

Betänkandet Ett land att besöka. En sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring (SOU 2017:95)

Näringsdepartementets dnr N2017/07438/FF

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovan nämnda betänkande.

Jordbruksverket har regeringens uppdrag att arbeta bland annat för ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv på landsbygden. Vårt arbete syftar till en levande landsbygd och ett hållbart samhälle. Inom begreppet levande landsbygd ryms frågorna om att kunna leva, verka och besöka landsbygden.

Jordbruksverket är också förvaltningsmyndighet för de program som rör regeringens politik för landsbygdsutveckling.

Föreliggande yttrande ska ses mot bakgrund av dessa uppdrag.

Jordbruksverkets utgångspunkt i detta yttrande är målbilden av destinationer som fungerar som regionala eller lokala kluster där turistföretagarna har förmågan och möjligheten att utveckla sig själva och destinationen. Företagen ska kunna stå på egna ben, anställa och utveckla personal året om för att därigenom säkerställa produkternas kvalitet och företagens lönsamhet.

Jordbruksverket deltar gärna i dialog, samråd och samarbeten med berörda myndigheter och övriga aktörer när det gäller utredningens konkreta förslag. En sammanhållen politik för besöksnäringen i hela landet med målet att utveckla besöksnäringens företag och landsbygdens destinationer är en viktig del i vårt arbete för landsbygdsutveckling.

Jordbruksverkets ställningstagande

Jordbruksverket välkomnar en översyn av politiken för besöksnäringen och lämnar följande synpunkter som vi anser bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Utredningen lämnar i betänkandet Ett land att besöka en gedigen utredning som skissar upp de viktigaste faktorerna och problemområden som finns inom besöksnäringens utvecklingen idag. Jordbruksverket ser betänkandet som ett bra underlag för det framtida arbetet för att utveckla den svenska besöksnäringen. Betänkande är dock något otydligt i de övergripande strategiska frågorna som är nödvändiga för en sammanhållen politik för besöksnäringen att ta ställning till.

På en övergripande nivå behöver en sådan politik ge tydliga strategier i frågor där det finns målkonflikter och dilemman, som exempelvis:

- Avvägning mellan ökat resande och resandets klimatpåverkan.
- Dilemmat med ett begränsat antal resenärer å ena och en konkurrenskraftig besöksnäring i alla delar av Sverige å andra sidan.
- Avvägning mellan breda satsningar som många aktörer kan ha en liten del av eller tydliga prioriteringar som ger utvecklingsincitament och en tydlig profilering av Sverige som resedestination.
- Avvägning i fördelning av naturresurser (som exempelvis avvägning mellan jaktturism och lokalbornas jakt, mellan allemansrätten och markägandet eller mellan fisketurism och yrkesfiske).

Utmaningen ligger i att formulera ett strategiskt ramverk som regeringens myndigheter och statliga bolag får vägledning utav och anger en gemensam riktning åt utvecklingsarbetet.

En samlad politik (kapitel 3)

Utveckling av besöksnäringen och turism kräver prioriteringar och behöver leda till tydliga positioneringar av Sveriges destinationer på marknaden. Sverige som destination och Sveriges regionala och lokala destinationer behöver kunna profilera sig i olika marknadssegment och på olika marknader. Detta förutsätter en tydlig och samordnad prioritering av de offentliga insatserna, både vad gäller företagsfrämjande, struktur- och konceptutveckling, samt marknadsföring. En samordnande funktion som utredningen föreslår bör vara ett viktigt led i detta arbete. Denna behöver dock ha ett tillräckligt tungt mandat att ställa krav på myndigheter och statliga bolag för att uppnå samordning och prioritering. Samtidigt behöver regioner och destinationer ha möjlighet att utveckla en mångfald av inriktningar inom den gemensamma ramen.

I synnerhet för utveckling av kommersiella turistiska produkter är det viktigt att skilja mellan friluftslivet och besöksnäringen. Friluftslivet är en viktig förutsättning för exempelvis naturturismen och gynnar efterfrågan på naturturistiska produkter. Insatser och åtgärder som regering eller myndigheter genomför för friluftslivet bör riktas mot att nå en så bred målgrupp som möjligt. Besöksnäringen däremot kräver prioriteringar och precisa insatser för företag och destinationer så att de får en chans att utveckla attraktiva spetsprodukter och sticka ut på den internationella marknaden. Utredningen borde vara mer tydlig i vad som skiljer dessa två politikområden och att starka prioriteringar krävs för att utveckla besöksnäringen.

En bakomliggande faktor för behovet av prioritering är Sveriges stora yta i förhållande till det besökskarflöde som idag rör sig inom landet. För att företag ska kunna gå med vinst och utveckla sin verksamhet på en destination krävs en kritisk massa och volym på potentiella kunder. I synnerhet i landsbygder som idag inte är utvecklade turistdestinationer är detta en stor utmaning. För verksamheter utan

eget boende och som har ett starkt väder- och säsongsb beroende är en tillräckligt stor tillgång till betalande gäster helt avgörande. Den kritiska massan beror givetvis på verksamheten i det enskilda företaget och var någonstans företaget genererar sina bokningar, men i flera fall spelar den lokala köpkraften en viktig roll för att kunna bedriva en långsiktigt hållbar verksamhet (exempelvis restauranger). Oavsett verksamhet är dock ett välutvecklat transportsystem och därtill hörande transporttjänster under alla tider på året en grundförutsättning att ta sig smidigt och så klimatneutral som möjligt till Sveriges olika destinationer. En samlad politik för besöksnäringen behöver därför ha i åtanke hur och vart besöksflödena styrs och ska styras på mycket övergripande nivå.

Nya turistiska produkter kommer att skapas i hela Sverige och turister kommer även i fortsättningen att röra sig inom hela landet. Det Jordbruksverket menar är dock att besöksnäringen i sig inte är en generell lösning för landsbygdsutvecklingens utmaningar. I dagens läge finns inte de nödvändiga volymerna i antal betalande gäster för att utgöra ett tillräckligt stort underlag för lönsamma turistföretag och besöksnäringens kluster på samtliga platser i Sverige, i synnerhet där avstånden mellan de turistiska erbjudandena är för långa. Ett långsiktigt mål måste givetvis vara konkurrenskraftiga och självutvecklande kluster av turistföretag (destinationer) i hela landet, men regeringens arbete behöver börja i någon ände och utifrån dagens befintliga destinationer.

Satsningar inom en samlad politik för besöksnäringen behöver därför utgå ifrån en grundläggande strategi som är noga förankrad. Det handlar inte om frågan om vilka regioner som ska utvecklas turistiskt och vilka inte, det handlar snarare om frågan om vilka områden i Sverige som är strategiskt viktiga att ur ett turistiskt perspektiv att utveckla först.

Regeringens uppdrag till utredaren har varit att utreda en samlad politik för besöksnäringen bland annat utifrån ett geografiskt perspektiv. Utifrån ovan nämnda analys hade Jordbruksverket önskat sig i största allmänhet tydligare strategiska förslag som har bäring på denna geografiska aspekt.

För en samlad politik ser Jordbruksverket utredningens förslag om

- en samordnande funktion (inklusive Nationellt besöksnäringens forum),
- en strategi för prioriteringar i den offentliga verksamheten
- konkreta förslag på specifika avgränsade åtgärder (som exempelvis uppdraget till Livsmedelsverket i kapitel 12 att utreda och ge förslag på hur koordinering och effektivisering av tillståndsgivning och kontroller kan ske i företag med verksamhet som inkluderar flera steg i produktionsprocessen) och
- tydliga mandat och ansvarsområden

som nödvändiga att genomföra i första läget. Jordbruksverket vill understryka vikten av att en offentlig utvecklingsstrategi måste kopplas tätt an till näringens befintliga utvecklingsstrategi för svensk besöksnäring (Nationell strategi för svensk besöksnäring).

Ur myndighetsperspektiv finns en samordnande funktion redan idag i och med Tillväxtverkets samordningsuppdrag. Jordbruksverket tillstyrker dock en samordnandefunktion på Regeringskansliet.

Besöksnäringen – en del av ett hållbart samhällsbygge (kapitel 4)

Även om besöksnäringen inte kan utvecklas i lika stor utsträckning i alla delar av landet så vill Jordbruksverket understryka den stora betydelsen som besöksnäringen har för landsbygdskommuner och lokala destinationer. Utredningen lyfter destinationerna Funäsfjällen och Vemdalen som positiva exempel (avsnitt 4.6) och pekar ut sambandet mellan besöksnäring och lokal service. En samlad politik för besöksnäringen behöver gå hand i hand med en tydlig och proaktiv politik för landsbygdsutveckling och tillgång till service och infrastruktur på landsbygden. Utredningens betänkande borde på ett tydligare sätt koppla an till den parlamentariska landsbygdskommitténs förslag.

Jordbruksverket vill också understryka utredningens antaganden att tätheten av befolkningen och tätheten av turistprodukter i en destination spelar en stor roll för utvecklingen (avsnitt 4.4). Utifrån ovannämnda målbild av fler besöksnäringsskolor ser Jordbruksverket SKL:s måtenhet av "Landsbygdskommuner med besöksnäring" som en intressant nationell indikator för arbetet.

Samhällsplaneringen är viktig för besöksnäringens utveckling (avsnitt 4.7). En avgörande faktor för denna är närhet och tillgång till vatten i sjö-, flod- och kustlandskapen. Utredningen går dock inte tillräckligt in på tillämpningen av dagens strandskyddsregler som är ett av de centrala hindren för utveckling av nya och kvalitativt högvärdiga produkter. En turistföretagare är i behov av exempelvis servicebyggnader eller liknande i vattennära lägen där företagaren bedriver sin verksamhet. En samordnad politik för besöksnäringen behöver jobba för lösningar på hur den enskilda företagaren kan utveckla sin anläggning även i strandnära lägen, som exempelvis genom LIS-områden. Jordbruksverket har i remissyttrandet över parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande (SOU 2017:1) lyft detta problem då inte de ursprungliga syftena med reglerna uppnås idag, i synnerhet avseende näringslivet och turistföretagandet.

Jordbruksverket lägger märke till att utredningen föreslår en konkret åtgärd för organisation av turismansvaret i Stockholms län och ifrågasätter denna i en nationell utredning (avsnitt 4.8). Ansvar för den turistiska utvecklingen behöver samordnas i alla delar av landet och idag har olika regioner kommit olika långt i denna process. Processen påverkas givetvis även av diskussioner om regionbildning och ansvarsfördelningen för det regionala utvecklingsarbetet. Ett liknande uppdrag som utredningen formulerar för Stockholmsregionen är välbehövligt även i andra regioner av landet för att få igång en utveckling. Jordbruksverket skulle därför vilja se en analys och mer allmän beskrivning och förslag om den regionala organiseringen av det offentliga turismarbetet.

Kompetensförsörjning (kapitel 6)

Jordbruksverket håller med om beskrivningen av besöksnäringens kompetensförsörjning. Jordbruksverket konstaterar dock att betänkandet i stor omfattning adresserar företagens kompetensförsörjning genom utbildningsprogram inom gymnasie-, yrkes- och högskola och avser i första hand rekryteringsbehov. Även om detta är en central faktor för företagens utveckling så vill Jordbruksverket lyfta behovet av kompetensutveckling i mindre företag och i mer omogna delar av besöksnäringen. Ofta uppstår kompetensutvecklingsbehovet då företagaren står mitt i livet och behöver genom sin verksamhet försörja en familj eller håller den dagliga driften av verksamheten eller anläggningen igång (i synnerhet i verksamheter där djurhållning ingår). Företagen eller företagaren har alltså varken tid eller råd att ägna sig åt heltidsutbildningar på annan ort. Lösningen av kompetensutveckling i befintliga företag behöver alltså i hög grad ske genom flexibla distansutbildningar på deltid.

Utredningen verkar också utgå helt från ett rent statligt utbildningsansvar. För att få upp engagemanget och ansvarstänkande inom näringen behöver större ansvar och tillit ges till näringen att utbilda personalen i de förmågor som näringen själv efterfrågar. Detta är en aspekt som blir viktigare ju mer näringen mognar och borde finnas med i utredningen.

Ett centralt mål av kompetensförsörjningen och kompetensutvecklingen inom besöksnäringen är att företagaren, i synnerhet på landsbygden, får förutsättningar att överbrygga säsonger så att den kan anställa året om. Därigenom kan företagen behålla kompetent personal och får möjlighet att vårda och utveckla de kompetenser som deras anställda har. Utifrån det måste helårsanställningar vara ett centralt mål inom den sammanhållna politiken för besöksnäringen för att säkra professionalitet och kvalitet i näringen.

Jordbruksverket håller med om betänkandets beskrivning av kompetensbehovet i det offentliga systemet (avsnitt 6.8) och, som en konsekvens av det, en utebliven professionalisering vad gäller besöksnäringen i kommunala, regionala eller statliga förvaltningar. Enstaka destinationer och myndigheter har dock på senare år byggt upp relevant kompetens och Jordbruksverket själv har beslutat att bygga upp en mer formaliserad kompetens på området. Kompetens hos offentliga aktörer bedöms som viktigt, men förutsätter tydliga uppdragsbeskrivningar och mandat i olika temaområden. Jordbruksverket ser därför gärna förtydliganden i olika styrdokument från regeringens sida. I de flesta myndigheters verksamhet är turism och besöksnäringen en bland flera "sidoverksamheter" och är utsatt för prioriteringar mellan andra temaområden.

Utveckling, innovation och forskning (kapitel 7)

Utredningen föreslår

- *att Tillväxtanalys får i uppdrag att utvärdera hur Tillväxtverkets och Statens Jordbruksverks befintliga och nya insatser, riktade till besöksnäringen, når företagen och stärker deras innovationsförmåga.*

Jordbruksverket tillstyrker förslaget, men vill uppmärksamma att huvuddelen av Jordbruksverkets insatser sker genom landsbygdsprogrammet. På grund av tidsplanen för reformarbetet inom CAP och den framtida sammanhållningspolitiken så behöver ett sådant uppdrag lämnas snart så att utvärderingens resultat kan komma till användning inför kommande programperiod. En sådan utvärdering kopplat till besöksnäringen behövs inte enbart för att stärka innovationsförmågan. Alla uppdrag inom den samlade politiken för besöksnäringen som rör landsbygdsprogrammet och regionalfondsprogrammen behöver ges i tid så att arbetets resultat kan vara tillgänglig när programmen skrivs. Här finns en stor potential att skapa samsyn inom det strategiska upplägget av programmen rörande besöksnäringen.

Trafikutbud och transporter (kapitel 9)

Turistiska produkter exporteras och konsumeras där de produceras. De flesta är i sig platsbundna och därmed inte flyttbara utan tätt kopplade till en ort eller plats. Den kanske mest grundläggande och avgörande faktorn för besöksnäringen är därför att kunder kommer dit turistföretagen är. Trafikutbud och transportinfrastruktur är således helt avgörande för näringen att kunna utvecklas. Det gäller i synnerhet transporter över långa sträckor och till och från knutpunkter med internationell trafik. En sammanhållen politik för besöksnäringen behöver därför omfatta långsiktiga och strategiska tankar kring såväl utbudet av nattåg, flygtrafik och färjetrafik, som höghastighetsbanor, regionala flygplatser eller nya inter-modala transportkoncept. Till och med utländska infrastrukturprojekt som Fehmarnbelt-förbindelsen lär spela en avgörande roll för den framtida tillgängligheten av svenska turistupplevelser för en internationell marknad – ett exempel som inte nämns i betänkandet.

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag och hänvisar till Jordbruksverkets yttrande om den nationella planen för transportsystemet 2018-2029 (JV dnr. 3.7.17-9898/17).

Utöver det kan en strategisk planering av transportinfrastrukturen hjälpa till att styra turistflödena. Exempelvis skyltade och tydlig beskrivna turistvägar är ett strategiskt verktyg för att samla turistflödet så att företagen längs med vägarna kan ha ett tillräckligt kundunderlag. Jordbruksverket saknar därför en strategisk och geografisk analys av infrastrukturen som utvecklingsinstrument.

Naturturism (kapitel 10)

Naturen är en av de största reseanledningarna i Sverige. Besöksnäringen är beroende av ekosystemtjänster som naturområden, landskapet och djuren skapar. Samtidigt påverkas naturturism starkt av markanvändning och olika andra faktorer som exempelvis resursfördelning (skyddade områden, jakt, fiske, mm) och kräver därför i ökad utsträckning planering och dialog mellan olika intressen. Därför är inte heller ansvarsfördelningen mellan aktörer lika tydlig, som utredningen konstaterar.

Jordbruksverket tillstyrker utredningens intentioner till förslagen i grunden. Det är dock viktigt, som inledningsvis konstateras i detta yttrande, att ge så konkreta förslag som möjligt och våga prioritera utifrån besöksnäringens perspektiv. På grund av att naturturism är ett brett område med otydliga ansvarsområden så är skarpa, riktade uppdrag av stor betydelse. Jordbruksverket ser exempelvis behov av att konkretisera uppdraget till Naturvårdsverket att utveckla ett förslag för hur skyddade natur- och kulturområden, inklusive nationalparker, och biosfärområden kan användas för utveckling av natur- och kulturturism för inhemska och inkommande besökare. Detta förslag behöver leda till konkreta åtgärder som exempelvis föreskriftsändringar, marknads- och informationskampanjer eller liknande. Nationalparker innehar en stor attraktionskraft och då är det angeläget att bygga på nationalparkernas starka varumärken och tilldela konkreta satsningar på att utveckla nationalparksturismen i Sverige (till att börja med). Ett brett uppdrag som utredningen föreslår och som ska tillgodose både friluftsliv, myndighetsarbete, utflyktsturism och besöksnäringen riskerar att lämna otydliga resultat då olika skyddsområden har olika förutsättningar för utveckling.

Det är bra och viktigt att använda de statliga bolagen aktivt i utvecklingen av turismen. Inom naturturismen är det Sveaskog som är en viktig aktör och som har jobbat med frågan under längre tid. Utredningen föreslår i betänkandet att genom bolagsstyrningen ge Sveaskog ett uppdrag att utveckla ekoparkerna. Detta är ett bra förslag i sig, dock behöver ekoparkerna finnas där turistföretag finns eller i områden med god utvecklingspotential och där parken kan ha en bredare positiv socioekonomisk effekt. Än viktigare är därför att inspirera till ett skogsbruk som tar hänsyn till det lokala turistiska näringslivet. Utifrån det borde Skogsstyrelsen därutöver få ett uppdrag att utveckla sitt befintliga arbete om skogens sociala värden till mer konkreta rekommendationer för samhällsplanering, destinationer, skogs- och turistföretag. Detta ersätter på inget sätt ett avtal mellan skogsägarna och turistföretagarna finns.

Kulturturism (kapitel 11)

Kulturturism är en viktig del av landsbygdens besöksnäring, i synnerhet vad gäller kulturmiljö som odlingslandskap, slotts- och fästningsbebyggelse, industri- och gårdshistoria, traditioner och mycket mer. Jordbruksverket saknar dock en mer fördjupad analys av hur odlingslandskapet strategiskt bör användas eller utvecklas för turistiska ändamål. Här finns det stora kopplingar till agroturism som kan betraktas som eget marknadssegment. Jordbruksverket bistår gärna med kunskap i arbetet att utveckla kulturturismen på landsbygden.

Måltidsturism (kapitel 12)

Uppdrag att minska regel- och kontrollbördan i verksamheter som inkluderar flera olika myndigheters ansvarsområden är nödvändiga och avgörande för näringens utveckling. Jordbruksverket ser fram emot resultatet av detta uppdrag.

Utredningen förslår att ge Jordbruksverket ansvar att samla kunskap och kunskapsspridning inom måltidsturism. Detta är ett viktigt och välkomnat uppdrag. Som utredningen beskriver kan en lång rad genomförda och pågående satsningar lyftas fram som har direkt eller indirekt koppling till främjande av måltidsturism. Jordbruksverkets uppdrag inom Traditionell småskalig matkultur, Vilt som mat, Måltidsexport och även insatser som gynnar korta livsmedelskedjor, regionala och lokala insatser för livsmedelsstrategin samt genomförandet av en svensk representation på den internationella jordbruksmässan Grüne Woche i Berlin är satsningar som främjar måltidsturism. Arbetet med gastronomiska regioner där nya ansökningar för skyddade EU-beteckningar av svenska livsmedelsprodukter tas fram är ett exempel på aktivitet som stärker attraktionskraften för svensk besöksnäring. Resultaten från dessa och framtida satsningar skapar goda möjligheter för Jordbruksverket att samla kunskaper inom måltidsturism i samverkan med befintliga aktörer från besöksnäringen, myndigheter och akademien.

Som utredningen beskriver är måltidsturism viktigt ur ett samhällsperspektiv då den stärker samspelet mellan stad och landsbygd. Att ha siktet inställt på förstärkning av relationer mellan de småskaliga livsmedels- och dryckesproducenterna på landsbygden med aktörer i tätbebyggda områden välkomnas. Här vill Jordbruksverket återigen uppmärksamma att gårdsförsäljning av alkohol är en avgörande fråga för måltidsturismens utveckling i Sverige. Jordbruksverket delar utredningens bedömning av gårdsförsäljningens betydelse för företagande och sysselsättning. Exempelvis kunde en tydlig efterfrågan på gårdsförsäljning av hantverksmässigt tillverkad svensk öl noteras vid Sveriges representation på Grüne Woche i Berlin 2018. Jordbruksverket vill poängtera att det saknas en mer långtgående analys av frågan i utredningen och presentation av åtgärder ur måltidstulistiskt perspektiv.

En strategi som även tar hänsyn till det utredningen konstaterar, nämligen att kundernas efterfrågan har förändrats de senaste åren, från att tidigare framför allt ha varit matnördar och specialister, till dagens bredare grupp som är intresserad och beredd att lägga pengar på måltidsupplevelser, bör beaktas. Ett fortsatt arbete med ett bredare perspektiv på tänkbara målgrupper är därför rekommenderbart.

Regler, tillstånd och tillsyn (kapitel 14)

Jordbruksverket har hand om regler och tillsynsansvar inom framför allt djurhållning som kan påverka förutsättningar för turismföretagare att bedriva sin verksamhet. Utredningen exemplifierar detta med djurhållning, offentlig förevisning av djur (djurparker) och tävlingar med djur. Utredningen föreslår ett fortsatt arbete med att hitta förenklingar. Jordbruksverket initierade förenklingsresan där verket har genomlyst flera verksamheter och jobbar även i fortsättningen aktivt med att förenkla inom de ramar som står till verkets förfogande.

- Flera av Jordbruksverkets registreringsverktyg och tillståndsansökningar är digitaliserade idag.

- Jordbruksverkets styrning och handledande dokument till länsstyrelserna fokuserar på att korta handläggningstiden för tillstånds- och kontrollärenden.
- Jordbruksverket vill särskilt påpeka att den offentliga djurskyddskontrollen utgör ett undantag från svensk norm inom offentlig kontroll, där principen brukar vara att verksamheten betalar för sina egna kontrollkostnader. Planerade kontroller av anläggningar är avgiftsbefriade och finansieras av skattemedel (efterföljande kontroller om brister uppdagats ska debiteras enligt EU-lagstiftning). Likaså är länsstyrelsernas förprovningar av djurstallar skattefinansierade, samt Jordbruksverkets handläggning av dispensärenden när exempelvis anläggningar för offentlig förevisning av djur (djurparker) söker diverse dispenser.
- Flera förenklingar vad gäller processer och kontroller inom tävling med djur är genomfört eller kommer att genomföras så som regleringar kring veterinärmedverkan vid draghundstävlingar.
- Jordbruksverket underlättar även för resenären genom en reseguide för resor med hund och katt som verket har tagit fram.

Utifrån det konstaterar Jordbruksverket att utredningens förslag inte tillför nya aspekter i detta arbete, med undantag av de förslag som ges om samordning av livsmedelskontrollen i kapitel 12, Måltidsturism.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Carl Strömberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Niclas Purfürst, Eva-Marie Järneteg, Jörgen Fransson, Johan Nilsson, Susanne Lindh och Camilla Bender Larson deltagit.



Håkan Henrikson



Carl Strömberg