade förlopp i den ekonomiska tillväxten. I det betraktelsesättet är krisen en logisk – dock ej önskvärd – del i kapitalismens sätt att fungera.

I både det statiska och dynamiska sättet att använda krisbegreppet har staten en viktig roll för att komma tillrätta med krisen. Men i detta sammanhang finns åtminstone en viktig skillnad. I det förra uppfattas statens företrädare som i stort sett autonoma aktörer med stora möjligheter till styrning och kontroll. I det senare ses staten huvudsakligen som en förvaltare som garanterar reproduktionen av samhällssystemet. Man menar att staten har införlivat och dolt den verkliga krisens uttryck – klassmotsättningar, överackumulering m m – och givit den ett annat uttryck, samt att staten i allt väsentligt handlar på kapitalismens premisser.

I förlängningen av det marxistiska perspektivet finns Jürgen Habermas och Claus Offe som utvecklat teorier

om krisen och välfärdsstaten.¹⁴ De argumenterar för att krisen ständigt står i förgrunden för den statliga planeringen. Här uppfattas intervention i medborgarnas socio-kulturella sfär och i marknaden på samma gång kunna lösa som leda till allt komplexare kriser. Och det allvarligaste hotet ser de i motsättningen mellan legitimitet och effektivitet där de förutskickar att legitimeringen i längden inte kommer att kunna upprätthållas. En bärande tanke i deras resonemang är den att krislösande planering skapar grogrund för nya kriser som sedermera möts med annan planering. Det sker en upp-trappning av krav och förväntningar på planeringen som ställer den inför sin egen paradox – krislösande planering alstrar nya kriser. Denna självförvållande aspekt i krisdynamiken kan vara fruktbar att ta fasta på i analysen av inledningsskedet till FRP.

Vi har här beskrivit två konkurrerande perspektiv som försöker förklara tillväxten av statlig planering. I föreliggande artikel skall vi behandla fysiska riksplaneringens initialskede och försöka bestämma i vilken utsträckning frågans utveckling kan relateras till de ovan angivna perspektiven. En övergripande frågeställning i detta sammanhang är: Initierades den fysiska riksplaneringen primärt i en strävan att förverkliga politiska ambitioner eller agerade statsmakten som samordnare när planeringsproblemen hopade sig? Frågeställningen gäller huruvida den socialdemokratiska regeringen använde FRP som ett av instrumenten för att förverkliga sin samhällsmodell – alltså en offensiv och medveten strävan, eller huruvida regeringen här tvingades ta sig an en planeringskris som annars skulle kunna hota uppfyllandet av viktiga politiska målsättningar. Frågeställningen rymmer också en distinktion mellan offensivt och defensivt agerande från regeringens sida. På en mera beskrivande nivå är det vår ambition att ge en sammanfattande bild av FRP-frågans inledande skede.

Analysen genomförs i två delar. Dels belyser vi FRP:s tillkomstprocess genom dokumentstudier av samtida källmaterial. Denna analys tjänar som underlag för den historiska beskrivningen samt fastställandet av hur frågan initierades. Vi belyser även den problem-bakgrund som de framträdande aktörerna anförde som skäl till att upprätta en riksplan. Dels gör vi en analys av debatten i riksdagen kring FRP-frågan. Här är avsikten att belysa regeringens respektive oppositionens principståndpunkter i frågan. Vi har valt att begränsa materialet till att i huvudsak omfatta riksdagstryck.

3. Inledningsskedet

3.1. Initiativen

Fysisk riksplanering blev ett begrepp i maj 1966 när dåvarande kommunikationsministern Olof Palme talade

inför föreningen för samhällsplanering.¹⁵ Tillkännagivandet brukar betecknas som startpunkten för arbetet med FRP och kan ses som en vändpunkt för socialdemokraternas officiella inställning till angelägenheten med en riksplan. I den debatt och de motioner som föregick Palmes anförande hade de borgerliga politikerna varit pådrivande, medan socialdemokraterna visat ett svalt intresse.

Idén om en riksplan var inte ny när folkpartiets främste företrädare i frågan, Bo Skårman, inledde debatten i plenum 1964.¹⁶ Redan i samband med reformeringen av byggnadslagstiftningen, 1945, motionerade kommunisterna om en landsplanering.¹⁷ Och bondeförbundets Torsten Nilsson lade, 1953, en motion om landsomfattande regionplanering.¹⁸ Tidigt på 60-talet fördes också bredare diskussioner om naturvård och översiktlig planering som tangerade frågan om FRP.

Naturvårdsfrågorna rörde specifika teman som landskapets omvandling och vatten, och var försolet till inrättandet av naturvårdsverket och miljöskyddslagen. Problem som rörde den översiktliga planeringen var framförallt av organisatorisk art. Översiktsplaneringen var uppdelad på en rad instanser med segmentärt beslutsfattande som följd. Konsekvenser av den horisontella arbetsfördelningen föranledde 1961 ett uttalande av riksdagens revisorer.¹⁹ Revisorerna föreslog att den översiktliga planeringen skulle samlas inom en organisation.

Kommunisterna Gunnar Öhman och Helmer Persson reaktiverade 1961 tanken om en riksplan och argumenterade för att samhället skulle tillförsäkras ett ökat inflytande över användningen av naturresurserna.²⁰ Ett ökat samhälleligt inflytande över markanvändningen ansågs gynna en bättre ekonomisk ordning och ökad välfärd. Det var samhället som skulle ha kontroll över exploateringen av naturresurserna och lokaliseringar av diverse verksamheter, inte enskilda fastighetsägare.

I ett antal återkommande motioner från centerpartiet uppmärksammades miljöpolitiken i en mycket vidare bemärkelse.²¹ Motionärerna argumenterade för att mentalhygieniska aspekter skulle fogas in i miljöpolitiken. Miljöpåverkan innebar i det sammanhanget inte enbart påverkan på naturmiljön utan även individpsykologiska och sociala konsekvenser av samhällsutvecklingen tematiserades. Centerpartisterna stod dock ensamma i försöken att föra in debatten på en sådan omfattande miljöpolitik. Och de fick finna sig i att få upprepade avslag i utskottsbehandlarna.

Det var emellertid först med Skårmans enkla fråga 1964 som frågan fokuserades på vad som skulle bli ett kännetecken för den inledande debatten om FRP, nämligen konkurrensen om markanvändningen mellan industri och friluftsliv. I sin fråga, ställd till chefen för

kommunikationsdepartementet, undrade Skårman när departementschefen ämnade ta *"initiativ till översiktlig riksplanering av i första hand våra kusttrakter"*.²² Här riktades uppmärksamheten inte på enbart konkurrensen om markanvändningen, utan fokuseras på händelseutvecklingen i kustregionerna.

Året därefter accentuerade Skårman m fl folkpartister ytterligare vikten av att bevaka intressen med hjälp av riksplanen. Mot bakgrund av den enskilda individens utsatthet hänvisade de till hur denne trängdes bort av mäktiga industriintressen. Enskilda fritidshusägare kunde inte uppväga stora industriintressen som anförde starka företags- och samhällsekonomiska argument. Här var det framförallt angeläget att skydda individens ägande- och nyttjanderätt till mark.

Ett första uttalat förslag som innehållsmässigt hade stora likheter med vad Palme sedermera argumenterade för kom från riksdagens revisorer 1965.²³ Med utgångspunkt i strukturomvandlingen och fritidsbebyggelsens utbredning förespråkade revisorerna planering med hela landsdelar som utgångspunkt. De framhöll följande.

"Det framstår såsom alltmer angeläget att en planering i tillräckligt god tid kommer till utförande, syftande till en fördelning av tillgängliga resurser så, att utrymme beredes fritidsintressena vid sidan av näringslivets utveckling. // Om de föreliggande problemen skall kunna erhålla ett tillräckligt allsidigt beaktande, torde därför vara ofrånkomligt att planeringen utföres över länsgränserna och lämpligen med hela landsdelar som utgångspunkt".²⁴

De produktiva respektive reproduktiva angelägenheterna näringsliv och friluftsliv skulle garanteras avgränsade markarealer. Det allsidiga, och får man förmoda ansvarstyngda, beaktande som en sådan konfliktshämmande planering krävde ansågs kommunerna och länsstyrelserna inte förmögna att ta. Tvärtom var det på central nivå som gränserna för markutnyttjandet mellan vitala samhällsfunktioner skulle dras upp.

Socialdemokraterna hade emellertid inte före 1966 visat något dokumenterat intresse för riksplanering. I den öppna debatten framhöll de att ansvaret för de fysiska planeringsfrågorna sedan länge i lagstiftningen tillhörde kommunernas domän genom det sk planmonopolet samt hänvisade till pågående utredningar i angränsande frågor. Vidare menade de att den översiktliga planering på central nivå som förekom inom skilda departement och verk var tillräcklig. De framhöll dock att det fanns behov av att samordna den planeringen.²⁵ Men samtidigt pågick inofficiella diskussioner om översiktlig fysisk planering inom regeringskansliet. Ett tydligt exempel härpå är att professor Carl Fredrik Ahl-

berg anställdes vid kommunikationsdepartementet våren 1965. Några av Ahlbergs arbetsuppgifter var att förbättra samordningen av den fysiska planeringen inom departementet, och att göra långsiktiga överväganden om den översiktliga fysiska planeringen.²⁶ Socialdemokraterna hade således nu uppmärksammat behovet av att reformera byggnadslagstiftningen och att samordningen av den översiktliga planeringen var i behov av översyn. Ahlberg kom senare att ha en central roll i det inledande arbetet med FRP. Parentetiskt kan nämnas att civilminister Svante Lundkvist 1969 kunde *"konstatera att den skepsis, som från flera håll mötte regeringens första tillkännagivande av att fysisk riksplanering borde ske, nu avlösts av en insikt om behovet av en sådan planering"*.²⁷ I den politiska retoriken tillskrevs socialdemokraternas egna, tidigare reserverade, inställning oppositionen.

När Olof Palme offentliggjorde planerna på FRP betonade han konflikten om markanvändningen mellan industrin och friluftslivet. Till skillnad från borgerliga politiker och kommunisterna tog Palme mera fasta på konflikten och problem förbundna med förbättrad materiell standard snarare än behovet av att skydda något speciellt intresse. Även han poängterade att det var samhället som ytterst skulle fatta beslut om markanvändningen – inte industrin eller enskilda markägare.

Enigheten om behovet av en riksplan i och med tillkännagivandet av arbetet med FRP är påfallande, så debatt i egentlig mening var det inte fråga om. Olof Palmes avslutande ord i en debatt 1966,²⁸ då han menade att han tillsammans med oppositionen *"sjungit i kör"*, vitnar därom. I det vi hittills sett skilde sig emellertid partierna åt i betoningen av de intressen som borde skyddas med riksplanen. Ståndpunkterna kan sammanfattas i en skiljelinje mellan å ena sidan socialdemokrater och kommunisterna som hävdade samhällets behov av kontrollmöjligheter. Å andra sidan borgerliga politiker som såg det angeläget att skydda den privata ägande- och bestämmanderätten över enskild egendom.

3.2. Samhällsförändringar

I den allmänna bakgrundsteckningen till FRP finns återkommande de fyra sammanhängande komponenterna; ökad fritid och bilism samt urbanisering och strukturomvandling av näringslivet. Dessa är inte unikt gällande enbart bakgrunden till FRP, utan gäller även andra debatter om samhällsförändringar och reformer mera allmänt under den studerade tidsperioden.

Urbaniseringen och strukturomvandlingen efter andra världskriget kan kvantitativt beskrivas enligt följande. Mellan åren 1945 och 1965 ökade andelen invånare i tätbebyggda områden från 61 % till drygt 77 %. Även

sammansättningen av sysselsättningen avseende de, i samhällsstatistik, traditionellt sammanslagna näringsgrenarna förändrades under samma period. Från att jord- och skogsbruk med binäringar 1945 sysselsatte 25 % av den förvärvsarbetsande befolkningen sjönk andelen till 10 % de följande tjugo åren. Den frisatta arbetskraften gick över till industrin och till de privata och offentliga servicesektorerna. Därmed steg andelen sysselsatta i industrin från 38 % till 44 %. I servicenäringarna noteras förändringarna från 37 % till 46 %.²⁹

Under samma period hade även den förvärvsarbetsande befolkningens arbetsfria tid, genom lagstiftning och avtal, ökat markant. Arbetsveckan omfattade 42 timmar 1965, och var på förslag på väg att minskas till 40 timmar. Den arbetsfria tiden hade även ökat genom förlängd semester. Den sista reformen under perioden föreskrev fyra veckors semester. Ser man på tiden mellan 1912 och 1965 så förkortades arbetstiden med motsvarande fem veckor.³⁰

I takt med den allmänna ekonomiska välståndsförbättringen och de förbättrade kommunikationerna ökade också bilismen. Om man samtidigt med bilismen beaktar omfattningen av den arbetsfria tiden innebär det följaktligen att medborgarnas möjligheter till tillfälliga interregionala förflyttningar i avsevärd grad ökat under efterkrigstiden. Möjligheterna för en allt större del av befolkningen att tillbringa veckoslut och semester även i andra kommuner än hemkommunen hade lett till obalans i den regionala fördelningen av fritidsbebyggelse, och även de rörliga fritidsverksamheterna koncentrerades till vissa eftertraktade landsdelar. Fritidsbebyggelsen uppvisade en stark koncentration till kustlänen, företrädesvis längs kusterna i kustkommunerna.

3.3. Kommunal fysisk planering

Den utveckling som ovan beskrivits ökade kraven på den fysiska planeringen i kommunerna. Med anledning av vissa problem som därmed uppstått angav folkpartisten Bo Skårman följande:

”Byggnadslagen med sina region-, general och detaljplaner i all ära, men de har liksom inte haft ryggrad nog att stå emot, när påfrestningar kommit som de varit till för att reglera”.³¹

Skårman satte i sitt inlägg fingret på ett centralt problem. I flertalet kustkommuner hade man svårt att hantera den expansiva utvecklingen av glesbebyggelse.³² Skälen var flera. Ett handlar om den kommunala indelningen – antalet kommuner var vid 1960-talets början mer än tusen. Dessa till ytan och befolkningsmässigt små kommuner hade tillika små ekonomiska ramar.

Följaktligen saknade kommunerna ofta ekonomiska och personella resurser samt erfarenhet för att kunna bedriva översiktsplanering och ha den överblick över bebyggelseutvecklingen som var påkallad.

Ett tredje och viktigt förhållande som Skårmans observation riktar uppmärksamhet på är regleringen och kontrollen av glesbebyggelsen – planlagstiftningens formella räckvidd. Mot bakgrund av de skäl som tidigare angetts är det inte ägnat att förvåna att planeringen av glesbebyggelsen många gånger gavs liten uppmärksamhet eller försumrades av byggnadsnämnderna. Här ska några klarlägganden om bebyggelseplaneringen i kommunerna göras.

För den översiktliga planläggningen kunde kommunerna upprätta generalplaner och interkommunala regionplaner – de sistnämnda endast på uppmaning av Kungl. Maj:t. I de resultat som fritidsutredningen redovisade framkom att det 1963 saknades översiktsplanering i tre fjärdedelar av landets kommuner,³³ medan regionplaner hade upprättats för åtta regioner.³⁴ I fritidsutredningens redovisning var alla former av översiktsplanering med, såväl general- och regionplaner som andra vägledande utredningar om markanvändningen. Det är därmed rimligt att anta att ett ännu färre antal kommuner hade rättsligt förpliktande översiktsplaner. Det i byggnadslagen angivna instrument för översiktsplanering som stod kommunen till buds var antagen eller fastställd generalplan. En plan som fastställts innebar bindande rättsverkan för kommunen. Kommunen blev därmed förpliktad dels att följa planen, dels att ersätta markägare för intrång i pågående markanvändning.

Varje plan var (och är) en avvägning mellan intressen av skilda slag och planförslagen skulle kommuniceras med berörda markägare under planarbetets gång. Planförfattandet var en både politiskt känslig och tidsödande process, vilket tillsammans med det ekonomiska ansvaret bidrog till den sparsamma förekomsten av översiktsplanering.³⁵

Fram till 1973 gjordes i planlagstiftningen åtskillnad mellan tät- och glesbebyggelse. Med tätbebyggelse avsåg man där samlad bebyggelse som kunde anses medföra behov av särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. Annan bebyggelse betecknades som gles. Tätbebyggelse skulle alltid föregås av planering. För att byggnadsprojekt skulle tillåtas skulle den ha prövats av byggnadsnämnden, och bedömts vara ur allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Till skillnad från glesbebyggelse grundades prövningen för tätbebyggelse på hänsyn till befintlig planläggning såsom stads- eller byggnadsplan. I den prövning som glesbebyggelsen underkastades krävdes däremot inte den granskningen. I de sammanhangen var det tillräckligt

med en plan för enbart den fastighet som byggnadsprojektet avsåg för att bygglov skulle medges.

Det fanns möjligheter att kringgå både krav på planering och rätten till glesbebyggelse – inga regler utan undantag. I fråga om glesbebyggelserätten gavs möjligheter att i generalplanen undanta områden från bebyggelse utan att den framtida användningen av marken på något sätt var definierad. Ett annat hinder mot glesbebyggelse var att för en bestämd tidsperiod belägga ett område med nybyggnadsförbud. För att i någon mening ha översikt över glesbebyggelsen fanns utomplanbestämmelser. Utomplanbestämmelserna gällde smärre krav och restriktioner såsom krav på byggnadslov, på maximerad boyta och på att försörjningen med vatten och avlopp var tillfredsställd. Utomplanbestämmelserna beslutades av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen kunde också ge dispens från kravet på att tätbebyggelse skulle föregås av planering. Beträffande fritidsbebyggelsen i Hallands och Bohus län förekom inte sällan denna form av dispens. Det pärlband av fritidshus som de länen uppvisade var många gånger att betrakta som tätbebyggelse. Men etableringarna hade skett över en längre tidsperiod varför tätbebyggelse hade uppstått efter hand. Samtidigt uppfattades inte konkurrensen om mark som något problem i de enskilda kommunerna. Det fanns utrymme för både fritidsbebyggelse och smärre industriverksamhet. Problemen visade sig först när industrierna växte och immisionerna tilltog, samtidigt som det fasta och rörliga friluftslivet expanderade.

Mot bakgrund av dessa förhållanden ansåg riksdagens revisorer att byggnadsplaneringen uppvisade allvarliga brister i såväl tillämpning som i övervakning.³⁶ Vidare angav de:

”Om utvecklingen fortsätter i hittillsvarande banor torde man med säkerhet ha att räkna med att stora delar av de för fritidsändamål bäst lämpade regionerna, särskilt kustområden, blir täckta av en spridd och tämligen slumpvis lokaliserad bebyggelse”.³⁷

I extrapoleringen av den tecknade utvecklingen befarsades att man i framtiden skulle få uppleva socialt olämpliga och ekonomiskt ogynnsamma resultat. Vad det uttryckligen handlade om var att revisorerna förväntade konflikter mellan industri- och fritidsaktiviteter om inte bättre kontroll och framförhållning genomfördes.

Den översiktliga planeringen och glesbebyggelsens utveckling uppmärksammades som ett effektivitetsproblem inom regeringskansliet. Dispensärenden från enskilda fastighetsägare om att slippa planläggning för fritidshus blev föremål för regeringsbehandling efter det att sökanden hade besvärat sig över länsstyrelsens beslut. Palme anförde i anledning därav att:

”Många stakethöjder, lastbryggor, och fönsterfrågor har – efter omsorgsfull remissbehandling – krävt väldiga insatser från det allmännas sida innan det till sist blivit föremål för konseljbeslut. Det står självfallet väldiga rättssäkerhetsfrågor på spel, som alltid måste beaktas. men de mycket väsentligare frågorna om den översiktliga planeringens kvalitet har spelat en mera underordnad roll”.³⁸

Palme var besvärad av att ”fel” frågor blev föremål för regeringens behandling, och att de dessutom aktualiserades i ett sent skede. De för tiden stora markanvändningsfrågorna i Värö, Brofjorden, Trosa m m blev regeringsfrågor först när planeringen gått så långt att regeringen inte kunde avstyra exploatering. Regeringen stod, menade Palme, många gånger inför fullbordat faktum.³⁹

4. Riksdagsdebatten

I detta avsnitt skall vi granska den riksdagsdebatt som ägde rum kring den fysiska riksplaneringen vid tiden för FRP-frågans initiering. Avsikten är att klarlägga de principståndpunkter som kan urskiljas i debatten. Analysen baseras på en genomgång av riksdagstrycken under perioden 1964–1966. Debattens omfattning är begränsad och rör ett antal motioner samt interpellationer och frågor till berörda statsråd. En översiktlig genomgång av debatten ger vid handen att tre huvudteman kan urskiljas, varav de två första kan karaktäriseras som de centrala avvägningar debattörerna lyfter fram:

- För det första gäller det frågan om *maktfördelningen mellan olika beslutsinstanser* – kommunala, regionala, statliga.

- För det andra *identifieringen av och avvägningarna mellan olika intressen i planeringen*.

- Ett tredje tema vi kan urskilja gäller den grundläggande synen på planeringens möjligheter och begränsningar. Debatten rör sig här längs en dimension som kan karaktäriseras som *nutidens problem kontra framtidens möjligheter*.

Gemensamt för de flesta av debattörerna är uppfattningen att samhället står inför omfattande förändringar. Här kan vi finna en skiljelinje mellan de debattörer som främst koncentrerar sig på att ge en så fullständig bild som möjligt av den uppkomna situationen – en fokusering på de aktuella problemen – och dem som mera koncentrerar sig på framtida möjligheter. Vi ska i nedanstående analys av debatten följa de tre analys-teman som här har nämnts.

4.1. Centrala avvägningar – maktfördelningen

När det gäller maktfördelningen mellan central, regional och kommunal nivå berördes frågan av såväl före-

trädare för regeringen som oppositionen. Det utkristalliserade sig här tidigt en huvudlinje kring vilken en märkbar enighet uppnåddes. Den bärande tanken härvidlag var att statens roll skulle vara att ge riktlinjer i grova drag rörande markens användning. Däremot ville man att statliga instanser i möjligaste mån skulle begränsa sin inblandning i planeringsarbetets detaljer. Debatten rymde emellertid också vissa farhågor rörande en fysisk riksplanerings konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Centerpartisten Torsten Andersson tog upp frågan i en interpellation till inrikesminister Rune Johansson:

”Vad som föranledde min interpellation var rädslan för att den kommunala självstyrelse, som för alla kommunalmän är så dyrbar, skulle komma i kläm vid den nya giv som en riksplanering tydligen enligt socialdemokratisk mening skulle innebära. Då vi från vårt håll pläderat för en riksplanering har vi menat att man skulle företa en inventering av befintliga resurser och en fördelning av dessa efter deras lämplighet att tas i anspråk för olika ändamål. Men vi har aldrig avsett att statens organ sedan skulle inte endast fördela dessa resurser utan även kontrollera deras rätta användning”.⁴⁰

De farhågor som Andersson gav uttryck för i sin interpellation var att den fysiska riksplaneringen inte bara skulle komma att utgöra en ram inför vilken den kommunala planeringen kunde förverkligas, utan att staten med sina växande ekonomiska styrmedel visavi kommunerna skulle komma att styra och kontrollera investeringar och lokalisering i kommunerna. De socialdemokratiska deltagarna i debatten betonade vikten av en stark kommunal självstyrelse men man underströk också vikten av en effektiv planering.

”Den kommunala självstyrelsen lever – det har upprepats många gånger, och jag tror att det behöver sägas ofta – i kraft av sin effektivitet, sin förmåga att lösa problemen för medborgarna”.⁴¹

Även om det således fanns nyansskillnader i debatten när det gällde bedömningen av möjligheterna att förena en centraliserad planering med den kommunala självstyrelsen är dock enigheten det dominerande draget. Man ville uppnå en ny, effektiv planering med centralt bestämda, generella riktlinjer samt med bibehållet kommunalt inflytande över planeringsfrågorna.

4.2. Centrala avvägningar – intressefördelningen

Som tidigare framgått var tankarna kring en riksomfattande planering tidigare framme på oppositionshåll än inom regeringen. Frågan initierades upprepade gånger av oppositionen i riksdagen genom interpellationer och motioner. Återkommande hos initiativtagarna är hänvisningar till de besvärliga beslutssituationer som upp-

stått när industrier fått tillstånd att köpa mark och därmed bundit upp sig i ekonomiska satsningar för att sedan finna att lokala fritidsintressen och lokala opinioner motsätter sig den planerade verksamheten. Den intressekonfliktsättning som ställs i centrum i det tidiga skedet av debatten går mellan fritidsbebyggelse och friluftsliv å ena sidan och industriintressen å den andra. Lösningen står att finna i klara, generella regler. Regeringen var emellertid alltjämt defensiv i frågan, vilket bl a belyses i kommunikationsminister Gösta Skoglunds svar på en interpellation ställd av Bo Skårman i april 1964:

”Jag måste säga, herr talman, att frågan är av den beskaffenhet och storleksordning att den ju näppeligen hör hemma i det frågeinstitut, som vi just nu tillämpar. Herr Skårman har nämligen tagit upp en fråga av mycket stor räckvidd. Utan tvivel skulle det vara värdefullt med en översiktlig riksplan för användningen av våra kustområden. Planeringen för användningen av marktillgångarna är emellertid i första hand en kommunal angelägenhet enligt gällande lagstiftning”.⁴²

Studium av debatten visar således att det var oppositionens företrädare, med folkpartiets Bo Skårman och centerpartiets Torsten Andersson i spetsen som drev frågan i riksdagen. Deras beskrivning av konfliktstrukturen och avvägningsproblemen ifrågasattes heller inte under frågans tidiga skede. Denna relativa passivitet som den socialdemokratiska regeringens visade vid denna tidpunkt försvinner emellertid helt vid Olof Palmes tillträde som kommunikationsminister 1966. Regeringen framstår nu som offensiv i debatten om en riksomfattande fysisk planering. Palmes interpellationssvar till Skårman 1966 markerar en tydlig kursändring från regeringens sida. I likhet med Skårman vill Palme se konkurrensen mellan industrins intressen och fritidsintressen som den viktigaste avvägningsfrågan när det gäller den fysiska planeringen. Han understryker emellertid också den växande komplexiteten genom att fler intressenter i framtiden kommer att konkurrera om marken.

”Inom tätorterna har vi sedan länge haft en omfattande konkurrens om den tillgängliga marken. Det nya är att denna konkurrens genom de förbättrade kommunikationerna på olika sätt kommit att omfatta snart sagt hela landet. Under de närmaste decennierna kan vi förvänta oss ytterligare krav på mark utanför tätorterna från flera håll, från näringslivet för produktion och distribution från tätsortsbefolkningen för fritidsbebyggelse och för rörligt friluftsliv, från den offentliga samhällssektorn bl a för kommunikationer och för vattenförsörjningen till våra expanderande tätorter. Gemensamt för många av dessa anspråk är att de avser enheter

som antingen genom sin arealmässiga storlek eller genom trafikalksträng, immissioner och sekundära investeringseffekter medför en miljöpåverkan långt utanför sin egen bygd. I takt med denna allt hastigare miljöförändring anförs allt oftare vetenskapligt eller kulturellt motiverade krav på skydd av unika eller sårbarade miljöer".⁴³

Det är värt att notera att Palme också lyfter fram miljöaspekterna och det sätt på vilket de sammanhänger med planeringsfrågorna. Även i detta avseende har han en annan infallsvinkel på planeringen än de övriga debattörerna.

4.3. Problemlösning och framtidsperspektiv

Förutom de ovan beskrivna centrala avvägningsfrågorna kan vi ur riksdagsdebatten utläsa vilka förutsättningar debattörerna anser centrala för riksomfattande fysisk planering. I ett återkommande perspektiv i debatten framhåvs det nya i den uppkomna situationen. En snabb samhällsförändring är här ett centralt begrepp och den generella argumentationen går ut på att en sådan snabb utveckling ställer ökade krav på samhällets planering. Dessa tankegångar framkommer både hos företrädare för oppositionen och från regeringen. I allt väsentligt kretsar debatten emellertid kring situationen i nuläget. Det gäller att lösa de konkreta problem som hopar sig.

Efter Olof Palmes tillträde som kommunikationsminister ändrar emellertid debatten kring problembilden delvis karaktär. Palme anlägger ett mera framåtblickande och nyansrikt perspektiv på planeringsfrågorna än vad som tidigare varit fallet, och detta betraktelsesätt präglar i viss mån den övriga debatten under den senare delen av vår analysperiod. En stor del av debatten kring den fysiska riksplaneringen, under inledningsskedet, kretsar kring konkreta, aktuella problem. Debatten har en ad hoc-karaktär. Behovet av en riksomfattande planering motiveras utifrån den problembild som råder i den aktuella situationen, som beskrivs som generellt präglad av snabba förändringar och en växande komplexitet och där det är nödvändigt att få till stånd enhetliga regler för disponeringen av markresurserna. Nedanstående citat från riksdagens revisorer respektive Bo Skårman, ger en god bild av den verklighetsbild som åberopas i debatten för att motivera en ny, riksomfattande planering.

"Befolkningsomflyttningen från landsbygden till städer och tätorter utgör ett dominerande drag i det nutida samhället . . . Denna urbanisering, som gått hand i hand med en fortskridande rationalisering av näringslivet, har kommit att sätta sin prägel på flertalet moderna levnadsformer. Kännetecknande för utvecklingen är

icke minst bebyggelsekoncentrationen, övergången till större ekonomiska driftenheter, den allt intensivare arbetstakten och trafiken samt det stegrade tempot i tillvaron över huvud taget".⁴⁴

"De flesta kommuner som har en generalplan, kan säga en industrikund, som anmäler intresse för etablering eller utvidgning och frågar efter en tomt, var det finns möjlighet att få en sådan. Men om det är en stor utländsk koncern, som vill anlägga t ex en petrokemisk industri, eller skogsägarintressen av samma storlek som i Väröfallet, uppträder, då finns det ingen riksplanering, som man kan hänvisa dem till".⁴⁵

Regeringens ändrade framtoning i fråga om FRP från och med 1966, sammanhänger sannolikt med Olof Palmes personliga engagemang i frågan. Han redovisar en syn på planeringen som tydligt skiljer sig från den tidigare debatten. För det första understryker Palme, såsom visats i föregående avsnitt, markanvändningens konfliktkaraktär liksom miljöaspekternas växande betydelse. För det andra är Palme betydligt mera benägen att resonera utifrån sina föreställningar om den framtida utvecklingen. I likhet med övriga debattörer tar han fasta på den förändringsprocess som samhället är inne i, men han går längre än att konstatera detta. Det som kännetecknar Palmes analyser i samband med den fysiska planeringen är hans strävan att göra sig en bild av den framtida utvecklingen. När det gäller uppfattningen om de aktuella, omedelbart föreliggande problemen tycks samtliga debattörer i stort sett eniga. Palme utmärker sig emellertid genom att söka lösningar som harmonierar med en vision om framtida samhällsbehov. Palmes analys går i grova drag ut på att en ny situation uppkommit genom en allt intensivare efterfrågan på mark. En alltmer storskalig industri, intensifierade kommunikationer, ökad fritid mm har lett till allt hårdare konflikter om marken. Denna höga konfliktnivå är av bestående karaktär. Problemet är att samhället inte har utarbetat instrumenten för att kontinuerligt lösa dessa konflikter. Långsiktighet, flexibilitet, effektivitet och politiskt medveten styrning går hand i hand i Palmes diskussion om planeringen.

5. Slutsatser

Olof Palmes anförande i maj 1966 betecknas ofta som offentliggörandet av regeringens ambition att förverkliga fysisk riksplanering. Den visionära tonen i anförandet kan förleda oss att uppfatta Palme som om hans förslag till FRP var väl förankrade i det socialdemokratiska partiets målsättningar. Våra resultat leder emellertid till andra slutsatser. Det är nämligen uppenbart att det var oppositionen och riksdagens revisorer som inledningsvis tecknade problemen och belyste sambanden

mellan samhällsförändringar och markkonflikter.

I själva verket hade vid den aktuella tiden flera vitala förutsättningar för den fysiska planeringen förändrats. Data över urbanisering, bilism, fritid etc visar märkbara förändringar i dessa faktorer. Strukturförändringarna kan emellertid inte ensamma förklara initiativet att upprätta en riksplan. En annan faktor som har att göra med de etablerade planeringsinstrumenten måste tas med i bilden. Planeringsrutinerna i kommunerna var föråldrade. De var dessutom dåligt anpassade för den tilltagande etableringen av stora industrier och för växande markefterfrågan från friluftslivet. Även den kommunala indelningsstrukturen svarade dåligt mot de nya kraven. Etableringar utanför tätbebyggda områden hade i många fall skett utan att föregås av översiktlig fysisk planläggning, och primärt initierats med utgångspunkt i exploatörernas prioriteringar och behov. Industrielokaliseringarna till Våröhalvön, Hargshamn m m blottade bristen på enhetliga planeringsprinciper och ledde till konfrontationer mellan vitala och motstående samhällsintressen. Bristerna i översiktsplanering och handläggningsrutiner i kommunerna gav därigenom eko upp till regeringsnivå där man också tvingades handlägga detaljfrågor. Samtidigt blev stora och angelägna industrietableringar ofta föremål för regeringens avgörande i ett mycket sent skede. Dessa frågor handlades också ibland under lagstiftning som inte hade lokaliseringfrågorna som utgångspunkt. Härigenom blev besluten oftast till förmån för industriernas exploateringsanspråk. Vi finner här alltså en samverkan mellan de ovan diskuterade faktorerna. Samhällsförändringarna blottade funktionsbrister i den översiktliga fysiska planeringen. Detta i kombination med ökade risker för ytterligare konflikter i markanvändningsfrågor motiverade regeringens initiering av FRP.

Regeringens agerande i riksplanefrågan var defensivt ända fram till det att Palme som kommunikationsminister annonserade att FRP skulle påbörjas. Det är uppenbart att Palme genom sin personlighet satte en prägel på debatten om FRP. Men det är svårt att bedöma hans reella inflytande på FRP:s innehåll och omfattning. Palmes tal kan emellertid tjäna som en god sammanfattning av problemkonceptet.

Det är uppenbart att regeringen reagerade först när problemen hade ansamlats och blivit akuta. Av de två perspektiv vi aktualiserade inledningsvis tycks FRP-frågan bäst låta sig beskrivas inom ramen för krisperspektivet. Det finns ett intimt samspel mellan regeringens handlande och de uppkomna kriserna. När regeringen vid en viss tidpunkt försöker förverkliga sina reformsträvanden uppstår oförutsedda följdverkningar – krisfenomen – vilkas hantering regeringen i varierande grad lyckas ta politisk kontroll över. FRP-frågan

speglar denna dynamik i krisutvecklingen. Vår studie aktualiserar två förhållanden i det sammanhanget; det självförvållade i planeringskrisen och övertagandet av det politiska initiativet.

5.1. *Självförvållad kris*

När förarbetet med den fysiska riksplaneringen inleddes hade socialdemokratin under en lång period som statsbärande parti haft möjligheter att successivt utforma en samordnad politik på skilda områden.⁴⁶ Den långa epok av ekonomisk expansion som inleddes efter andra världskrigets slut hade givit utrymme för en omfattande reformpolitik, där hög ekonomisk tillväxt både gav utrymme för växande allmän välfärd och en omstrukturering och modernisering av näringslivet. Hörnstenarna i denna ekonomiska politik kom till uttryck i den Rehn-Meidnerska modellen. Hög sysselsättningsgrad, låg inflation, solidarisk lönepolitik, samt en snabb ekonomisk tillväxt genom en forcerad strukturomvandling av industrin var några kännetecken för denna modell.⁴⁷ Det torde vara ställt utom tvivel att denna politik bidrog till en snabb strukturrationalisering med stark expansion i vissa industribranscher och vissa regioner. Betydande insatser inom regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik bidrog till att processen kunde fortgå. Sett mot denna bakgrund kan de alltmer påträngande problemen på den fysiska planeringens område som gjorde sig bemärkta under 1960-talet te sig som delvis förorsakade av den socialdemokratiska politiken. När man försökte förverkliga sin samhällsmodell genom kraftfulla insatser på politiskt högt prioriterade områden bidrog man till att skapa en expansionskris som krävde ett nytt planeringstänkande för sin lösning. Vi ser alltså att en aktiv politik vid en tidpunkt bidrar till att generera en kris som regeringen tvingas tackla vid en senare tidpunkt.

5.2. *Det politiska initiativet*

En granskning av FRP arbetets inledningsskede klarlägger emellertid också ett politiskt viktigt förhållande, nämligen hur den socialdemokratiska regeringen rycker till sig initiativet i frågan. Som vi tidigare konstaterat formulerade Olof Palme den fysiska riksplaneringens problem på ett annat sätt än tidigare gjorts. Hans perspektiv på planeringen var mera framtidsorienterat och samtidigt mera nyanserat när det gällde markanvändningens konfliktstruktur. Denna omformulering gjorde också frågan mera politisk till sin karaktär och tonade ned de praktiska, tekniska och beskrivande aspekter som tidigare karaktäriserat den. Denna ändring i gestaltning av planeringsfrågorna gav också regeringen

initiativet ifråga om FRP. Genom en aktiv och delvis okonventionell hantering av frågan i departementet samt genom att betona dess visionära aspekter ryckte regeringen till sig initiativet och framstod som pådrivande och aktiv på detta område. Det är dock värt att påpeka att det förhållandet att man på detta sätt tog initiativet på ett politiskt plan inte behöver innebära att man också lyckades få kontroll över problemen och göra FRP till ett styrinstrument för sina politiska ambitioner.

Håkan Forsberg & Elfar Lofisson

Notförteckning

- ¹ Denna artikel har utarbetats inom forskningsprojektet *Pragmatism eller ideologi i miljöplaneringen* – en studie av fysisk riksplanering. Projektet leds av professor Jan Lundqvist vid Tema vatten i natur och samhälle, universitetet i Linköping och finansieras av HSFR. Författarna önskar tacka länsarkitekten Pär Lindström för att han berett tillgänglighet till sitt arkiv som innehåller en stor del av dokumentationen kring den fysiska riksplaneringen.
- ² Proposition 1972:111.
- ³ Björn Wittrock & Stefan Lindström (1984).
- ⁴ Håkan Magnusson (1980).
- ⁵ Lars Emmelin (1983).
- ⁶ Ella Ödmann (1986 och 1987).
- ⁷ Ronny Svensson (1971 och 1976), Jan Strömdahl & Ronny Svensson (1972).
- ⁸ Särskilt stor betydelse för att prägla denna tes har Herbert Tingstens arbete: *Den svenska socialdemokratin idéutveckling och Leif Lewins arbete: Planhushållningsdebatten*.
- ⁹ Leif Lewin (1984).
- ¹⁰ Ingemar Eländer (1978).
- ¹¹ Framförallt Anders Gullberg (1981) och (1984).
- ¹² Claus Offe (1975) och (1984).
- ¹³ Jfr Michael Brecher (1980).
- ¹⁴ Jürgen Habermas (1976 och 1984), Claus Offe (1975 och 1984).
- ¹⁵ Olof Palme (1966).
- ¹⁶ Protokoll FK 1964 18:29.
- ¹⁷ Motion AK 1945:346.
- ¹⁸ Motion AK 1953:196.
- ¹⁹ Riksdagens revisorer 1961, revisionsberättelse för 1960, § 19.
- ²⁰ Motion FK 1961:151.
- ²¹ Bl a motionerna AK 1964:773, AK 1965:701, AK 1966:779.
- ²² Protokoll FK 1964 18:29.
- ²³ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21.
- ²⁴ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21, s 192.
- ²⁵ Protokoll FK 1964 20:79.
- ²⁶ TT-meddelande 1/5 1965. Pär Lindströms arkiv, vol Bb1.
- ²⁷ Protokoll AK 1969 18:37.
- ²⁸ Protokoll 1966 FK 26:16.
- ²⁹ Historisk statistik för Sverige. SCB, 1967 andra upplagan, del 1 befolkning.
- ³⁰ SOU 1964:47 s 13.
- ³¹ Protokoll FK 1966 26:13.
- ³² SOU 1965:19.
- ³³ SOU 1964:47.
- ³⁴ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21.
- ³⁵ Jfr Håkan Hydén (1978).
- ³⁶ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21.
- ³⁷ Ibid. s 191 ff.
- ³⁸ Olof Palme. Anförande vid Stockholms läns socialdemokratiska partidistrikts konferens 1967-09-23.
- ³⁹ Olof Palme (1966).
- ⁴⁰ Protokoll FK 1966 38:16.
- ⁴¹ Protokoll FK 1966 38:14.
- ⁴² Protokoll FK 1964 20:79.
- ⁴³ Protokoll FK 1966 26:12.
- ⁴⁴ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964 § 21, s 190.
- ⁴⁵ Protokoll FK 1964 20:80.
- ⁴⁶ Se exempelvis Walter Korpi (1978).
- ⁴⁷ Bo Rothstein (1986).

Referenser

- Brecher, M 1980; *Decisions in Crisis*. University of California Press, Berkeley.
- Elander, I 1978; *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–72*. Arkiv, Stockholm.
- Emmelin, L 1983; *Planering med ekologisk grundsyn*. Naturresurs- och miljökommittén. Bakgrundsrapport 13.
- Gullberg, A 1981; *Det fängslande planeringstänkandet – planering och utvärdering granskade*. Rapport R87:1981. Byggnadsnämnden, Stockholm.
- Gullberg, A 1984; *Det fängslande planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*. Lund studies in sociology no 64.
- Habermas, J 1976; *Legitimation Crisis*. Heinemann, London.
- Haberman, J 1984; *Den rationella övertygelsen – en antologi om legitimitet, kris och politik*. Akademilitteratur, Stockholm.
- Hydén, H 1978; *Rättens samhälleliga funktioner*. Studentlitteratur, Lund.
- Korpi, W 1978; *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen – arbete, fackförening och politik i Sverige*. Institutet för social forskning, Prisma.

- Lewin, L 1967; *Planhushållningsdebatten*. Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Lewin, L 1984; *Ideologi och strategi, svensk politik under 100 år*. Norstedts, Stockholm.
- Magnusson, H 1980; *Kommunerna och den regionala planeringen – en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*. Studentlitteratur, Lund.
- Offe, C 1975; Legitimacy versus Efficiency. I Lindberg LN et al. (eds) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington Books, Massachusetts.
- Offe, C 1984; "Crisis of crisis management": elements of a political crisis theory. I Keane J (ed) *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press, Cambridge.
- Palme, O 1966; Vi behöver en fysisk riksplanering. I *PLAN* årg. 20 1966:3, s 91–97. Riksdagstryck.
- Rothstein, B 1986; *Den socialdemokratiska staten*. Arkiv, Lund.
- SOU 1964:47; *Friluftslivet i Sverige – del I*.
- SOU 1965:19; *Friluftslivet i Sverige – del II*.
- Statistiska centralbyrån 1967; *Historisk statistik för Sverige, del I befolkning*. Andra upplagan.
- Strömdahl, J & Svensson, R 1972; *Makt och Miljö. Koncentration och utarmning i Sverige. Exemplet fysisk riksplanering*. Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Svensson, R 1971; *Fallet Brofjorden – regeringen på osäkert vatten*. Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Svensson, R 1976; Statlig planering i Sverige – en anpassningsverksamhet. I Björkman, T, et al. (red). *Planeringens gränser*. Forum, Lund.
- Tingsten, H 1967; *Den svenska socialdemokratins idéutveckling*. Stockholm.
- Wittrock, B, Lindström, S 1984; *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Akademi-litteratur, Stockholm.
- Ödmann, E 1986; Naturresurslagen, kommunerna och konfliktlösningen. I Floderus, Å. *Planering med nya lagar*. T17:1986. Byggnadsnämnden, Stockholm.
- Ödmann, E 1987; Vem bryr sig om portalparagrafer? En rättsociologisk kommentar till NRL och PBL. I *Tidskrift för rättsociologi*. Vol 4 1987:2, ss 135–146.

Nordkoreas stat och rätt

På inbjudan av centralkommittén av *The Korean Social Scientists' Association* och med ekonomiskt stöd från *Magn. Bergvalls Stiftelse* besökte jag i oktober 1988 Demokratiska folkrepubliken Korea (Nordkorea) för att på plats stifta bekantskap med landets rättsliv. Mitt besök, trots att det endast varade i nio dagar, kan utan överdrift betecknas som en unik händelse. Förutom afärsmän och ett fåtal turister tar Nordkorea i regel endast emot besökare vilka är medlemmar i en vänskapsförening eller vilkas bakgrund på annat sätt borgar för en välvillig inställning till landets regim. Besökarna förvisas bevis på Nordkoreas stora framgångar på olika områden, medan eventuella försök från besökarnas sida till närgångna och kritiska meningutbyten rörande landets politiska system normalt inte uppskattas. Politik och juridik hänger emellertid så nära samman att ett studiebesök rörande rättsordningen oundvikligen leder till att känsliga politiska frågor också blir föremål för diskussion. Mina nordkoreanska värdar visade på denna punkt stort tålamod, låt vara att de också visade sig vara duktiga i konsten att undvika att svara på de frågor som de inte gillade.

Jag har under mitt besök fått möjlighet att träffa juridiska forskare från Nordkoreas vetenskapsakademi, lärare från Kim Il Sung-universitetet samt ett par domare från landets högsta domstolsinstans (centraldomstolen).

Vid min ankomst till Nordkorea visade det sig att bakom den formellt inbjudande institutionen, den ovannämnda forskarföreningen, låg styrelsen för *Dzhutsche*-akademien, en forsknings- och läroanstalt avsedd att sprida den av presidenten Kim Il Sung skapade *Dzhutsche*-ideologin (se därom nedan). Akademiens campus ligger på ett vackert men något ödsligt ställe ca 15 kilometer från centrala Pyongyang, som är landets huvudstad. Akademien, hos vilken ungefär ett åttio-tal lärare och forskare är anställda, förfogar över ett antal ganska lyxiga byggnader, där de utländska gästforskarna inkvarteras, förplägas och undervisas om *Dzhutsche*-idéns förträfflighet. Akademien ägnar sig också åt postgradual utbildning av inhemska akademiker, men några sådana studerande träffade jag aldrig. Förutom undervisningen, eller snarare som ett led i denna, anordnar Akademien för sina utländska gästforskare utflykter till huvudstadens och landets attraktioner, såsom sjukhus, universitet, vattenkraftverk, bibliotek, ungdomspalats, cirkus m m. De utländska gästforskarna forslas härvid i någon av Akademiens västerländska lyxbilar och åtföljs av sina respektive *Dzhutsche*-lärare och tolkar. Undervisningen vid Akademien har formen av mycket individuell handledning och individuella diskussioner. Längden av gästforskarnas vistelse vid Akademien varierar