

Turism och friluftsliv

DET CENTRALA MYNDIGHETSANSVARET

SOU
1981:28

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

BETÄNKANDE AV TURIST- OCH REKREATIONSPOLITISKA UTREDNINGEN

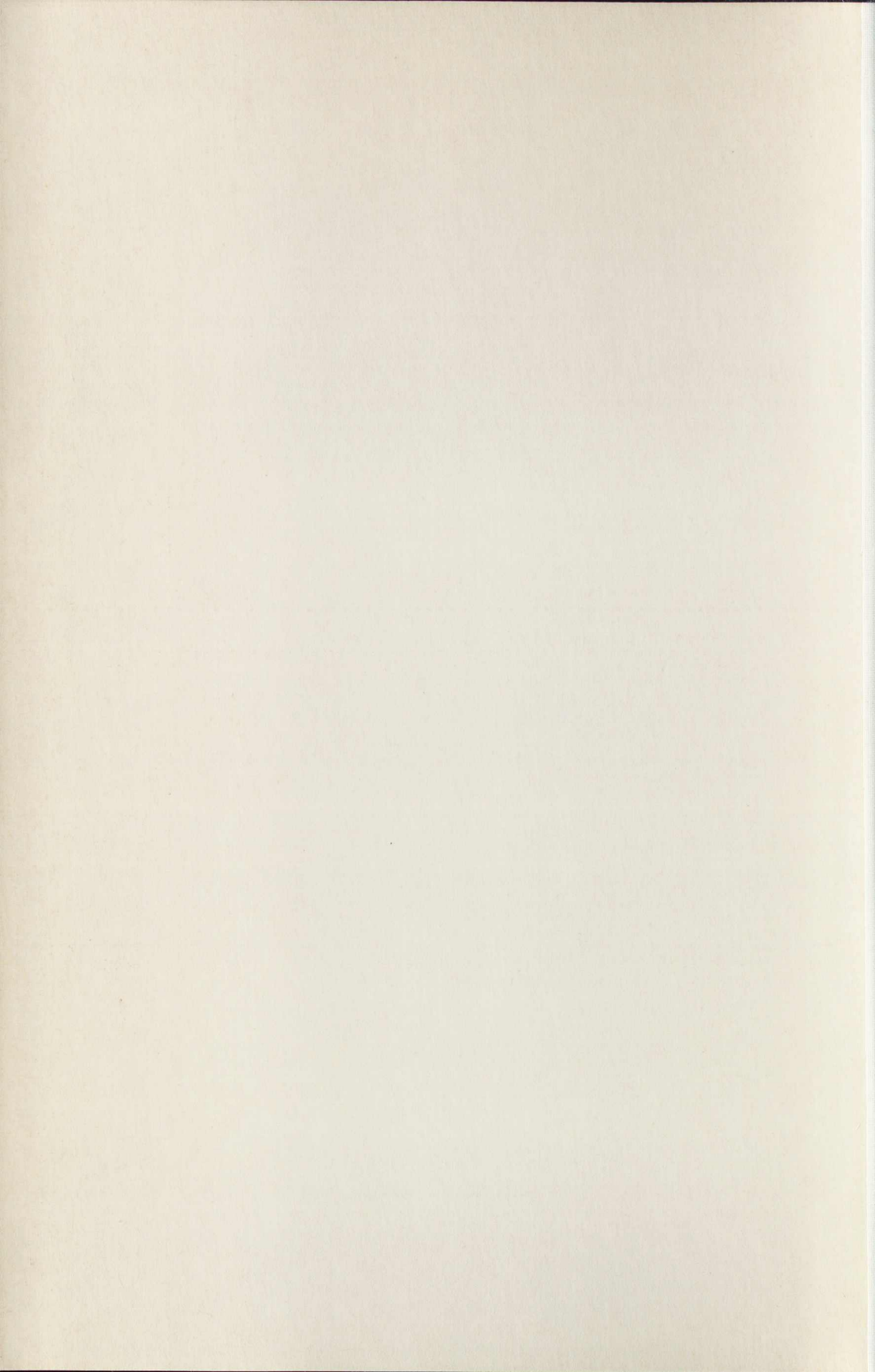
Turism och friluftsliv

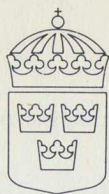
DET CENTRALA MYNDIGHETSANSVARET

SOU

1981:28







Statens offentliga utredningar

1981:28

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv

Det centrala myndighetsansvaret

Betänkande av Turist- och
rekreationspolitiska utredningen

Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Fotografi Sveriges Turistråd (Kurt Berglund)
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06260-7
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1981

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 28 juni 1979 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Enlund, att tillkalla en utredningsman för att utreda den statliga rekreations- och turistpolitiken. Som utredningsman tillkallades landshövding Harald Pettersson.

Som sakkunniga tillkallades departementsrådet Sören Ekström, jordbruksdepartementet och departementssekreteraren Bengt Sparre, handelsdepartementet (båda från 10 januari 1980). Som experter tillkallades departementssekreteraren Anette Davidsson, budgetdepartementet, kanslichefen Gerhard Ericson, rekreationsberedningen, byråchefen Jan-Olof Pettersson, naturvårdsverket, administrative direktören Ulf Åberg, Sveriges turistråd (alla från 10 januari 1980) samt departementsrådet Tage Levin, industridepartementet (från 29 januari 1980).

Utredningen har antagit namnet turist- och rekreationspolitiska utredningen - TUREK.

Sekreterare har varit departementssekreteraren Rolf Lindell, bostadsdepartementet. I sekretariatet har även ingått byrådirektören Ingemar Boklund, riksrevisionsverket, turistchefen Göran Lindgren, Jämtland-Härjedalens Turistförening och assistenten Evelyn Stenberg.

I detta delbetänkande redovisas överväganden rörande det centrala statliga myndighetsansvaret för turism och friluftsliv. Enligt sitt uppdrag avser utredningen senare redovisa underlag för en samlad rekreationspolitisk bedömning.

Utredningsmannen har i ett särskilt slutord lämnat sin syn på de i delbetänkandet redovisade organisationsalternativen. Till delbetänkandet har fogats två särskilda yttranden.

Harald Pettersson

/Rolf Lindell

INNEHÅLL	Sid.
SAMMANFATTNING	7
1. BAKGRUND	11
1.1 Kort historik	11
1.2 Utredningens uppdrag och arbete	12
1.3 Definitioner	14
1.4 Betänkandets uppläggning	16
2. TURISMENS OCH FRILUFTSLIVETS ORGANISATION I DAG	17
2.1 Vissa uppgifter om turism och rekreation	17
2.2 Rekreationspolitiska mål	18
2.3 Rekreationspolitiska medel	19
2.3.1 Ekonomiska styrmedel.	19
2.3.2 Rättsliga styrmedel	22
2.3.3 Länsplanering och fysisk riksplanering	25
2.4 Organ med uppgifter inom turist- och rekreationsområdet	27
2.4.1 Sveriges turistråd, statens naturvårdsverk och rekreationsberedningen	27
2.4.2 Andra statliga organ	32
2.4.3 Icke statliga organ	36
2.4.4 Vissa friluftsförbund av folkrörelsekaraktär	39
3. PROBLEMDISKUSSION	41
3.1 Bakgrund	41
3.2 Administrativa och organisatoriska problem	43
3.2.1 Sveriges turistråd	44
3.2.2 Statens naturvårdsverk	46
3.2.3 Rekreationsberedningen	51
3.2.4 Övriga centrala organ	54
4. ÖVERVÄGANDEN, FÖRSLAG TILL NY ORGANISATION	55
4.1 Bakgrund	55
4.2 Utgångspunkter och särskilda överväganden	59

4.2.1 Allmänna utgångspunkter	59
4.2.2 Vissa frågors organisationstillhörighet	62
4.2.3 Avveckling och decentralisering av vissa uppgifter vid naturvårdsverket	69
4.3 Organisatoriska alternativ	71
4.3.1 Inrättande av ett nytt centralt organ - alternativ 1	71
4.3.2 Inplacering i befintliga organ - alternativ 2	78
4.3.3 Kommentarer till alternativen	83
4.3.4 Personella och ekonomiska konsekvenser	86
UTREDARENS SLUTORD	91
SÄRSKILDA YTTRANDEN	95
<u>Bilaga 1</u> Uppgiftsfördelning på central statlig nivå - två alternativ	

SAMMANFATTNING

Turist- och rekreationspolitiska utredningen (TUREK) har regeringens uppdrag (1979-06-28) att utreda den statliga rekreations- och turistspolitiken.

Kapitel 1
Bakgrund

I detta delbetänkande redovisas överväganden rörande det centrala statliga myndighetsansvaret för turism och friluftsliv.

Till grund för samhällets politik för turism och friluftsliv ligger 1975 års rekreationspolitiska riksdagsbeslut. I samband med detta beslut inrättades rekreationsberedningen och Sveriges turistråd.

Kapitel 2
Turismens
och friluftslivets
organisation i da

Medel för statliga insatser för turism och friluftsliv omhänderhas av ett stort antal myndigheter. Flerparten av dessa har andra områden än rekreationsområdet som primärt ansvarsområde. De statliga insatserna under budgetåret 1979/80 uppgick till ca 325 milj.kr. i bidrag och lån.

Bland centrala organ med viktiga uppgifter med anknytning till turism och friluftsliv märks främst Sveriges turistråd, statens naturvårdsverk och rekreationsberedningen. Andra organ är fjällsäkerhetsrådet, fiskeristyrelsen, sjöfartsverket, sjösäkerhetsrådet, statens planverk, arbetsmarknadsstyrelsen och riksantikvarieämbetet.

Kapitel 3
Problem-
diskussion

De rekreationspolitiska mål som antogs av 1975 års riksdag är av översiktlig karaktär och har inte konkretiserats i operationella delmål. Brister i klarhet vad gäller målen samt begränsade resurser har skapat osäkerhet och lett till en avvaktande hållning till insatser inom sektorn hos berörda statliga myndigheter och hos kommunerna.

Den statliga administrationen på turismens och friluftslivets område är splittrad. Vissa avgränsningssvårigheter och därmed risk för dubbelarbete föreligger mellan de centrala statliga organen inom sektorn. Mellan turistrådet och rekreationsberedningen gäller detta inom bl.a. planerings- och utvecklingsfunktionerna samt informations- och dokumentationsfunktionerna. Mellan rekreationsberedningen och naturvårdsverket finns också avgränsningssvårigheter, främst när det gäller planfrågor för de primära rekreationsområdena. Rekreationsberedningen har svårigheter att få praktiskt genomslag för sitt principiella synsätt, vilket främst hänger samman med avsaknaden av effektiva styrmedel.

Kapitel 4
Överväganden.
Förslag till
ny organisa-
tion

Utredningen redovisar två organisationsalternativ. I anslutning till övervägandena rörande organisationsalternativen har följande ställningstaganden gjorts.

- Inom regeringskansliet är det inte nödvändigt att samla alla frågor rörande turism och friluftsliv under ett enskilt departement. Behovet av en bättre samordning betonas dock.
- Rekreationsberedningen bör upphöra. Dess uppgifter förs över till de i resp. alternativ berörda organen.
- Turistrådets organisationsform som stiftelse förutsetts bli oförändrad.

- Beträffande fritidsfisket bör vissa främjande uppgifter kunna föras från fiskeristyrelsen till den myndighet som har ansvaret för frågor rörande friluftslivet.
- Ansvaret för fritidsbåtfrågorna bör uppdelas så att friluftslivsmyndigheten får den främjande rollen och sjöfartsverket den fackmässigt verkställande.
- Sjösäkerhetsrådet bör inte avvecklas som egen myndighet innan beslut fattats om fritidsbåtfrågornas framtida omfattning.
- Fjällsäkerhetsrådet bör avvecklas som egen myndighet och införlivas med det organ som på myndighetsnivå bär ansvaret för friluftslivet.
- Anläggningsdelegationen vid naturvårdsverket bör avskaffas.
- Utanför riksidrottsförbundet stående organisationer som erhåller statsbidrag via riksidrottsförbundet föreslås föras över som särskilda poster under friluftslivsmyndighetens anslag.

De två organisationsalternativ som redovisas utgår från två skilda synsätt. Alternativ 1 utgår från att turism och friluftsliv bör ses som ett sammanhängande ansvars- och arbetsområde, vilket då även bör återspeglas i organisationen på den centrala myndighetsnivån. Alternativ 2 utgår från att turism och friluftsliv är två skilda arbetsområden och att en renodling i ansvarsfördelningen får en däremot svarande organisatorisk lösning. Beträffande personella resurser är de båda alternativen likvärdiga. Båda alternativen innebär också kostnadsbesparingar. Storleksordningen 5-6 tjänster bör kunna sparas in.

Alternativ 1 innebär att en ny central myndighet bildas. Myndigheten skall vara ett främjande organ med huvuduppgift att genom samordning och samverkan söka förverkliga den av statsmakterna beslutade rekreationspolitiken. Myndigheten blir formellt sidställd med Sveriges turistråd.

Från naturvårdsverket överförs friluftslivsfrågorna och från turistrådet vissa arbetsuppgifter som har nära knytning till samhällsplaneringen. Antalet tjänster vid myndigheten blir ca 17.

Den nya myndigheten bör ha en egen styrelse. Myndighetens övergripande arbetsområde samt de konsumentpolitiska utgångspunkterna för verksamheten talar för att styrelsen ges ett parlamentariskt inslag.

Alternativ 2 innebär en inplacering av verksamheten i befintliga organ och bygger på en renodling mellan uppgifter som rör turism resp. friluftsliv. Statens naturvårdsverk är då en naturlig bas för friluftslivsfrågorna. Motsvarande gäller turistrådet i frågor som gäller turism.

För att komma tillrätta med friluftslivsfrågornas svaga ställning inom naturvårdsverket föreslås i detta alternativ att nuvarande fritidsbyrå lyfts ut ur naturresursavdelningen och får utgöra en särskild enhet (byrå) direkt under generaldirektören. Friluftslivsintressena föreslås vidare få viss representation i naturvårdsverkets styrelse.

För Sveriges turistråd innebär alternativet att vissa planerings- och utvecklingsuppgifter inom rådet kan behöva markeras.

1. BAKGRUND

1.1 Kort historik

Den statliga reformverksamheten på rekreationens område påbörjades mer målmedvetet under 1930-talet. Ändrade produktions- och semestervillkor hade skapat förutsättningar för fritid och rekreation för en bred allmänhet.

Från denna tidpunkt kan man börja tala om en statlig rekreationspolitik, som också fick konsekvenser för statens ansvar på det administrativa området. Staten engagerade sig ekonomiskt i dåvarande Svenska Turisttrafikförbundets verksamhet genom ett riksdagsbeslut år 1934. Formerna för statens engagemang i frågor rörande turism har herefter utretts i olika omgångar. Som en följd av 1975 års rekreationspolitiska beslut i riksdagen avvecklades turisttrafikförbundet och Sveriges turistråd inrättades.

Vad gäller friluftslivet inrättades genom beslut av 1939 års riksdag fonden för friluftslivets främjande. Huvuddelen av medlen i denna fond användes för att främja tillkomsten av olika typer av friluftsanläggningar. Bidrag ur fonden lämnades efter förslag av statens friluftsnämnd, som kom till år 1940.

I samband med inrättandet av statens naturvårdsverk fördes friluftslivsfrågorna över från friluftsnämnden till naturvårdsverket.

De riktlinjer som riksdagen angav år 1975 innebar att allmänna medel för turism och rekreation skall användas på ett sådant sätt att en bred allmänhet kan utnyttja de anläggningar och områden som byggts ut med allmänt stöd. I enlighet med förslag av 1969 års turistkommitté angavs att den framtida utbyggnaden för turism och rekreation borde ske genom samordnade åtgärder i 25 s.k. primära rekreationsområden. I samband med detta beslut inrättades en särskild beredning för planering och samordning av de statliga insatserna för turism och rekreation - vanligen kallad rekreationsberedningen. Vidare inrättades som ovan nämnts Sveriges turistråd med uppgift att planera, samordna och genomföra åtgärder för att främja marknadsföringen av turismen i Sverige.

1.2 Utredningens uppdrag och arbete

TUREKs arbetsuppgifter vad gäller de administrativa problemen anges i direktiven på följande sätt:

"Den organisation som vuxit fram för att handlägga samhällets insatser på rekreations- och turistområdet är mycket splittrad genom att ansvaret delas mellan flera departement, myndigheter och organisationer. I yttranden över rekreationsberedningens förslag har ett flertal remissinstanser pekat på detta förhållande och framhållit att en lösning av organisationsfrågorna är av central betydelse.

Jag vill för egen del, efter samråd med i första hand chefen för handelsdepartementet, framhålla att det är angeläget att få till stånd en bättre samordning av de statliga styr- och stimulansmedlen inom rekreations- och turistsektorn. Därmed kan effektiviteten höjas och risken för samhällsekonomiska fel-satsningar minskas.

Utredaren bör från denna utgångspunkt beskriva de nuvarande administrativa förhållandena inom sektorn. Förslag bör därefter lämnas om en förenklad, samordnad och effektiviserad statlig administration. Utredaren bör därvid ange vilka statliga uppgifter inom sektorn

som bör omfattas av samordningen. Den statliga administrationen av kulturpolitiken, folkbildningen och tävlingsidrotten bör dock inte behandlas av utredaren.

Utredaren bör redovisa de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna ändringar liksom konsekvenserna för berörd personal. Uppkomna effektivitetsvinster bör redovisas särskilt. Möjligheterna till överföring av ansvar till regionala och kommunala organ bör utvärderas."

I direktiven anges vidare att utredningen bör sammanställa tillgänglig information som berör turist- och rekreationssektorn och som har tagits fram av myndigheter m.m. samt av vissa internationella organ. Bl.a. sektorns samhällsekonomiska betydelse, branschens näringsvillkor, folkrörelsernas medverkan, transporternas betydelse samthinder för den enskilde bör belysas.

Sammanfattningsvis bör utredningen enligt direktiven ge ett underlag för en samlad rekreationspolitisk bedömning, däri inbegripet en bedömning av vilka insatser som erfordras för att skapa jämlikhet i fråga om människors möjligheter att utnyttja den ökade fritiden.

Enligt direktiven bör förslag rörande de administrativa frågorna redovisas med förtur. I detta delbetänkande har därför främst behandlats frågor som berörs i ovanstående citat. Övriga frågor behandlas senare. Vi har dock funnit att man vid en granskning av de administrativa och organisatoriska frågeställningarna översiktligt bör belysa de mål som uttryckts för turist- och rekreationssektorn, främst i 1975 års riksdagsbeslut för att få en uppfattning om i vilken utsträckning de har kunnat uppfyllas och omsättas i praktisk handling. Tyngdpunkten i detta betänkande har lagts vid en genomgång av vissa centrala statliga organ, främst naturvårdsverket, rekreationsbered-

ningen och Sveriges turistråd, som vi i detta sammanhang också räknar som ett sådant organ.

Vi konstaterar att rekreationspolitiken i stor utsträckning vilar på sociala mål av skilda slag. Vi drar vidare slutsatsen att rekreationspolitiken innefattar turismen, dvs. turismen är en viktig byggsten i de rekreationspolitiska strävandena. Turismen som näring har dock beröringspunkter med andra mål, t.ex. samhällsekonomiska och regionalpolitiska. Vi har också funnit att rekreationspolitiken måste innefatta närrekreationen om de mål som har angetts av statsmakterna skall kunna förverkligas.

Vi har strävat efter att söka tillgodogöra oss den kunskap om sektorn som i hög utsträckning redan finns, även om den spridda informationsbild som föreligger både på forskningens område och på myndighetsnivå i viss mån har försvårat analyser och sammanställningar. Endast i undantagsfall har vi initierat nya studier. I de fall så skett har de haft en kunskapssammanställande karaktär. Vi har också tagit initiativ till överläggningar med företrädare för berörda organ och vissa särskilt intressanta regioner, samt i viss utsträckning deltagit i konferenser m.m.

1.3 Definitioner

De definitioner av särskilda begrepp m.m. som har legat till grund för vårt arbete följer i princip allmänt vedertagna definitioner. De överensstämmer därmed också i huvudsak med de definitioner som användes i turistkommitténs betänkande (SOU 1973:52) *Turism och rekreation i Sverige*.

Med turism avses vistelse på fritid på annan ort än bostadsorten. Vistelsen skall ha en varaktighet som förutsätter minst en övernattning. Med fritid förstås sådan tid som inte behöver tas i anspråk för förvärvs- eller hemarbete i vedertagen mening. Resa och uppehålle är ofta förbundet med kommersiella researrangemang. Turism har också visst samband med konferens- och affärsresor.

Med rekreation avses avkopplande och stimulerande aktiviteter på fritid. Av praktiskt intresse i detta sammanhang är sådana aktiviteter som utövas utanför bostaden och som är av friluftskaraktär.

Om en grov distinktion mellan begreppen turism och rekreation skall göras kan man säga att turism alltid har en tydlig geografisk dimension (annan ort än bostadsorten) medan rekreation visserligen också har en sådan geografisk dimension men snarast är knuten till sättet att använda sin fria tid (vila, motionera, läsa osv.).

Begreppet rekreation delas ofta upp i två delkomponenter, fjärrekreation och närrekreation.

Fjärrekreation förutsätter liksom turism minst en övernattning utanför bostadsorten. Resa och vistelse är ibland, men inte nödvändigtvis, knutna till anläggningar, vilka kan ha såväl kommersiella som ideella huvudmän. Oftast är det frågan om utövande av någon aktivitet av friluftskaraktär. Från våra utgångspunkter kan man i de flesta fall sätta likhetstecken mellan turism och fjärrekreation.

Med närrekreation förstås i detta sammanhang olika aktiviteter av främst friluftskaraktär, som utövas i närheten av bostad eller bostadsort.

Andra begrepp som har beröringspunkter med turism och rekreation är t.ex. "kultur", "friskvård" och "idrott". Dessa begrepp ses dock här snarare som exempel bland andra på aktiviteter som kan utövas i samband med turism och rekreation, men kanske främst i andra sammanhang än sådana som vi skall beakta. I direktiven anges också att den statliga administrationen av kulturpolitiken, folkbildningen och tävlingsidrotten inte bör behandlas i denna utredning.

1.4 Betänkandets uppläggning

Efter detta bakgrundskapitel lämnas en kortfattad redovisning av turismens och friluftslivets organisation i dag i kapitel 2. Bl.a. beskrivs turist- och rekreationssektorns betydelse för ekonomin. Vidare förs ett resonemang om målen i rekreationspolitiken, vilket följs upp med en genomgång av skilda styrmedel. Kapitlet avslutas med en redovisning av olika organ, främst statliga, med uppgifter inom sektorn.

I kapitel 3 förs en problemdiskussion. Bl.a. har överläggningar med företrädare för myndigheter och andra organ inom turist- och rekreationssektorn samt material från olika utredningar o.d. lämnat underlag för en sådan diskussion.

Våra överväganden och förslag rörande administrativa och organisatoriska frågeställningar redovisas i kapitel 4. I kapitlet redovisas två alternativ till ny organisation på central statlig nivå. I bilaga 1 redovisas den närmare uppgiftsfördelningen på denna nivå.

2. TURISMENS OCH FRILUFTSLIVETS ORGANISATION I DAG

2.1 Vissa uppgifter om turism och rekreation

I turistrådets långtidsplan behandlas bl.a. turismens betydelse för ekonomi och sysselsättning. Enligt en undersökning genomförd på uppdrag av Nordiska Ministerrådet år 1979 uppgår således den direkta turistomsättningen i landet årligen till ca 20 miljarder kronor, vilket motsvarar hälften av den totala fritidskonsumtionen. De sysselsättningsmässiga effekterna av turismen uppgår till ca 100.000 årsarbeten.

Turismens effekter på ekonomi och sysselsättning är vidare stor på lokal och regional nivå. Turismen utgör i vissa landsdelar bl.a. ett komplement till traditionella näringsfång som jord- eller skogsbruk och har därigenom ofta en särskild betydelse i bygder med vikande sysselsättningsunderlag. Vidare bidrar turisterna till ökat underlag för både samhällelig och privat service. Det kan t.ex. gälla post- och bankkontor, affärer m.m.

Den kommunala verksamheten har stor betydelse för möjligheterna till friluftsliv och närrekreation. En stor andel av landets turist- och friluftsanläggningar är kommunalt ägda. Kommunerna äger t.ex. 75 % av landets ca 500 campingplatser och över hälften av ca 200 stugbyar.

Turismen har också betydelse för bytesbalansen. År 1980 uppgick inkomsterna i resevalutaposten till 2,9 miljarder kr. Under samma år spenderade sven-skarna dryga 8 miljarder på utlandsresor. Utländska turister i Sverige svarade för ca 6 miljoner gästnätter. Antalet svenska gästnätter är över 20 miljoner.

2.2 Rekreationspolitiska mål

Till grund för samhällets politik på turist- och rekreationsområdet ligger 1975 års rekreationspolitiska riksdagsbeslut. På grundval av propositionerna 1975:46 om planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism (CU 1975/76:2, rskr 1975/76:46) och 1975:47 om inrättande och finansiering av Sveriges turistråd (NU 1975:34, rskr 1975:244) har angetts riktlinjer för statens insatser för turism och rekreation.

De mål som ställts upp genomsyras av en i grunden social syn på rekreationspolitiken. Sociala och ekonomiska hinder får således inte bestämma vilka som kan få del av utbudet av rekreations- och turistaktiviteter. Samhällets insatser måste inriktas på att göra utbudet tillgängligt för alla. De grupper som har angetts vara särskilt missgynnade av ett alltför kostnadskrävande rekreations- och turistutbud är barnfamiljer, pensionärer, handikappade och låglönegrupper.

Ett ytterligare viktigt mål i den svenska turistpolitiken är att förbättra det negativa turistnettot genom marknadsföring av sverigeturismen såväl inom Sverige som utomlands.

Vidare kan vissa bygder genom turismen få ett viktigt komplement till övriga näringar. Turismen kan där bidra till att uppfylla regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska mål. Utvecklingen skall också ske

med hänsynstagande till de natur- och kulturvärden som finns dokumenterade i den fysiska riksplaneringen.

2.3 Rekreationspolitiska medel

Medel för insatser för turism och friluftsliv omhändersas i stor utsträckning av andra organ än de som ingår i turist- och rekreationssektorn. Följande genomgång syftar till att ge en översikt över skilda styrmedel av betydelse i detta sammanhang.

2.3.1 Ekonomiska styrmedel

I myndighetsöversikten i tablå 2:1 redovisas omfattningen av befintliga ekonomiska styrmedel (stöddformer), vilka organ som administrerar stöden samt vilka som är berättigade till stöd (stödbjekt). De redovisade stödbeloppen inbegriper i flertalet fall stöd även till andra ändamål än turism och friluftsliv. Beloppen utgör operativa medel som står till förfogande. Resurser i form av personal m.m. har således ej tagits med.

Antalet ekonomiska styrmedel som har betydelse för turism och friluftsliv är förhållandevis stort och de är också starkt ändamålsbestämda. Endast ett fåtal syftar primärt till att nå mål inom turist- och rekreationssektorn. Direkt till denna sektor knutna styrmedel finns dock, t ex marknadsföringsstödet, anläggningsstödet, rekreationsberedningens planeringsstöd. De direkta styrmedlen hade - som framgår av tablå 2:2 nedan - 1979/80 en omfattning av totalt ca 75 milj.kr. i bidrag.

Styrmedel av mer indirekt karaktär, dvs. sådana som verkar för att i första hand uppnå andra mål är framför allt det regionalpolitiska stödet samt beredskapsmedel. En försiktig uppskattning av de indirekta

Tablå 2:1

DEPARTE- MENT	MYNDIGHET/ ORGANISATION	STYRMEDEL Volym 1980/81, budget	STÖDOBJEKT
Handelsde- partementet	Turistrådet	Marknadsföring bidrag - 11 mkr	Företag, kommuner
Jordbruksde- partementet	Naturvårdsverket	Mark för naturvård bidrag - 20 mkr Vård av natur- reservat bidrag - 26 mkr Anläggningsstöd bidrag - 48 mkr	Landsting, kommuner, kommunala stiftelser Stat, kommun
	Rekreatiönsbered- ningen	Planeringsstöd bidrag - 5 mkr	Kommuner, organisa- tioner, föreningar Kommuner
	Fiskeristyrelsen	Atgärder för fri- tidsfiske garantilån Bildande av fiske- vårdsområde bidrag	Föreningar Föreningar
	Lantbruksstyrelsen } Skogsstyrelsen } Fjällsäkerhetsrådet }	Se regional nivå -	
Arbetsmark- nadsdeparte- mentet	Arbetsmarknads- styrelsen	Beredskapsarbeten bidrag - 1.800 mkr Detaljplanerings- bidrag bidrag - 40 mkr	Stat, kommun, enskild Kommuner
Industride- partementet		Lokaliseringsstöd bidrag - lån Utbildningsstöd bidrag Sysselsättningsstöd bidrag Offertstöd bidrag - lån Regionalpolitiskt stöd totalt: bidrag - 357 mkr lån - 1.050 mkr Medel för fullföl- jande av länsplane- ringen - 30 mkr	Företag, kommuner Företag, kommuner Företag Företag, kommuner Länsstyrelser

DEPARTE- MENT	MYNDIGHET/ ORGANISATION	STYRMEDEL Volym 1980/81, budget	STÖDOBJEKT
	Industriverket Domänverket	Hotellgarantilån Egna insatser	Företag
Bostadsde- partementet	Planverket	Planeringsstöd bidrag - 3 mkr	Kommuner
	Bostadsstyrelsen	Markförvärv lån - 15 mkr Förbättring av boendemiljön bidrag - 60 mkr	Kommuner Kommuner, företag
Utbildnings- departementet	Riksantikvarie- ämbetet	Kulturhistorisk bebyggelse bidrag - 2 mkr	Kommuner, företag, enskilda
Kommunika- tionsdeparte- mentet	Vägverket Sjöfartsverket Sjösäkerhetsrådet	- Se naturvårdsverket -	

Regionala organ

Länsstyrelser	Glesbygdsstöd bidrag - lån - 104 mkr Vattenreglerings- avgifter bidrag Etableringsavgifter bidrag	Företag, kommuner "Skadelidande intressenter"
Länsarbetsnämnder	Vissa beredskapsarb. Visst plan.bidrag	Se AMS Se AMS
Skogsvårdsstyrelser	Stöd till skogs- vägar bidrag - 35 mkr	Kommuner, företag, enskilda
Lantbruksnämnder	Glesbygdsstöd bidrag - garantilån se ovan	Företag
Norrlandsfonden	lån: 30 mkr samt influtna räntor och amorteringar	Näringslivet

stödmedlens belopp budgetåret 1979/80 visar att av totalt ca 3,9 miljarder kr. har drygt 250 miljoner kr. i lån och bidrag anvisats särskilt för turist- och friluftssektorn.

Allmänt gäller att det är svårt att få en samlad överblick över de statliga insatserna. Tablå 2:2 med not-hänvisningar ger en viss uppfattning om vilka volymer det handlar om. Tablåen avser utfallet för budgetåret 1979/80. Tablåen är indelad i två grupper. Den första gruppen utgörs av sådana stöd där anslagskonstruktionen eller statistikredovisningens uppläggning gör att uppgifter om insatsernas storlek finns tillgängliga. Den andra gruppen styrmedel redovisar en volym ur vilken en säker uppgift om vad som kan hänföras till turism och rekreation inte har kunnat beräknas.

2.3.2 Rättsliga styrmedel

Bland rättsliga styrmedel som ger möjligheter att påverka sådan markanvändning som är av betydelse för turism och friluftsliv märks främst byggnadslagstiftningen, förordnanden enligt naturvårdslagen och vissa avtalstyper. En allmän grund för många aktiviteter är allemansrätten.

Byggnadslagen (BL) reglerar i första hand rätten till bebyggelse. En förutsättning för bebyggelse är att marken är lämplig härför, från allmän synpunkt. Kraven på upprättande av plan bedöms med beaktande av både allmänna och enskilda intressen. F.n. övervägs i regeringskansliet hur en eventuell ny plan- och byggnadslag (PBL) skall utformas. I samband härmed övervägs hur riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen skall regleras i lagstiftningen.

Kommunerna har det primära ansvaret för beslut om markanvändning och byggande. Länsstyrelserna svarar

Tablå 2:2

Stöd till turism och friluftsliv: Utfall 1979/80 (mkr)

	<u>Lån</u>	<u>Bidrag</u>
I Marknadsföring		10,9
Rekreationsberedningens plane- ringsstöd		5,0
Anläggningsstöd (SNV)		56,6
Beredskapsarbete ¹⁾		55,4
Regionalpolitiskt stöd	40,5	17,5
Hotellgarantilån	0,1	
Markförvärvslån	2,5	
	43,1	145,4
II Mark för naturvård ²⁾		25,0
Vård av naturreservat ³⁾		24,0
Förbättrad bostadsmiljö ⁴⁾		65,2
Översiktlig kommunal planering (SPV)		4,0
Kulturhistorisk bebyggelse		2,0
Glesbygdsstöd ⁵⁾	..	..
Stöd till skogsvägar ⁶⁾		20,0
		140,2

Notförklaring

- 1) Härutöver torde ytterligare en inte obetydlig del av beredskapsmedlen kunna hänföras till turism och rekreation, t.ex. vissa objekt som i statistiken klassats som vägar, vatten och avlopp, natur- och landskapsvård mm.
- 2) Anslaget syftar till att säkerställa områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv.
- 3) Vård av naturreservat mm. tas bl.a. i anspråk för uppförande av vissa anläggningar inom reservaten (t.ex. stugor, parkeringsplatser, toaletter mm.) som kommer friluftslivet till godo. 1979/80 var omfattningen av denna anläggningsverksamhet ca 5 mkr.
- 4) Beloppet utgör de 75% av anslaget på 86,9 mkr som har beräknats gå till förbättring av utemiljön, framför allt fritidslokaler.
- 5) Beträffande glesbygdsstödet har statistikframtagandet ännu inte funnit sina former. Enligt uppgift har efterfrågan på stöd för turistiska ändamål (framför allt uthyrningsstugor) hittills varit liten.
- 6) 1979/80 byggdes ca 550 km skogsväg för bl.a. turiständamål vilket uppskattningsvis innebär ett bidrag på ca 20 mkr. Utfallet totalt för 1979/80 uppgick till 32,8 mkr.

genom efterhandsgranskning för en statlig kontrollfunktion, men deltar också i hög utsträckning i ett samrådsförfarande som successivt fått större betydelse än fastställelseprövningen. Statens planverk är central förvaltningsmyndighet för ärenden om plan- och byggnadsväsendet. Planverket har främst plangranskande och rådgivande uppgifter.

I naturvårdslagen (NVL) regleras restriktioner till förmån för skilda natur- och miljövärden. Utöver en allmän s.k. hänsynsregel finns vissa former av områdesskydd av betydelse för turism och friluftsliv. Med sådana områdesskydd avses här de regler som gäller för nationalpark, naturreservat och naturvårdsområde. Naturreservaten är av särskild betydelse då ett uttryckligt syfte med bildandet av ett reservat ofta är att det skall utgöra ett område för friluftsliv.

Även strandskyddsbestämmelserna har till syfte att säkra mark för friluftslivets behov. Restriktioner för markens användning kan gälla bebyggelse eller annan verksamhet som gör området mindre attraktivt för allmänheten.

Länsstyrelserna har ett samlat ansvar för naturvården i resp. län och upprättar en översiktlig naturvårdsplan. Länsstyrelserna fattar också beslut om att bilda naturreservat. Statens naturvårdsverk är central förvaltningsmyndighet för ärenden om naturvård. Verket har främst bevakande och rådgivande funktioner inom verksamhetsområdet.

Allemansrätten är inte inskriven i lag. Den omnämns i 1 § naturvårdslagen men utan rättsverkningar. Allemansrätten berör frågor om vad som gäller för rätten att utnyttja annans mark. Generellt gäller att man inte har rätt att utöva aktiviteter m.m. som medför skada

på annans mark. Starkt förenklat kan man säga att principen är att det som inte är förbjudet är tillåtet. De allemansrättsliga reglerna är av grundläggande betydelse för det icke anläggningsberoende friluftslivet, vistelse i skog och mark osv.

I exploateringsrätten regleras förköp, inlösen och expropriation. Bland skilda avtalstyper är särskilt exploateringsavtalens användning av intresse.

Annan lagstiftning som har viss betydelse för turist- och friluftssektorn är bl.a. den som gäller miljöskyddets, hälsovårdslagstiftningens och skogsvårdens områden.

2.3.3 Länsplanering och fysisk riksplanering

Länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen, betraktade som administrativa processer, är både hjälpmedel och förutsättningar för ovan diskuterade styrmedel.

Länsplaneringen syftar till att klargöra hur de regionalpolitiska målen för arbete, service och miljö skall uppnås. Länsplaneringen skall därför omfatta alla sektorer som har betydelse för dessa mål och skall också utgöra den långsiktiga sysselsättningsplaneringen på länsnivå. Staten har således genom länsplaneringen möjligheter att få fram underlag för mer direkta statliga insatser. Frågor rörande turism och rekreation skall enligt regeringens riktlinjer ges ökad betoning i länsplanering 1980. Länsstyrelserna skall bl.a. ge en översiktlig beskrivning av bäddkapacitet, infrastruktur, aktiviteter och exploateringsverksamhet. För de primära rekreatiomsområdena har regeringen beslutat att länsstyrelserna och rekreationsberedningen skall lämna en redo-

visning av planeringsläget och en angelägenhetsgradering av planerade insatser.

Länsplaneringen är ett viktigt medel i regionalpolitiken. Den består av dels en s.k. fullständig länsplanering ungefär vart femte år och dels en årlig uppföljning. Tyngdpunkten i länsplaneringsarbetet ligger hos länsstyrelsen. Planeringsunderlag utarbetas i samverkan med bl.a. landstinget och länets kommuner. Ett av länsplaneringens huvudsyften är att vara underlag för samordning av regionalpolitiska åtgärder och andra insatser inom såväl statlig sektor som landstingskommunal och primärkommunal sektor. Beslut om en ny fullständig länsplanering fattas av regeringen.

Den fysiska riksplaneringens uppgift är att skapa nationell överblick över naturresurserna och att analysera behovet av åtgärder för en långsiktig resurshushållning. Den skall vidare dra upp riktlinjer för hushållningen med mark- och vattenresurser av riksintresse. Den fysiska riksplaneringen kan ses som ett växelspel mellan kommunal planering och statliga riktlinjer. Riktlinjerna för markanvändning i de primära rekreatiomsområdena utgör geografiska riktlinjer i den fysiska riksplaneringen.

De former som tillämpas i den fysiska riksplaneringen innebär att kommunerna har grundläggande uppgifter. De riktlinjer som beslutas av statsmakterna förutsätts sålunda till sin huvuddel bli vidareutvecklade i ett kommunalt programarbete och fullföljda i kommunernas fysiska planering. Länsstyrelserna har viktiga uppgifter för att förmedla information mellan kommunerna samt regeringen och ämbetsverken. Länsstyrelserna har bl.a. ansvar för samordning av planeringen mellan kommuner. En väsentlig uppgift för länsstyrelserna är vidare att förmedla erfarenheter och synpunkter till regeringen vad gäller fullföljandet av intention-

nera i den fysiska riksplaneringen och behovet av kompletterande riktlinjer för hushållning med mark och vatten. Ämbetsverken skall utifrån den enskilda sektorn svara för dokumentation och bevakning av riksintressanta områden.

2.4 Organ med uppgifter inom turist- och rekreatiomsområdet

Av tablå 2:1 i avsnitt 2.3 framgår vilka statliga organ som har uppgifter med anknytning till turism och friluftsliv.

De redovisade organen kan indelas i två grupper. Den första gruppen omfattar de organ som har direkta uppgifter inom det rekreatiopolitiska området och vars verksamheter är särskilt viktiga att analysera vad gäller behovet av organisatoriska överväganden. Dessa organ är Sveriges turistråd, statens naturvårdsverk och rekreatiomsberedningen. Även fiskeristyrelsen, sjöfartsverket, statens planverk och riksantikvarieämbetet har emellertid uppgifter av stor betydelse i detta sammanhang.

Den andra gruppen utgörs av organ som inom ramen för sin ordinarie verksamhet bedriver verksamhet av betydelse för turismen och friluftslivet. För denna grupp gäller att vår genomgång begränsas till själva administrationen av stödmedlen.

2.4.1 Sveriges turistråd, statens naturvårdsverk och rekreatiomsberedningen.

Sveriges turistråd bildades den 1 januari 1976 som ett resultat av ett omfattande utredningsarbete (SOU 1973:52, Turism i Sverige; prop. 1975:46 och 47). Sveriges turistråd är organiserat som en stiftelse

med staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet som stiftare. Styrelsen har en bred sammansättning med representanter för stiftarna, resenäringen och konsumentintressena. I styrelsen ingår företrädare för staten, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Svenska Resebranchens förening, Sveriges Campingvärdars Riksförbund, Sveriges Hotell- och Restaurangförbund, Svenska Turistföreningen, SAS/Linjeflyg, Statens järnvägar, Lantbrukarnas riksförbund, Kooperativa Förbundet och Sveriges Redareförening.

Sveriges turistråd skall som centralt organ planera, samordna och genomföra åtgärder för att främja marknadsföring av turism i Sverige genom att

- söka tillgodose behovet av semester- och rekreationsmöjligheter för en bred allmänhet i Sverige och de övriga nordiska länderna
- söka tillvarata möjligheterna till ett växande valutainflöde från utländska turister och därvid särskilt beakta marknadsföring av ledig kapacitet inom hotell- och turistanläggningar.

Turistrådet har genomfört ett flertal kompletterande undersökningar och bedömningar av svensk och utländsk turism. Tidigare givna förutsättningar för verksamheten har tillsammans med sådant material lett till prioriteringar av tre roller, nämligen:

- att utveckla kompetens om turism och sprida dessa kunskaper för att vidareutveckla svensk turism
- att initiera och samordna åtgärder för att utveckla svenska turistprodukter, turistnäringens organisationer samt marknadsföring i Sverige och på prioriterade utlandsmarknader

- att ge service och råd baserat på upparbetad kompetens och erfarenhet i första hand i form av uppdragsverksamhet.

Verksamheten vid turistrådet finansieras huvudsakligen genom statsanslag men även genom andra inkomster som uppbärs i verksamheten. Anslaget för budgetåret 1980/81 uppgår till 32,8 milj.kr. För budgetåret 1981/82 disponerar rådet ca 43 milj.kr. Antalet tjänster vid turistrådet uppgår till 62,5 varav 41,5 vid huvudkontoret i Stockholm. De övriga är stationerade vid turistrådets nio utlandskontor.

Statens naturvårdsverk är central förvaltningsmyndighet för ärenden om naturvård. Enligt instruktionen skall naturvårdsverket bl.a. leda arbetet med planeringen av åtgärder för det rörliga friluftslivet. Uppgifter inom området turism och friluftsliv återfinns framför allt inom fritidsbyrån, sektionen för idrott och friluftsliv.

En viktig uppgift är att främja friluftslivet samt att till vissa delar stödja idrott och turism. Arbetet skall syfta till att utveckla förutsättningarna för allt fler människor att få utbyte av sin fritid genom friluftsliv. Insatserna skall vidare stimulera planering och åtgärder som gynnar flertalets intressen och innebär godtagbar kostnad för såväl den enskilde som för samhället.

Verket skall hävda friluftslivets anspråk i fråga om mark och andra resurser i konkurrensen med andra intressen och skall bevaka att de för friluftslivet grundläggande naturvärdena inte föröds. Verksamheten skall också medverka till att lösa konflikter och begränsa störningar såväl inom friluftslivet som mellan detta och andra intressen.

I fråga om turism skall verket medverka till friluftslivets utveckling inom de primära rekreationsområdena samt i övriga områden av riksintresse för friluftsliv och särskilt bevaka att de av statsmakterna angivna rekreationspolitiska syftena inte eftersetts samt att värdefulla naturresurser inte går till spillo.

Antalet tjänster vid sektionen för idrott och friluftsliv uppgår till 15.

En viktig uppgift är förvaltningen av anslaget I2 Stöd till idrotten: Anläggningsstöd¹⁾. Anslaget rymmer ett antal olika aktiviteter: åtgärder för fritidsbåttrafiken, utvecklingsarbete rörande anläggningar m.m., bidrag till mindre föreningsanläggningar och anläggningar av riksintresse, fjällverksamhet (leder, fjällsäkerhet m.m.) samt rekreationsberedningens verksamhet (planeringsåtgärder inom primära rekreationsområden och informations- och utredningsverksamhet).

För budgetåret 1981/82 uppgår anslaget till ca 35 milj. kr. En större del av medlen under detta anslag hänförs till redan fattade beslut såsom:

- rekreationsberedningens verksamhet
- åtgärder för fritidsbåttrafiken, bl.a. kostnaderna vid sjöfartsverket och sjösäkerhetsrådet
- anslaget till det statliga ledsystemet och annan fjällverksamhet.

Inom verket finns en "delegation för anläggningsstöd till idrotten". Delegationen har till uppgift att

¹⁾ Anslaget benämns fr.o.m. budgetåret 1981/82 Stöd till friluftslivet.

behandla ärenden om statligt stöd till idrottsanläggningar och till utvecklingsarbete i fråga om sådana anläggningar. Delegationen består förutom av verkets generaldirektör, som är ordförande, av sex ledamöter, f.n. representerande Svenska Kommunförbundet, Riksidrottsförbundet, båtsporten, handikappförbundet, fritidsfisket och friluftsförbundet.

Rekreationsberedningen bildades liksom turistrådet 1 januari 1976.

Beredningen är dels ett samordningsorgan, bildat för att effektivisera de statliga insatser som görs för turism och rekreation, dels ett bevakningsorgan med uppgift att särskilt följa vissa frågor av betydelse inom samma område.

Beredningen skall i samråd med berörda myndigheter och organisationer medverka till att planeringen av de primära rekreationsområdena och övriga områden av större betydelse för turism och rekreation sker i enlighet med de av riksdagen beslutade principerna.

Med detta följer bl.a. att i samråd med berörda myndigheter och organisationer ge råd och information vad gäller inventering för och planering, projektering och utbyggnad av anläggningar och områden för turism och rekreation som genomförs av kommuner, organisationer och enskilda.

Beredningen har dessutom ett särskilt uppdrag från regeringen, att senast år 1982 till regeringen redovisa resultatet av arbetet med utvecklingsprogram för samtliga primära rekreationsområden. Häri ingår bl.a. att till regeringen redovisa resultatet av programarbetet i dess helhet samt de bedömningar och förslag som beredningen med anledning härav vill föra fram.

För arbetet med upprättande av utvecklingsprogram i de primära rekreatiomsområdena har riksdagen anvisat 5 milj.kr. för budgetåret 1979/80, 5 milj.kr för budgetåret 1980/81 samt 2 milj.kr. för budgetåret 1981/82.

Beredningen har 11 ledamöter (med personliga suppleanter) av vilka fyra är parlamentariker. Övriga ledamöter är tjänstemän och representerar jordbruksdepartementet, naturvårdsverket, planverket, arbetsmarknadsstyrelsen, turistrådet, kommunförbundet samt landstingsförbundet.

Under ordföranden bedrivs arbetet i beredningen av ett kansli, vilket är förlagt till naturvårdsverket. Antalet tjänster vid kansliet är f.n. 4.

Beredningens egna medel redovisas under naturvårdsverkets anslag I2 Stöd till friluftslivet och uppgår budgetåret 1981/82 till 900.000 kr.

2.4.2 Andra statliga organ

Fjällsäkerhetsrådet har till uppgift att främja en samordning av de olika verksamheter som ingår i fjällsäkerhetsarbetet samt att verka för information och utbildning inom fjällsäkerhetens område. Rådet som består av högst tolv ledamöter är i avvaktan på beslut om slutlig placering administrativt knutet till jordbruksdepartementet. De organ som är representerade är naturvårdsverket (2 ledamöter), länsstyrelserna (3 ledamöter), rikspolisstyrelsen, länspolisen, statens meteorologiska och hydrologiska institut, Friluftsförbundet, Svenska Turistföreningen och Svenska Samernas Riksförbund.

Också rådets medel redovisas under anslaget I2. För budgetåret 1981/82 har de beräknats till 1 milj.kr.

Fiskeristyrelsen är central förvaltningsmyndighet för ärenden angående fiskerinäringen, fritidsfisket och fiskevården, i den mån sådana ärenden ej ankommer på annan myndighet. Styrelsen är chefsmyndighet för statens lokala fiskeriadministration - fiskenämnder och fiskeriintendenter.

Fiskeriverkets arbetsuppgifter centralt och regionalt på rekreationsområdet omfattar framför allt planering beträffande fiskevattenresursernas nyttjande. Verksamheten inbegriper undersöknings- och inventeringsarbete, fiskevård, ekonomiskt stöd, råd och anvisningar till olika intressenter samt information till allmänheten. Analyser av fritidsfiskets sociala och ekonomiska värde är andra viktiga arbetsuppgifter liksom konsumentundersökningar beträffande fritidsfiskarnas önskemål om fiske och därmed sammanhängande frågor. Fritidsfiskefrågorna handhas inom fiskeristyrelsen av en handläggande tjänsteman.

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör sjöfarten. Sjöfartsverkets instruktion ändrades i samband med en organisationsöversyn år 1969. Därvid uttalades att sjöfartsverkets verksamhet skulle bedrivas med särskild inriktning på handelssjöfarten. Sjöfartsverket handlägger dock ett betydande antal ärenden, som direkt eller indirekt har beröring med fritidsbåtsverksamheten. T.ex. utför sjöfartsverket en frivillig typkontroll av nya modeller av kanoter och fritidsbåtar upp till en längd av 12 meter, utformar och trycker s.k. båtsportkort samt utfärdar bemyndiganden att examinera och utfärda förarintyg för segel- och motorbåtar.

Sjöfartsverket har det samlade ansvaret för sjösäkerhet gällande alla typer av fartyg och båtar. Myndigheter och organ som deltar i sjöräddning är

Sjöräddningssällskapet, tullverket, marinen, flygvapnet, televerket, polisen och luftfartsverket. Sjöfartsverket deltar med verkets lotsorganisation och med speciella sjöräddningsenheter. Verket har dessutom ansvaret för samordning av dessa myndigheters insatser. Ca 80 % av sjöräddningsinsatserna år 1979 berörde fritidsbåtar.

Serviceåtgärderna för fritidsbåttrafiken inklusive driften av Falsterbokanalen beräknas för budgetåret 1981/82 uppgå till ca 17 milj.kr. och belastar naturvårdsverkets anslag för stöd till friluftslivet.

Sjösäkerhetsrådet har till uppgift att med inriktning på fritidsbåttrafiken verka för sjösäkerhet. Rådet skall samarbeta med myndigheter, institutioner och enskilda som arbetar inom rådets verksamhetsområde. Enligt rådets policy skall denna uppgift lösas genom propaganda, undervisning och frivilliga sjösäkerhetsinsatser.

Rådet, som består av högst tio ledamöter, är lokalmässigt och i viss utsträckning administrativt knutet till sjöfartsverket. Organ som är representerade i rådet är sjöfartsverket, naturvårdsverket, tullverket, polisen, Sveriges fartygsbefälsförening, Västsvenska handelskammaren, Sjösportens samarbetsdelegation (2 ledamöter) och Svenska Båtindustriföreningen. Rådet har en verkställande sekreterare. Medlen beräknas för budgetåret 1981/82 till ca 2 milj. kr. och anvisas f.n. över naturvårdsverkets anslag för stöd till friluftslivet.

Statens planverk är central förvaltningsmyndighet för ärenden om plan- och byggnadsväsendet.

I den fysiska riksplaneringen har områden för friluftsliv och turism ägnats stor uppmärksamhet, särskilt

genom arbetet med de primära rekreatiomsområdena. Riksplaneringens intentioner skall i stor utsträckning fullföljas genom kommunal planering. Den översiktliga fysiska planeringen förutsätter samverkan mellan stat och kommun. Markanvändningsplaner som utarbetats i samband med den fysiska riksplaneringen handläggs enligt byggnadsstadgans regler för antagen generalplan. Detta innebär bl.a. att kommunernas planeringsarbete bedrivs i nära samarbete med länsstyrelsen och med övriga regionala myndigheter.

Planverket har möjligheter att påverka utvecklingen främst genom rådgivning till ledning för upprättande av fysiska översiktsplaner (markdispositionsplaner, områdesplaner). Den fysiska riksplaneringen har gett tillfälle till ingående diskussioner med bl.a. kommuner i de primära rekreatiomsområdena. Planverket yttrar sig även i viss utsträckning över kommunala översiktsplaner som berör viktiga områden för turism och friluftsliv.

Även när det gäller detaljplaneringen för turism förekommer visst arbete inom planverket, t.ex. vissa rådgivande insatser rörande kvalitetsfrågor och plankrav.

Vid sidan av plangranskande och rådgivande uppgifter handlägger planverket även frågor om statligt stöd till översiktlig kommunal planering som är av intresse för metodutveckling eller som sammanhänger med den fysiska riksplaneringen (C2-anslaget). Stöd har ofta utgått till planering av områden av betydelse för turism och rekreation, t.ex. primära rekreatiomsområden. Stödet uppgår 1980/81 till 3 milj.kr. Stödet upphör fr.o.m. budgetåret 1981/82.

Riksantikvarieämbetet är central förvaltningsmyndighet för ärenden om kulturminnesvård. Myndigheten

är tillsynsmyndighet över landsantikvarieorganisationen.

Riksantikvarieämbetet har till uppgift att dokumentera, bevara, vårda och levandegöra kulturminnen, industriminnen och fornminnen. Ämbetet ansvarar således för sådan verksamhet som i stor utsträckning ger innehåll åt människors rekreation. Den kulturhistoriskt värdefulla miljön är många gånger ett viktigt turistmål. Natur- och kulturupplevelser kompletterar varandra väl. Behovet av samverkan mellan riksantikvarieämbetet och organ med turistiska uppgifter - framför allt på lokal och regional nivå - är därför stort.

På regional nivå svarar länsstyrelserna och de olika statliga länsnämnderna (länsarbetsnämnden, skogsvårdsstyrelsen m.fl.) för statens verksamhet inom skilda områden. Med undantag för den del av friluftslivet som gränsar till naturvården - länsstyrelsernas naturvårdsenheter har vissa säkerställande uppgifter - finns inom området turism och friluftsliv inga preciserade uppgifter för länsorganen. Endast till den del det ankommer på länsorganen att medverka vid ekonomisk stödgivning berörs turismen, dock oftast med andra syften än rent turistiska.

2.4.3 Icke statliga organ

Landstingsförbundets egna insatser inom turism och rekreation har hittills varit begränsade. Som nämnts tidigare är dock förbundet en av turistrådets stiftare. Genom att samhällsutvecklingen successivt har kommit att ge turist- och rekreationsfrågorna en mer framskjuten plats, har dock engagemanget i dessa frågor successivt ökat. Detta har sin grund i såväl intresset för den förebyggande vården - friskvården - som det faktum att turistnäringen i många regioner är en

viktig basnäring med möjligheter till sysselsättnings-tillskott.

Landstingen är engagerade i den regionala turismen genom att de lämnar ekonomiskt stöd till de regionala turistorganisationerna. I några fall står de som huvudman för länens turistorganisationer. I flera fall har genom landstingens försorg särskilda stiftelser för rekreationslivet tillkommit. Vissa landsting har också egna engagemang i turist- och rekreationssektorn.

Svenska Kommunförbundets verksamhet på turist- och rekreationsområdet är relativt omfattande. Förbundet är bl.a. en av turistrådets stiftare. Fritidsverksamheten sysselsätter f.n. 11 anställda varav fyra är tekniker som arbetar med rådgivning m.m. vid byggande av sim- och sporthallar etc. Förbundet arbetar också med policyfrågor av olika slag gentemot länsavdelningar och kommuner. Utbildningsverksamheten är ett viktigt område, liksom frågor som gäller invandrare och handikappade. Förbundet genomför f.n. en enkät till landets kommuner med syfte att erhålla uppgifter om kommunernas satsning på turism.

Åtgärder som vidtas av kommunerna spelar en stor roll för allmänhetens semester- och rekreationsmöjligheter. En stor andel av landets turist- och rekreationsanläggningar är kommunalt ägda. De drivs ofta också kommunalt.

Kommunernas verksamhet har under senare år blivit alltmer omfattande. Kommunernas planeringsansvar har utökats. Insatserna när det gäller översiktlig planering, bl.a. inom ramen för den fysiska riksplaneringen har varit betydelsefulla.

Kommunernas engagemang tar sig flera uttryck. Kommunerna satsar således ca 200 milj. kr. på turismen. Kommunernas pengar inom turistområdet går huvudsakligen till fyra ändamål, nämligen stugbyar, campingplatser, turistbyråer samt subventioner till hotellverksamhet. Kommunerna ger också ekonomiska bidrag till föreningar och organisationer som sysslar med turistfrågor. Exempel är turistorgan, RESO, Svenska Turistföreningen, Friluftsförbundet, hembygdsföreningar, bygdegårdar m.fl.

Via förbundets länsavdelningar ingår kommunerna i samtliga regionala turistorganisationer. Kommunerna är också intressenter i de regionala produktions- och bokningscentraler som säljer svenska turistprodukter.

I alla län finns med kommunalt huvudmannskap särskilda regionala turistorgan med syfte att främja turismen.

Regionala utvecklingsfonder har bildats i syfte att få slagkraftiga regionala stödorgan inriktade på främst mindre och medelstora företag. Utvecklingsfonderna inrättades den 1 juli 1978 och övertog då de tidigare företagarföreningarnas arbetsuppgifter. Till formen är de stiftelser med stat och landsting som huvudmän. De regionala utvecklingsfonderna erhöll i förhållande till företagarföreningarna ökade resurser samtidigt som målgrupperna ökades.

Turistnäringen ingår f.n. inte i utvecklingsfondernas målgrupp annat än i samband med en försöksverksamhet i Jämtlands län. Det kan i detta sammanhang nämnas att TUREK i skrivelse 1981-01-15 till statsrådet och chefen för industridepartementet redan har föreslagit att målgruppen kompletteras med turistnäringen.

Norrlandsfonden har till uppgift att främja näringslivets utveckling i Norrland, främst i Norrbottens län. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt inlandskommunerna. Fonden skall stödja etablering och utbyggnad av dels industri som är grundad på norrländska råvaror, dels sådan verksamhet i övrigt som är stödberättigad enligt normerna för det statliga lokaliseringstödet.

Stöd till turistverksamhet har förekommit, dock i mindre omfattning. Exempel på sådant stöd är ett utvecklingsprojekt avseende turism i Jämtlands län. Norrlandsfondens verksamhet finansieras dels över statsbudgeten, dels genom influtna räntor och amorteringar. För budgetåret 1980/81 uppgår anslaget över statsbudgeten till 30 milj.kr. Norrlandsfonden förvaltas av en av regeringen utsedd styrelse.

2.4.4 Vissa friluftsförbund av folk- rörelsekaraktär

Svenska Turistföreningen (STF) har till ändamål "att underlätta turistväsendet inom Sverige och sprida kännedom om land och folk". En viktig inriktning är fjällverksamheten, vilket bl.a. tar sig uttryck i att föreningen äger ett stort antal anläggningar i fjälltrakterna samt att man har anlagt ett omfattande system av vandringsleder m.m. I övriga Sverige är vandrarhem- och gästhamnsverksamheten viktiga inslag. Reseverksamhet och informationsverksamhet förekommer också. Betydande statliga anslag har utgått, framför allt till anläggningar, men också till viss verksamhet. Turistföreningen är en medlemsorganisation med ca 257.000 medlemmar uppdelade på 43 krets-föreningar i landet.

Friluftsförbundet arbetar framför allt för en ökad rekreation under fritiden. Förbundet bedriver verk-

samhet inom en rad områden. Exempel är friluftsskolor, läger och expeditioner, skid- och skridskoskolor, vandringar, fjällverksamhet, friskvård och studiecirk-
lar. Beträffande anläggningar av skilda slag är främ-
jandets policy att man gärna driver eller arrenderar
dem, men att man inte äger dem. Detta förhållande har
varit en av stötestenarna i en diskussion om ett
eventuellt samgående med Svenska Turistföreningen.
Friluftsfrämjandet hade vid årsskiftet 1979/80 ca
237.000 medlemmar uppdelade på 458 lokalavdelningar.
Organisationen uppbär statsbidrag via anslaget Il Stöd
till idrotten.

Fritidsbåtlivet är mycket utbrett. Antalet fritids-
båtar överstiger i dag 700.000 - alla typer inräknade.
Nyttillskottet uppgår i genomsnitt till mellan 40.000
och 50.000 per år. Båtsportens intressen är samlade
i Sjösportens samarbetsdelegation (SSD) vari ingår
Svenska kryssarklubben, Svenska seglarförbundet och
Svenska Båtunionen. Sistnämnda organisation uppbär
anslag via Il-anslaget.

Sveriges Fritidsfiskares Riksförbund organiserar
ca 110.000 fritidsfiskare i 650 klubbar. Fritidsfisket
är en av de aktiviteter som har den största sprid-
ningen mellan olika befolkningsgrupper. Cirka två
miljoner människor fiskar åtminstone någon gång per
år.

3. PROBLEMDISKUSSION

3.1 Bakgrund

De rekreationspolitiska mål som antogs av 1975 års riksdag har kortfattat refererats i avsnitt 2.2. De är som framgår av detta referat av översiktlig karaktär. En genomgång av utvecklingen efter 1975 års beslut om rekreationspolitiska mål visar att få försök har gjorts att konkretisera dessa tämligen allmänna mål genom att formulera delmål. Detta försvårar både samordningsinsatser och en renodling av ansvar för olika verksamheter.

Riksdagens rekreationspolitiska beslut från år 1975 fattades också vid en tidpunkt då synen på möjligheterna att skapa ekonomiskt utrymme för rekreationspolitiska insatser var ljusare än vad den är i dag. En ny organisation och ett urval av 25 primära rekreatiomsområden sågs av många som en grund för en expansiv utveckling. Den ekonomiska utvecklingen har emellertid gjort att bl.a. insatser för att skapa jämlikhet i fråga om människors möjligheter att utnyttja den ökade fritiden fått stå tillbaka. Även om vissa insatser skett i denna riktning, t.ex. lågpris-satsningar på tåg och flyg, har utvecklingen vad gäller kollektiva anläggningar för fritidsboende inte varit positiv. Naturvårdsverkets anslag för stöd till friluftslivet m.m. har också fortlöpande minskat. Medel för insatser i de primära rekreatiomsområdena har vidare hittills gällt planerings- och program-

uppgifter, inte åtgärder för utbyggnad. Avsaknaden av konkreta mål baserade på 1975 års riksdagsbeslut tillsammans med starkt begränsade ekonomiska resurser har skapat osäkerhet hos de statliga myndigheter som berörs. De har inte med säkerhet kunnat bedöma vilka initiativ som varit motiverade under den tid som gått sedan 1975. Inte heller har kommuner, näringsföreträdare och allmänhet alltid vetat vilka krav som kan ställas på de statliga myndigheterna.

Bristen på klarhet vad gäller utvecklingen i de primära rekreationsområdena torde ha lett till en avvaktande hållning hos bl.a. kommunerna. Därmed har privat exploateringsverksamhet i många fall fått en förhandlingsmässig fördel i genomförandet av sina planer.

Även inom turistnäringen finns betydande problem. Beläggningen är låg. Turistföretag som ofta ligger i glesbygdsområden utanför befintliga samhällsbildningar får därigenom en sämre tillgång till grundläggande samhällsservice jämfört med andra näringar. Det splittade huvudmannaskapet för och ägandet av anläggningar innebär ofta svårigheter att få utvecklings- och driftsfunktionerna lönsamma. Likaså bidrar svårigheter att få långa krediter till att försämra förutsättningarna att skapa lönsamhet. De samverkansformer som har utvecklats hittills är ofta inte tillräckliga.

Under den tid som gått sedan 1975 års rekreationspolitiska beslut har mycket hänt som föranleder en utförligare diskussion om närrekreationens betydelse. Bl.a. ökande energikostnader medför att förutsättningarna för långa transporter försämrats, särskilt vad gäller bilresandet. Den ekonomiska situationen kan även medföra att människor i hög utsträckning kommer att behöva spara in på kostnader för turism i olika former. Möjligen kan också spåras en viss förskjutning av värderingarna till förmån för vissa bostads- eller

hemortsanknutna aktiviteter. Det kan t.ex. gälla att vandra på lokala eller regionala leder typ Sörmlandsleden, Siljansleden, Hälsingeleden osv., eller vanliga utflykter i grannskapet. En ökad efterfrågan på kolonilotter talar i samma riktning. Mot denna bakgrund blir förutsättningarna för en aktiv kommunal mark- och planpolitik viktiga. Bl.a. den ekonomiska situationen gör det svårt för kommunerna att agera aktivt på dessa områden. Härtill kommer att de i och för sig begränsade statliga lånen för markförvärv nu upphör.

Den problemdiskussion som här har förts skall emellertid inte skymma det faktum att betydelsefulla insatser inom vissa områden har gjorts.

Sveriges turistråd har sedan dess tillkomst bidragit med service till hotellnäringen och t.ex. medverkat till s.k. lågprissatsningar när det gäller flyg- och tågtransporter. Detta har betytt mycket för att ge fler människor ökade möjligheter att utnyttja sin semester efter eget önskemål.

Rekreationsberedningen har initierat ett relativt omfattande planerings- och utvecklingsarbete inom de primära rekreationsområdena. Detta har skett efter ett särskilt uppdrag från regeringen.

3.2 Administrativa och organisatoriska problem

Den statliga administrationen på turismens och friluftslivets område är splittrad. Inom regeringskansliet har det t.ex. varit svårt att avgöra om något enskilt departement skall ha ett huvudansvar för dessa frågor. På central myndighetsnivå finns åtminstone tre fackorgan som alla strävar efter att spela en aktiv roll inom turist- och rekreatiönssektorn. Därtill kommer arbetsmarknadsstyrelsen som anslagit betydande resurser också inom denna sektor. Frånvaron av ett samlat utvecklingsprogram för sektorn

har bidragit till att möjligheterna att driva en konsekvent handlingslinje och att tillämpa en rationell handläggning av anslagsgivningen har försvårats.

3.2.1 Sveriges turistråd

Målen för turistrådets verksamhet har redovisats i avsnitt 2.4.1. Dessa har såväl ekonomiska som sociala inslag. Exempel på sådana inslag finns både i rådets marknadsverksamhet och utvecklings/utbildningsverksamhet. Samtidigt betonar turistrådet den kommersiella inriktningen i verksamheten. Detta tar sig bl.a. uttryck i en strävan efter medfinansiering eller avgiftsfinansiering av rådets olika insatser. F.n. undersöks också konsekvenserna av att för vissa verksamheter uppnå självfinansiering. Vid en tillämpning av denna princip, vilken av resurs- och effektivitetsskäl kan vara angelägen, är det viktigt att beakta att utredningsinsatser som bl.a. rör sämre ställda grupper som t.ex. låginkomsttagare, pensionärer, invandrare och handikappade får vederbörligt utrymme.

Inriktningen av turistrådets verksamhet har bl.a. präglats av att det från början saknades kunskap om utbudet i Sverige. Konsumenterna kände bättre till vilka resor som fanns till utlandet. Förutsättningar för en direkt satsning på marknadsföring fanns således inte vid rådets tillkomst. Inrättandet av regionala bokningscentraler och uppbyggande av ett rikstäckande databokningssystem utgör huvudkomponenter i ett program för att skapa sådana förutsättningar.

De regionala bokningscentralerna har haft vissa initialsvårigheter. I kritiken har bl.a. framhållits att bokningscentralernas tillkomst har lett till höjda priser. Inledningsvis förutsattes också att de regionala eller storregionala bokningscentralerna skulle överta hela ansvaret för marknadsföringen. Sålunda

skulle bokningen överföras från de lokala turistorganisationerna till centralerna. Dessa skulle också i egen regi svara för den utåtriktade verksamheten som t.ex. katalogproduktioner, annonsering, resebyråkontakter m.m. Detta förutsatte en genomgripande förändring i den befintliga organisationen, vilket kan vara en av förklaringarna till de problem som har uppstått vid etablerandet av bokningscentralerna.

Turistrådets informationsinsatser till näring och samhälle har fått viss kritik. Såväl information i dokumenterad form som information genom personliga kontakter har på fältet ansetts bristfälliga.

De båda kommunförbunden har efterlyst en klarare ansvars- och arbetsfördelning mellan å ena sidan turistrådet och å andra sidan regionala och lokala turistorgan. Trots att frågan tagits upp vid ett flertal tillfällen har ännu ingen väl fungerande samarbetsform utbildats.

Regionala och lokala turistorgan uppfattar ibland turistrådets verksamhet som alltför styrande. Liknande synpunkter har framförts från näringen. Genom uppbyggnaden av de regionala produktions- och bokningscentralerna anses samarbetsformerna mellan rådet och den regionala nivån ytterligare ha komplicerats.

Den oklara arbetsfördelningen gäller främst de regionala turistorganen. Mellan turistrådet och bokningscentralerna har, framför allt under det senaste året, rådet initierat och etablerat ett väl fungerande samarbete.

Avgränsningssvårigheter gentemot framför allt rekreationsberedningen finns inom planerings- och utvecklingsverksamheten. Viss osäkerhet om vem som har ansvaret för att utveckla en viss fråga kan därför upp-

stå. Det kan leda till att angelägna uppgifter inte kommer till stånd eller att dubbelarbete uppstår. Visst dubbelarbete torde således ha förekommit beträffande informations- och dokumentationsinsatserna samt när det gäller rådets insatser för planering av turism och beredningens arbete med de primära rekreationsområdena. Beröringspunkterna har emellertid också lett till visst samarbete. Rekreationsberedningen och turistrådet har t.ex. genomfört en semestervaneundersökning för att kunna tillgodose bl.a. de primära rekreationsområdenas behov av marknadsdata.

Turistrådets verksamhet bedrivs i projektorganisationsform, vilket ger förutsättningar för en flexibel och smidig verksamhet. Verksamheten är organiserad i två enheter, utveckling/utbildning och marknadsenheten. Enheten för utveckling/utbildning kan sägas bestå av två verksamhetsdelar som är av tämligen olika karaktär. Den ena delen utgörs bl.a. av marknadsundersökningar, inkvarteringsstatistik, prognoser m.m. som funktionellt ligger mycket nära rådets egna marknadsföringsinsatser. Den andra delen utgörs bl.a. av metodstudier rörande planeringen för turism samt viss utbildning och rådgivning inom detta område. Denna del av verksamheten som är av stor betydelse för rådets kompetens att främja marknadsföringen av turism i en vidare mening är mer oberoende till rådets egen direkta medverkan i olika marknadsföringsinsatser.

3.2.2 Statens naturvårdsverk

Det av statsmakterna i instruktionen för naturvårdsverket angivna målet för idrotts- och friluftslivsverksamheten är allmänt hållet, vilket medför att det är svårt att översätta det i konkreta aktiviteter inom verket. Detta återspeglas också i naturvårdsverkets egna målformuleringar på lägre nivå inom organisationen (sektionen för idrott och friluftsliv), även om en viss precisering skett (jfr 2.4.1). Detta betyder å

andra sidan att naturvårdsverket har en stor handlingsfrihet när det gäller att själv bestämma inriktningen och utformningen av denna verksamhet.

På ett område sker emellertid en tämligen detaljerad styrning från statsmakternas sida, nämligen genom dispositionen av I2-anslaget (Stöd till friluftslivet). Regleringsbrevet har hittills gett utförliga anvisningar om hur stora bidragen får vara för olika typer av anläggningsobjekt. Sektionens uppgifter med anledning av I2-anslaget har utgjort dess enda formella åligganden.

Verksamheten har präglats av den inriktning mot stöd till anläggningar för idrott och friluftsliv som I2-anslagets bidragsposter har gett uttryck för. Rekryteringen av personal har också styrts av detta förhållande. Övriga aktiviteter rörande rekreation och friluftsliv har kommit att spela en mindre roll.

Verksamhetens karaktär har dock de senaste åren förändrats avsevärt, bl.a. mot bakgrund av att anslagen minskat. Beträffande fritidsbåtsfrågorna har verket i dag mycket begränsade arbetsuppgifter, främst smärre bidragsfrågor. Planerings- och uppföljningsarbetet ligger i hög grad nere, bl.a. beroende på att regering och riksdag ännu inte fattat beslut beträffande de utredningar som gjorts. Bidrag till riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsens behov har inte inneburit något arbete för verket, som endast har varit utbetalningsmyndighet. Anslagsposten förs från budgetåret 1981/82 över till riksidrottsförbundet. Stödet till kommunalt drivna anläggningar har avvecklats fr.o.m. budgetåret 1980/81. Därmed har också en stor del av de administrativa uppgifterna kunnat avvecklas. Stödet till föreningsanläggningar har fr.o.m. budgetåret 1981/82

förts över till riksidrottsförbundet. Stöd till rekreationsanläggningar av riksintresse är den enda större kvarvarande administrativa uppgiften. En prövning av ansökningarna vid endast ett tillfälle per år har förenklat handläggningen. Praktiskt och administrativt arbete inom fjällvärlden utförs i huvudsak av länsstyrelserna i de fyra berörda länen. Verket fördelar årliga anslag för verksamheten. Anslaget för utvecklingsarbete inom idrott och friluftsliv har fr.o.m. budgetåret 1981/82 minskats med en tredjedel och är fortsättningsvis avsett för friluftslivet. Vad gäller rekreationsberedningens verksamhet är verket endast utbetalningsmyndighet. Sammantaget har således de handläggande och formella uppgifterna kraftigt minskat. Någon samlad diskussion om verksamhetens fortsatta inriktning med anledning av förändringarna har inte förts inom verket.

En viktig uppgift är hävdandet av friluftslivets anspråk i fråga om mark och andra resurser (nyttjandintresset). Detta gäller såväl externt i förhållande till exploaterande intressenter som internt i förhållande till naturvårdsverkets naturskyddande intressen. Det innebär en intern målkonflikt inom verket som kan medföra vissa avvägningsproblem. Orsaken till detta är bl.a. att naturvårdsverkets traditionella uppgift uppfattas vara att skydda naturen och ägna den en betydande vetenskaplig uppmärksamhet.

I samband med naturvårdsverkets tillkomst diskuterades denna fråga utförligt. Departementschefen konstaterade i prop. 1963:71 bl.a. följande:

"Liksom utredningen anser jag att de åtgärder som erfordras för att naturen alltjämt skall kunna användas som en källa till rekreation för den stora allmänheten måste vara ett utomordentligt viktigt inslag i naturvårdspolitiken. Denna sociala sida av naturvården bör därför, såsom redan i viss mån är fallet i gällande naturskyddslag, helt jämföras med den kul-

turellt och vetenskapligt betonade sidan."

...

"I likhet med utredningen är jag också av den uppfattningen att det vid en lämplig avvägning ej behöver uppkomma några motsättningar av betydelse mellan dessa båda sidor av naturvården."

Alltjämt är det en vanlig föreställning att friluftsförfrågorna har svårt att hävda sig gentemot de rena bevarandeintressena. Det kan dock konstateras att uppfattningen om vilken av sidorna som hävdar sig bäst varierar. Externa exploatörer har vanligen den uppfattningen att nyttjandeintressena får vika för bevarandeintressena i alltför stor utsträckning. Svenska Naturskyddsföreningen och företrädarna för naturvården inom naturvårdsverket har en motsatt uppfattning. Det bör framhållas att det naturskyddande arbetet (bl.a. säkerställande och skötsel av naturområden) i stor utsträckning är inriktat även på åtgärder för att tillgodose friluftslivets intressen.

Naturvårdsverkets målkonflikt innebär att ev. motsättningar inte framträder öppet, utan i stället ibland avgörs relativt långt ned i den egna organisationen. Liknande konflikter mellan olika samhällssektorer blir i andra sammanhang ofta föremål för prövning på regeringsnivå. Huruvida nuvarande ordning leder till "bra" rekreationspolitiska beslut eller ej är svårt att uttala sig om utan detaljstudier av varje fattat beslut. Det förhållandet att insynen i beslutsprocessen inskränks bör dock uppmärksammas.

Fritidsbyråns roll i naturvårdsverkets arbete med yttranden över den fysiska riksplaneringen kan ifrågasättas. Denna verksamhet - inklusive utvecklingsplanerna för de primära rekreatiomsområdena - beräknas kräva ca 1 1/2 personår. Naturvårdsverket har genom kommunernas skyldighet att tillställa verket markdispositionsplaner och områdesplaner möjlighet

att yttra sig över dessa. Inom naturvårdsverket avlämnar flera enheter sina synpunkter vilka är av olika karaktär och tyngd. Tekniska enheten har framför allt miljöskyddslagen att falla tillbaka på. Naturvårdsbyrån bevakar tillämpningen av naturvårdslagen och den fysiska riksplaneringens riktlinjer. På fritidsbyrån ligger främst den del av den fysiska riksplaneringen som berör utformningen av anläggningar m.m. för friluftsliv samt allmänna rekommendationer för kommunernas planering. Det kan vara svårt att skilja mellan naturvårdsbyråns och fritidsbyråns bidrag. Strandskyddet, som kommit till enbart i friluftslivets intresse, ingår t.ex. i naturvårdslagen och handläggs - i samråd med fritidsbyrån - av naturvårdsbyrån. Vidare är naturen och naturupplevelsen en förutsättning för friluftslivet, vilket ofta utgör argument i naturvårdsbyråns yttranden. Det är därför svårt att tala om renodlade naturvårds- resp. friluftsårenden.

Sammanfattningsvis kan om de olika byråernas bidrag i yttrandena sägas att även om kommunerna inte är skyldiga att följa naturvårdsverkets synpunkter förefaller de uppfattningar som har t.ex. naturvårdslagen eller den fysiska riksplaneringen som grund väga tyngre än de mera allmänna rekommendationer som också lämnas.

Även andra organ än naturvårdsverket yttrar sig över kommunernas planärenden. Länsstyrelserna - med vilka kommunerna har samrådsskyldighet - lämnar samma typ av synpunkter som naturvårdsverket. Här sker dock en avvägning mellan flera intressen. Planverket yttrar sig också, fast i ett färre antal ärenden än naturvårdsverket. De ärenden som både naturvårdsverket och planverket yttrar sig över har en påfallande likhet, framför allt beroende på att den fysiska riksplaneringen ofta är utgångspunkten i yttrandena. Viss informell samordning sker genom naturvårdsbyråns försorg.

Planfrågorna utgör exempel på uppgifter för vilka risk för dubbelarbete föreligger. Som ovan framgått har framför allt planverket liknande uppgifter. På central nivå finns också ett nära samarbete med rekreationsberedningen. Inte minst gäller detta planfrågorna för de primära rekreationsområdena. Genom att ansvaret för att följa utvecklingen inom de primära rekreationsområdena förlagts till rekreationsberedningen skapar detta en osäkerhet inom fritidsbyrån - och även inom naturvårdsbyrån som måste yttra sig från miljöskyddssynpunkt - om hur långt man kan gå i dessa frågor.

Kontakter med regionala organ (främst länsstyrelserna) och lokala organ (kommuner) förekommer ofta. Kontakterna sker dock inte som en följd av någon myndighetsutövning, varför några formella kanaler till länsstyrelserna inte upprättats. De informella kanalerna varierar också. För t.ex. planärenden ligger handlägningsansvaret ömsom på planenheten, ömsom på naturvårdsenheten. Något av statsmakterna preciserat ansvar för friluftslivsfrågorna som helhet finns inte för länsstyrelserna.

3.2.3 Rekreationsberedningen

Verksamhetens mål framgår dels av föreskrifter för rekreationsberedningens verksamhet, dels av det särskilda regeringsuppdraget beträffande utvecklingsprogram för de primära rekreationsområdena. Föreskrifterna är mycket allmänt hållna och styr verksamhetens inriktning till de primära rekreationsområdena resp. samordningen av den ekonomiska stödgivningen. Någon koppling till de rekreationspolitiska intentionerna enligt prop. 1975:46 finns inte i föreskrifterna. Av propositionen framgår dock att hänsyn skall tas till dessa aspekter i samband med stödgivningen. Något uppdrag att konkretisera de rekreationspolitiska målen har beredningen inte. Ett försök till en sådan

konkretisering gjordes dock av beredningen i rapporten (Ds Jo 1978:2) Statliga insatser för turism och rekreation.

Rekreationsberedningens verksamhet har karaktären av att samordna, rådgiva, bevaka, informera etc., vilket i praktiken har inneburit begränsade möjligheter att genom egna åtgärder få ett praktiskt genomslag för beredningens principiella synsätt. Ett undantag utgör här planeringsbidraget till de primära rekreationsområdena. Viktigare ärenden - framför allt stödärenden - avgörs också av regeringen.

Rekreationsberedningen yttrar sig över vissa ansökningar om stöd. Det gäller naturvårdsverkets anläggningsstöd, lokaliseringsstödet, beredskapsarbeten och markförvärvslånen. Verksamheten i samband med stödgivningen har hittills varit förhållandevis omfattande men den har knappast haft någon styrande verkan. En styrning torde visa sig först när stödmedlen - här avses regionalpolitiskt stöd och beredskapsmedel - blir så knappa att prioriteringar måste göras, eller när statliga stödmöjligheter finns som möjliggör alternativa lokaliseringar. Även om möjligheterna att påverka stödgivningen i enskilda fall visat sig bli liten har rekreationsberedningen genom sin rapport (Ds Jo 1978:2) bl.a. bidragit till inrättande av nya stödformer resp. förändringar i redan befintliga.

Många av rekreationsberedningens "löpande" uppgifter har varit av punktinsatskaraktär. Beredningen har vidare haft en betydande frihet att själv välja arbetsuppgifter. Bortsett från stödärendena och regeringsuppdraget att ta fram utvecklingsprogram för de primära rekreationsområdena finns inga utifrån kommande krav som binder upp resurser.

Rekreationsberedningens organisatoriska status är något oklar. I prop. 1975:46 anför departementschefen

som motiv för att förlägga kanslifunktionen till naturvårdsverket att verket bör ha huvudansvaret för samordning av de statliga insatserna för rekreation och turism. Kanslifunktionens personal avlönas också från naturvårdsverkets myndighetsanslag, medan övriga utgifter belastar I2-anslaget.

Rekreationsberedningen inger en egen anslagsframställning till regeringen. Olika uppfattningar råder dock mellan beredningen och naturvårdsverkets ledning om på vilket sätt anslagsframställningen bör inges. Från att tidigare ha inlämnat anslagsframställningen via naturvårdsverket översändes den det senaste året till regeringen direkt, vilket föranledde naturvårdsverket att yttra sig över den.

Även genom beredningens sammansättning uppstår viss oklarhet om vilken roll beredningen egentligen bör ha. Ursprungligen fanns tre departement representerade i beredningen, vilket leder tankegångarna till att den måhända skulle kunna fylla en beredande roll för regeringskansliet. Någon sådan roll har dock aldrig varit avsikten att ge beredningen.

Även tillförandet av parlamentariker har bidragit till oklarheterna. Ursprungligen fanns i beredningen endast en parlamentariker, vald på så sätt att beredningen och turistrådet hade gemensam ordförande. Senare har antalet parlamentariker utökats och personsambandet med turistrådet upphört. Även om nyttiga diskussioner kan föras inom beredningen torde parlamentarikernas roll vara oklar. Beredningen har - utöver de regeringsuppdrag man tilldelats - successivt blivit ett mer renodlat remissorgan på myndighetsplanet. Detta förhållande har enligt beredningen förstärkts genom tillkomsten av TUREK som tilldelats uppgifter som annars hade varit naturliga för beredningen att ta upp.

3.2.4 Övriga centrala organ

Vid övriga centrala organ på myndighetsnivån har också vissa problem med anknytning till de administrativa och organisatoriska frågorna inom turist- och rekreationss sektorn kunnat noteras. Mycket summariskt skall här de viktigaste problemen anges.

Fiskeristyrelsen har t.ex. påtalat vikten av att vara med i ett tidigt skede av planeringen när fritidsfisket berörs. Inom fiskeristyrelsen har fritidsfiskefrågorna svårt att konkurrera med yrkesfisket vad gäller tilldelning av resurser.

Sjöfartsverket har många uppgifter som direkt berör fritidsbåtarna. Dessa uppgifter är emellertid splittade på flera enheter inom verket. Mot bakgrund av att utbetalningsansvaret för vissa uppgifter rörande fritidsbåtar f.n. ligger på naturvårdsverket, och en viss organisatorisk splittring i övrigt, uppfattar sjöfartsverket förutsättningarna för en mer samlad och samordnad satsning på fritidsbåtarna som oklara.

Arbetsmarknadsstyrelsen har efterlyst större precision i de marknadsmässiga bedömningarna rörande lokaliseringssstöden. Större hjälp från framför allt turistrådet behövs i dessa frågor. Från lokalt håll anføres att handläggningstiden för ansökningar om lokaliseringssstöd är alltför lång.

Riksantikvarieämbetet har framhållit att turism och friluftsliv ofrånkomligt har en kulturpolitisk aspekt. Den aspekten anses ha försummats hittills och bör närmare definieras och beaktas av alla berörda inom sektorn.

4. ÖVERVÄGANDEN. FÖRSLAG TILL NY ORGANISATION

4.1 Bakgrund

Enligt direktiven skall TUREK med förtur lämna förslag om en samordnad, förenklad och effektiviserad administration. Våra Överväganden har i detta delbetänkande främst inriktats mot administrationen och organisationen på den centrala myndighetsnivån. En genomgång av administrationen på framför allt regional nivå, anser vi bör anstå till dess att ett underlag för det samlade rekreationspolitiska beslut som direktiven talar om har tagits fram. Av samma skäl bör tills vidare frågor som rör decentralisering och ökat folkrörelseengagemang, vilka också omnämns i direktiven, anstå. Vissa möjligheter till decentralisering berörs dock redan nu. Att de organisatoriska frågorna har behandlats med förtur har i praktiken inneburit att ev. organisatoriska konsekvenser av övriga frågor enligt direktiven inte har kunnat beaktas.

I avsnitt 3.2 har vissa problem på det administrativa och organisatoriska området diskuterats. Dessa problem har olika karaktär, vikt och detaljeringsgrad. De överordnade problem som ligger till grund för vår översyn på detta område och som styr våra Överväganden kan sammanfattas enligt följande.

- Samordningen av de rekreationspolitiska frågorna mellan berörda departement är inte helt tillfredsställande.

- Ett stort antal myndigheter och organ med rekreationspolitiska uppgifter för med sig samordningsproblem samt risk för dubbelarbete och ett ineffektivt utnyttjande av de resurser som anslås.
- Flera uppgifter på friluftslivssidan är spridda på olika myndigheter. Arbetsfördelningen behöver göras klarare antingen genom att precisera ansvaret för resp. myndighet eller genom att vidtaga organisatoriska förändringar.
- Det stora antalet ekonomiska stödformer som kommer sektorn till del för med sig små möjligheter till en styrning som i första hand tar hänsyn till turismens och friluftslivets utveckling.
- Friluftslivsfrågorna har inom naturvårdsverket en svag ställning, bl.a. mot bakgrund av den interna målkonflikt som finns mellan verkets naturskyddande uppgifter och de nyttjandeintressen som friluftslivet inrymmer.

Inom ramen för utredningsarbetet - bl.a. som en direkt följd av den gjorda probleminventeringen - har särskilda mer detaljerade genomgångar av vissa centrala organgjorts. Det gäller de organ som f.n. har det huvudsakliga ansvaret för turist- och rekreationspolitiska uppgifter, nämligen Sveriges turistråd, statens naturvårdsverk och rekreationsberedningen. Syftet med genomgångarna har inte varit att utvärdera enskilda projekt eller uppgifter, utan att få ett underlag för att kunna bedöma uppgiftsfördelningen i stort inom turist- och rekreationssektorn på central nivå. Det gäller t.ex. oklarheter i ansvarsfördelning, risker för dubbelarbete, behovet av samordning och möjligheten att decentralisera uppgifter. Vad som redovisas i det följande skall bl.a. ses mot bakgrund av den kunskap som inhämtas genom dessa genomgångar.

Några av de slutsatser som kan dras av genomgångarna är särskilt viktiga för våra resonemang om de organisatoriska frågorna och bör därför i sammandrag redovisas här.

Beträffande Sveriges turistråd har vi bl.a. konstaterat följande:

- Genom de tre stiftarna - staten, landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet - har turistrådet goda förutsättningar för en samordnande och samverkande roll bland berörda samhällsorgan.
- Verksamheten har sedan starten 1976 kommit att få en allt mer kommersiell inriktning med tyngdpunkten på att främja operativ marknadsföring.
- Turistrådets organisationsform (rådet är en stiftelse) ger förutsättningar för en flexibel och effektiv verksamhet. Samarbetet med framför allt näringen - bl.a. i form av medfinansiering i olika projekt - har underlättats av denna organisationsform.
- Sambandet mellan planerings- och utvecklingsverksamheten och rådets medverkan i den operativa marknadsföringen är partiellt. Planerings- och utvecklingsverksamheten omfattar således viss verksamhet som delvis är mindre beroende av rådets egen medverkan i operativ marknadsföring.

Beträffande naturvårdsverkets verksamhet rörande fri-luftslivet konstaterades bl.a. följande:

- Skillnaden mellan de av riksdagen uttalade målen och de resurser som stått till förfogande har i särskilt hög grad märkts inom det område naturvårdsverket bär ansvar för.

- Verksamhetens karaktär håller f.n. på att förändras genom att ärendehandläggningen successivt minskar i omfattning.
- De mål statsmakterna har angett i naturvårdsverkets instruktion är allmänt hållna. Förutom vissa preciserade uppgifter i anslutning till förvaltningen av det s.k. I2-anslaget (Stöd till friluftslivet) har verket därför stor frihet att välja den närmare inriktningen av arbetsuppgifterna.
- Det finns inom verket målkonflikter mellan naturskyddande intressen och nyttjandeintressen, dvs. friluftslivet. Dessa målkonflikter påverkar i olika utsträckning de rekreationspolitiska besluten.
- Friluftslivsfrågorna handhas inom naturvårdsverket av en sektion inom fritidsbyrån, som i sin tur är en enhet inom naturresursavdelningen. Verksamheten har i förhållande till andra verksamhetsgrenar inom naturvårdsverket en svag administrativ ställning.

När det gäller rekreationsberedningens verksamhet konstaterar vi bl.a. följande:

- Verksamheten är inriktad på samordning, rådgivning, bevakning, information etc., utan att ha instruktionsmässigt fastlagda befogenheter. Detta har i praktiken trots vissa samordningseffekter inneburit begränsade möjligheter för beredningen att i sitt arbete nå praktiska resultat.
- Beredningens samordningsfunktion i stödgivningen har haft mycket liten effekt, bl.a. genom att beredningen inte sett något större behov av att prioritera mellan olika projekt. Detta gäller framför allt lokaliseringsstödet och beredskapsmedlen där regional- och sysselsättningspolitiska satsningar

inneburit att någon brist på medel inte funnits de senaste åren.

- Tillkomsten av beredningen har inneburit vissa gränsdragningsproblem gentemot framför allt naturvårdsverket och Sveriges turistråd. Problemen accentuerades efter det att beredningen fick regeringens uppdrag att stödja och ta fram utvecklingsprogram för de primära rekreationsområdena.

4.2 Utgångspunkter och särskilda överväganden

Som grund för våra förslag till förändrad organisation redovisas här dels vissa allmänna utgångspunkter, dels överväganden rörande vissa speciella frågors organisationstillhörighet. Dessa speciella frågor rör fritidsfiske, fritidsbåtar, sjösäkerhet, fjällsäkerhet samt de statliga anslag som via riksidrottsförbundet utgår till utanför riksidrottsförbundet stående organisationer.

4.2.1 Allmänna utgångspunkter

Viktiga principiella utgångspunkter är dels att de organisatoriska övervägandena utgår från nuvarande mål och uppgifter, dels att de i det följande diskuterade alternativen vad gäller statens samlade insatser skall ses som neutrala i resurshänseende.

Att samla alla frågor rörande turism och friluftsliv under ett enskilt departements ansvarsområde har vi inte ansett nödvändigt. Olika delar av denna samhällssektor berör helt naturligt frågor som handläggs inom olika departement såsom naturvård, sysselsättningsfrågor, samhällsekonomi, handelspolitik, fysisk riksplanering m.m. På detta sätt får frågorna en naturlig integration med andra styrande samhällsfunktioner.

I dag ligger det samordnande ansvaret för rekreations-

frågorna i jordbruksdepartementet. I departementsförordningen anges att jordbruksdepartementet svarar för ärenden rörande idrott och rekreation i den mån sådana ärenden ej ankommer på annat departement. Vidare framgår av denna förordning att handelsdepartementet på motsvarande sätt ansvarar för turistfrågorna. Några förändringar i dessa avseenden föreslås inte. Vi vill dock vad gäller hanteringen av rekreationspolitiska frågor betona behovet av samordning inom ramen för den ordinarie beredningen av ärenden inom regeringskansliet.

För närvarande finns som redan nämnts tre organ som på den centrala nivån har en särskilt stark ställning inom området turism och friluftsliv, nämligen turistrådet, naturvårdsverket och rekreationsberedningen. Våra genomgångar av resp. organ leder oss till slutsatsen att det framdeles bör vara tillräckligt med två organ.

Arbetet i rekreationsberedningen har medfört betydande förbättringar av samarbetet mellan de myndigheter och andra organ som verkar inom turist- och rekreationssektorn. Beredningen har vidare verksamt bidragit till att en grundläggande planering i de primära rekreationsområdena kommit till stånd. Vi har trots detta funnit att rekreationsberedningen nu bör upphöra. Skälen till detta är dels de oklara ansvarsgränser som finns mot såväl naturvårdsverket som turistrådet, dels att en mycket tung del av de nuvarande arbetsuppgifterna upphör år 1982 då uppdraget att ta fram utvecklingsprogram för de primära rekreationsområdena skall redovisas. När det gäller ev. kvarstående uppgifter i samband med utvecklingsprogrammen för de primära rekreationsområdena samt resterande delar av beredningens övriga verksamhet föreligger det inga särskilda svårigheter att integrera dem i något av de befintliga organen eller i ett ev. nybildat organ.

Motsvarande gäller uppgiften att samordna berörda myndigheter och övriga berörda organ.

Turistrådets organisationsform som stiftelse förutsätts i våra förslag förbli oförändrad. Som vår genomgång av rådet visat ger stiftelseformen fördelar framför allt genom att rådet genom nuvarande tre stiftare utgör ett naturligt samordningsorgan för samhällets insatser inom turismen. Det är också vår uppfattning att rådets huvudsakliga roll som centralt marknadsförande organ bör bibehållas. Statliga myndighetsuppgifter, av typ handläggning och beslut om investeringsstöd, bör således inte läggas på rådet. Rådet bör dock yttra sig i sådana ärenden.

Turistrådet har regeringens uppdrag att pröva möjligheterna att för viss verksamhet uppnå självfinansiering. De uppgifter som här avses är vissa delar av rådets utvecklings- och utbildningsverksamhet, marknadsservice och marknadsanalys. När det gäller en prövning av möjligheterna att bedriva vissa verksamheter med full kostnadstäckning vill vi framhålla betydelsen av att de rekreationspolitiska aspekterna ges tillbörlig vikt. Framför allt gäller detta strävandena att förbättra förhållandena för särskilt utsatta grupper och uppgifter med koppling till en bredare samhällsplanering. En utveckling mot ökad avgiftsfinansiering - vilken av effektivitets- och resursskäl i och för sig kan vara angelägen - måste ske med hänsyn till det breda mål för verksamheten som fastställdes redan vid rådets tillkomst.

Beträffande verksamheterna på marknadssidan bör också betonas vikten av att turistrådet vid en ev. bolagsbildning inte avhänder sig kunskap och kompetens vad gäller de marknadsbedömningar som rådet gör i samband med yttranden över lokaliseringsstöd m.m.

En ansvarsuppdelning mellan de centrala organen med utgångspunkt från konsumenters intresse resp. producenters intresse bör inte ske. Liksom hittills bör turistrådet arbeta utifrån det konsumentpolitiska målet att skapa förutsättningar för en meningsfull fritid åt så många som möjligt. Rådet bör därför i sitt samarbete med näringen inte ensidigt uppfattas som ett branschorgan.

Utredningens principiella uppfattning är att utvecklingen av en stark och funktionell regional organisation och verksamhet bör stödjas. Det är särskilt viktigt då uppgifter och beslut bör ligga så nära verkställigheten som möjligt. Möjligheten att decentralisera uppgifter förefaller dock inte vara särskilt stor. Möjligheterna till ökad samverkan med olika folkrörelser bör tas tillvara. Detta kan vara motiverat dels med hänsyn till att folkrörelsernas roll i dag allmänt förstärkts, dels genom den betydelse en bred folkrörelsekontakt kan ha i arbetet med att förbättra förhållandena för t.ex. låginkomsttagare, invandrare, pensionärer, handikappade och andra särskilt utsatta grupper. Dessa båda frågor - decentralisering och ökat folkrörelseengagemang - bör dock som redan nämnts behandlas i samband med den mer övergripande genomgången av turist- och rekreationspolitiken som direktiven talar om.

4.2.2 Vissa frågors organisationstillhörighet

Viktiga verksamheter som rör turism och friluftsliv är i dag uppdelade på flera myndigheter. Vanligtvis har denna uppdelning skett med utgångspunkt från att rekreationsaspekterna bara är en del i ett större sammanhang. Exempel på sådana verksamheter är fritidsfisket och fritidsbåtfrågorna.

Ansvar för fritidsfisket åvilar i dag fiskeristyrelsen. Många av de praktiska frågor som rör fritidsfisket utförs dock på regional eller lokal nivå genom den lokala fiskeriadministrationens försorg (jfr avsnitt 2.4.2). Någon verksamhet av betydelse inom detta område finns inte hos övriga centrala organ. Fritidsfisket är dock representerat i naturvårdsverkets anläggningsdelegation beroende på att anläggningsstödet får utnyttjas för fritidsfiskeändamål. I praktiken har dock sådant stöd utgått i mycket liten omfattning. Vidare har naturvårdsverket gett ut publikationer rörande fritidsfisket. I övrigt är verkets roll beträffande fritidsfisket oklar.

Fritidsfiskefrågorna kan delas in i tre delområden, nämligen fiskevård (bl.a. åtgärder för att förbättra fiskebestånden och höja fiskproduktionen), äganderättsfrågor (bildande av fiskevårdsområden m.m.) samt själva fisket med de sociala värden som är förenade med detta. De två första delområdena inbegriper verksamhet som rör både fritidsfisket och yrkesfisket. Riksdagens beslut (prop. 1980/81:153, JoU 1980/81:29, rskr 1980/81:374) om åtgärder för att främja fritidsfisket m.m. innebär bl.a. vissa ökade stödåtgärder för fritidsfisket, framför allt stöd för fiskevårdande åtgärder (t.ex. utplantering av fisk, biotopförbättrande åtgärder och riktat fiske) samt stöd för bildande av fiskevårdsområden.

Vi har prövat möjligheten att bryta loss ansvaret för fritidsfisket och lägga detta på den för friluftslivsfrågorna ansvariga myndigheten. För en utbrytning talar dels fritidsfiskets svårigheter att resursmässigt hävda sig inom fiskeristyrelsen, dels möjligheterna att genom ett organisatoriskt sammanförande av olika verksamheter inom friluftslivet skapa effektivitetsvinster i den statliga styrningen. Vi har dock

funnit att nuvarande ordning i huvudsak bör bestå. Skälen till detta är främst två.

Ett skäl är kopplingen mellan den lokala fiskeriadministrationen och de centrala organen. Fiskerinämnader och fiskeriintendenten har såväl fritidsfisket som yrkesfisket inom sina ansvarsområden. Fiskeristyrelsen är i dessa frågor chefsmyndighet. Ett överförande av ansvaret för fritidsfiskefrågorna till ett annat organ skulle innebära att den regionala/lokala fiskeriadministrationen skulle få två chefsmyndigheter på det centrala planet vilket vore olämpligt.

Det andra skälet grundas på det faktum att fiskeristyrelsens verksamhet på fiskevårdssidan (laboratorieverksamhet m.m.) kommer såväl yrkesfisket som fritidsfisket till del. En organisatorisk delning av denna verksamhet i en del för yrkesfisket och en del för fritidsfisket skulle innebära ett orationellt utnyttjande av resurserna. Även i det fall att fiskevården i sin helhet ligger kvar på fiskeristyrelsen men hela ansvaret för fritidsfisket förs över till annat organ uppstår olägenheter. Bl.a. finns en klar risk att fiskevården kommer att förknippas endast med yrkesfisket och att fritidsfisket därmed skulle få allt svårare att tillgodogöra sig fiskevårdens resultat.

Ett ytterligare skäl är vår principiella syn att fiskeriadministrationen bör ses som en verkställande fackmyndighet till vilken externa intressenter kan rikta ev. krav och önskemål.

Vi anser således att ansvaret vad gäller själva grunderna för fritidsfisket - inventeringar, fiskevårdande åtgärder, bildande av fiskevårdsområden, fördelningsfrågor m.m. - bör ligga kvar inom fiskeriorganisationen. Fiskeristyrelsen bör således även

framdeles vara central förvaltningsmyndighet för ärenden rörande fritidsfisket.

Emellertid finns vissa uppgifter i anslutning till själva fiskeutövandet som bör vara lämpade för den myndighet som har ansvaret för frågor i anslutning till friluftslivet. Det gäller t.ex. ett allmänt ansvar för att hävda fritidsfiskets intressen från rekreationssynpunkt. En sådan myndighet bör också genom en successivt upparbetad kunskap och kompetens t.ex.

kunna påverka fiskeristyrelsens anvisningar för regional och lokal fiskevårdsplanering, verka för samordning av denna med annan planering inom området turism och friluftsliv, stimulera folkrörelsernas engagemang och ansvarstagande för fritidsfisket, bidra med ekonomiskt stöd till anläggningar av riksintresse m.m.

Ett nära samarbete är således nödvändigt mellan denna myndighet och fiskeristyrelsen. Denna samverkan bör regleras i de berörda myndigheternas instruktioner. Om en särskild rådgivande grupp bildas i anslutning till fiskeristyrelsens verksamhet, vilket föreslås i prop. 1980/81:153, bör den för friluftslivet ansvariga myndigheten finnas representerad i denna.

Ansvar för fritidsbåtfrågorna kom år 1969 att delas mellan naturvårdsverket och sjöfartsverket som ett resultat av en översyn av sjöfartsverkets organisation. Den verksamhet som i dag förekommer återfinns nästan helt inom sjöfartsverket. Naturvårdsverkets planerings- och uppföljningsverksamhet på fritidsbåtområdet ligger i stort sett nere i avvakten på ställningstagande i regering och riksdag till fritidsbåtfrågorna. Administrationen av stöd för t.ex. fritidsbåtkanaler och s.k. sopmajor samt visst stöd till båtlivets intresseorganisationer är mycket liten. Även stöd till småbåts hamnar utgår f.n. i mycket begränsad omfattning.

Sjöfartsverkets verksamhet utgörs bl.a. av typkontroll av fritidsbåtar, förarintyg för segel- och motorbåtar, iordningsställande av farleder och framtäggande av båtsportkort samt sjösäkerhetsfrågor. Medel att täcka kostnaderna för service till fritidsbåttrafiken förs från jordbruksdepartementets huvudtitel via naturvårdsverket till sjöfartsverket och televerket.

Inom regeringskansliet bereds f.n. fritidsbåtutredningens (SOU 1974:95) förslag att genom s.k. båtavgifter skapa ökade resurser för båtlivet. Resultatet av dessa överväganden påverkar i hög grad vilken tyngd arbetet med fritidsbåtar får i friluftslivsmyndigheten.

Oberoende av dessa överväganden kan fritidsbåtfrågorna - liksom fritidsfisket - med fördel delas upp på dels ett främjande, dels ett fackmässigt verkställande organ. Detta har också förordats av fritidsbåtutredningen. Enligt vår uppfattning bör den främjande rollen ligga på den myndighet som bär ansvaret för friluftslivsfrågorna. Det fackmässigt verkställande ansvaret bör åvila sjöfartsverket vilket bör komma till uttryck i verkets instruktion.

Sjösäkerhetsrådet är ett fristående organ som sorterar under kommunikationsdepartementet. Rådet svarar för sjösäkerheten med huvudsaklig inriktning på fritidsbåttrafiken. Verksamheten har av fritidsbåtutredningen föreslagits ligga hos den myndighet som har ansvaret för friluftslivet.

Sjöfartsverket är den myndighet som ansvarar för såväl tillsynen över sjösäkerheten som för samordningen av sjöräddningen. Ansvaret omfattar både handelssjöfarten och fritidsbåttrafiken. De myndigheter och organ som är representerade i sjösäkerhetsrådet resp. sjöräddningen har flera beröringspunkter med sjöfartsverket än med något organ inom området turism och friluftsliv. De

medel som sjösäkerhetsrådet utnyttjar i sin verksamhet - information och propaganda - hämtar också i stor utsträckning grundmaterial från de verkställande fackorganen inom detta område. Vidare utnyttjar rådet redan i dag vissa administrativa basresurser hos sjöfartsverket.

Nuvarande förhållanden talar således för att rådet vid en eventuell avveckling inordnas i sjöfartsverkets organisation. Mot bakgrund av de förslag som framlagts av fritidsbåtutredningen och som f.n. prövas inom regeringskansliet kan emellertid även en inplacering av sjösäkerhetsrådet i den myndighet som svarar för friluftslivsfrågorna bli aktuell. I en friluftslivsmyndighet med en omfattande verksamhet för båtlivet är självfallet sjösäkerhetsfrågorna mer motiverade än vad de är i naturvårdsverket i dag. Enligt vår uppfattning bör sjösäkerhetsrådet inte avvecklas som egen myndighet innan beslut fattats om fritidsbåtfrågornas framtida omfattning. Under alla förhållanden bör samverkansformerna mellan berörda myndigheter ses över och regleras i instruktionerna.

Fjällsäkerhetsrådet är en fristående myndighet som f.n. i avvaktan på beslut om definitiv placering är administrativt knuten till jordbruksdepartementet. Dess sekretariat omfattar storleksordningen en halv tjänst. Verksamheten är framför allt av samordnande och informativ karaktär och har som sin stora målgrupp turisterna i fjällområdena. Övervägande praktiska skäl talar för att rådet avvecklas som egen myndighet och införlivas med det organ på myndighetsnivå som bär ansvaret för friluftslivet.

Anläggningsdelegationen vid naturvårdsverket bör avskaffas främst mot bakgrund av det krympande ansvarsområdet. Stödet till föreningsdrivna anläggningar

Övergår också fr.o.m. den 1 juli 1981 till riksidirottsförbundet.

Vad gäller jakten är naturvårdsverket ansvarig myndighet (fritidsbyråns faunasektion). I jakt- och viltvårdsberedningen pågår f.n. arbete med de administrativa frågorna inom denna sektor. Vi vill för vår del betona vikten av en nära samverkan på myndighetsnivå vid handläggningen av jakt och övriga rekreationsfrågor. Starka skäl talar för att den myndighet som ansvarar för friluftslivet också, i likhet med vad som föreslagits beträffande fritidsfisket, bör ha ansvaret för att hävda jaktens intressen från rekreationssynpunkt.

Domänverket berörs inte av våra organisationsöverväganden. Allmänt bör dock i detta sammanhang framhållas den stora potentiella tillgång för turismen och friluftslivet som ligger i en utökad samverkan i planeringssammanhang mellan verket och andra organ.

För närvarande finns vissa organisationer av folkrörelsekaraktär som utan att tillhöra riksidirottsförbundet ändå har en viss administrativ knytning till förbundet. Dessa utanför riksidirottsförbundet stående organisationer som ändå erhåller sina statsbidrag via förbundet är Friluftsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Riksföreningen för ridningens främjande, Ridförbundets ungdomsnämnd, De svenska lantliga ryttarföreningarnas centralförbund, Svenska ponnyföreningen, Svenska livräddningssällskapet/Simförbundet, Cykelförbundet, Sveriges Fritidsfiskares Riksförbund och Svenska Båtunionen. De skall själva till regeringen inlämna anslagsframställningar. Riksidirottsförbundet ges dock möjlighet att yttra sig över framställningarna. I bl.a. idrottsutredningens betänkande (SOU 1969:29) Idrott åt alla och utredningen (SOU 1979:60) Bidrag till folkrörelser har berörda orga-

nisationer påtalat det tvivelaktiga i riksidrottsförbundets möjligheter att påverka storleken av dessa organisationers bidrag. En viss konkurrens om medlen uppstår naturligtvis mellan idrotten och andra former för friluftliv.

Vi föreslår att medel till dessa organisationer - med undantag för de organisationer (t.ex. pistolskytteförbundet och vissa hästsportorganisationer) som kan ha en nära knytning till tävlingsverksamheten - förs upp som särskilda poster i anslutning till friluftslivsmyndighetens anslag. Respektive organisations anslagsframställning ställs till regeringen via friluftslivsmyndigheten, som yttrar sig över framställningarna.

4.2.3 Avveckling och decentralisering av vissa uppgifter vid naturvårdsverket

Vid genomgången av de myndigheter som har beröringspunkter med turism och friluftsliv har möjligheten att decentralisera eller avveckla uppgifter prövats. Detta framgår också av bilaga 1. Sådana uppgifter återfinns framför allt inom naturvårdsverket. Vad gäller rekreationsberedningen har vi som tidigare redovisats (jfr avsnitt 4.2.1) föreslagit att den bör upphöra.

Beträffande naturvårdsverkets granskning av sektorplaner och markanvändningsplaner (punkterna 15 och 16 i bilaga 1) föreslås att denna verksamhet - vad beträffar friluftslivsdelen - upphör eller begränsas till rena undantagsfall. Bakgrunden till nuvarande arbete med dessa frågor är att kommunernas slutliga planförslag enligt 17 § byggnadsstadgan skall ställas ut för granskning. I detta sammanhang tillställs naturvårdsverket (och planverket) ett exemplar av planen. Verket har inte skyldighet att lämna synpunkter utan detta görs inom ramen för dess rådgivnings/bevakningsfunktion.

Vårt förslag baseras på att betydande resurser läggs ned på en uppgift vars effekt är synnerligen osäker. Möjligheterna till kontroll med utgångspunkt från riksintresset bör finnas kvar men utnyttjas mer begränsat, särskilt som också planverket bedriver plangranskning från denna utgångspunkt. För de mer rådgivande insatserna i samband med granskningen bör andra medel utnyttjas, t.ex. allmänna råd och föreskrifter.

Även av principiella skäl anser vi att en löpande granskning av planärenden inte bör vara en uppgift för centrala statliga organ. Det bör vara tillräckligt med att de statliga länsorganen har denna uppgift. Däremot är det en viktig uppgift för de centrala organen att meddela allmänna råd för den regionala och kommunala planeringen. För denna uppgift kan en viss bevakningsverksamhet vara nödvändig. En övergång - vad gäller friluftsfrågorna - från plangranskande till riktlinjegivande verksamhet innebär också att bl.a. visst dubbelarbete i förhållande till planverkets verksamhet upphör.

Uppgiften att vara remissorgan rörande fartbegränsningar till sjöss, brohöjder, avstängningar av vattenleder och -områden (punkt 27) föreslås decentraliseras till länsstyrelserna. Detta är främst en regional och lokal fråga där eventuella riksintressen bör kunna bevakas med hjälp av riktlinjer från naturvårdsverket. Uppgiften bör kunna utföras inom ramen för befintliga resurser.

Uppgifter som bortfaller vid naturvårdsverket redan fr.o.m. budgetåret 1981/82 är bidrag till föreningsanläggningar (punkt 30) som förs över till riksiddrottsförbundet, samt forsknings- och utvecklingsfrågor avseende idrotten.

Resursmässiga konsekvenser avseende de förändringar som här har föreslagits redovisas i avsnitt 4.3.4.

4.3 Organisatoriska alternativ

Mot ovan angivna bakgrund och utgångspunkter har under arbetets gång två olika organisatoriska alternativ kommit i förgrunden.

Alternativen utgår från två skilda synsätt. Alternativ 1 utgår från att turism och friluftsliv bör ses som ett sammanhängande ansvars- och arbetsområde, vilket även bör återspeglas i organisationen på den centrala myndighetsnivån. Alternativet innebär att en ny central myndighet bildas vid sidan om turistrådet.

Alternativ 2 utgår i stället från att turism och friluftsliv är två arbetsområden och att en renodling i ansvarsfördelningen får en däremot svarande organisatorisk lösning. Alternativet innebär att det centrala ansvaret fördelas mellan turistrådet och naturvårdsverket.

4.3.1 Inrättande av ett nytt centralt organ - alternativ 1

Det nya fristående organet bildas genom att vissa uppgifter som nu utförs inom naturvårdsverket, rekreationsberedningen och Sveriges turistråd förs samman.

Vi har i detta sammanhang prövat möjligheten att förlägga all verksamhet rörande turism och friluftsliv till Sveriges turistråd, bl.a. på grund av den kommunala och landstingskommunala styrelseförankringen. Organisationsformen (rådet är en stiftelse) samt rådets kommersiella inriktning talar dock emot att på rådet lägga ett samlat ansvar för både turism och

friluftsliv i vilket bl.a. ingår myndighetsuppgifter av typ handläggning av bidragsärenden.

Vi har inte heller ansett det vara lämpligt att lägga ett sammanhållet ansvar på någon i dag existerande myndighet.

Det bör framhållas att den nya myndigheten inte avses bli ett stort statligt verk med egna administrativa funktioner. Den nya myndigheten, som skulle omfatta ca 17 tjänster, förutsätts t.ex. utnyttja annan myndighets administrativa basresurser, till exempel vad gäller personaladministration, telefonväxel och annan kontorsservice samt kassaförvaltning.

Den nya centrala myndigheten skall vara ett främjande, rådgivande och samordnande organ med vissa myndighetsuppgifter för frågor rörande turism och friluftsliv. Dess övergripande uppgift bör vara att genom samordning och samverkan söka förverkliga den av statsmakterna beslutade rekreationspolitiken. Myndigheten blir såväl statsmakternas som de regionala och lokala organens primära kontaktorgan på central myndighetsnivå.

I förhållande till Sveriges turistråd innebär förslaget att fördelningen av uppgifter görs på funktionell basis vilket bl.a. innebär att turistrådets roll som marknadsförande organ markeras. Detta sker dels genom att det nya organet från turistrådet övertar vissa uppgifter av samhällsplaneringskaraktär, dels genom att det nya organet blir ett naturligt forum för de uppgifter som rekreationsberedningen har vad gäller uppföljning av statliga insatser inom området.

Den nya myndighetens främsta roll blir att vara främjande och samordnande när det gäller frågor som rör turism och friluftsliv. Sveriges turistråd är i detta

alternativ liksom i dag centralt organ för marknadsföring av turism i Sverige. Vad gäller den inbördes organisatoriska ställningen är den nya myndigheten och Sveriges turistråd sidställda organ. Beröringspunkterna mellan dem gör det dock naturligt att ta hänsyn till varandras uppfattningar och ageranden i olika frågor. Den nya myndighetens syn i övergripande policyfrågor bör t.ex. utgöra en viktig del i underlaget då beslut fattas om de olika marknadsföringsinsatser som turistrådet anser vara behövliga. Den nya myndighetens formella möjligheter att påverka turistrådets - liksom t.ex. naturvårdsverkets - verksamhet går via regeringen. Om den nya myndigheten i kraft av sitt främjande och samordnande ansvar finner att väsentliga arbetsuppgifter åsidosätts bör den således ha både rätt och skyldighet att uppmärksamma regeringen på detta. Detta förfaringssätt är normalt när det gäller sättet att utöva en samordningsfunktion mellan sidställda myndigheter.

Av bilaga 1 framgår närmare hur befintliga och tillkommande uppgifter bör fördelas på olika organ. Härutöver bör påminnas om de prioriteringar av ansvaret för vissa frågor som gjorts i avsnitt 4.2.2.

De uppgifter av samhällsplaneringskaraktär som från turistrådet föreslås föras över till den nya myndigheten är framför allt rådets utvecklingsarbete rörande ekonomi och sysselsättning samt cost/benefit-bedömningar och vidareutnyttjandet av dessa arbeten.

Dessa uppgifter utgör väsentliga inslag i den utbildningsverksamhet som rådet f.n. bedriver i syfte att stimulera regional och lokal planering av turistområden och anläggningar. Detta projekt innebär mer precist att utveckla ett kunnande om de marknadsmässiga, sociala och ekonomiska konsekvenserna för individ, näring och samhälle vid en satsning på turism. Även

om ansvaret för denna uppgift som helhet förs över på det nya organet bör - beträffande de inslag som rör de marknadsmässiga förhållandena och som förutsätts ligga kvar på rådet - turistrådets kunnande och material utnyttjas.

Beträffande andra näraliggande uppgifter som kan utgöra planeringsunderlag, t.ex. inkvarteringsstatistik, prognoser m.m., förutsätts ett nära samarbete ske mellan den nya myndigheten och turistrådet.

Turistrådets egen planerings- och utvecklingsverksamhet bör i detta alternativ utformas efter de krav som den operativa marknadsföringsfunktionen ställer. Förslaget att från turistrådet föra över vissa utbildningsaktiviteter innebär inte att turistrådets hela utbildningsfunktion också förs över till det nya organet. Rådet skall självfallet fortfarande ha full möjlighet att inom ramen för sin marknadsföringsfunktion driva den rådgivnings- och utbildningsverksamhet som behövs.

Vad gäller den nya myndighetens ansvar för forsknings- och utvecklingsverksamheten inkluderas i detta alternativ både friluftsliv och turism. Det nya organet bör här framför allt ha ett samordnande ansvar inom sektorn med möjlighet att följa och påverka såväl forsknings- som utvecklingsverksamhet som bedrivs vid andra institutioner, t.ex. lantbruksuniversitetet, de s.k. turisthögskolorna m.fl. En lämplig uppgift bör därvid vara att registrera förekommande forskningsinsatser. Viss egeninitierad forsknings- och utvecklingsverksamhet, dock utförd av extern expertis inom området, är också motiverad.

I förhållande till turistrådet innebär detta att sådan utvecklings- och utredningsverksamhet vid rådet som har inslag utöver vad som är nödvändigt för den

operativa marknadsföringen bör utföras efter samråd med den nya myndigheten.

När det gäller yttranden om bidrag från arbetsmarknadsstyrelsen bör de marknadsmässiga förutsättningarna bedömas av Sveriges turistråd. Även den nya myndigheten bör utifrån sin roll som främjande, rådgivande och samordnande organ yttra sig över sådana bidragsärenden.

Beträffande naturvårdsverket gäller att samtliga mer renodlade arbetsuppgifter som naturvårdsverket har i fråga om friluftslivet (jfr avsnitt 4.3.2) förs över till den nya myndigheten. Vissa arbetsuppgifter inklusive medelsförvaltningen för dessa förutsätts dock ligga kvar på naturvårdsverket. Det gäller avsättning av områden (naturreservat m.m.) samt granskning av förslag till skötselplaner. Motivet för detta är framför allt att en uppdelning av dessa uppgifter skulle föra med sig en påtaglig risk för dubbelarbete. Den nya centrala myndigheten bör tillförsäkras ett inflytande genom att naturvårdsverket åläggs samrådsskyldighet i dessa frågor.

Vissa uppgifter (främst av utrednings- och utvecklingskaraktär) med anknytning till friluftslivet utförs i dag av andra enheter inom naturvårdsverket än fritidsbyrå. Dessa har karaktären av tidsbegränsade projekt och är således av temporärt slag, varför vi bortser från dem i detta sammanhang.

Den nya myndigheten bör ha en egen styrelse. Rollen som främjande, samordnande och samverkande organ talar för att den ges förutsättningar att arbeta flexibelt. Myndighetens instruktion måste avspegla detta behov.

Myndighetens övergripande ansvar för turism och friluftsliv samt de konsumentpolitiska utgångspunkterna för verksamheten talar för att styrelsen ges ett par-

lamentariskt inslag. Bland organ som bör vara representerade i styrelsen märks turistrådet, naturvårdsverket, kommun- och landstingsförbunden samt vissa ideella friluftslivsorganisationer av folkrörelsekaraktär. Det bör dock vara en strävan att begränsa antalet ledamöter så långt det är möjligt.

För vissa personella och ekonomiska konsekvenser redogörs i avsnitt 4.3.4.

Vissa övriga konsekvenser

Alternativet innebär framför allt att statsmakterna till sitt förfogande får ett centralt organ på myndighetsnivå inom området turism och friluftsliv med möjligheter att verka för ett genomförande av en samlad rekreationspolitik. Insatser på friluftslivets område kan t.ex. vägas mot andra insatser inom samma sektor. Alternativet kan vidare ses som en markering av turist- och friluftslivsfrågornas vikt. En viss avlastning av departementens arbete kan ske. Ett centralt organ har också möjligheter att förbättra samordningen av samhället samlade forsknings- och utvecklingsverksamhet inom området turism och friluftsliv. Möjligheterna till en bredare samverkan med landsting och kommuner i frågor som samtidigt rör turism och friluftsliv blir också större. På bl.a. kommunnivå torde, som framgått tidigare, en avgränsning i termerna turism och friluftsliv vara svår att göra.

Alternativets största förtjänster visar sig främst i händelse av ett ökat engagemang från statsmakternas sida för turism och friluftsliv. Detta skulle kunna ta sig uttryck i ökade ekonomiska resurser eller förstärkta styrmöjligheter i annan form. Styrmöjligheter som automatiskt gör det möjligt för det nya

organet att åstadkomma något nytt följer inte med alternativet. En risk för övertro på det nya organets möjligheter kan således finnas. Av stor betydelse för ett nytt organs förutsättningar att nå konkreta resultat blir det samlade rekreationspolitiska ställningstagande från statsmakternas sida som omnämns i direktiven och som vid flera tillfällen framhållits av riksdagen.

En konsekvens av alternativets konstruktion är att frågor som rör turism kommer att behandlas av två organ på central nivå. Nackdelarna med en sådan uppdelning motverkas dock av att ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten och turistrådet görs på funktionell basis, dvs. att turistrådets marknadsförande roll markeras.

En utbrytning av friluftslivsfrågorna får konsekvenser vad gäller samarbetet mellan den nya myndigheten och naturvårdsverket. De uppgifter som formellt och administrativt berörs är frågor kring naturreservats bildande och skötsel samt möjligen vissa principiellt viktiga planärenden. Ansvar för dessa frågor ligger på naturvårdsverket som beträffande naturreservaten föreslås få samrådsskyldighet med den nya myndigheten. En viss ökning av tidsåtgången för dessa arbetsuppgifter torde uppstå genom bl.a. formella registreringskrav, mer formaliserad handläggningsordning samt genom yttranden som ev. skall beslutas i styrelsen osv.

Ytterligare en konsekvens kan vara en ökad polarisering mellan naturskydds- resp. nyttjandeintressena. En öppnare brytning mellan dessa intressen kan från vissa utgångspunkter vara önskvärd men motstridiga uppfattningar mellan den nya myndigheten och naturvårdsverket kan försvåra samarbetet mellan dem. Det är emellertid svårt att bedöma styrkan i en sådan

tänkt polarisering. Den kan motverkas av klara instruktioner och konsekvent uppträdande visavi berörda organ från regeringskansliets sida.

4.3.2 Inplacering i befintliga organ - alternativ 2

Det bakomliggande synsättet i alternativ 2 är att turism och friluftsliv kan ses som två arbetsområden mellan vilka en renodling av ansvar m.m. på central nivå bör ske.

I detta alternativ betonas friluftslivsfrågornas beroende av naturen, vilket gör det lämpligt att statens naturvårdsverk blir den myndighet som främjar och samordnar dessa frågor. Friluftslivsfrågorna kan härigenom inom naturvårdsverket vägas mot andra frågor som rör naturvård och miljö.

För Sveriges turistråd innebär alternativet att verksamhetens huvudsakliga inriktning mot att främja marknadsföring av turism kvarstår. Rollen som ensamt centralt organ på turistområdet innebär dock att vissa andra uppgifter som f.n. är av mindre omfattning kan behöva markeras. Detta bör i stort sett kunna ske inom ramen för nuvarande resurser.

En uppgift som i detta alternativ kan behöva betonas inom turistrådet är att ta fram och upprätthålla underlag som underlättar för statsmakterna och stödgivande organ att på ett effektivare sätt än för närvarande styra turismens utveckling. En annan uppgift, som mot bakgrund av de sociala inslagen i rådets nuvarande mål bör ges ökad tonvikt, kan vara att uppmärksamma olika konsumentgruppers särskilda behov när det gäller anläggningar och aktiviteter.

Beträffande naturvårdsverket kan de mål som verket definierat för friluftslivsverksamheten bibehållas. De måste dock kompletteras med avseende på vad som tidigare anförts om vissa fritidsfiske-, fritidsbåt- och fjällsäkerhetsfrågor. Dessa frågor har närmare knytning till friluftslivsfrågorna än till turistfrågorna.

Utifrån det övergripande målet för verksamheten samt de delmål som formulerats (se avsnitt 2.4.1) kan vid naturvårdsverket följande funktioner och medel identifieras, även om gränserna ibland kan vara flytande:

<u>Funktion</u>	<u>Medel</u>
- Bevakande	- Främjande av friluftslivsintressena i olika sammanhang (remisser, bildande av naturreservat m.m.)
- Rådgivande	- Anvisningar av olika slag för regional och lokal planering
- Stimulerande	- Bidragsgivning - Utvecklingsverksamhet (rapporter m.m.) - Informationsverksamhet
- Förvaltande	- Administration av anslag, t.ex. det statliga ledsystemet i fjällen

Bortsett från fjällsäkerhetsrådets verksamhet samt vissa främjande verksamheter inom fiskeristyrelsen övertar inte naturvårdsverket i detta alternativ några befintliga uppgifter från andra centrala statliga organ. Verket behöver således inte ta över några uppgifter från rekreationsberedningen. Beredningens uppgifter på friluftslivsområdet faller naturligt in i verkets verksamhet. Uppgifter vid beredningen som rör turism kan tas om hand av turistrådet (jfr punkterna 1,2,6 b), 7 b), 8,12 och 13 i bilaga 1).

Beträffande avsättning av områden (naturreservat m.m.) liksom granskning av förslag till skötselplaner föreslås att nuvarande handläggningsordning bibehålls.

Naturvårdsbyrån har f.n. huvudansvaret för verksamheten men samverkar i tillämpliga delar med fritidsbyrån. Risken för en förfördelad behandling av friluftslivsfrågorna - mot bakgrund av de målkonflikter som uppenbarligen finns mellan bevarandesidan resp. nyttjandesidan - förutsätts kunna minska genom den förstärkning av friluftslivsfrågornas ställning inom naturvårdsverket som beskrivs nedan.

Forsknings- och utvecklingsarbetet rörande idrott och friluftsliv har i enlighet med 1981 års budgetproposition begränsats till att mer renodlat gälla friluftslivsfrågorna. Alternativet förutsätter en nära samverkan med turistrådet, som får motsvarande ansvar på turistsidan. De medel som står till verkets förfogande bör utnyttjas för konsulttjänster utförda av extern expertis. Någon intern forsknings- eller utvecklingsverksamhet bör således inte förekomma.

Beträffande naturvårdsverkets bidrag till anläggningar av riksintresse inhämtas f.n. rekreationsberedningens yttrande om bidraget överstiger visst belopp. Framdeles bör samråd ske med turistrådet vad gäller marknadsförutsättningarna förutsatt att bidraget har betydelse för turismens utveckling. Antalet ärenden av denna typ har hittills varit litet varför några samarbetsproblem - med tanke på ansvarsuppdelningen - knappast behöver uppstå mellan organen.

Om ett särskilt rekreationspolitiskt investeringsstöd - omfattande både friluftsliv och turism - skulle komma att inrättas, finns med hänsyn till vad som tidigare sagts om turistrådets roll och inriktning i detta organisationsalternativ inget naturligt organ på myndighetsnivå som kan handha detta. I ett sådant fall får således regeringskansliet svara för såväl handläggning som beslut rörande bidragsverksamheten.

För att i största möjliga utsträckning komma till rätta med friluftslivsfrågornas nuvarande svaga ställning inom naturvårdsverket krävs vissa förändringar i verkets organisation. Vi har funnit att friluftslivsfrågorna mot bakgrund av deras art och vikt befinner sig alltför långt ned i organisationen. Samtidigt kan dock inte friluftslivsfrågorna vad gäller personalresurser och antal ärenden anses vara av den omfattningen att inrättandet av en avdelning är motiverad. Vi föreslår i stället att nuvarande fritidsbyrån lyfts ut ur naturresursavdelningen och får utgöra en särskild enhet (byrå) direkt under generaldirektören. Chefen för fritidsbyrån skulle därmed i likhet med bl.a. avdelningscheferna ingå i verksledningen. Vidare föreslås att friluftslivsorganisationerna och turistrådet ges bättre representation i naturvårdsverkets styrelse.

Avsikten med dessa förslag är att ge friluftslivsfrågorna större möjligheter att hävda sig inom verket. Detta bör kunna ske på flera plan. Deltagande i verksledningen samt den närmare kontakten med styrelsen torde innebära dels större möjligheter till informell påverkan, dels att fler frågor rörande friluftslivet kommer att avgöras på högsta nivå inom verket. Det torde också bli lättare att internt konkurrera om resurser, bl.a. i samband med budgetarbetet.

När det gäller avvägningarna mellan de naturskyddande intressena och nyttjandeintressena är det med en bredare styrelse troligt att fler frågor kan få en öppnare behandling än för närvarande. Den öppnare behandlingen ger också ökade insynsmöjligheter, vilket på sikt bör förbättra förutsättningarna för en ömsesidigt accepterad avvägning mellan de båda intressena.

En annan fördel med denna organisationsförändring är att friluftslivsfrågornas vikt utifrån sett kommer att uppfattas som större i förhållande till ett alternativ där nuvarande organisation bibehålls. Det är också sannolikt att viljan hos vissa folkrörelser till samverkan med de statliga organen ökar ju starkare organisatorisk ställning friluftslivsfrågorna får.

Organisationsförändringen innebär inte att det formella och informella samarbetet i sakfrågorna som i dag finns mellan fritidsbyrån och naturvårdsbyrån behöver förändras. Verkschefens ansvar för att olika sakfrågor vägs samman till en helhet skall naturligtvis ses som självklart.

Tillägg och preciseringar i naturvårdsverkets instruktion mot bakgrund av såväl organisationsförändringen som vissa starkare betonade uppgifter bör också medverka till att friluftslivsfrågornas ställning stärks inom verket.

Ett delat ansvar mellan turistrådet och naturvårdsverket är organisatoriskt och praktiskt tämligen lätt att genomföra. Berörd personal finns lokalmässigt redan samlad vid naturvårdsverket. Den gemensamma organisationen underlättar ett utnyttjande av naturvårdsverkets övriga resurser, t.ex. dess informationsverksamhet, juridiska kompetens etc.

De personella och ekonomiska konsekvenserna redovisas i avsnitt 4.3.4.

Vissa övriga konsekvenser

Det bakomliggande synsättet i alternativ 2 är att arbetsfältet delas i ansvarsområdena turism och friluftsliv. En sådan delning medger en avgränsning i

förhållandevis klara ansvarsområden på såväl myndighetsnivå som på departementsnivå. Delningen ger som en följd härav de centrala myndigheterna ett avgränsat och mer hanterligt samordningsansvar, vilket bl.a. torde underlätta för t.ex. kommuner och näringsrepresentanter att få överblick över ansvarsfördelningen.

Alternativets konstruktion för emellertid med sig att frågor kan dyka upp som varken naturvårdsverket eller turistrådet känner ansvar för, speciellt med tanke på att avgränsningen i arbetsområdena turism resp. friluftsliv inte sammanfaller med ansvarsuppdelningen på den lokala nivån. På denna punkt krävs viss flexibilitet hos de båda organen samt ett nära informellt samarbete.

4.3.3 Kommentarer till alternativen

Gemensamt för de båda alternativen är verksamhetens främjande karaktär. I linje med gällande mål för sektorn turism och friluftsliv skall således såväl offentliga som ideella och kommersiella organ påverkas till ett ökat engagemang i och satsning på frågor inom sektorn. Alternativen har också samma ambitionsnivå. Detta tar sig bl.a. uttryck i att de totala resurserna på central nivå är lika i båda alternativen. Båda alternativen bör också kunna genomföras med vissa kostnadsbesparingar.

De grundläggande skillnaderna mellan alternativen här rör helt naturligt från resp. bakomliggande synsätt. I alternativ 1 läggs tyngden på samordning mellan turism och friluftsliv. I alternativ 2 läggs tyngden i stället på en renodling av ansvarsfördelningen mellan turism och friluftsliv.

En annan mer praktisk skillnad mellan alternativen är att bara alternativ 1 öppnar möjligheter till en

utlokalisering av verksamhet från Stockholm. Vi har dock inte inom ramen för detta delbetänkande studerat konsekvenserna av ett sådant förfarande.

I avsnitt 4.1 har redovisats vissa överordnade problem som berör organisationens utformning. Utifrån resp. alternativs bakomliggande synsätt har de där redovisade problemen anvisats en lösning i de överväganden som gjorts i detta kapitel. Detta gäller dock inte samordningen av skilda ekonomiska stödformer, vilket bör kommenteras närmare.

I tablå 2:1 har redovisats de ekonomiska styr- och stimulansmedel (stödformer) som kommer turismen och friluftslivet till del. Som tidigare framgått är endast några få av dessa tillkomna utifrån enbart turist- och rekreationspolitiska intressen. Vidare kan konstateras att många av stöden är starkt ändamålsbestämda och åtföljda av mycket detaljerade regler för stödgivningen. Dessa stöd innebär en direkt och påtaglig styrning från statsmakternas sida.

Mot denna bakgrund ter sig möjligheterna att med rekreationspolitiska utgångspunkter förbättra samordningen av nuvarande ekonomiska stödformer små. I kapitel 3 framgår också att den styrning som i dag finns avseende stöd som har andra syften än rekreationspolitiska har haft mycket liten effekt.

För att åstadkomma en mera påtaglig rekreationspolitisk styrning av olika ekonomiska stödformer krävs bl.a. att turist- och rekreationspolitiken konkretiseras. Vidare torde krävas vissa ingrepp i den befintliga stödstrukturen, antingen så att enskilda stödformers regler ses över eller genom att medel som utnyttjas direkt för turism och rekreation särskiljs från resp. stödform för att bilda ett nytt rekreationspolitiskt

stöd. Självfallet finns också möjligheter att skapa ett helt nytt stöd utan att övriga stöd påverkas.

Vi har i detta betänkande inte prövat möjligheterna att åstadkomma förändringar enligt ovan. Sådana överväganden har stora rekreationspolitiska inslag och blir därmed viktiga inslag i det fortsatta arbetet. Det kan dock konstateras att om sådana förändringar kommer till stånd kan dessa också få administrativa och/eller organisatoriska konsekvenser som i detalj är svåra att förutse nu. Det torde dock stå klart att förutsättningarna att handha denna typ av frågor är större i det alternativ som innebär att en ny myndighet bildas. Handläggningen av ett nytt investeringsstöd av det slag som rekreationsberedningen föreslagit flera gånger under senare år underlättas t.ex. av förekomsten av en central myndighet.

En återkoppling till de administrativa och organisatoriska problem som redovisats tidigare (jfr avsnitt 3.2) visar att vissa problem kvarstår oavsett vilket organisationsalternativ som väljs. Detta är främst en följd av den avgränsning till det centrala myndighetsansvaret som gjorts i detta betänkande. Exempel på olösta problem är framför allt länsstyrelsernas ansvar för turism och friluftsliv på regional nivå. Ett annat exempel är den svaga kopplingen och de oklara samarbetsformerna mellan Sveriges turistråd och de regionala turistorganen.

Andra problem är främst en följd av oklarheter i statsmakternas utformning av turist- och rekreationspolitiken. En precisering av denna politik kan undanröja mycket av den osäkerhet som verkat hämmande på verksamheten. Utredningen avser senare redovisa underlag för en samlad rekreationspolitisk bedömning.

4.3.4 Personella och ekonomiska konsekvenser

För båda alternativen till ny organisation som diskuteras ovan gäller att statens totala kostnader för den centrala myndighetsutövning som berör turism och friluftsliv torde minska. De personalbesparingar som totalt sett kan uppnås blir vidare likvärdiga för båda alternativen. Detta avspeglar det förhållandet att en av utgångspunkterna har varit att alternativen skall vara likvärdiga i ambitionshänseende.

På en punkt kan dock en viss skillnad mellan alternativen uppstå. Det gäller tillgången till specialistkompetens på bl.a. de juridiska och tekniska områdena samt på informationssidan. I alternativ 1 torde den nya myndigheten behöva avsätta en viss egen resurs för dessa ändamål, medan i alternativ 2 naturvårdsverket redan förfogar över sådana resurser. Denna skillnad rör sig om storleksordningen en hel tjänst.

För Sveriges turistråd blir de personella konsekvenserna av de båda organisationsalternativen marginella. Det rör sig här om storleksordningen 1 tjänst. I det fall en ny myndighet inrättas (alternativ 1) kan således resurser motsvarande 1 tjänst föras till denna från turistrådet. I alternativ 2 kan i stället resurser motsvarande 1 tjänst föras från rekreationsberedningen till turistrådet.

De tjänster och anslagsposter som berörs av en organisationsförändring kan i stort sett hänföras till naturvårdsverkets fritidsbyrå (sektionen för idrott och friluftsliv) och rekreationsberedningen vilka båda omfattas av naturvårdsverkets anslag. De anslagsposter som berörs framgår av tablå 4:1.

Tablå 4:1 Vissa personella resurser

Anslag/anslagspost	Ram 81/82 (tkr)	Personal som be- lastar anslags- posten (personår)	
		Handl.	Bitr.
<u>I2-anslaget:</u>			
Utredningsverksamhet m.m. vid rekreatjonsberedningen	900	1	
Utvecklingsarbete rörande anläggningar	1.000	3	
Viss fjällverksamhet			
-utredningsverksamhet	200	1	
-fjällsäkerhetsrådet	1.000	0,5	
Naturvårdsverkets myn- dighetsanslag (H 1)		7	6
Arbetsmarknadsstyrelsens anslag		1	2
		13,5	8

I redovisningen ingår hela sektionen för idrott och friluftsliv samt fritidsbyråns chef och dennes assistent. I det redovisade antalet tjänster ingår vidare 1 kanslichef, 2 handläggare och 1 biträde vid rekreatjonsberedningen. Tillsammans med turistrådets tjänster centralt (41,5) uppgår de totala resurserna för turism och friluftsliv till 63 tjänster.

I avsnitt 4.2.3 har redogjorts för vissa uppgifter inom naturvårdsverket som kan decentraliseras resp. avvecklas. Förändringar vad gäller verksamheten med planfrågor och vissa remisser beräknas således kunna frigöra i storleksordningen ett personår. Genom förändringar i anslagstilldelningen redan budgetåret 1981/82 - här avses avveckling av föreningsstödet samt minskning av anslaget för forskning och utveckling - beräknas resurser motsvarande 2 personår kunna frigöras. I denna bedömning har tagits hänsyn till behovet av viss resursökning med anledning av den nya uppgiften rörande upprustning av vissa fjällanläggningar som

tillkommit detta år (jfr punkt 31 i bilaga 1). Den successiva minskningen av naturvårdsverkets ärendehandläggning har dessutom gjort att verket redan i dag har visst utrymme för omprioriteringar.

Rekreationsberedningens insatser vad gäller uppdraget från regeringen rörande utvecklingsarbetet inom de primära rekreatiomsområdena binder till och med år 1982 resurser motsvarande 2-3 personår.

Detta innebär att resurser motsvarande 7-8 personår bör kunna ha frigjorts vid slutet av år 1982. Av dessa resurser bör dock viss del avsättas för verksamhet rörande bl.a. fritidsfiske och fritidsbåtar som i stort sett ligger nere, men som under alla omständigheter måste omhändertas. Någon hänsyn till förslag i en ev. proposition rörande fritidsbåtarna har här inte kunnat tas. Vidare bör i det fall en ny myndighet inrättas vissa resurser - personal och/eller anslagsmedel - avsättas för informationsverksamhet och annan specialistkompetens som naturvårdsverket f.n. kan bistå med. Denna resurs kan beräknas uppgå till en hel tjänst.

Sammantaget bör vad gäller personalresurserna ca 6 tjänster kunna inbesparas i båda organisationsalternativen. I alternativ 1 torde dock den besparing som hänförs sig till ett uteblivet utnyttjande av naturvårdsverkets specialistkompetens vara svår att realisera varför den reella besparingen i detta alternativ blir 5 tjänster.

Resursfördelningen uttryckt i antal tjänster mellan organisationerna på central nivå skulle därmed kunna se ut på följande sätt.

Tablå 4:2 Tjänster på central nivå

	Alternativ 1		Alternativ 2	
	<u>Handl.</u>	<u>Bitr.</u>	<u>Handl.</u>	<u>Bitr.</u>
Naturvårdsverket	-	-	10,5	4
Nytt centralt organ	13,5	4	-	-
Turistrådet	40,5		42,5	
Totalt	58		57	

I tabblån tillkommer i alternativ 2 tillgången till ovan nämnda specialistkompetens inom naturvårdsverket motsvarande 1 tjänst, vilket gör båda alternativen likvärdiga i resurshänseende. De redovisade besparingarna bör kunna realiseras dels genom att inte tillsätta befintliga vakanser, dels genom att uppdra åt naturvårdsverket att svara för ev. nödvändig omplacering.

I och med att rekreationsberedningen avvecklas bortfaller också den del av den medelsram som beredningen har till förfogande (900.000 kr. budgetåret 1981/82), som direkt rör uppgifter i anslutning till regeringsuppdraget rörande de primära rekreationsområdena. Denna del kan beräknas till storleksordningen 500.000 kronor.

Även vad gäller ekonomiska konsekvenser utöver de som hänger samman med personalresurser är organisationsalternativen tämligen likvärdiga. I det fall en ny myndighet bildas och denna inte lokalmässigt knyts till naturvårdsverkets uppstår dock vissa engångskostnader i samband med omlokaliseringen.

UTREDARENS SLUTORD

Båda de diskuterade organisationsalternativen kan enligt min mening bilda en realistisk ram för de rekreationspolitiska insatser som statsmakterna nu eller i framtiden kan vilja förorda.

Utredningen har inte uttryckligen förordat vilket av de två organisationsalternativen man bör välja. En viktig anledning är att frågan om rekreationspolitikens innehåll bör analyseras närmare innan slutlig ställning tas till frågan om hur organisationen bör lösas. Det samlade rekreationspolitiska beslut som såväl riksdagen som regeringen vid olika tillfällen berört - och som också nämns i utredningens direktiv - har enligt min uppfattning stor betydelse för utformningen av den statliga administrationen. En annan viktig anledning är att riksdagen (KrU 1980/81:24) beslutat att utredningen skall ges ett parlamentariskt inslag. Det finns starka skäl som talar för att den diskussion kring de grundläggande rekreationspolitiska principerna som kommer att föras i en vidgad utredning också får påverka det slutliga beslutet om turismens och friluftslivets administration.

Jag vill dock något kommentera organisationsfrågan.

En starkare samhällsekonomi skulle ge större möjligheter till resursöverföringar till turist- och friluftslivssektorn. Behovet av en prioritering av denna sektor har vid flerfaldiga tillfällen framförts i

riksdagen. Under senare år har såväl behovet av resursförstärkningar som nödvändigheten av en plan för statens rekreationspolitiska handlande framhållits.

Om en sådan förstärkning av turist- och rekreationspolitiken kommer till stånd är enligt min mening en ny central myndighet en lämplig plattform för samordnande, främjande och prioriterande insatser. Den myndighet som tillkommer kan odelat ägna sitt intresse åt rekreationspolitiken. Jag vill dock betona vikten av att man väljer en enkel och inte allt för kostsam lösning. Detta kan som nämnts ske genom samverkan med någon redan i dag existerande myndighet vad gäller olika administrativa basresurser.

Självfallet kan den ekonomiska situationen lägga hinder i vägen för en utveckling av turism och friluftsliv. Valet mellan de båda alternativen blir då inte lika klart. Även med denna utveckling finns emellertid enligt min uppfattning skäl som talar för alternativ 1. Den planering på det rekreationspolitiska området som diskuterats i riksdagen, senast vid innevarande riksmöte, förutsätts uppenbarligen ske under alla förhållanden. Skillnaden är att en mer målmedveten utbyggnad av de statliga insatserna för turism och rekreation senareläggs.

Samtidigt är det emellertid en självklarhet att förutsättningarna för en ny myndighet att bedriva en meningsfull verksamhet är begränsade med de resurser som i dag står till förfogande. Främst inom friluftslivssektorn är dessa resurser så små att de huvudsakligen räcker för att finansiera viss redan befintlig basverksamhet.

Sammanfattningsvis är det alltså min uppfattning att ett beslut beträffande turismens och friluftslivets administration bör anstå till dess klarhet vunnits beträffande den politiska inriktningen och de långsiktiga resurserna för turism och friluftsliv. De förslag som lagts fram i detta delbetänkande bör emellertid, tillsammans med det material remissbehandlingen av materialet kan ge, möjliggöra en viss handlingsberedskap. I anslutning till det samlade rekreationspolitiska beslut som nämnts bör det därför finnas goda förutsättningar att utan ytterligare tidsutdräkt också fatta beslut beträffande den centrala statliga administrationen på området.

SÄRSKILDA YTTRANDEN

Särskilt yttrande av sakkunnige Bengt Sparre
och experten Ulf Åberg

TUREK redovisar två alternativa förslag till organisation för den centrala nivån. Bägge alternativen förutsätter att den s.k. rekreationsberedningen dras in.

Enligt alternativ 1 föreslås att en ny central myndighet bildas. Myndigheten skall vara ett främjande organ med uppgift att genom samordning och samverkan söka förverkliga den av statsmakterna beslutade rekreationspolitiken. Turismfrågorna delas ansvarsmässigt mellan turistrådet och den nya myndigheten medan friluftsförfrågorna förs över till den nya myndigheten från sin nuvarande organisatoriska hemvist bland andra naturvårds- och miljöfrågor vid naturvårdsverket. Alternativets största förtjänster anges visa sig främst vid ökat engagemang från statsmakternas sida på turism och friluftsliv, t.ex. vid inrättandet av ett rekreationsspolitiskt investeringsstöd.

Alternativ 2 innebär en inplacering av verksamheten i befintliga organ och bygger på en renodling mellan uppgifter som rör turism resp. friluftsliv. Statens naturvårdsverk är då liksom hittills ett naturligt organ för inplacering av friluftslivsfrågorna. Motsvarande gäller Sveriges turistråd i frågor som rör turism.

Till grund för uppbyggnaden av de två organisatoriska alternativen liksom för fördelningen av uppgifter och

ansvar organisationerna emellan ligger bl.a. en problembeskrivning (kap. 3). Vidare anges vissa förutsättningar för samt förs resonemang om för- och nackdelar med de olika organisatoriska lösningarna. Organisationernas möjligheter att utöva myndighetsansvar, åläggas nya uppgifter, liksom deras styrelsesammansättning är några frågor som i detta sammanhang berörs i viss utsträckning.

Enligt regeringens direktiv skall utredaren med förtur lämna förslag om en förenklad, samordnad och effektiviserad statlig administration för turism och rekreatiionssektorn.

Enligt vår mening hade en mer fördjupad problembeskrivning och analys av möjligheterna att organisatoriskt fördela ansvaret för olika frågor skapat en grund för lösningar som på ett entydigare sätt svarar mot vad direktiven anger som styrande, d.v.s. en förenklad, samordnad och effektiviserad statlig administration. En sådan analys hade därvid visat att ansvaret för olika uppgifter vilka har angivits som styrande för utformning av det ena alternativet lika väl har kunnat uppfyllas även i det andra. På samma sätt hade en fördjupad beskrivning av för- och nackdelarna i de två alternativen underlättat ett val av alternativ.

Särskilt yttrande av experten Gerhard Ericson

Allmänna synpunkter

Ett brett underlag för statsmakternas beslut om framtidens turist- och rekreatiionspolitik kommer att föreligga under 1982 i och med att TUREK:s och FRIBO:s (fritidsboendekommitténs) slutbetänkanden och inte minst Rekreatiionsberedningens rapport till regeringen om programarbetet i de primära rekreatiionsområdena

framlagts. Det kan enligt min mening inte vara lämpligt att formerna för den framtida statliga administrationen för turism och rekreation - som ju kommer att utgöra ett av de viktigaste medlen för att genomföra rekreationspolitiken - tas upp till behandling innan det klarlagts vilken politik som skall föras och vilka arbetsuppgifter som därmed kommer att åvila de centrala organen. Emellertid är det inte TUREK:s fel att frågan om de administrativa formerna behandlas först. Denna arbetsordning har lagts fast redan i direktiven för utredningen.

I detta läge borde enligt min mening TUREK som utgångspunkt för sina organisationsförslag försökt göra klart för sig de viktigaste funktionerna och arbetsuppgifterna som måste genomföras av det eller de organ man sedan föreslår. I en sådan beskrivning borde då också ha ingått en belysning av de praktiska och faktiska problem som framför allt landsting, kommuner och turistföretag har till följd av splittringen på departements- och myndighetsnivå när det gäller turist- och rekreationspolitiska frågor. Om TUREK hade arbetat efter denna linje skulle det enligt min mening ha varit lättare att i enlighet med uppdraget lägga förslag om "en samordnad, förenklad och effektiviserad organisation". I stället har nu formandet av de två alternativa förslagen i alltför hög grad präglats av hänsyn till nuvarande organs ansvar, funktioner och resurser inom sektorn turism och rekreation. Särskilt gäller detta alternativ 2.

TUREK har i detta delbetänkande lanserat en gränsdragning mellan turism och friluftsliv. Denna gränsdragning går inte att genomföra i praktiken eftersom delarna hänger intimt samman. Däremot finns en skarp gräns mellan vad som är friluftsliv och vad som är naturvård. Natur och naturvård är viktiga förutsätt-

ningar för friluftslivet men i lika hög grad för turismen. Skydd och vård av natur för dessa ändamål bör självfallet ligga under naturvårdsverkets myndighetsansvar även i framtiden oavsett vilket alternativ man väljer.

Riksdagen har genom beslutet att bl.a. tillsätta rekreationsberedningen och utse 25 primära rekreationsområden tagit ett viktigt steg mot att förverkliga en samlad rekreationspolitik. Man har också anvisat sammanlagt 12 miljoner kronor för att möjliggöra planering och utveckling av turism och rekreation i områdena. TUREK ger på flera ställen uttryck för att rekreationsberedningens uppgifter till största delen kommer att upphöra i och med att planeringsarbetet redovisas för regeringen 1982. Det kan knappast ha varit avsikten att beredningen som samordningsorgan tillsattes kortsiktigt och gavs stora resurser enbart för planering utan syfte att på myndighetsplanet möjliggöra ett samlat agerande för genomförandet av en turist- och rekreationspolitik både inom och utanför de primära rekreationsområdena. Det är inte redovisat hur dessa framtida myndighetsuppgifter skall kunna genomföras i alternativ 2.

Vad gäller Sveriges Turistråd bildades detta som stiftelse just för att man i den formen skulle kunna arbeta med system för marknadsföring, försäljning, bokning o.dyl. Någon förändring till att ge rådet myndighetsuppgifter föreslås inte.

Dessa allmänna synpunkter leder också fram till följande syn på utredningens alternativ.

Alternativ 1

Utifrån mina erfarenheter av praktiskt arbete med dessa frågor på central myndighetsnivå ser jag det som angeläget att gentemot andra statliga organ, landsting, kommuner, folkrörelser samt turistföretag skapa ett så långt möjligt samlat myndighetsansvar för frågor som gäller såväl turismen som friluftsliv nära bostaden. Lika viktigt är att tillgodose inte minst turistnäringens intressen genom ett centralt starkt och kompetent organ med marknadsinriktning. Alternativ 1 ger förutsättningar för detta.

Min bedömning är dock att alternativ 1 med en uttalad myndighetsfunktion blir än angelägnare om stora statliga resurser inte kommer att ställas till förfogande än om så blir fallet.

Alternativ 2

Alternativ 2 innebär enligt min mening ett led i en nedrustning av ambitionerna från riksdagsbeslutet 1975 att bl.a. utveckla de primära rekreatiomsområdena. Att ansvaret för friluftsförhållanden skulle ligga på naturvårdsverket är givetvis möjligt men mindre lämpligt då friluftsliv och naturvård i många fall har motstridiga intressen. Ingendera sidan har fördel av sammanvägningar dem emellan under samma myndighet. Dessutom måste en gränsdragning mellan friluftsliv och turism bli mycket besvärlig att leva med, eftersom friluftslivet är en väsentlig del av turismen.

Hur TUREK tänkt sig att myndighetsansvaret för delen "turism" i alternativ 2 skall lösas är oklart. Det skulle dock tekniskt kunna lösas på två sätt. Det första är att ändra på turistrådets stiftelseform till verksamhetsmyndighet. Något sådant förslag framläggs dock

inte eftersom man enligt tidigare accepterade förutsättningar inte kan handha marknadsplanering och marknadsföring parallellt med formella myndighetsuppgifter. Det andra sättet är att myndighetsansvaret åvilar ett departement, vilket dock måste medföra en besvärande och oönskad belastning och en splittring. Fördelen med alternativ 2 skulle ju vara att rekreationsberedningens nuvarande uppgifter kunde delas mellan redan existerande organ.

Det är alltså helt uppenbart att alternativet 2 leder till fortsatt splittring och oklara gränsdragningar i stället för "en samordnad, förenklad och effektiviserad administration" som var utredningens uppdrag att lägga förslag om.

TUREK

UPPGIFTSFÖRDELNINGEN PÅ CENTRAL STATLIG NIVÅ
- TVÅ ALTERNATIV

1.

F.n. ansvarigt organ	Befintliga uppgifter	Alternativ 1 Nytt centralt organ (NCO)		Alternativ 2 Inplacering i befintliga organ	
		Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med	Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med
RB	1. Yttranden om bidrag från AMS	NCO+ST		ST+SNV	
	2. " " " " SNV	ST		ST	
	3. " " " " BoS	-		-	
	4. Anvisningar för FRP-arbetet	SPV	NCO	SPV	SNV
	5. Anvisningar för LP-arbetet	R	NCO	R	ST + SNV
(SNV)	6 a) Följa insatser med statliga medel avseende friluftsliv	NCO		SNV	
	6 b) Följa insatser med statliga medel avseende turism	NCO	ST	ST	
(SNV)	7 a) Informera om stödformer avseende friluftsliv	NCO		SNV	ST
	7 b) Informera om stödformer avseende turism	NCO	ST	ST	SNV
	8. Behov av ändrade stödregler	NCO		ST	
	9. Remissverksamhet	NCO+ST		SNV+ST	
	10. Planeringsstöd	-		-	
	11. Utvecklingsprogram för PRO	se 65		se 65	
	12. Sammanställning av LP -80	NCO		SNV+ST	
	13. Allmänt utvecklings/utredningsarbete	NCO	ST	SNV+ST	
SNV	14. Riktlinjer för kommunal planering och projektering (fjärrrekreation)	NCO		SNV	

AMS = Arbetsmarknadsstyrelsen
 BoS = Bostadsstyrelsen
 FjR = Fjällsäkerhetsrådet
 Fn = Fiskenämnader
 FRP = Fysisk riksplanering
 Fs = Fiskeristyrelsen
 LbS = Lantbruksstyrelsen
 LP = Länsplanering
 Lst = Länsstyrelser
 NCO = Nytt centralt organ
 Nf = Fritidsbyrån
 Nn = Naturvårdsbyrån

PRO = Primära rekreationsområden
 R = Regeringskansliet
 RAA = Riksantikvarieämbetet
 RB = Rekreatjonsberedningen
 RF = Riksidrottsförbundet
 SIND = Statens industriverk
 SjöR = Sjösäkerhetsrådet
 SjöV = Sjöfartsverket
 SNV = Statens naturvårdsverk
 SPV = Statens planverk
 ST = Sveriges turistråd
 UF = Utvecklingsfonder

F.n. ansvarigt organ	Befintliga uppgifter	Alternativ 1 Nytt centralt organ (NCO)		Alternativ 2 Inplacering i befintliga organ	
		Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med	Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med
	15. Granskning av sektorplaner och markanvändningsplaner (riksintresse)	SPV	NCO	SPV	SNV
	16. Granskning av sektorplaner och markanvändningsplaner (ej riksintresse)	-		-	
	17. Tillsynsmyndighet för strand-skyddet	NCO		SNV	
	18. Utvecklingsprogram för PRO	se 65		se 65	
	19. Riktlinjer för planering och projektering för närrekreation	NCO	SPV	SNV	SPV
	20. Avsättning av områden (naturreservat mm.)	SNV	NCO	SNV/Nn	SNV/Nf
	21. Yttrande över förslag till naturreservat och skötselplaner	NCO		SNV	
	22. Riktlinjer och råd för skötselplaner med rekreativt syfte (naturreservat)	NCO	SNV	SNV	
	23. Forskning och utveckling - friluftsliv	NCO	ST	SNV	ST
	24. Administration av det statliga ledsystemet (riktlinjer-medelsfördelning)	NCO		SNV	
	25. Förebyggande av intressekonflikter inom natur- och friluftslivet	NCO		SNV	
	26. Fartbegränsning till sjöss, avlysning av vattenområden (riktlinjer)	NCO		SNV	
	27. Remisser rörande fartbegränsningar till sjöss, brohöjder, avstängningar av vattenleder och -områden	Deleg. Lst (jfr 26)		Deleg. Lst (jfr 26)	
	28. Remissverksamhet	NCO		SNV	
	29. Bidragsärenden - riksintresse	NCO	ST	SNV	ST

F.n. ansvarigt organ	Befintliga uppgifter	Alternativ 1 Nytt centralt organ (NCO)		Alternativ 2 Inplacering i befintliga organ	
		Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med	Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med
	30. Bidrag till föreningsanläggningar	RF		RF	
	31. Främjande av fritidsbåtsfrågor	NCO	Sjöv	SNV	Sjöv
	32. Bidrag till båthamnar och annan fritidsbåtsservice	NCO		SNV	
	33. Sjösäkerhetsfrågor	se 63		se 63	
	34. Jaktfrågor	utreds f.n.		utreds f.n.	
RF	35. Bidrag till utanför RF stående org. (anslagsmässig knytning)	NCO		SNV	
ST	36. Inventeringar avseende turistiska tillgångar (inkvartering, transport, aktiviteter)	ST		ST	
	37. Inkvarterings-, transport- och valutastatistik	ST		ST	
	38. Marknadsundersökningar i Sverige och utlandet	ST		ST	
	39. Informationsbank	ST+NCO		ST	
	40. Statistikbearbetningar - sammanställningar	ST+NCO		ST	
	41. Marknadsrapporter	ST		ST	
	42. Rapporter om ekonomi och sysselsättning	NCO	ST	ST	
	43. Marknadsplanering	ST		ST	
	44. Rådgivning/konsultarbete/företagsanalyser	ST+NCO		ST	
	45. Utbildning	NCO + ST		ST	
FjR	46. Fjällsäkerhetsverksamhet	NCO		SNV	
Fs	47. Planering av fiskevårdsområden	Fs/Fn		Fs/Fn	
	48. Undersöknings- och inventeringsarbete mm.	Fs		Fs	
LbS	49. Glesbygdsstöd	LbS		LbS	

F.n. ansvarigt organ	Befintliga uppgifter	Alternativ 1 Nytt centralt organ (NCO)		Alternativ 2 Inplacering i befintliga organ	
		Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med	Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med
AMS	50. Regionalpolitiskt stöd	AMS	NCO+ST	AMS	ST
	51. Beredskapsarbeten	AMS	NCO+ST	AMS	ST+SNV
SIND	52. Hotellgarantilån	SIND		SIND	
SPV	53. Samordning av myndigheters arbete med FRP	SPV		SPV	
	54. Planärenden, lokaliserings- och koncessionsärenden	SPV		SPV	
	55. Planeringsstöd	-		-	
BoS	56. Markförvärvslån	-		-	
	57. Förbättring av boendemiljön	BoS	NCO	BoS	SNV
RAÅ	58. Kulturminnesvård	RAÅ	NCO+ST	RAÅ	ST+SNV
Sjöv	59. Typkontroll av fritidsbåtar	Sjöv		Sjöv	
	60. Framtagande av båtsportkort	Sjöv	NCO	Sjöv	SNV
	61. Farleder för fritidsbåtar	Sjöv	NCO	Sjöv	SNV
	62. Förarintyg för segel- och motorbåtar	Sjöv		Sjöv	
Sjör	63. Sjösäkerhetsfrågor	Sjör	NCO	Sjör	SNV
	Övriga uppgifter som inte rubricerats särskilt enligt ovan.				
	64. Till regeringen redovisa underlag för utveckling av statens rekreationspolitik	NCO		ST+SNV	
	65. Bevakning av och medverkan till att statens rekreationspolitik genomförs	NCO	ST	SNV ST	
	66. Främjande av fritidsfiskefrågor	NCO	Fs	SNV	Fs

F.n. ansvarigt organ		Alternativ 1 Nytt centralt organ (NCO)		Alternativ 2 Inplacering i befintliga organ	
		Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med	Ansvarigt organ	Särskilda samordningskrav med
	Övriga uppgifter som inte rubricerats enligt ovan				
	67. Lån och bidrag till fritidsfisket - ej riksintresse	Fs/Fn	NCO	Fs/Fn	SNV
	68. Riktlinjer för regional fritidsfiskeplanering	Fs	NCO	Fs	SNV
	69. Forskning och utveckling - turism	NCO	ST	ST	SNV
	70. Ekon.adm. rådgivning-näringen	UF + ST		UF + ST	
	71. Upprustning av anläggningar, där staten har betydande intressen (ny uppgift)	NCO		SNV	
	72. Rekreationspolitiskt stöd (möjlig uppgift)	NCO	ST	R	

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju.
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]

Socialdepartementet

Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]

Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]

Minskat tobaksbruk. [18]

Sjukersättningsfrågor. [22]

Socialförsäkringens datorer. [24]

Bra daghem för små barn. [25]

Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26]

2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]

Närradio. [13]

Film och TV i barnens värld. [16]

Översyn av radiolagen. [19]

Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]

Industrins datorisering. [17]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11]

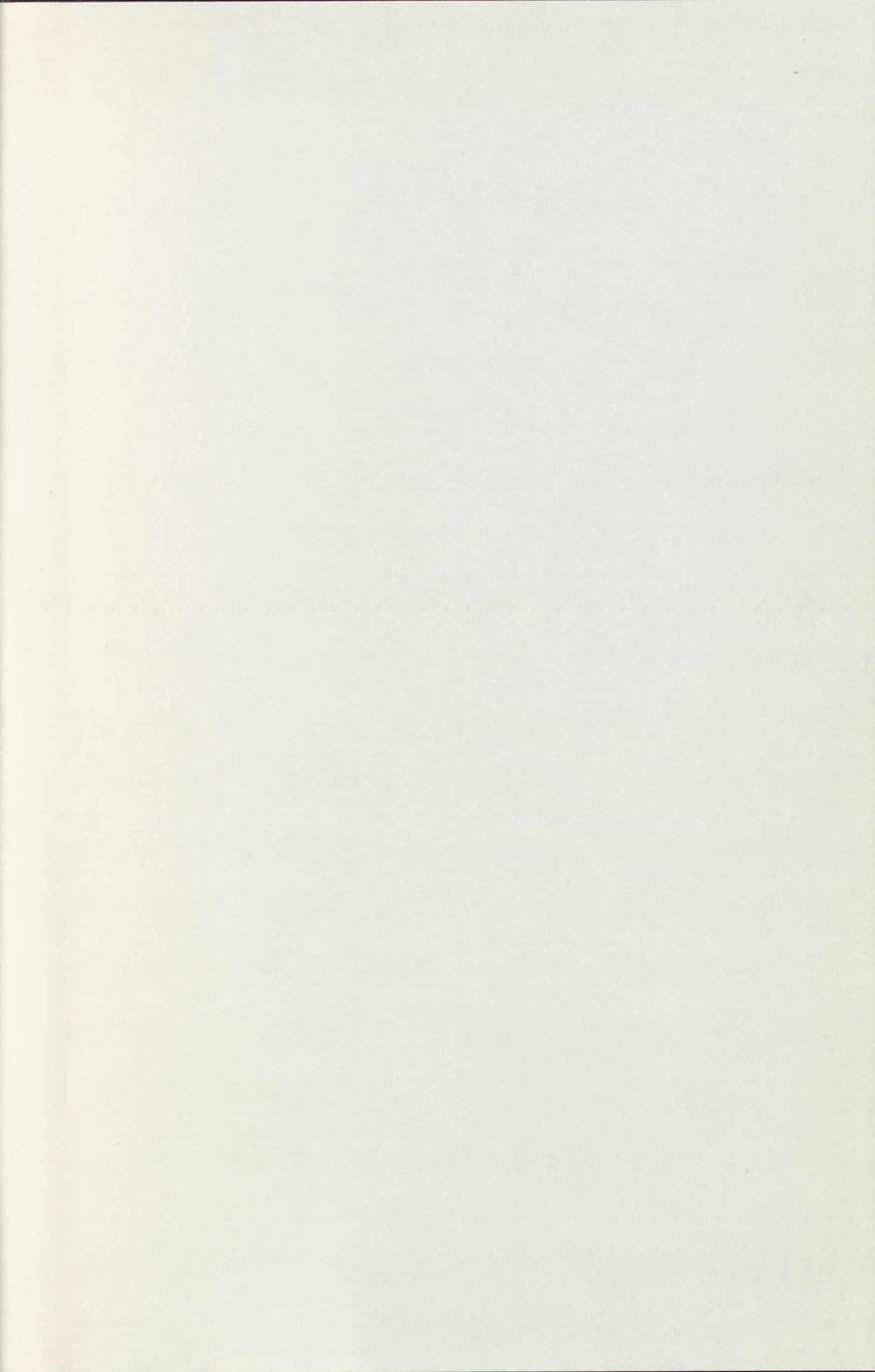
Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]

Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]

Omprövning av samvetsklausulen. [20]

KUNGL. BIBL.
1981-07- 17
STOCKHOLM







LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06260-
ISSN 0375-250X