



Utvärdering av **hållbara** **turistdestinationer**

Delrapport 3 – lärdomar

I den tredje delrapporten i uppdraget att utvärdera Tillväxtverkets projekt för hållbara turistdestinationer ligger fokus på det offentliga roll i destinationsutvecklingsarbetet. Hur kan det offentliga främja ökad turismexport och destinationsutveckling efter att projektet avslutats?

Dnr: 2013/031
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Anne Kolmodin
Telefon: 010-447 44 52
E-post: anne.kolmodin@tillvaxtanalys.se

Förord

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har Regeringens uppdrag att utvärdera och följa Tillväxtverkets projekt ”Hållbara turistdestinationer”. Detta är den tredje delrapporten under projektiden. Fokus ligger på organisation och lärdomar från projektet. Slutrapporten kommer i maj 2016.

Rapporten är skriven av Inger Normark och Anne Kolmodin, projektledare, vid avdelningen Tillgänglighet och regional tillväxt, Tillväxtanalys.

Östersund, mars 2015

Jan Cedervärn
Avdelningschef, Tillgänglighet och regional tillväxt
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	8
1 Inledning	9
1.1 Syfte och avgränsning	9
1.2 Kort beskrivning av satsningen "Hållbara turistdestinationer" – HDU	9
1.2.1 Genomförande	10
1.3 Destinationernas organisationer i HDU	11
1.4 Är det speciellt att arbeta med turism?	12
2 Vad är en destination, vad är destinationsutveckling och vad är hållbar destinationsutveckling?	15
2.1 Destination	15
2.2 Destinationsutveckling.....	15
2.3 Vad är hållbar destinationsutveckling?	16
3 Finns det en optimal organisation för destinationsutveckling?	18
3.1 Hur uppnå en bra destinationsutveckling?	18
3.1.1 Kompetens och kompetensutveckling viktigt.....	19
4 Det offentliga roll – stat, region och kommun	21
4.1 Statens möjligheter till påverkan.....	21
4.1.1 Myndighetsgruppen.....	22
4.1.2 Regionens roll	23
4.1.3 Kommunens roll	23
4.1.4 Näringslivets roll.....	24
5 Rekommendationer och lärdomar	25
5.1 Hur kan projekt göras utvärderingsbara?	26
5.1.1 Formandet av uppdrag.....	27
5.1.2 Genomförandet	27
6 Referenser	29

Sammanfattning

I denna den tredje delrapporten av Tillväxtverkets projekt ”Hållbara turistdestinationer”, HDU, har Tillväxtanalys i samråd med Näringsdepartementet lagt fokus på det offentliga roll i destinationsutvecklingsarbetet. Hur kan det offentliga främja en ökad turismexport och destinationsutveckling efter att HDU-projektet avslutats år 2015? Här utgör de fem HDU-destinationerna dels exempel på olika organisationsformer, dels bidrar de med de erfarenheter de har gjort under projektiden.

En tydlig och övergripande erfarenhet är att destinationsutveckling är en del i samhällsplaneringen, vilket ger lite speciella förutsättningar. Destinationsorganisationen måste arbeta på flera nivåer, både vertikalt och horisontellt. De äger ofta inte den produkt (marken, naturupplevelsen, etc.) som de marknadsför och de överskrider ofta administrativa gränser. Samverkan och gränsöverskridande samarbete är därför extra viktigt när det gäller utveckling av destinationer. Något som också efterfrågats är en utbildning för destinationsutvecklare som inbegriper både kunskaper i turismutveckling och kompetens vad gäller samhällsutveckling, eftersom samverkan mellan i första hand kommunen och besöksnäringen är en nödvändig förutsättning för att lyckas med destinationsutveckling. Här behövs en kartläggning av utbildningar kopplade till turism och destinationsutveckling, både på gymnasie- och högskolenivå liksom av yrkesutbildningar.

Den nationella myndighetsgruppen för besöksnäringen kan även spela en tydligare roll när det gäller besöksnäringen eftersom många frågor är av gränsöverskridande karaktär. Den kan identifiera eventuella överlappningar, glapp och målkonflikter samt ge regeringen förslag på lösningar, men också identifiera samarbetsmöjligheter. Ett tydligare direktiv från Regeringskansliet skulle också legitimera arbetet med turism i de olika myndigheterna. Regeringen bör därför ge den nationella myndighetsgruppen för besöksnäringen tydligare direktiv och mandat.

Tillväxtverket bör få i uppdrag att utveckla strukturerna för besöksnäringen, detta främst genom att förmedla kunskap och erfarenheter samt hitta vägar för samarbeten och samsyn mellan i första hand intermediärerna kommuner och regioner. När det gäller turism och destinationsutveckling är det i första hand kommunerna som är viktiga även om regionerna också har en viktig roll att fylla.

Idag saknas en nationell överblick av destinationsorganisationer som har någon form av offentligt ägande, varför också en kartläggning av detta vore önskvärd.

Även statistiken behöver förbättras. Det behövs förslag till hur den, samt tillgången till erforderliga data, skulle kunna utvecklas för att täcka de behov som efterfrågas.

Summary

In this, the third interim report for the Swedish Agency for Economic and Regional Growth's Sustainable Tourist Destinations project, Growth Analysis has focused – in consultation with the Ministry of Enterprise and Innovation – on the role of the public sector in destination development work. How can the public sector promote increased tourism exports and destination development after the project ends in 2015? Here, the five destinations included in the project constitute examples of different organisational forms and share the experiences they have gained during the project period.

One clear, overall experience is that destination development is part of social planning, which brings its own specific conditions. The destination organisations must work on a number of different levels, both vertically and horizontally. They often do not own the product (land, natural experience, etc.) that they market, and they frequently work across administrative borders. Collaboration and cross-border cooperation are therefore particularly important when it comes to developing destinations. There is also a demand for destination developer training that includes both knowledge of tourism development and expertise in terms of social development, since collaboration between primarily the municipality and the tourism industry is essential in order to succeed with destination development. Here, training linked to tourism and destination development needs to be mapped, both at upper secondary and university level and in connection with vocational training.

The national authority group for the tourism industry can also play a clearer role when it comes to tourism, since many issues are of a cross-border nature. It can identify any overlaps, slack and conflicts of goals, and can provide the Government with suggestions for solutions as well as identifying opportunities for collaboration. A clearer directive from the Government Offices of Sweden would also legitimate tourism work within the various authorities. The Government should therefore give the national authority group for the tourism industry clearer directives and mandates.

The Swedish Agency for Economic and Regional Growth should be commissioned to develop the structures for the tourism industry, primarily by conveying knowledge and experience and by identifying routes for collaboration and consensus between – in the first instance – the intermediaries of municipalities and regions. When it comes to tourism and destination development, it is primarily the municipalities that are important, although the regions also have a key role to play.

There is currently no national overview of destination organisations with some form of public ownership, and mapping this would therefore be desirable.

Statistics also need to be improved. Proposals are needed for how these – and access to the necessary data – can be developed in order to meet the needs that exist.

1 Inledning

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har regeringens uppdrag att utvärdera och följa Tillväxtverkets projekt¹ för ”Hållbara turistdestinationer”, HDU. Den första delrapporten ”Utvärdering av hållbara turistdestinationer” (WP/PM 2013:08) lämnades i maj 2013 och behandlade programlogiken. Den andra delrapporten som lämnades i mars 2014 (PM 2014:07 Delrapport processutvärdering) hade fokus på genomförandet, på den pågående processen och det lärande som projektet ska överföra till besöksnäringen.

Regeringen har en uttalad ambition att fortsätta utvecklingen av exportmogna destinationer för att öka antalet utländska besökare till Sverige. Inriktningen är att komplettera med insatser i tidigare skeden i destinationsutvecklingen. Denna rapport är den tredje delredovisningen av Tillväxtverkets projekt ”Hållbara turistdestinationer” och ska redovisas till Näringsdepartementet den 31 mars 2015. Slutrapporten ska fokusera på en effekt- och måluppfyllelseutvärdering och planeras komma i maj 2016.²

1.1 Syfte och avgränsning

Syftet med rapporten är att föra en generell diskussion kring regeringens avsikt att stärka insatser för fler exportmogna destinationer, framförallt med insatser i tidigare skeden i destinationsutvecklingen. Vilken roll kan offentliga aktörer ha och hur skulle destinationsutveckling i tidiga skeden kunna stärkas? I denna delredovisning ligger inte huvudfokus på de fem utvalda destinationerna i Tillväxtverkets projekt, HDU, men den kunskap och de lärdomar som hela Tillväxtverkets projekt hittills genererat kommer att användas som exempel.

1.2 Kort beskrivning av satsningen ”Hållbara turistdestinationer” – HDU

Syftet med satsningen är att bidra till att stärka turistföretagens långsiktiga förutsättningar och konkurrenskraft genom stärkt förmåga att utveckla produkter, tjänster och upplevelser så att Sverige kan attrahera utländska besökare, förlänga turistsäsongen och öka tillväxten. Skälet för regeringens beslut var, så som det framgår av uppdraget till Tillväxtverket, att Sveriges besöksnäring är en växande och arbetsintensiv bransch som till stor del består av många små företag. Sveriges attraktionskraft som turistland har ökat under senare år och väl genomförda insatser för att marknadsföra Sverige som turistland har medfört att det idag finns ett utrymme för fler konkurrenskraftiga och attraktiva svenska destinationer.

Regeringen gav i januari 2012 Tillväxtverket i uppdrag att genomföra insatser för att stärka små och medelstora turistföretags långsiktiga konkurrenskraft.³ Målet är att öka antalet utländska besökare. Från uppdraget kan vi läsa att: ”Insatserna ska stärka utvalda destinationer med stor potential att växa på den internationella marknaden, genom företags- och destinationsutvecklingsinsatser. De ska utgå från den efterfrågan som finns på den inter-

¹ Tillväxtanalys har fått uppdraget i regleringsbrevet för 2013 N2012/6389/AS N2012/6241/KLS(delvis) och har i rapporten 2012:09 Destinationsutveckling, Turismens betydelse för regional och nationell tillväxt lämnat förslag till hur Tillväxtverkets projekt för Hållbar destinationsutveckling kan utvärderas.

² Ändringsbeslut 2013-10-03 N2010/2190/RT (delvis) N2013/4569/AS

³ Dnr N2012/508/ENT

nationella marknaden”. Tillväxtverket skulle (i samarbete med Visitsweden AB⁴) välja ut ett mindre antal geografiska eller tematiska destinationer. Destinationerna som utsågs skulle ha potential att utvecklas och att attrahera utländska besökare. Syftet var dels att stärka de utvalda destinationerna, dels att medföra en kollektiv nytta genom ett lärande för branschen som helhet. Med det senare avsågs spridning av de erfarenheter som ackumuleras genom projektet i form av kunskap, metoder och verktyg.

Tillväxtverket definierade vad som menades med en destination, men som medfinansier har det inte varit helt klart vad destinationen egentligen står för; omfattar den hela kommunen, delar av kommuner, hel eller del av region, vilket kan ha betydelse för hur medfinansieraren ser på återkopplingen beträffande sin ekonomiska insats; det vill säga vilken nytta gör destinationen för hela kommunen/regionen och vad kan man stödja?

1.2.1 Genomförande

En utlysning skedde mellan 30 mars och 2 maj år 2012. Styrgruppen valde att bifalla ansökningar från fem destinationer. De är utan inbördes ordning: Kiruna, Åre, Stockholms skärgård, Vimmerby och Bohuslän. Med destination menades i utlysningen:

”turistiskt sammanhängande områden (platser) som ur ett kund- eller marknadsperspektiv är avgränsningsbara för offensiva utvecklingsinsatser och där det finns ett etablerat, fungerande, destinationsarbete genom en lokal organisation som mobiliserar och representerar områdets aktörer”.

Varje destination tilldelades 10 miljoner kronor med kravet på motsvarande medfinansiering från destinationen själv, således maximalt 20 miljoner kronor per destination under projekttiden. Resterande⁵ 10 miljoner kronor avsattes till gemensamma insatser. Destinationerna har själva utformat sina projektplaner utifrån sina specifika behov. Stockholms skärgård avslutade sitt projekt i december 2014.

Gemensamma träffar har arrangerats av Tillväxtverket, där det exempelvis diskuterats nya initiativ och lärdomar avseende produktutveckling, nya samarbetsformer, informationsverktyg, hållbarhetsarbete. En nationell konferens om destinationsutveckling arrangerades i oktober 2014.⁶ Dessutom har destinationerna erbjudits att delta i kvalitets- och hållbarhetsprogram och fördjupad målgruppsanalys. Enligt uppdraget till Tillväxtverket har destinationerna kopplats samman med andra berörda myndigheter⁷ med syftet att gemensamt identifiera frågor där respektive myndighet skulle kunna bidra till en lösning (myndighetssamordningsgruppen).

Projektet som helhet styrs från Tillväxtverket med projektledning och en styrgrupp (där även Visitsweden AB ingår). Varje destination har sin egen styrgrupp där Tillväxtverket har rätt att utse en adjungerad ledamot.

⁴ Sveriges nationella turistorganisation för marknadsföring. Bolaget ägs till hälften av staten via Näringsdepartementet och till hälften av Svensk Turism AB, som i sin tur ägs av den samlade svenska besöksnäringen.

⁵ $60 - (5 \times 10) = 10$

⁶ Konferens den 16 oktober 2014 ”Destinationsutveckling i fokus” se Tillväxtverket:

<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/naringslivsutveckling/besoksnaring/hallbardestinationsutveckling.4.6a7dfe9a134cd71cae180008518.html>

⁷ Samordningsgruppen för destinationsutveckling och ökad tillväxt inom besöksnäringen bildades år 2010. Ingående myndigheter är Arbetsförmedlingen, Business Sweden, Fastighetsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Swedavia, Tillväxtanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen och Vinnova. Gruppen leds av Tillväxtverket tillsammans med Visitsweden.

1.3 Destinationernas organisationer i HDU

En viktig förutsättning för både genomförandet av projektet och långsiktigt hållbara resultat är den projektägande organisationens mognad. De fem destinationerna drivs av organisationer med olika grad av organisatorisk mognad. I några fall är projektägaren en organisation med lång historia inom turism, men i andra fall bildades organisationen i stort sett i och med projektansökan. Organisationer, verksamheter eller samarbeten som är nybildade, har haft en brantare uppförsbacke i projektet. Det har inneburit att resurser och energi behövs läggas på att finna former för verksamheten snarare än att, som i de övriga fallen, direkt kunna fokusera på mer operativ och destinationsutvecklande verksamhet.

Erfarenheterna från HDU visar att styrgrupperna har haft en mycket viktig funktion för att jobba mot den gemensamma målbilden och för att förankra beslut och processer bland destinationens medlemmar och även utanför destinationen. Därför är det viktigt att styrgruppsmedlemmarna tar sin uppgift ”på allvar” och att det också finns en kontinuitet i närvaro och bemanning. Exempelvis är det viktigt att ha beslutspunkter vid vissa tillfällen, där man måste ta beslut, annars tappar projektet tid i processen eller missa en parallell process som man är beroende av. Nedan följer en kort presentation över de fem destinationerna.

Bohuslän

Projektägare är Västsvenska Turistrådet AB (Västra Götalandsregionens helägda bolag för besöksnäringsspår med en politiskt tillsatt styrelse). Det är en etablerad organisation som bildades år 1999. Västsvenska turistrådet är ensam medfinansierare i projektet. En styrgrupp med representanter från Västsvenska turistrådet, Bohuskommunerna och näringslivet leder projektet.

Kiruna

Projektägaren Kiruna Lappland Ekonomisk Förening (bildades 1993) är en paraplyorganisation som ägs av sina drygt 100 medlemmar och bland annat driver turistbyrån. Kiruna kommun är medlem i föreningen. Projektet medfinansieras av Kiruna kommun, LKAB, Länsstyrelsen i Norrbotten, Norrbottens läns landsting, Spaceport Sweden, Sparbanken Nord, Swedavia och LKAB. Styrgruppen består av representanter från Kiruna Lapplands styrelse, VD, projektledare, representanter för Swedish Lapland Tourism samt Spaceport Sweden.

Stockholms skärgård

Stockholms skärgård avslutade sitt projekt december 2014. Det fanns ingen etablerad destinationsorganisation vid projektstarten av HDU. Projektägare var Stockholms Visitors Board AB, SVB. (SVB ingår i Stockholm Business Region AB-koncernen och är ett helägt dotterbolag till Stockholm Stadshus AB.) Projektet har 16 parter som är med och delfinansierar. Dessa är Stockholm Visitors Board, de sju skärgårdskommunerna Norrtälje, Österåker, Vaxholm, Nacka, Värmdö, Haninge och Nynäshamn, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Waxholmsbolaget, Skärgårdsstiftelsen, Statens fastighetsverk, Grinda Wårdshus, Sandhamn Seglarhotell och Utö Wårdshus. Styrgrupp är kommunchefer, näringslivschefer eller motsvarande i dessa organisationer. Inför styrgruppsmötena samlas projektets samordningsgrupp, de mer operativt ansvariga för projektet. Under projekttiden fanns en heltidsanställd projektledare på SVB. Innan projektet helt

avslutades skrev sju skärgårdskommuner⁸ samt länsstyrelsen i Stockholm och Stockholms läns landsting under ett treårigt samarbetsavtal kring det fortsatta arbetet som kommer att gå under namnet ”Stockholm Archipelago”

Vimmerby

Vimmerby kommun är ägare av projektet och hade inte någon etablerad destinationsorganisation vid starten av HDU. Projektledaren är anställd av Vimmerby kommun. Medfinansierare till projektet är Regionförbundet Kalmar och Vimmerby kommun. Styrgrupp är representanter för Astrid Lindgrens Värld AB, AB Åbro bryggeri, Best Western Vimmerby stadshotell, Astrid Lindgrens Näs samt tre representanter för Vimmerby kommun. En projektledningsgrupp med representanter för Vimmerby kommun (inkl. projektledare) träffas varje vecka för avstämningsmöte.

Åre

Projektägaren Åre Destination AB ägs av näringslivet i Åre till 100 procent. Åreföretagarna AB bildades under 1970-talet och har växt med åren. I dess nuvarande form har de funnits sedan 2005. Projektet medfinansieras av Regionförbundet i Jämtland⁹ och Åre kommun. Styrgruppen har bytt namn till partnergrupp och består av representanter för Åre kommun, Region Jämtland Härjedalen, Tillväxtverket (adjungerad) och den lokala projektgruppen.

1.4 Är det speciellt att arbeta med turism?

För de företag på destinationen som säljer varor och tjänster är det ingen större skillnad mot generellt företagande. I likhet med svenskt näringsliv i helhet domineras besöksnäringen av företag med färre än 10 anställda. Det som är annorlunda är dels att turistföretagen delvis endast är aktiva säsongvis och att en destination inte styrs av de administrativa gränser som finns, dels att en plats/destination måste locka till sig besökare. Turistnäringen utgår från konsumenterna, det handlar till viss del om en förflyttad konsumtion. Platsens företag ”säljer/erbjuder” till viss del en produkt som de själva inte äger och därmed inte heller helt förfogar över. Den natur- eller kulturmiljö destinationen lockar besökaren med ägs ofta inte av det enskilda hotell- eller restaurangföretaget utan av någon annan aktör. Hotell och restauranger äger naturligtvis sin egen anläggning men det är nästan aldrig de som är själva reseanledningen, utan det är snarare erbjudandet ”möjligheten att uppleva” som är reseanledningen.

På så sätt skiljer sig dessa erbjudanden åt från varuproduktion och service. Produktionen av upplevelsemöjligheten är processer bestående av olika aktiviteter eller serier av aktiviteter snarare än ting. Varor och tjänster på destinationen utgör grunden i upplevelseproduktionen som ska locka besökaren och är delar som måste fungera för att besökaren ska få en positiv bild av platsen. Det är upplevelsen inte själva tjänsten/varan som konsumenten/turisten är beredd att betala för. Här handlar det om att förpacka och konceptualisera erbjudanden och produkter på bästa sätt. Länkningen mellan olika tjänster och produkter är viktig. Även om det inte är en paketerad produkt köper besökaren en helhet som består av många tjänster och produkter vilket kräver samarbete och samordning.

⁸ Skärgårdskommunerna är Haninge, Nacka, Norrtälje, Nynäshamn, Värmdö, Vaxholm och Österåker.

⁹ Numera Region Jämtland Härjedalen

Att arbeta med destinationsutveckling innebär att det krävs en lyhördhet både gentemot kommun och platsens företagare och också gentemot besökarna. En affärssituation där samarbete sker mellan olika, självständiga företag och organisationer för att uppnå ett gemensamt mål samtidigt som de konkurrerar med varandra. ”Det handlar om att samarbeta för att skapa kakan, och konkurrens när det gäller att dela den”¹⁰. Företag inom destinationen kompletterar varandra eftersom de alla producerar olika delar av turistens totala reseupplevelse samtidigt som de är lokala konkurrenter och konkurrerar med sina egna specifika produkter och tjänster.

Det medför att det inte är ovanligt med temporära organisationer på destinationen, antingen i destinationsorganisationens regi eller separat, kring projekt eller händelser som kan vara tids- eller platsmässigt mer eller mindre länge. Den temporära organisation fungerar som problemlösare. På destinationen samverkar ett nätverk av aktörer. De är ofta ickelinjära och ickesekventiella i sitt förhållningssätt till både kunder och andra aktörer. För att en destination ska kunna utvecklas krävs samarbete och samkreation på olika plan både horisontellt och vertikalt. Det krävs också en god kunskap om de olika nivåernas arbetssätt och hur den politiska beslutsprocessen ser ut. För att utveckla destinationer mot en exportmarknad krävs att arbetet sätts in i sitt sammanhang. För att attrahera turister behöver platsen arbeta med attraktion som är en del i destinationsutvecklingen som kan ses som en del av samhällsplaneringen som ingår i det kommunala arbetet. Utifrån erfarenheterna från HDU är det tydligt att kommunens roll är strategiskt viktig i arbetet mot destinationsutveckling.

Det finns några begrepp som återkommer när man talar om turism. Det ena är nätverksstyrning, där fler aktörer än de formella, offentliga och folkvalda deltar i styrning av samhället. Det andra är flernivåstyrning, aktörer på flera olika nivåer – lokala, regionala, nationella och ibland även internationella – medverkar i olika delar av policyprocessen.

Nätverk/Nätverksstyrning

Om destinationen definieras i nätverkstermer, alltså en mångfald av aktörer, både privata och offentliga, som på ett eller annat sätt är beroende av varandra för att åstadkomma den utveckling som önskas kan frågan uppkomma om vem som är med och vem som inte är det, vilket i sig kan vara en kontroversiell fråga på destinationen. Nätverkens struktur och sammansättning anses ha en stark koppling till destinationens konkurrenskraft.¹¹

Flernivåstyrning

Då vi som ovan beskrivit destinationsutveckling som en del av samhällsplaneringen och som ett arbete som bedrivs på flera olika nivåer är det också relevant att se det som en del i den regionala tillväxtpolitiken. När det gäller flernivåstyrning har Tillväxtanalys sedan år 2011 skrivit tre rapporter som behandlar flernivåstyrning inom den regionala tillväxtpolitiken.¹² Alla rapporter är skrivna utifrån ett lärandeperspektiv där ambitionen varit att lämna underlag, beskrivningar och förslag som kan bidra till ett mer effektivt tillväxtarbete. Resultaten pekar på att det finns risk för tilltagande fragmentisering inom ramen för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Tillväxtanalys har i sina tidigare studier konstaterat att det finns ett antal utmaningar som är svåra att hantera på lokal och regional nivå för att få till stånd en fungerande flernivåstyrning.

¹⁰ Bohlin & Elbe (red) 2007 s 17, (Nalebuff och Brandenburger, 1996 s. 14).

¹¹ Baggio & Cooper, 2010

¹² Tillväxtanalys Rapport 2011:01, Rapport 2013:01 samt Rapport 2013:10

- En grundläggande svårighet är att de kommunala och regionala aktörerna har olika roller, uppdrag och perspektiv.
- En andra svårighet är att engagera näringslivet i systemet.
- En tredje svårighet är att kommuner och regioner har olika förutsättningar att delta i det regionala tillväxtarbetet.
- En fjärde svårighet ligger i den regionala organiseringen som framstår som splittrad och otydlig i det svenska systemet.

En grundläggande svårighet är att de kommunala och regionala aktörerna har olika roller, uppdrag och perspektiv. Regionens syn på vad som behöver prioriteras i form av tillväxtinsatser behöver inte nödvändigtvis överensstämma med kommunens uppfattning. I det kommunala uppdraget ingår primärt att verka för kommuninvånarnas bästa vilket innebär att perspektivet i första hand är kommunalt, till skillnad från det regionala uppdraget som omfattar ett större geografiskt perspektiv. I den kommunala rollen är kommunens egna intressen överordnade regionala intressen, och vice versa för den regionala rollen, där det kommunala perspektivet är underordnat. Denna grundläggande skillnad i roller innebär en utmaning för hur effektiv samverkan mellan dessa aktörer kan bli, exempelvis när det gäller förmåga att kraftsamla och prioritera vad som behöver göras på den regionala nivån. De regionala och kommunala aktörernas olika roller kan innebära att strategiska tillväxtstrategier och program måste formuleras på en sådan allmän nivå att det är möjligt för de olika aktörerna att enas om innehållet. Detta kan leda till att dokumenten har en tendens att bli så övergripande att de saknar styrförmåga.¹³

¹³ Tillväxtanalys PM 2014:09 ”Samverkan inom ramen för flernivåstyrning”

2 Vad är en destination, vad är destinationsutveckling och vad är hållbar destinationsutveckling?

För att kunna arbeta med destinationsutveckling krävs att vi kan definiera vad som är en destination så att vi vet vad som ska utvecklas. Det är därför viktigt att föra en diskussion kring vad som betecknas som en destination. Förenklat kan man säga att en plats bör ha tre komponenter för att definieras som en destination: någon slags attraktion, infrastruktur och ett utbud av stödjande tjänster som möjliggör en vistelse på platsen.¹⁴

Nedan redovisas några förutsättningar för att kunna bygga upp och bedriva destinationsutveckling. Här diskuteras också kort kring statens roll. Vilken roll har näringen själv? Hur ska staten på bästa sätt främja destinationerna så att de kan tillvarata turistnäringens exportpotential? Avsnittet inleds med en kort genomgång av några begrepp som behandlas i rapporten.

2.1 Destination

Enligt Tillväxtverkets definition vid utlysningen av projektet ”Hållbara turistdestinationer”, HDU, är en destination ”ett turistiskt sammanhängande område (plats) som ur ett kund- eller marknadsperspektiv är avgränsningsbart för offentliga utvecklingsinsatser”. På destinationen ska finnas ett etablerat, fungerande destinationsarbete genom en lokal organisation som mobiliserar och representerar områdets aktörer.

Erfarenheterna från HDU och urvalet av destinationer visar att destinationerna ofta förknippas med någon speciell attraktion även om destinationen i ansökan till Tillväxtverket avgränsats till exempelvis en kommun. I praktiken måste dock destinationerna våga prioritera vilka projekt som ska stödjas för att nå den bästa framgången. Det kan medföra att de måste prioritera de mest exportmogna företagen eller de företag som har ambitionen att nå den internationella marknaden och välja vissa projekt snarare än att fördela medel till projekt i exempelvis hela destinationsområdet¹⁵.

I den forskningsöversikt som ETOUR utförde på uppdrag av Tillväxtanalys i juni 2012¹⁶ beskrivs destinationen som en komplex storhet, där det handlar om att ge besökaren en högkvalitativ helhetsupplevelse, vilket i sig är en svår sak, eftersom olika kunder kan ha olika motiv för att besöka samma destination. Att ha god kunskap om sina faktiska och potentiella besökare är en förutsättning för att lyckas.

2.2 Destinationsutveckling

Enligt ETOUR beskrivs destinationsutveckling i forskningen som en komplex process som involverar många olika frågeställningar. Det är en mångfald av aktörer, både privata och offentliga, med olika utgångspunkter, men med ett gemensamt intresse i destinationens utveckling. Ofta handlar det om prioriteringar utifrån begränsade resurser, som innebär att det bör finnas en realistisk bild av vad som är viktigast och mest angeläget att lägga resurs-

¹⁴ M Bohlin & J Elbe (red) 2007

¹⁵ Tillväxtanalys PM 2014:07 och Tillväxtverket (2015)

¹⁶ Tillväxtanalys Rapport 2012:09 sid 38–59

erna på, samt vem som gör vad. Mycket är möjligt att påverka med hjälp av välgrundat beslutsfattande och strategiska val.

Norska Telemarksforsking¹⁷, det norska statliga Distriktssenteret¹⁸ samt rapporten som Centrum för Kommunstrategiska studier vid Lidköpings universitet, CKS, utfört på uppdrag av Tillväxtverket beskriver destinationsutveckling som en del av samhällsplaneringen i kommun och region. ”Ett av de tydligaste intrycken vi fått i samband med våra platsbesök är att många av de utmaningar som uppstår i arbetet med att utveckla destinationerna är nära förbundet med det som inom samhällsvetenskapen beskrivs som samhällsplanering”.¹⁹ Telemarksforsking skriver bland annat att ”Sterkere samspill mellom strategier og aktører med mål om å utvikle henholdsvis lokalsamfunnet og reisemålet, kan være det grepet di trenger for å kunne ta ut større synergier og lykkes på begge fronter”.²⁰

Det finns en diskussion kring att behovet av att utveckla destinationer sällan ifrågasätts trots att vissa regioner endast förfogar över begränsade möjligheter att etablera sig som turistdestinationer på en mycket utsatt marknad. Detta gäller inte minst perifera regioner som saknar väsentliga tillgångar som infrastruktur men också makt att påverka den egna situationen. Målsättning för destinationsutveckling är ofta en kvantitativ ökning av besöks-talen men också en kvalitativ förbättring av produktbudet.²¹

2.3 Vad är hållbar destinationsutveckling?

Hållbar destinationsutveckling ska vara långsiktig. Förutom att se sammanhangen och driva på utvecklingen ska det finns en beredskap att hantera de eventuella negativa effekter som kan uppstå av en ökad turism (allt ifrån avlopp, vatten, energi, sophämtning, infrastruktur, nedskräpning, ökat slitage, användning av olika naturresurser m.m.). I Tillväxtanalys första delrapport beskriver Swecos hållbarhetschef Andras Gyllenhammar sin syn på hur hållbar destinationsutveckling skulle kunna definieras²².

”Varken turism som bransch eller destinationer som geografisk avgränsning står fristående från övrig samhällsutveckling. Det intressanta är vad turism och besöksnäring har för speciella egenskaper som gör dem extra lämpade eller mer utsatta för processer med stark bäring på hållbar utveckling.

Hållbar destinationsutveckling handlar till stor del om hur man ser till att respektera omgivningen och ta god hänsyn till och samverka med befintlig kultur/natur/verksamhet då man utvecklar destinationer. Mycket handlar om utvecklingsprocesser där det bedöms som mycket svårt att arbeta med hållbar destinationsutveckling utan att involvera de intressen som finns kring destinationen i själva planeringsarbetet.

Turism har en stor potential att bidra positivt till samhällsutvecklingen. Den för in ekonomiska resurser till en region, den möjliggör kulturellt utbyte och inflöde av humankapital. Samtidigt finns risken att starka ekonomiska intressen ställs mot en känslig naturmiljö och hotar ursprungliga kulturer. Häri ligger den intressanta skärningen, för om destinationsutveckling görs på ett hållbart sätt, har den alla möjligheter att vara en aktiv kraft i den större och nödvändiga samhällsutvecklingen”

¹⁷ Telemarksforsking TF-rapport nr 319

¹⁸ Distriktssenteret 2011

¹⁹ CKS beskrivning i Tillväxtverket rapport 0184 s. 44

²⁰ Telemarksforsking, TF-rapport nr 319 s. 64

²¹ Bohlin. M & Elbe. J (red) 2007, s. 201

²² Tillväxtanalys PM 2013:08, bilaga 3

Både destinationsutveckling och hållbarhetsarbete är rörliga mål. Det vill säga att oavsett hur mycket man än arbetar blir man aldrig ”klar”. De är också, som så mycket annat, beroende av de olika samhällstrenderna som finns och det gäller allt ifrån globalisering, digitalisering, urbanisering och konsumenternas förändrade konsumtionsmönster.

3 Finns det en optimal organisation för destinationsutveckling?

Det är inte möjligt att beskriva hur en destinationsorganisation ska vara konstruerad för att fungera på bästa sätt. Organisationens konstruktion beror på dess uppdrag och mandat. Olika sammansättningar kan vara optimala på olika platser. Det finns dock några delar som förbättrar möjligheterna att bedriva en framgångsrik destinationsutveckling. Erfarenheterna från HDU visar att det tar tid att bygga en fungerande långsiktig samverkan. Det handlar dels alltid om att arbeta på och med flera nivåer, dels att arbeta med att skapa en gemensam grund och att förankra den, hålla den vid liv och kommunicera den med alla nivåer vilket tar mycket tid och personella resurser i anspråk. Det krävs legitimitet hos företagen på destinationen och hos kommunen, tydliga mandat, en förankrad vision och tydliga processer för samverkan, liksom styrning, projektledning, ledarskap. För att kunna fatta bindande beslut bör destinationen helst vara en egen juridisk person. Destinationer som har detta har goda förutsättningar för utveckling.

3.1 Hur uppnå en bra destinationsutveckling?

Centrum för kommunstrategiska studier, CKS, vid Linköpings universitet har på uppdrag av Tillväxtverket genomfört en intervjustudie av de fem utvalda destinationerna. Syftet är att hitta och förmedla gemensamma utmaningar som destinationerna måste förhålla sig till. Sju områden/kategorier lyfts upp som viktiga för att uppnå en bra destinationsutveckling. De är målbilder, samverkan, kompetens, hållbarhetsfrågor, utveckling, infrastruktur, och kvalitet. Utifrån dessa problembeskrivningar har tre utvecklingsområden definierats som kan sammanfattas i nyckelorden *perspektiv*, *profession* och *processansvar*.

Perspektiv innebär att destinationerna bör ha ett samlat perspektiv på vad destinationsutveckling är. Det bör ses i relation till annan samhällsplanering.

Profession handlar om destinationsutvecklarens kompetens, förmåga och ansvar.

Processansvar kan delas in i två delar, att utveckla företag och ansvara för samhällsplanerande insatser. Med processen att utveckla företag är det viktigt att de företag som arbetar med destinationen samverkar med varandra. Det kan vara långsiktigt lönsamt även om det i ett kort perspektiv blir kostnader för företagen. I den andra processen, ansvar för samhällsplanerande insatser, bör kommunen ta en mer aktiv roll snarare än att icke-offentliga organisationer och företag arbetar med det.²³

Studiens syfte är också att undersöka vad offentliga aktörer, framför allt kommuner, bidrar eller skulle kunna bidra med i utvecklingen av hållbara turistdestinationer. Rapportens huvudsakliga slutsats är att destinationsutveckling inte ska ses som ett arbete som sker huvudsakligen via avgränsade metoder och specifika verktyg. I stället förordar författarna ett problembaserat, processorienterat perspektiv på hållbar destinationsutveckling. Det innebär att man identifierar relevanta problem kopplade till destinationsutveckling, och att man därefter identifierar de processer man behöver driva för att lösa de problem man identifierat.

²³ Se mer om Tillväxtverkets konferens ”Destinationsutveckling i fokus”

<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/naringslivsutveckling/besoksnaring/nyhetsarkiv/aktuellt/samlingkringdestinationsutveckling.5.616dceef1493ce03c8e24b9b.html> samt Tillväxtverket (2015)

Rapporten identifierar bland annat fyra processer: den första processen handlar om att etablera destinationen såväl organisatoriskt som geografiskt samt tydliggöra destinationens mål och varumärke. Den andra processen handlar om att stödja turistisk klusterutveckling, det vill säga stödja och främja samverkan mellan besöksnäringens aktörer och innovation. Den tredje processen handlar om att försörja destinationen med kompetens – både på destinationsnivå och på lokal nivå i de organisationer som tillsammans utgör det turistiska klustret. Slutligen handlar den fjärde processen om att koppla samman destinationsutveckling med samhällsplanering.

Detta innebär att man tydliggör vilka av destinationsarbetets utmaningar, till exempel infrastruktur, detaljplanering, tillståndsgivning eller markanvändning, som har en koppling till det planeringsarbete som sker på framförallt kommunal, men också på regional och nationell nivå. I rapporten konstateras avslutningsvis att en destination kan överskrida en mängd administrativa och funktionella gränser, och samtidigt utmana organisatoriska gränser.²⁴

3.1.1 Kompetens och kompetensutveckling viktigt

Kompetens diskuteras ofta både utifrån behovet hos destinationsorganisationen och hos de enskilda organisationerna/företagen på orten. Däremot talas det inte lika ofta om vilken kunskap som behövs hos kommunen för att kunna förstå destinationen behov och komplexitet. Vilken kunskap är önskvärd hos kommun, destination och företag för att kunna skapa förståelse, samsyn och samverkan? Kompetens för destinationsutveckling handlar om många olika problemställningar. Utifrån de fem destinationerna i HDU kan konstateras att de som arbetar med destinationsutveckling har olika kompetenser, yrkesutbildningar och yrkeserfarenheter. Att det är så varierande beror på att destinationerna har olika behov och uppdrag. I mångt och mycket handlar det i första hand om att hitta rätt personer som kan hantera den situation som destinationen står inför snarare än att se till vilken utbildning de har. Då arbetsuppgifterna är komplexa och varierande är det svårt att exakt precisera vilken utbildning som är eller kan vara relevant. Vad som är viktigt är att de som arbetar med destinationsutveckling har en kunskap om den politiska processen för att veta när och hur och av vem (och även på vilken nivå) beslut tas.

I den norska rapporten ”Kommunenes rolle i reisemålsutvikling”²⁵ beskriver man att kompetensen bör omfattas av bland annat strategisk planläggning, marknadsförståelse, säsongsvariation i sysselsättningen, företagsutveckling, markanvändning men också kunna analysera kundnytta, kundnöjdhet och hur man ska hantera det. Det handlar således om en kunskap med stor spännvidd.

I Telemarksforskings ”Duett eller duell” har de genomfört en studie av 60 turistkommuner. I studien konstateras bland annat att samhällsplanering och turism måste kopplas ihop i större utsträckning. Men det saknas samsyn, kompetens och professionalitet för detta. Samma resonemang återkommer i den studie som CKS utfört åt Tillväxtverket. Deras samlade intryck utifrån HDU är att det i många fall är oklart vilken kompetens de som arbetar med destinationsutveckling förväntas ha. Representanterna för de fem destinationerna anser att kompetensförsörjningen är viktig på flera olika sätt för att utveckla destinationen i en hållbar riktning.²⁶

²⁴ Tillväxtverket 2015

²⁵ Distriktssenteret 2011

²⁶ Tillväxtverket 2015

Det finns också ett stort behov av att öka professionalismen hos de som arbetar inom besöksnäringen. Framförallt har näringen själv ett stort ansvar att se sig som professionella företagare som arbetar på marknadens villkor. Även Bohlin och Elbe framhåller en allmän brist på kunskap och förståelse för turismens villkor och funktionssätt inte minst hos offentliga aktörer men också inom näringen själv.²⁷

Utifrån de intervjuer som CKS har gjort med HDU-destinationerna drar de konklusionen att: ”Avsaknaden av en tydlig professionalisering i det destinationsutvecklande arbetet är förmodligen en av anledningarna till att så många universitet och högskolor i Sverige har valt att inrätta utbildningar i turism, i turismvetenskap, destinationsutveckling, service management och liknande. Om man ser till innehållet i dessa utbildningar, så ger detta dessvärre inte något enhetligt svar på vad en destinationsutvecklare bör ha för kompetens. Vi tror att kompetensutveckling inom och professionalisering av det turistiska fältet är ett framtida utvecklingsområde. Här behöver dialogen mellan besöksnäringens aktörer och utbildningsväsendet stärkas. Vi ser också att regionala forsknings- och utvecklingsmiljöer för besöksnäringen skulle kunna fungera som en viktig kunskapsintermediär”.²⁸

²⁷ Bohlin. M & Elbe. J (red) 2007

²⁸ Tillväxtverket 2015, s. 57

4 Det offentliga roll – stat, region och kommun

I Sverige finns en mängd destinationsorganisationer som finansieras på olika sätt; genom regioner, kommuner, privata organisationer och via medlemssystem och de består oftast av nätverk av olika aktörer på olika nivåer. Projektet för utveckling av hållbara turistdestinationer, HDU, går i likhet med allt fler program/projekt mot att bli allt större och mer komplexa, med många olika aktörer och målgrupper. Politiker och beslutsfattare utformar allt oftare program/projekt som bygger på partnerskap och nätverk för att kunna hantera flera aspekter av en och samma problematik. Syftet är att genom samverkan bättre hantera en problematik än vad enskilda aktörer kan göra.²⁹

I en studie som Högskolan i Dalarna³⁰ genomfört diskuteras samhällets roll i besöksnäringens utveckling. I studien framhålls bland annat att samhällets främjanderoll är mer särpräglad för turismen än jämfört med de flesta andra näringar. På såväl nationell, regional som lokal nivå återfinns turistorganisationer, vilket i det närmaste är att betrakta som en kognitiv institution³¹ inom turismens område även om de emellanåt ifrågasätts. Dessa är i regel finansierade i olika utsträckning med offentliga medel och de arbetar på olika sätt för att främja turismutvecklingen inom det egna området. Sådana organisationer kan ha en rad olika uppgifter, men de mest centrala är: Marknadsföring av den egna destinationen, samarbete med och koordinering av destinationens intressenter, besöks-service, ansvar för planering och deltagande i utvecklingen av destinationen samt insamlande av information och data och lobbying. De pekar också på det faktum att många offentligt finansierade turistorganisationer direkt deltar i de kommersiella aktiviteterna på marknaden. Exempelvis genom att bedriva kommersiell bokningsverksamhet, paketera och sälja olika reseupplevelser eller sälja biljetter och souvenirer. I allt större utsträckning är företagen dock med och betalar för de tjänster som turistorganisationerna tillhandahåller. Med en sådan intervention finns risk för snedvridning som stör marknaden, men det finns också argument som talar för sådan inblandning. Forskare framhåller det faktum att turistnäringen är fragmenterad med många olika typer av företag och där de allra flesta är små. Alla dessa behövs för att producera en resa och samtidigt ställs det krav på samarbete och koordinering och det påpekas att det är en viktig roll för samhället. Det finns också goda skäl för samhället att ta på sig en sådan roll. De främsta skälen är som nämnts ovan ekonomiska. Ett annat skäl är att det krävs ett samhälleligt engagemang i turismen därför att denna ger upphov till sociala, kulturella och miljömässiga effekter som marknadens aktörer själva inte kan hantera.

4.1 Statens möjligheter till påverkan

Staten består av en rad olika institutioner och aktörer som på olika sätt styr och formar det statliga agerande på området. Genom åren har staten skapat möjligheter till turism genom bland annat stora infrastruktursatsningar, utföra bevarandeinsatser samt marknadsföra Sverige som turistland.³²

²⁹ Läs mer i Tillväxtanalys delrapporter 2013:08 och 2014:07.

³⁰ Högskolan Dalarna, Magnus Bohlin & Jörgen Elbe, 2011

³¹ De kognitiva institutionerna slutligen utgörs av omedvetet inlärd uppfattningar om vårt samhälle som de allra flesta av oss kommit att ta för givna. Det är på dessa informella och djupt rotade institutioner som vårt samhälle vilar. Ifrågasätts dessa omkullkastats lätt hela vår syn på samhället. Exempel på sådant vi i regel tar för givet är att demokrati ska försvaras och att brottslingar ska bestraffas.

³² Syssner. J & Kvarnström. L (red), 2013

Besöksnäringen är till sin karaktär sektorsöverskridande och spänner över flera politikområden vilket försvårar att samordna de insatser som skulle behövas för att utveckla näringen. Här kan sektorspolitiken eventuellt utgöra ett hinder. Exempelvis kan de politiska målen när det gäller miljö- och infrastrukturfrågor hamna i målkonflikt. I 2013 års budgetproposition finns exempelvis mer än 100 mål för samhällsplanering, vilket är svårt för framförallt små kommuner att förhålla sig till.³³

Regering och riksdag har möjlighet att styra genom lagar och förordningar och genom direkta uppdrag eller genom regleringsbrev till sina myndigheter. Staten har också möjligheter att bilda bolag med en uttalad ambition att främja specifika frågor eller områden. När det gäller turism och besöksnäring ligger dessa frågor idag under Näringsdepartementet.

De nationella myndigheter och bolag som sorterar under Näringsdepartementet och som har en uttalad uppgift att främja turism och besöksnäringen och marknadsföra den utomlands är främst Tillväxtverket och Visitsweden AB. I Tillväxtverkets nya instruktion för år 2014 har uppdraget för turism förstärkts i 3 §, punkt 5 och 6:

”5. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, i fråga om inkvarteringsstatistik.

6. ansvara för kunskaps- och kvalitetsutveckling samt samverkan och samordning inom turism.”³⁴

Visitsweden AB, VS, är Sveriges kommunikationsföretag med ansvar för att marknadsföra Sverige internationellt och ägs till 50 procent av staten via Näringsdepartementet och till 50 procent av besöksnäringen via organisationen Svensk Turism. De båda ägarna utser vardera fyra ordinarie ledamöter till VS styrelse. Staten utser ordförande.

Erfarenheterna från HDU visar att det varit ett värdefullt samarbete mellan Tillväxtverket och Visitsweden, men samarbetet mellan både Tillväxtverket och destinationerna hade underlättats om det funnits en tydligare rollfördelning och klarare mandat. Visitswedens roll är att kommunicera och marknadsföra Sverige internationellt inte att vara affärsutvecklare vilket alla destinationer har haft ett stort behov av. Visitswedens egen lärdom är bland annat att de borde varit tydligare i var deras marknadskunskap skulle kunna ingå i affärskedjan³⁵.

4.1.1 Myndighetsgruppen

Tillväxtverket har sedan 2010 haft regeringens uppdrag att samordna ett antal myndigheter med särskild inriktning på besöksnäring³⁶. Uppdraget har tidigare varit specifikt formulerat, men ingår från 2014 som en insats inom Tillväxtverkets övergripande formulerade uppdrag. Under hösten 2012 bestämde de ingående myndigheterna att arbeta med de fem utvalda destinationerna som piloter för att konkretisera samordningsgruppens arbete och effektivisera initiativ som rör turism inom de deltagande myndigheternas respektive ansvarsområden. Syftet var att skapa en lärandeprocess som ska ge ökad kunskap.

Under hösten 2013 identifierades två områden per destination samt vilka myndigheter som skulle kunna bidra till frågans lösning. Områdena och frågeställningen skulle beröra flera

³³ <http://www.trafikverket.se/denattraktivaregionen>

³⁴ Förordningen 2009:145 med instruktion för Tillväxtverket

³⁵ Telefonintervju med Visitsweden 18 februari 2015

³⁶ Deltagande myndigheter är förutom Tillväxtverket, Business Sweden, Statens fastighetsverk, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Swedavia, Vinnova, Visitsweden AB, Trafikverket, Tillväxtanalys.

myndigheter. Kontaktgrupper utsågs och samordnades av Tillväxtverket. Syftet var att skapa lösningar utifrån destinationernas specifika behov i frågor som även är av intresse för andra destinationer i Sverige. Ett annat syfte för myndighetsgruppen var att sammanställa erfarenheterna från pilotarbetet med destinationerna och rapportera detta till Regeringskansliet. Under år 2015 kommer en handlingsplan att tas fram som beskriver tillvägagångssätt och aktiviteter för att arbeta fram en arbetsmodell och strategisk plattform för myndighetssamordning och samverkan. Infrastrukturfrågor, frågor om markanvändning är exempel på viktiga frågor för destinationernas förutsättningar att driva utvecklingen av sin destination, men där besluten fattas på en övergripande, nationell nivå.

4.1.2 Regionens roll

Den regionala tillväxtpolitiken förordar samverkan, nätverk och partnerskap av olika slag. Meningen är att den formen av styrning och beslutsfattande är bättre i sammanhanget än beslut i traditionella hierarkiska organisationer där beslut fattas av politiker som inte är insatta i sakfrågor. En del forskare menar dock att det är problematiskt, då dessa samverkansorganisationer, nätverk, inte är representativa, inte demokratiska, eftersom det inte är självklart vilka som får vara med och där alla inte är representerade.

Regionen är dock inte huvudaktör när det gäller destinationsutveckling, men har självklart en framträdande roll i och med ansvaret för den regionala tillväxtpolitiken och de regionala utvecklingsstrategierna. Hur besöksnäringen beskrivs och lyfts upp i dessa dokument återspeglar vilken legitimitet besöksnäringen ges i regionen. Flera viktiga roller för regionen är frågor som berör infrastruktur, samverkan mellan kommunerna och gemensam marknadsföring av regionen och inte minst som medfinansiering av strategiska satsningar samt en viktig part när det gäller tillgång till strukturfondsmedel.

Erfarenheterna från HDU visar att samtliga destinationer i någon mån har relativt god förankring i regionen, om den än varierar mellan olika destinationer. Samarbeten mellan destinationen och lokala och regionala aktörer (kommuner, länsstyrelser, näringsliv, med flera) är mer eller mindre formaliserade. Detta är en styrka för destinationerna, och som Tillväxtverket genom sina urvalskriterier och krav på offentlig medfinansiering, lagt grunden till. En god regional förankring är en viktig och nödvändig förutsättning för genomförandet av projektet, för långsiktighet i resultat och ger ökade möjligheter för spridning av resultaten på regional nivå.

4.1.3 Kommunens roll

Destinationsorganisationen är ofta en hybrid mellan privata och offentliga/kommunala aktörer. Merparten har en hög andel av offentligt ägande.

En bärande tanke i Tillväxtanalys rapport om lokal attraktivitet³⁷ är att belysa hur kommuner kan arbeta för ökad attraktivitet, bland annat för besökare. Med detta följer att insatserna ska vara sådana som kommunerna själva kan besluta om och/eller påverka. Perspektivet utgår med andra ord utifrån ett lokalt perspektiv. Som tidigare nämnts har de valda destinationerna delvis olika inriktningar. De har, utifrån sina egna förutsättningar, valt att lägga fokus på insatser som kan bidra till ökad besöksattraktivitet just för deras områden. Behoven av insatser har mejslats fram utifrån deras unika förutsättningar och behov. Det en kommun kan påverka – förutom rena ekonomiska tillskott – som är till gagn även för besöksnäringen är framförallt:

³⁷ Tillväxtanalys rapport 2014: 14

- Den fysiska miljön; kommunen som möjliggörare, förhindrare eller initiativtagare. (översiktsplanering, annan fysisk planering, tillståndsgivning, bygglov etc.)
- Service; etablering av kommunal och styrning av var offentlig/kommersiell service kan placeras
- Kulturen/attityder, dels den interna kommunala kulturen inom den egna förvaltningen och dels den kultur som råder externt i kommunen, bland medborgare och företagare. (varumärkesbyggande marknadsföring, identitet)

Att till exempel ge legitimitet åt besöksnäringen i strategidokument, organisatoriska satsningar och ledarskap är naturligtvis även viktigt för kommunerna, liksom samverkan i frågor som går över kommungränserna. Västsvenska Turistrådets satsning på Bohus-kommunerna och Stockholms skärgårds satsning på avtal mellan skärgårdskommuner är exempel på detta, liksom gemensamma varumärken.

Även några forskare har skrivit om kommunens roll, exempelvis Leif Jonsson i ”Det turistiska fältet och dess aktörer”.³⁸ De beskriver kommunens roll som att tillhandahålla infrastruktur, marknadsföra sig som besöksmål och samordna satsningar.

Bohlin & Elbe³⁹ ser turism som en näring och talar om sju näringspolitiska roller för kommunen; tillsyn-, infrastruktur-, främjande-, ägande-, koordinerande-, social- och marknadsroll.

4.1.4 Näringslivets roll

Som tidigare nämnts är engagemanget från företagen/organisationerna på destinationen en viktig komponent för att kunna attrahera besökare till platsen. Små företag har generellt svårt att avsätta tid till saker som samarbeten och samtal, vilket är en förutsättning när det gäller destinationsarbete. Det ställs också krav på företagen, och då kanske framför allt de små företagen, exempelvis när det gäller att rapportera in statistik till SCB för att tydliggöra besöksnäringens effekter.

Forskningen visar att starka partnerskap – starka destinationer – kan skapas när det finns ett stort mått av ”överlapp” mellan de enskilda parternas olika mål och verksamheter. Detta överlapp har både en sektoriell och en territoriell dimension. Forskningen visar också att det kan vara svårt att få till i synnerhet ett tillräckligt starkt sektorsöverskridande partnerskap, varför man idag också betonar vikten av att avgränsa partnerskapens syften tydligare till exempel mellan ett marknadsförande och ett ortsutvecklande syfte.

³⁸ Syssner J, Kvarnström (red) 2013

³⁹ Bohlin & Elbe (red) 2007

5 Rekommendationer och lärdomar

Under de tre år som HDU projektet pågått har en hel del lärdomar gjorts längs vägen. Det gäller på både statlig-, regional-, kommunal- samt destinationsnivå. För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för destinationsutveckling krävs samverkan på flera nivåer. Tillväxtanalys menar, som många andra, att man måste se destinationsutveckling som en del i samhällsplaneringen på orten.

För att på bästa sätt bygga vidare på de lärdomar och erfarenheter som är gjorda utifrån HDU, samt främja den fortsatta utvecklingen av exportmogna destinationer i syfte att öka antalet utländska besökare till Sverige föreslår Tillväxtanalys att:

- Regeringen ger den nationella myndighetsgruppen för besöksnäringen ett tydligare direktiv och mandat.
- Tillväxtverket får i uppdrag att utveckla strukturerna för besöksnäringen, främst genom att förmedla kunskap och erfarenheter, skapa mötesplatser och hitta vägar för samarbeten och samsyn mellan intermediärerna, det vill säga kommuner och regioner. När det gäller turism och destinationsutveckling är det i första hand kommunerna som är viktiga även om regionerna också har en viktig roll att fylla.
- Kartlägg destinationsorganisationer som har någon form av offentligt ägande.
- Kartlägg utbildningar kopplade till turism och destinationsutveckling både på gymnasie- och högskolenivå och vad gäller olika former av yrkesutbildningar.
- Validera och skapa kravprofil för utbildningar inom turism.
- Se över statistik och tillgång till data samt hur den skulle kunna utvecklas.

Det är Tillväxtanalys uppfattning att den nationella myndighetsgruppen för besöksnäringen fyller en viktig roll för den horisontella samverkan på nationell nivå för en sektorsövergripande besöksnäring. Näringen kännetecknas av komplexitet som kräver samarbete och samverkan. Myndighetsgruppen bör ges ett tydligare direktiv och mandat för att identifiera eventuella överlappningar, glapp, målkonflikter samt ge regeringen förslag på lösningar, men också identifiera samarbetsmöjligheter. Ett tydligare direktiv skulle också legitimera arbetet med turism i de olika myndigheterna.

Regeringen har en ambition att fortsätta främja utvecklingen av exportmogna destinationer i ett tidigare skede för att öka antalet utländska besökare till Sverige. Utifrån de lärdomar som är gjorda av projektet HDU kan konstateras att vissa delar kanske inte blev som det var tänkt. Både Tillväxtverkets roll att projektleda och Visitswedens roll att marknadsföra Sverige har under projektets gång till viss del glidit åt att snarare bli en del i destinationernas affärsutveckling, vilket egentligen varken är Tillväxtverkets eller Visitswedens roll. Arbetet med destinationsutveckling har också varit starkt kopplat till uppgifter som kan betraktas som samhällsplanering. Här har kommunerna varit en viktig part. Har destinationen inte kommunen med sig är det svårt att få gehör och legitimitet för frågorna. Kommunens roll i destinationsutveckling är viktig vilket framkommer i flera studier och inte minst i studien som utförts av CKS på uppdrag av Tillväxtverket där alla fem destinationerna är intervjuade. Tillväxtanalys menar att Tillväxtverkets fortsatta arbete med att främja exportmogna destinationer i ett tidigt skede främst bör inriktas på att förmedla kunskap och erfarenheter mot intermediärerna, framförallt till kommunerna. Det skulle

skapa goda förutsättningar till samarbete och samsyn samt underlätta det komplexa arbetet på flera nivåer.

Tyngdpunkten i förslaget ligger på strukturellt arbete snarare än projektledning och affärsutveckling. Men om Tillväxtverket anser att det strukturella arbetet behöver kompletteras med någon form av affärsutveckling rekommenderas exempelvis att använda så kallade konsultcheckar.

För att kunna styra utvecklingen i önskad riktning genom exempelvis policyinsatser och enskilda insatser bör staten skaffa sig så bra kunskap som möjligt, dels genom statistik, dels genom att kartlägga destinationsorganisationer som har någon form av offentligt ägande. Hur ser det ut? Vem äger vem och vem gör vad? Utan den kunskapen kan det vara svårt att främja utvecklingen åt det håll man önskar och mixen av statligt, regionalt/-kommunalt och privat ägande gör det svårt att både styra över och följa upp medelsanvändning och resultat. Det finns några frågor som behöver belysas och diskuteras. Exempelvis vad betyder det korsvisa ägandet i besöksnäringens organisationer/bolag och vad får det för konsekvenser för statens möjlighet att styra? Det handlar bland annat om offentlighetsprincipen, vilka dokument är offentliga, vilka medel ska öppet redovisas? Ska staten ge bidrag till organisationer av som inte omfattas av offentlighetsprincipen? Oavsett vad man kommer fram till är det önskvärt med tydliga riktlinjer.

Högskolan i Dalarna trycker i sin studie på att statistik och tillgången på data uppfattas av många som en viktig del i turismens utvecklingsförutsättning. Trovärdiga analyser av turismens ekonomiska betydelse förutsätter tillgång till bra statistik. Detta uppfattas av många som en självklar uppgift för samhället eftersom det är så andra politikområden, till exempel jordbruket. Idag är statistiken bristfällig och metodutveckling krävs. Samhället har, eller borde ha, ett självklart intresse av att hålla sig med en god statistik, då en sådan är fundamental för att kunna göra analyser av området som sedan kan ligga till grund för ställningstaganden om hur samhällets politik bör formos.⁴⁰ Här vilar naturligtvis ett stort ansvar på det offentliga men också på det enskilda företaget oavsett storlek.

Det finns idag en mängd olika utbildningar kopplade till turism och destinationsutveckling både på gymnasienivå, som yrkesutbildningar och som högskoleutbildningar. Det är dock ingen som har en helhetsbild över utbildningarna med epitet turism eller destinationsutveckling. För att få önskad utveckling i besöksnäringen av de insatser som bland annat det offentliga kan bidra med vore det önskvärt med en kartläggning av alla utbildningar för att kunna identifiera eventuella brister eller överlappningar. I första steg föreslås en kartläggning av utbildningar kopplade till turism, i ett andra steg föreslås en dialog mellan besöksnäringens aktörer och utbildningsväsendet om ett eventuellt arbete för Visita och Svensk turism att validera och skapa en kravprofil för turismutbildningar.

5.1 Hur kan projekt göras utvärderingsbara?

Komplexa projekt eller program kräver en hel del förarbete och struktur innan de sjösätts för att de ska bli genomförbara men också utvärderingsbara. Nedan beskrivs därför några delar som Tillväxtanalys belyst i sina tidigare rapporter.⁴¹

⁴⁰ Högskolan Dalarna, Magnus Bohlin & Jörgen Elbe, 2011

⁴¹ Tillväxtanalys PM 2013:08, PM 2014:07

5.1.1 Formandet av uppdrag

Tidigare erfarenheter

Bygg vidare på tidigare gjorda erfarenheter. Misslyckanden kan vara de bästa att beakta inför utformandet av nya program/projekt. Annars finns en risk att alla projekt blir enskilda solitärer, ännu en anekdot som inte skapar något lärande. Vi bör sträva efter att gå från ett anekdotiskt till ett mer systematiskt lärande på alla nivåer.

Tydligare direktiv

Tydliga direktiv och mandat underlättar genomförandet av komplexa program/projekt. Detta gäller också på alla nivåer.

Tydliga roller

Det är även viktigt att diskutera vad de olika aktörerna inom programmet/projektet har för ansvar och därmed för olika roller. Frågor som för destinationen är viktiga förutsättningar för att kunna utvecklas och öka sin turismexport är bland annat infrastrukturfrågor och marknadsfrågor. Dessa frågor måste föras till den nivå där det finns mandat att ta beslut såsom kommun, region eller nation.

Målformuleringar

Målen bör, så långt det är möjligt formuleras efter SMART-kriterierna (Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbestämda). Genom att göra målen konkreta, och därmed utvärderingsbara, underlättas arbetet både med styrningen av projektet och för utvärderingen, därmed inte sagt att innehållet i programmen/projekten ska detaljstyras. En övergripande målsättning kan vara bred, men då bör den konkretiseras tydligare, exempelvis inriktas mot ett eller flera verksamhetsområden, som satsningar på kompetensutveckling, kvalitetssäkring, med mera.

Datatillgång

Datatillgång bör inventeras tidigt, gärna i analysen, åtminstone på nationell nivå, för att spara tid längre fram i processen, undvika dubbelarbete och underlätta jämförbarhet.

Indikatorer

Krav på indikatorer som ska följas upp vid vissa tidpunkter är eftersträvansvärt. Det bör bidra till att fokus på programmens/projektens mål ökar. Här är det bra om projektägaren i ett tidigt skede talar om vilka mål som förväntas uppnås av delprojektet.

5.1.2 Genomförandet

Vikten av dokumentation

En utförlig dokumentation är en förutsättning, då det är offentliga medel är det extra viktigt med transparens men också utifrån ett lärperspektiv. Enda sättet för att inte upprepa eventuella misstag.

Utllysning

Om programmet/projektet ska ha en utlysning bör tydliga regler/kriterier utformas för de sökande, exempelvis genom att mallar för ansökan tillhandahålls. Detta har en ytterligare fördel i att grundläggande information om projektet blir lika.

Tillgång till mallar

Om projektet omfattar flera aktörer är det även en fördel om gemensamma mallar för dokumentation, uppföljningar, lägesrapporteringar, förbereds. Vid komplexa projekt/program ger det bättre förutsättningar för transparens och kommer ge bättre utvärderingar.

Projektstyrning och återrapportering viktigt

En tydlig styrning och återrapporteringskrav från program-/projekt ägaren underlättar både eventuella delprojekts arbete men också lärande och kommunikation av resultat.

Organisation

Destinationsorganisationen bör vara etablerad i regionen och ha en engagerad styrgrupp. Det skapar en större legitimitet att arbeta med frågorna. Etablerade organisationer har ofta utarbetade nätverk. Det innebär oftast att eventuella projektmedel för utvecklingsarbete snabbare kan komma igång.

Lärande

Genom att sätta in arbetet med destinationsutveckling i en kontext, att ha en god dokumentation, sammankomster och informationsspridning för vi kunskap och lärdomar vidare för att bygga vidare på den samlade erfarenheterna.

6 Referenser

- Baggio, R. & Cooper, C. (2010) 'Knowledge transfer in a tourism destination: the effects of a network structure', *Services Industries Journal*, first Article 1–15.
- Bohlin, M & Elbe, J (red) (2007) "Utveckla turistdestinationer – Ett svenskt perspektiv"
- Bohlin & Elbe (2011) *Samhällets roll i besöksnäringens utveckling*, Nr 1 2011/Turismforskning vid Högskolan Dalarna
- Distriktssenteret (2011) "Kommunens roll i resemålsutvikling"
- Regeringsbeslut (2012) "Uppdrag att genomföra insatser för hållbara turistdestinationer" N2012/508/ENT
- Regeringsbeslut (2013) *Regleringsbrev för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och utvärderingar 2013*, N2012/6389/AS N2012/6241/KLS (delvis)
- Regeringsbeslut (2013) *Ändringsbeslut 2013-10-03*, N2010/2190/RT (delvis) N2013/4569/AS
- Syssner, J & Kvarnström, L (red) (2013) "Det turistiska fältet och dess aktörer", Studentlitteratur AB, Lund
- Telemarksforskning (2013) *Duett eller duell*, TF-rapport nr 219
- Telemarksforskning (2013) "Duett eller duell- reiseliv og lokalsamfunnsutvikling", TF-rapport nr 319
- Tillväxtanalys (2011) "Utvecklingskraft i kommuner och regioners tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv", Rapport 2011:01
- Tillväxtanalys (2012) "Destinationsutveckling – Turismens betydelse för regional och nationell tillväxt", Rapport 2012:09
- Tillväxtanalys (2013) "Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram", Rapport 2013:01
- Tillväxtanalys (2013) "Lokalt näringslivsarbete- Förutsättningar och begränsningar", Rapport 2013:10
- Tillväxtanalys (2013) "Utvärdering av hållbara turistdestinationer – del 1 programlogik", PM 2013:08
- Tillväxtanalys (2014) "Utvärdering av hållbara turistdestinationer – del 2 processutvärdering", PM 2014:07
- Tillväxtanalys (2014) "Fakta och exempel kring lokal attraktivitet", Rapport 2014:14
- Tillväxtanalys (2014) "Samverkan inom ramen för flernivåstyrning", PM 2014:09
- Tillväxtverket (2015) "Utveckling av hållbara turistdestinationer – om problem, process och planering", CKS Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet, Rapport 0184

Länkar

<http://www.trafikverket.se/denattraktivaregionen/>

[http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/naringslivsutveckling/besoksna
ring/nyhetsarkiv/aktuellt/samlingkringdestinationsutveckling.5.616dceef1493ce03c8
e24b9b.html](http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/naringslivsutveckling/besoksna
ring/nyhetsarkiv/aktuellt/samlingkringdestinationsutveckling.5.616dceef1493ce03c8
e24b9b.html)

