

Ett land att besöka

En samlad politik för hållbar turism
och växande besöksnäring

*Betänkande av
Utredningen Sveriges besöksnäring*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:95

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Illustratör: Annika Huett

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24716-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade den 13 oktober 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Syftet med utredningen var att ge regeringen underlag för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor i hela landet. Utredaren skulle analysera utvecklingen och bedöma framtida utmaningar och möjligheter för besöksnäringen. Uppdraget innebar att lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande och sysselsättning och som bidrar till att aktörerna gemensamt kan kraftsamla inom besöksnäringen. Ett jämställdhets- och hållbarhetsperspektiv skulle genomsyra utredningen.

Direktiv (Dir. 2016:83) beslutades den 13 oktober 2016. Som särskild utredare förordnades samma datum rådsdirektör vid Nordiska rådet Britt Bohlin.

Till experter i utredningen förordnades från den 30 november 2016 utredare Linda Ahlford, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), departementssekreterare Helena Braun Thörn, Näringsdepartementet, enheten för transportinfrastruktur och finansiering, enhetschef Helena Nyberg Brehnfors, Tillväxtverket, Entreprenörskapsenheten, vice ordförande Pim van Dorpel, Hotell och Restaurangfacket (HRF), enhetschef Maggie Javelius, Naturvårdsverket, docent Inger M Jonsson, Restaurang- och hotellhögskolan, Örebro universitet, samordnare Tobias Kreuzpointner, Jordbruksverket, departementssekreterare Aili Käärrik, Miljö- och energidepartementet, Naturmiljöenheten, chef public affairs Thomas Laurell, Visita, docent Maria Lexhagen, Etour, Mittuniversitetet, filosofie doktor Kristina Lindström, Göteborgs universitet, generalsekreterare Magnus Ling, Svenskt Friluftsliv och Svenska Turistföreningen, länsturistchef Lotta Magnusson, Region Dalarna, strateg Pernilla Nordström, Länsstyrelsen i Stockholms län, kansliråd

Christina Nylén, Kulturdepartementet, enheten för kulturarv och livsmiljö, kansliråd Linda Nöremark, Näringsdepartementet, enheten för hållbar landsbygdsutveckling, intressepolitisk chef Patrik Oscarsson, Riksidrottsförbundet, näringspolitisk chef Ulf Perbo, Transportföretagen, chief brand and communication officer Michael Persson Gripkow, departementssekreterare Henrietta Schöenstern, Näringsdepartementet, enheten för främjande och förenkling, utvecklingsdirektör Mikael Stammaing, Region Skåne, strateg Einar Tufvesson, Trafikverket, projektledare Linn Uggerud, Svensk Turism, näringspolitisk expert Elisabet Elmsäter Vegsö, Svensk Handel, verksamhetschef och utbildningschef Anna Vikholm, Friluftsförbundet, ordförande Jari Virtanen, Passagerarrederierna och Stena Line. Den 14 december förordnades avdelningschef Annika Rosing, Nordiska Ministerrådet till expert i utredningen.

Michael Persson Gripkow entledigades från uppdraget som expert den 4 april 2017. Samma dag förordnades chief change officer Tina Olsson, Visit Sweden till expert i utredningen. Maggie Javelius entledigades från uppdraget som expert den 1 september 2017. Samma dag förordnades handläggare Eva Stighäll, Naturvårdsverket till expert i utredningen.

Som huvudsekreterare anställdes den 1 november 2016 utredare Kristina Algotson. Som sekreterare anställdes den 14 november 2016 utredare Erika Rosander och den 1 februari 2017 utredare Tora Philp.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Ett land att besöka – en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring* (SOU 2017:95).

Stockholm i december 2017

Britt Bohlin

/Kristina Algotson
Erika Rosander
Tora Philp

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	23
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	33
1.1 Utredningens uppdrag – en samlad politik.....	33
1.2 Utredningens arbete	34
1.2.1 Expertgrupp	34
1.2.2 Regionala hearings.....	34
1.2.3 Övriga möten	35
1.2.4 Workshopar och egna seminarier	35
1.2.5 Internationella kontakter	35
1.2.6 Konsultstöd.....	36
1.3 Övrigt.....	36
1.4 Betänkandets disposition	37
2 Besöksnäring och turism – definitioner, begrepp och grundläggande data	39
2.1 Inledning.....	39
2.2 Definitioner och begrepp	40
2.2.1 Turism	40
2.2.2 Besöksnäring och andra begrepp	41
2.3 Besöksnäring och turism i siffror.....	42
2.3.1 Turismsatellitkonto mäter ekonomiska effekter....	42
2.3.2 Turismkonsumtion	44
2.3.3 Turismens förädlingsvärde.....	46

2.3.4	Sverige i en global kontext.....	49
2.4	Branscherna i turismatellitkontot	49
2.4.1	Förklaring till statistiken	50
2.4.2	Handel.....	51
2.4.3	Hotell- och restaurangverksamhet.....	52
2.4.4	Uthyrning, resetjänster och andra stödtjänster	55
2.4.5	Kultur, sport, nöje och skönhetsvård.....	57
2.4.6	Transport	58
2.4.7	Design, foto, tolk.....	62
3	En samlad politik.....	65
3.1	Behovet av en samlad politik	65
3.2	Besöksnäringens aktörssystem	66
3.2.1	Internationell och nationell nivå	69
3.2.2	Regional nivå	72
3.2.3	Lokal nivå.....	74
3.2.4	Offentliga flöden och privata investeringar	75
3.2.5	Samlad bedömning av aktörssystemet	77
3.3	Mål för politiken.....	80
3.4	En nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring.....	82
3.4.1	Danmark	83
3.4.2	Finland	85
3.4.3	Island.....	85
3.4.4	Norge	86
3.4.5	Sverige	86
3.5	Strategiska insatsområden och delmål.....	87
3.5.1	Digitalisering av besöksnäringen.....	88
3.5.2	Kompetensförsörjning	89
3.5.3	Utveckling, innovation och forskning	90
3.5.4	Tillgänglighet	90
3.5.5	Naturturism	91
3.5.6	Kulturturism	91
3.5.7	Måltidsturism.....	92
3.5.8	Evenemang och stora möten	92
3.5.9	Företagens villkor	92

3.5.10	Samband mellan de tematiska insatsområdena.....	93
3.6	Organisering.....	95
3.6.1	Nationellt besöksnäringens forum.....	95
3.6.2	Ny nationell funktion för utveckling och innovation.....	97
3.6.3	Besöksnäringens myndighetsgrupp.....	107
3.6.4	Etablering av en starkare samverkansarena för näringslivet.....	109
3.7	Konsekvenser.....	110
4	Besöksnäringen – en del av ett hållbart samhällsbygge	113
4.2	Agenda 2030 och ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.....	114
4.3	Smart samhällsbyggnad – smarta städer och smarta landsbygder.....	119
4.4	Olika täthet ger olika förutsättningar	120
4.5	Stadens roll för besöksnäringens utveckling.....	121
4.6	Turism och besöksnäring i landsbygder	123
4.7	Samhällsplanering och turism	125
4.8	Aktörssamverkan i storstäderna.....	127
4.9	Besöksnäringen som länk mellan stad och landsbygd.....	128
4.10	Konsekvenser.....	130
5	Digitaliserad besöksnäring med fokus på delnings- och plattformsekonomi	133
5.1	Digitaliseringspolitiken.....	134
5.2	Digital kompetens	135
5.3	Digital trygghet	136
5.4	Digital innovation.....	137
5.4.1	Datadriven och digitalt driven innovation.....	139

5.4.2	Delnings- och plattformsekonomi.....	139
5.5	Digital ledning.....	147
5.6	Digital infrastruktur.....	148
5.7	Konsekvenser.....	151
6	Kompetensförsörjning.....	153
6.1	Kompetensförsörjning – en nyckelfråga.....	153
6.1.1	Nya krav på kompetens.....	153
6.1.2	Utredningens fokus i frågan.....	154
6.2	Aktörer.....	155
6.3	Arbetsmarknaden.....	157
6.3.1	En hög sysselsättningsgrad.....	157
6.3.2	Stort rekryteringsbehov i besöksnäringen.....	158
6.3.3	Stark genomströmning.....	159
6.3.4	Polarisering av arbetsmarknaden.....	160
6.4	Många utlandsfödda förvärvsarbetar i branscherna.....	161
6.4.1	Arbetskraftsinvandring efterfrågas av företagen ..	162
6.4.2	Stöd för att anställa nyanlända.....	163
6.5	Utbildningar och utbildningsnivåer.....	166
6.5.1	Yrkesutbildningar på gymnasienivå.....	167
6.5.2	Utbildningar vid komvux och folkhögskolor.....	169
6.5.3	Yrkesvux.....	169
6.5.4	Yrkeshögskolan.....	171
6.5.5	Högskole- och universitetsutbildningar.....	173
6.5.6	Utländska utbildningar.....	174
6.5.7	Besöksnäring i andra utbildningar.....	175
6.5.8	Mer flexibel och öppen utbildningsstruktur.....	176
6.6	Kompetensbehov.....	176
6.7	Kompetensutveckling i företagen.....	178
6.8	Kompetens om besöksnäring i det offentliga systemet.....	178
6.9	Vikten av matchning på regional nivå.....	179
6.10	Vägledning.....	182

6.11	Konsekvenser.....	183
7	Utveckling, innovation och forskning	185
7.1	Besöksnäringens innovationsförmåga.....	186
7.1.1	Vad är innovation?	186
7.1.2	Användardriven och öppen innovation	187
7.1.3	Synen på besöksnäring och innovation	188
7.1.4	Innovation i besöksnäringens företag	191
7.1.5	Utvecklingsprocesser på regional och lokal nivå... 193	
7.1.6	Utveckling av destinationer	195
7.1.7	Utveckling av tematiska områden	198
7.2	Forskning.....	199
7.2.1	Var finns forskningen?.....	200
7.2.2	Forskarnätverk	202
7.2.3	Offentliga FoU investeringar	203
7.2.4	Investeringar i besöksnäringens relevanta forskning... 204	
7.2.5	Behov av kunskapsutveckling	205
7.2.6	Forskningens villkor	206
7.3	Initiativ för ökad samverkan	208
7.4	Konsekvenser.....	211
8	Data, statistik och analys	213
8.1	Inledning.....	214
8.2	Aktörer inom data och statistik	214
8.3	Det nationella statistikarbetet	217
8.3.1	Inkvarteringsstatistik	218
8.3.2	Arbetsformer inom nationellt statistikansvar	219
8.4	Konsumtions- respektive produktionsdata	220
8.5	Digitala möjligheter	222
8.6	Mätning och uppföljning av hållbarhet.....	223
8.7	Regional och kommunal statistik.....	224
8.8	Branschsegment och aktivitetsområden	225

8.9	Ekonomisk effektberäkning och prognoser.....	227
8.10	Fördjupad analys och kompetensutveckling.....	228
8.11	Tillgängliggörande och transparens.....	229
8.12	Konsekvenser	230
9	Trafikutbud och transporter	233
9.1	Transportsystemets betydelse för besöksnäringen.....	234
9.2	Tolkning av trafikutbud i befintlig infrastruktur	235
9.3	Aktörer inom besöksnäringens transportsystem.....	236
9.4	Hållbara transporter och miljöteknisk utveckling	238
9.5	Besöksnäringen i den nationella transportinfrastruktur- och transportpolitiken	239
9.6	Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.....	240
9.7	Kollektivtrafik	241
9.7.1	Utmaningar i kollektivtrafiken.....	242
9.8	Andra möjligheter och hinder	245
9.9	Planeringsverktyg i nationell trafikplanering	245
9.9.1	Tillgänglighetsanalys.....	245
9.9.2	Utveckling av planeringsmodeller.....	246
9.10	Ett sammankopplat trafiksystem.....	248
9.10.1	Spårbunden trafik	249
9.10.2	Luftfart.....	250
9.10.3	Vägtrafik	252
9.10.4	Sjöfart inkl. inre vattenvägar.....	257
9.11	Småföretagens transporter av besökare.....	259
9.12	Konsekvenser	260
10	Naturturism.....	263
10.1	Inledning	264
10.2	Aktörer inom naturturism	265

10.2.1	Friluftslivspolitik	269
10.2.2	Bedömning för en samlad politik	270
10.3	Naturmiljö som infrastruktur och resurs	271
10.4	Hållbar utveckling i naturmiljö	273
10.5	Allemansrätt och naturturism	274
10.6	Naturturismföretagets särskilda förutsättningar	278
10.7	Turism i skyddade områden	279
10.8	Turism i oskyddade naturområden	282
10.9	Naturguider	284
10.10	Särskilda segment inom naturturism	285
10.10.1	Maritim naturturism	285
10.10.2	Vilt-, jakt- och fisketurism	287
10.10.3	Leder	288
10.11	Kompetens	289
10.12	Konsekvenser	290
11	Kulturturism	291
11.1	Inledning	292
11.2	Aktörer inom kulturturism	294
11.3	Nationell kultur- och kulturarvspolitik	298
11.4	Samtida kultur och arkitektur, form och design	302
11.5	Kulturmiljö som infrastruktur och resurs	304
11.6	Kulturturismföretagets särskilda förutsättningar	307
11.7	Destinationsutveckling och världsarv	308
11.8	Museerna	310
11.9	Småskaliga kulturmiljöer och ideellt arbete	311
11.10	Samisk kultur	313
11.11	Konsekvenser	315

12	Måltidsturism	317
12.1	Inledning, begrepp och definitioner	317
12.2	Målgruppen efterfrågar kvalitativa måltidsupplevelser	320
12.3	Företagen.....	321
12.3.1	Lantbruk och småskalig livsmedelsförädling.....	322
12.3.2	Dryckesproducenter.....	323
12.3.3	Regional identitet och ursprung.....	325
12.4	Strategier och strukturerat utvecklingsarbete	326
12.4.1	Kunskap för rikare upplevelser.....	327
12.5	Konsekvenser	329
13	Evenemangs- och möteslandet Sverige.....	331
13.1	Evenemang, inledning och definitioner	332
13.2	Allt fler strategiska evenemangsnationer.....	333
13.3	Stora möten och internationella besök	334
13.3.1	Organisationsmöten	335
13.3.2	Företagsmöten och kongresser	335
13.3.3	Internationella delegationer.....	336
13.4	Effekter av evenemang	336
13.4.1	Ekonomiska, sociala och miljömässiga värden....	336
13.4.2	Längre säsong	337
13.4.3	Agents of change.....	338
13.5	Samhällsutveckling och säkerhet	339
13.6	Aktörer.....	341
13.6.1	Ökad samverkan lokalt och regionalt	341
13.6.2	Idrotten.....	342
13.6.3	Kulturen.....	343
13.6.4	Fler kommersiella aktörer	343
13.6.5	Evenemang och möten i exportstrategin.....	344
13.6.6	Kunskapsutveckling och värdering av evenemang	344
13.6.7	Modeller för samverkan och roller.....	346
13.6.8	En samlad Sverigebild	347

13.6.9	Representationstöd	347
13.7	Konsekvenser	348
14	Regler, tillstånd och tillsyn	349
14.1	Förenkling för ökad konkurrenskraft	349
14.2	Aktörer inom förenklingsarbetet	350
14.3	Begrepp och definitioner	352
14.4	Uppgiftslämnande i besöksnäringen	353
14.4.1	Kravbilden som företagare möter.....	353
14.4.2	En utmaning att navigera bland kraven.....	357
14.5	Effekter av uppgiftslämnande och tillsyn.....	358
14.6	Den vitala kontakten mellan företag och kommun.....	360
14.7	Förenkling för företagare i besöksnäring	361
14.8	Företagens villkor som strategiskt insatsområde	364
14.9	Konsekvenser.....	365
15	Samlade konsekvenser av utredningens förslag	367
15.1	Krav på konsekvensbeskrivningar.....	367
15.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	368
15.3	Konsekvenser för kostnader och intäkter.....	372
15.3.1	Förslag finansiering.....	377
15.4	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	377
15.4.1	Besöksnäringkommuner och städer.....	378
15.4.2	Besöksnäringen som länk mellan stad och landsbygd.....	379
15.4.3	Sysselsättningseffekter av utredningens förslag....	379
15.5	Konsekvenser för jämställdheten.....	381
15.6	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	383
15.7	Konsekvenser för små företag.....	385

15.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	387
15.9	Påverkan på andra myndigheter och organisationer	387
15.10	Målkonflikter	389
15.11	Konsekvenser för brottsligheten	389

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:83.....	391
Bilaga 2	Inbjudan till inspel till utredningen.....	401

Sammanfattning

Utredningens förslag

Mål

Utredningen föreslår att regeringen föreslår att riksdagen fattar beslut om ett nytt övergripande politiskt mål för hållbar turism och växande besöksnäring: *att öka besöksnäringens och turismens bidrag till hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i hela landet.* Utredningsarbetet har haft som utgångspunkt att det är mycket viktigt att de tre hållbarhetsperspektiven hanteras i en helhet så att politiska krav som ställs på miljömässig och social hållbarhet balanseras med stimulanser för ekonomisk hållbarhet.

Strategi, insatsområden och delmål

Vidare föreslår utredningen att regeringen utvecklar, antar och genomför *en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring* – en plattform för hur politiken ska utformas och genomföras fram till 2030 – och att utveckling av denna strategi sker i samverkan med besöksnäringen, statliga myndigheter, regioner, kommuner och civilsamhället. Utredningen föreslår att den nationella strategin delas upp i ett antal strategiska insatsområden och att det övergripande målet för hållbar turism och växande besöksnäring bryts ner på mätbara delmål inom dessa strategiska områden. De strategiska insatsområden som utredningen föreslår är; *Digitalisering, Kompetensförsörjning, Utveckling innovation och forskning, Tillgänglighet, Naturturism, Kulturturism, Måltidsturism, Evenemang och stora möten och Företagens villkor.* Detta är förslag som bör utvecklas i det föreslagna strategiarbetet och över tid.

Nationellt besöksnäringens forum

Utredningen föreslår vidare att regeringen inrättar ett Nationellt besöksnäringens forum som får uppdraget att ta fram den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring samt därefter koordinera genomförandet av strategin. Förslagsvis inrättas Nationellt besöksnäringens forum för att verka under en tidsperiod på 5–8 år, under tiden som strategin utvecklas och implementeras.

Ny nationell funktion för utveckling och innovation

Innovation och ett kontinuerligt utvecklingsarbete är helt nödvändigt för att bemöta turismens och besöksnäringens potential, tillväxt och utmaningar – inte minst är detta väsentligt i ett hållbarhetsperspektiv. I den globala konkurrensen behöver företag och destinationer erbjuda upplevelser i form av produkter och tjänster som håller mycket hög kvalitet. Detta ställer krav på att besöksnäringens aktörssystem, såväl privata som offentliga aktörer, har en hög innovationsförmåga som säkerställer utveckling av företag, produkter, tjänster och processer. Även den ideella sektorn har en roll att fylla. En viktig förutsättning för detta är att besöksnäringens branscher och behov koordineras med innovationsstödsystemet. Utredningen bedömer att det i dag saknas forum med nationellt samlat ansvar för långsiktig kunskapsutveckling och innovation inom flera av de strategiska insatsområden utredningen föreslår, och då främst för *Digitalisering, Naturturism, Kulturturism, Måltidsturism och Evenemang och stora möten*. Då både företagen och samhället har ett intresse av att utveckla besöksnäringen och de platser – destinationer – där turismen sker bedömer utredningen att det finns ett starkt värde i ett organiserat samarbete mellan staten, regioner, kommuner och näringslivet för att skapa en mer konkurrenskraftig och innovativ besöksnäring.

Utredningen föreslår bildande av *en ny nationell funktion* med rollen att verka för långsiktig uppbyggnad av innovationsförmåga och kunskapsutveckling inom en rad strategiska insatsområden samt koordinera besöksnäringens branscher och deras behov med innovationsstödsystemets aktörer. Den nationella funktionens roll ska vara att utgöra ett stöd till företagets och regioners utvecklingsarbete genom att:

- främja gränssnittet mellan besöksnäringens branscher, akademi och offentlig sektor i frågor rörande innovation och forskning
- baserat på den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring prioritera bland strategiska insatser för innovation och utveckla former för innovationsarbete i besöksnäringen
- när det är relevant, samordna nationella innovations- och utvecklingsprojekt och ansökningar av medel för utveckling och innovation inom de strategiska insatsområdena
- genomföra kartläggningar och analyser som stöd för utveckling av de strategiska insatsområdena digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism och stora evenemang och möten. Uppdraget bör utformas så att detta genomförs i samordning med relevanta myndigheter
- utveckla kunskapsbaserade verktyg och modeller inom besöksnäringens strategiska insatsområden digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism och stora evenemang och möten
- sprida dessa fakta och verktyg till besöksnäringens företag och organisationer, kunskaps- och innovationsstödsystemet och andra offentliga aktörer, nationellt och regionalt.

Utredningen bedömer att valet av huvudmannaskap för denna funktion kommer att påverka långsiktighet, olika aktörers engagemang, besöksnäringens branschers koppling till det svenska innovationsstödsystemet liksom hur framtida insatser bidrar till kunskapsutveckling på forskarnivå. Det sistnämnda är av vikt för spridning av kunskap till utbildningssystemet och därmed på sikt för besöksnäringens kompetensförsörjning. Utredningen föreslår tre alternativa huvudmannaskap och redogör för bedömda styrkor och svagheter och ekonomiska konsekvenser för de olika förslagen.

En stärkt myndighetssamordning

Utredningen föreslår att regeringen ger den befintliga myndighetsamordningen, som sker inom ramen för Besöksnäringens myndighetsgrupp och under sammankallande av Tillväxtverket, ett stärkt mandat.

Förslag på ytterligare insatser

Utredningen har i sitt arbete utgått från att en politik för hållbar turism och växande besöksnäring ingår som en naturlig del i det gemensamma och smarta samhällsbygget. Hållbar utveckling av besöksnäring och turism kan inte isoleras från andra utvecklingsområden kopplat till stads- och landsbygdsutveckling. Detta gäller såväl lokalt, regionalt som nationellt. En smart, hållbar, inkluderande miljö skapar attraktionskraft för många ändamål; företagande, innovationer, arbete, boende och besök.

Utöver huvuduppdraget att föreslå en samlad politik har det ingått i utredningens uppdrag att kartlägga besöksnäringens behov, utmaningar och hinder för en hållbar utveckling, på följande områden och därefter föreslå konkreta insatser och möjliga förenklingar och som kan mobilisera andra aktörers insatser:

- digitalisering inklusive digital tillgänglighet
- forskning och innovation
- kompetensförsörjning, kompetensutveckling
- trafikutbud i befintlig infrastruktur rörande besöksnäringen
- nyttjande av exempelvis stads-, natur- och kulturmiljöer
- sysselsättning
- företag inom naturturism samt kulturturism
- data och statistik.

I betänkandet föreslås ett antal konkreta insatser på dessa områden. Några exempel är:

- Ett fyraårigt uppdrag och 30 miljoner kronor till Tillväxtverket att utveckla en pilotsatsning på Hållbar destinationsutveckling genom samarbete mellan stad och landsbygd.
- Ett tvåårigt uppdrag och 25 miljoner kronor till Research Institutes of Sweden AB (RISE) för att identifiera och definiera arbetssätt och skapa program och projekt för att i större omfattning än i dag inkludera besöksnäringens aktörer i befintliga innovationsstrukturer.

- Ett fyraårigt uppdrag och 60 miljoner kronor till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) för att i samverkan med relevanta myndigheter och i dialog med lärosäten och branschernas forskningsråd, analysera vilka forskningsbehov som finns kopplade till besöksnäring och turism samt ta initiativ till och stödja strategisk forskning och utveckling med relevans för besöksnäringen.
- Ett treårigt uppdrag och 25 miljoner kronor till Verket för innovationsstödssystem (Vinnova) att utveckla insatser för hållbara evenemang med fokus på säkerhet.
- Ett tvåårigt uppdrag och 40 miljoner kronor till Tillväxtverket för att växla upp arbetet med förenkling för företag i besöksnäringen.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Syftet med uppdraget har varit att ge regeringen underlag för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor i hela landet. I uppdraget har ingått att lämna förslag på en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande och sysselsättning och som bidrar till att aktörerna gemensamt kraftsamlar inom besöksnäringen. I uppdraget har ingått att analysera målen för turismpolitiken och att kartlägga besöksnäringens behov och hinder för en hållbar utveckling och föreslå insatser. I uppdraget ingår att föreslå hur samverkan och samordning mellan näringen och offentliga aktörer kan utvecklas. Vidare har det ingått att föreslå hur kontaktytor mellan myndigheter, näringsliv, akademi och civilsamhället kan utvecklas.

Begränsningar av uppdraget har varit att utredningen inte ska föreslå insatser för hur Sverige marknadsförs i utlandet. Vidare ska utredningen inte genomföra översyn och ta fram förslag beträffande skatte- och avgiftsregler eller förändringar i skatteförfarandet.

Uppdragets bakgrund

Svensk turism och besöksnäring var senast föremål för en statlig offentlig utredning 2004. Under de 13 år som gått sedan dess har världen förändrats radikalt, inte minst genom den digitala utvecklingen. Världen har upplevt en global finanskris och därefter en flyktingkris som är den största sedan andra världskriget. Vidare har en rad av de senaste årens terrorattacker varit inriktade på populära och turisttöta besöksmål.

På senare år har fenomenet hyperturism, där snabbt ökande besöksstryck i städer eller på speciellt attraktiva platser, belastat samhällsfunktioner och påverkat fastighetsmarknaden på ett sätt som får folkopinionen att vända sig mot fortsatt tillväxt inom turism. I Sverige är hyperturism överlag inget problem men på några platser, till exempel Kungälv, noteras att trycket av besökare har ökat markant enbart det senaste året.

Trots påverkan av den globala ekonomiska, finansiella och sociala krisen och andra utmaningar har turismen och besöksnäringen visat på motståndskraftig tillväxt globalt och nationellt under senare år. Det globala resandet uppgick under 2016 till 1,24 miljarder ankomster, en ökning med 4,3 procent från året innan. Enligt FN:s världsturismorganisation ökade resandet till och inom alla världsdelar, undantaget Mellanöstern dit resandet sjönk med drygt 4 procent. 2016 uppskattades turismkonsumtionen i Sverige omsätta uppemot 300 miljarder kronor och sysselsätta cirka 170 000 personer. Värdet av de inhemska besökarnas konsumtion utgjorde 60 procent av den totala konsumtionen. De resterande 40 procenten var således de utländska besökarnas konsumtion vilket skapar ett exportvärde på 120 miljarder kronor, ungefär 6 procent av Sveriges totala export. Denna export, till skillnad från annan export, genererar momsintäkter motsvarande 17 miljarder kronor.

Flera länders regeringar, även Sveriges, inser att turismen har kapacitet att stimulera ekonomin och att turism och besöksnäringen därmed erbjuder möjligheter att bidra till nationalekonomiska mål. Utveckling av turismpolitik är en alltmer komplex process, med längre tidshorisont och bredare omfattning än tidigare. Detta kräver ett innovativt och samlat politisk angreppssätt som kan utveckla mål och genomföra en politik som adresserar och sträcker sig över flera politikområden.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen leder till positiva samhällsekonomiska effekter genom att möjliggöra att de samlade resurserna inom besöksnäringens aktörssystem används mer effektivt än i dag. Utredningen bedömer att förslagen indirekt kan leda till att företagen inom besöksnäringens branscher blir mer lönsamma och sysselsätter fler personer än om förslagen inte genomförs. Sysselsättningseffekterna har potential i hela landet. Turismen sysselsätter fler personer i storstäderna än i landsbygderna. Däremot är turismen och besöksnäringen viktig i Sveriges landsbygder för sin relativa roll, då varje enskild möjlighet till företagande eller anställning har relativt större betydelse i landsbygder än i de snabbväxande städerna. Besöksnäringen är en näring som bidrar till att länka samman olika delar av Sverige med varandra. Besöksnäringen och fortsatt utveckling av turismen i Sverige har potential att fungera som ett kitt mellan olika delar av landet, inte minst mellan stad och landsbygder.

Givet att utredningens förslag kommer att leda till ökad sysselsättning enligt mönster som följer den fördelning av kvinnor, män, inrikes födda respektive utrikes födda som besöksnäringens branscher har i dag kommer förslagen att påverka kvinnor födda i och utanför Sverige samt män födda utanför Sverige i högre utsträckning i jämförelse med åtgärder som påverkar hela näringslivet.

Vidare ser utredningen möjligheter för regeringen att i den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring som föreslås utvecklas tydligare styra insatser för att bidra exempelvis till nyanländas inträde och etablering på arbetsmarknaden. En förutsättning för att kunna följa upp och bidra till jämställdhet och integration är tillgång till kunskap. Utredningens förslag om ökad forskning samt om utvecklad data och statistik syftar till att ge olika aktörer bättre verktyg för att bland annat förstå besöksnäringens strukturer och effekter för olika grupper vilket i sin tur kan antas bidra till möjligheter att nå mål för jämställdhet och integration. Förslaget om en ny nationell funktion för utveckling och innovation kommer att kunna ha särskild betydelse för små företag. Utredningens bild är att små och medelstora företag generellt har mer begränsad kapacitet att satsa på forskning och utveckling och att tillgodogöra sig kunskap än stora företag.

Förslagen om att stärka forskning om besöksnäringen kan mot den bakgrunden förväntas ha störst nytta för stora företag, samtidigt som förslagen om att utvärdera insatser för innovation och att inkludera besöksnäringens aktörer i befintliga innovationsstödsstrukturer i större omfattning än i dag har stor potential för små företag eftersom de anses vara extra svaga på att omsätta forskning till lönsam affärsutveckling.

Utredningens förslag rörande kompetensutveckling för myndigheter och företag syftar till att underlätta för företag i besöksnäringen att göra rätt vilket bedöms få större effekter för små företag som ofta har lägre administrativ förmåga än stora företag.

Utredningens förslag har stor påverkan på landsting och kommuner eftersom turismen och besöksnäringen till sin natur är lokal och platsbunden. Då förslagen utgår från en frivillhet för landsting, regioner och kommuner påverkar de inte den kommunala demokratin eller uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Utredningens uppdrag har varit att ge förslag på en samlad politik samt hur samverkan och samordning mellan näringen och offentliga aktörer kan utvecklas. Det ligger i uppdragets natur att förslagen medför konsekvenser för en rad myndigheter och organisationer.

Förslagen bedöms i en grov uppskattning medföra årliga kostnader på mellan 50 och 110 miljoner kronor, beroende av vilket alternativ som beslutas. Utredningen föreslår att kostnaderna belastar statsbudgeten, samt beroende av vilket alternativ som väljs för ny utvecklingsfunktion eventuellt även finansieras av regioner, landsting, kommuner och besöksnäringen. Därtill uppskattar vi att förslagen innebär engångskostnader på cirka 275 miljoner kronor. Vi föreslår att dessa finansieras av statsbudgeten.

Summary

The Inquiry's proposals

Policy objective

The Inquiry proposes that the Government propose that the Riksdag adopt a new overarching policy objective *to enhance the tourism and hospitality industry's contribution to economic, social and environmental components of sustainable development throughout the country*. The Inquiry's starting point has been the great importance of these three sustainability perspectives being tackled holistically to ensure that political demands for environmental and social sustainability are balanced by incentives for economic sustainability.

Strategy, fields of action and sub-objectives

The Inquiry also proposes that the Government develop, adopt and implement *a national strategy for a sustainable and thriving tourism and hospitality industry* – a platform for the design and implementation of policy until 2030 – and that the development of this strategy take place in partnership with the tourism and hospitality industry, government agencies, regions, municipalities and civil society. The Inquiry proposes that the national strategy be divided into a number of strategic fields of action and that the overarching policy objective for a sustainable and thriving tourism and hospitality industry be broken down into measureable sub-objectives within these fields. The strategic fields of action the Inquiry proposes are: *digital transformation; skills supply; developing innovation and research; accessibility; nature tourism; cultural tourism; culinary tourism; major events and meetings and business conditions*. This

proposal should be developed over time within the proposed strategic framework.

National tourism and hospitality industry forum

The Inquiry also proposes that the Government establish a national tourism and hospitality industry forum that will be tasked with drawing up the national strategy for a sustainable and thriving tourism and hospitality industry, and subsequently with coordinating the strategy's implementation. It is proposed that the national tourism and hospitality industry forum be established for a period of five to eight years, during the time the strategy is being developed and implemented.

New national development and innovation function

Innovation and continuous development is absolutely essential in addressing the potential, growth and challenges of the tourism and hospitality industry – not least from a sustainability perspective. In a globally competitive market, businesses and destinations need to offer experiences in the form of very high-quality products and services. This means that private and public actors must have a high level of innovative capacity that ensures the development of businesses, products, services and processes. The non-profit sector also has a role to play. An important prerequisite for this is that the sectors and needs of the tourism and hospitality industry coordinate with the innovation support system. In the Inquiry's assessment, there is currently no forum with overall national responsibility for long-term knowledge development and innovation in several of the strategic fields of action the Inquiry is proposing, particularly *digital transformation, nature tourism, cultural tourism, culinary tourism, events and major meetings*. As both businesses and society have an interest in developing the tourism and hospitality industry and the locations – destinations – where tourism takes place, in the Inquiry's view there is considerable value in organised cooperation between central government, regions, municipalities and the business community to create a more competitive and innovative tourism and hospitality industry.

The Inquiry proposes the formation of *a new national function* with the role of promoting the long-term building of innovative capacity and knowledge development in a number of the strategic fields of action, and coordinating the tourism and hospitality industry's sectors and their needs with actors within the innovation support system. The role of this national function will be to provide support to businesses' and regions' development efforts through the following:

- Promoting the points of contact between tourism and hospitality sectors, academia and the public sector in matters concerning innovation and research.
- Setting priorities – based on the national strategy for a sustainable and thriving tourism and hospitality industry – among strategic innovation initiatives, and developing methods for working with innovation in the tourism and hospitality industry.
- Coordinating, when relevant, national innovation and development projects and development and innovation funding applications in the strategic fields of action.
- Conducting surveys and analyses to support the development of the strategic fields of action of digital transformation, nature tourism, cultural tourism, culinary tourism and major events and meetings. This assignment should be designed so that it is implemented in coordination with relevant agencies.
- Developing knowledge-based tools and models in the tourism and hospitality industry's strategic fields of action of digital transformation, nature tourism, cultural tourism, culinary tourism and major events and meetings.
- Spreading these tools and models to businesses and organisations in the tourism and hospitality industry, the knowledge and innovation support system, and other public sector actors, nationally and regionally.

In the Inquiry's assessment, the choice of responsible entity for this function will affect the long-term approach, the engagement of various actors, the link between tourism and hospitality sectors and the Swedish innovation support system, and the contribution future

investments will make to knowledge development at doctoral level. The latter is important in the spread of information to the education system and thus in the longer term for skills supply in the tourism and hospitality industry. The Inquiry proposes three alternative responsible entities and presents the estimated strengths and weaknesses and the economic consequences of the various proposals.

Enhanced agency coordination

The Inquiry proposes that the Government strengthen the mandate of the existing coordination that takes place between 14 government agencies and state-owned companies within the framework of *Besöksnäringens myndighetsgrupp*, under the leadership of the Swedish Agency for Economic and Regional Growth.

Proposals for further action

In its work, the Inquiry has assumed that a policy for a sustainable and thriving tourism and hospitality industry is a natural part of the smart society we are building together. Sustainable development of the tourism and hospitality industry cannot be isolated from other development areas linked to urban and rural development. This applies at the local, regional and national level. Smart, sustainable, inclusive environments are highly attractive for many purposes – entrepreneurship, innovation, work, living and visiting.

In addition to the main task of proposing a coherent policy, the Inquiry's remit has included surveying the tourism and hospitality industry's needs and challenges, and obstacles to its sustainable development in the following areas, and subsequently proposing concrete initiatives and possible simplifications that may mobilise initiatives by other actors:

- digital transformation, including digital accessibility;
- research and innovation;
- skills supply and continuing professional development;
- transport supply in existing infrastructure regarding the tourism and hospitality industry;

- making use of different types of environments, such as urban, natural and cultural;
- employment;
- nature tourism and cultural tourism businesses; and
- data and statistics.

A number of concrete initiatives in these areas are proposed in the report. Examples include the following:

- a four-year remit, and SEK 30 million, for the Swedish Agency for Economic and Regional Growth to develop a pilot project on sustainable development of the tourism and hospitality industry to interconnect urban and rural areas;
- a two-year remit, and SEK 25 million, for the Research Institutes of Sweden AB (RISE) to identify work processes and initiate programs which strengthens collaboration between the tourism and hospitality industry and existing innovation structures;
- a four-year remit, and SEK 60 million, to the Swedish Research Council for Environment, Agricultural Sciences and Spatial Planning (Formas) to analyse – in collaboration with other relevant government agencies and in dialogue with higher education institutions and sector research councils – the research needs linked to the tourism and hospitality industry, and initiate and support strategic research and development of relevance for the tourism and hospitality industry;
- a three-year remit, and SEK 25 million, for the Swedish Agency for Innovation Systems (Vinnova) to develop initiatives for sustainable events, with a focus on security; and
- a two-year remit, and SEK 40 million, for the Swedish Agency for Economic and Regional Growth to increase work with better regulations for businesses in the tourism and hospitality industry.

The Inquiry's remit

The Inquiry was instructed to submit proposals for a coherent policy for a sustainable and thriving tourism and hospitality industry. The aim has been to provide the Government with information to strengthen the tourism and hospitality industry as an engine for export growth and job creation throughout the country. The remit has included submitting proposals for a policy that creates conditions for growth, entrepreneurship and employment, and that encourages actors to mobilise their combined efforts in the tourism and hospitality industry. The remit has also included analysing the objectives of tourism policy and surveying the tourism and hospitality industry's needs and obstacles to ensuring sustainable development, and proposing initiatives. The remit includes proposing how collaboration and coordination between industry and public sector actors can be developed. It also includes proposing how points of contact between government agencies, industry, academia and civil society can be developed.

One limitation of the remit was that the Inquiry was not to propose measures for the promotion of Sweden abroad. Nor was the Inquiry to conduct a review or produce proposals regarding rules for taxes and fees, or changes to tax procedures.

Background

The last time the Swedish tourism and hospitality industry was the object of a government inquiry was in 2004. In the 13 years since then, the world has changed radically, not least through the digital transformation. The world has experienced a global financial crisis and then the largest migration crisis since the Second World War. Moreover, many of the terrorist attacks of recent years have targeted popular tourist destinations.

Recent years have seen the emergence of 'hypertourism', where rapidly increasing numbers of visitors in cities or at particularly attractive locations are burdening public services and impacting real estate markets in a way that is causing public opinion to turn against tourism's continued growth. Although hypertourism is generally not a problem in Sweden, the number of visitors to several locations, such as Kungsleden, has increased dramatically in the last year alone.

Despite the impact of the global financial, economic and social crisis and other challenges, the tourism and hospitality industry has displayed resilient growth globally and nationally in recent years. Global tourism accounted for 1.24 billion arrivals in 2016, a 4.3 per cent rise on the previous year. According to the United Nations World Tourism Organisation, tourist arrivals increased to and within all parts of the world, with the exception of the Middle East, where arrivals declined by just over 4 per cent. Internal tourism consumption in Sweden was estimated at almost SEK 300 billion in 2016, employing some 170 000 people. The value of domestic tourist consumption comprised 60 per cent of the total tourism consumption. The remaining 40 per cent accordingly represents inbound tourism consumption, generating an export value of SEK 120 billion, or approximately 6 per cent of Sweden's total exports. Unlike other forms of exports, these exports generated VAT revenue equivalent to SEK 17 billion.

The governments of numerous countries, including Sweden, realise that tourism can stimulate the economy, and that the tourism and hospitality industry accordingly offers opportunities to help achieve economic goals. The development of tourism policy is an increasingly complex process, with a longer time horizon and broader scope than previously. This requires an innovative and coherent policy approach that can develop goals and implement policies addressing and encompassing several policy areas.

Impact of the proposals

The Inquiry's overall assessment is that the proposals will have a positive socio-economic effect by enabling more efficient use of the combined public and private investments in the Swedish tourism and hospitality industry than is the case today. In the Inquiry's assessment, the proposals may indirectly lead to businesses within the tourism and hospitality industry becoming more profitable, employing more people than if the proposals were not implemented. The employment effects will generate potential throughout the entire country. Tourism employs more people in metropolitan areas than in rural areas. On the other hand, the tourism and hospitality industry has greater relative importance in Sweden's rural areas,

where the importance of each individual opportunity for entrepreneurship or employment is relatively greater than in rapidly growing cities. The tourism and hospitality industry is an industry that connects the different parts of Sweden with each other. The tourism and hospitality industry, and continued development of tourism in Sweden, has the potential to act as a cohesive force between various parts of the country, not least between urban and rural areas.

Given that the Inquiry's proposals will lead to increased employment in line with the current pattern of employment distribution within the tourism and hospitality industry of women, men, people born in Sweden and people born abroad, the proposals will have a greater impact on women born in Sweden and abroad, and men born abroad, compared with measures that affect the entire business sector.

The Inquiry also sees an opportunity – in the proposed national strategy to be developed – for the Government to more clearly steer initiatives to contribute, for example, to the entry and establishment of newly arrived immigrants in the labour market. Access to knowledge is a prerequisite for following-up and improving gender equality and integration. The Inquiry's proposals on increased research and the development of data and statistics aims to provide better tools enabling various actors to understand the tourism and hospitality industry's structures and effects on different groups, which in turn can be assumed to contribute to the possibility of achieving gender equality and integration objectives. The proposal for a new national development and innovation function will be particularly important for small businesses. In the Inquiry's view, small and medium-sized enterprises generally have more limited capacity to invest in research and development, and to acquire knowledge, than large companies.

In light of this, the proposals to strengthen research can be expected to offer the greatest benefit to larger businesses in the tourism and hospitality industry, while the proposals to evaluate initiatives in innovation and to close the gap between actors in the tourism and hospitality industry and public structures supporting innovation may provide the greatest potential for smaller businesses.

The Inquiry's proposals concerning continuing skills development for government agencies and businesses aim to make it easier

for businesses in the tourism and hospitality industry to do the right thing, which is expected to have more impact on small businesses, which often have lower administrative capacity than large businesses.

The Inquiry's proposals will have considerable impact on county councils and municipalities, since the tourism and hospitality industry is, by its very nature, local, and location-bound. As the proposals are voluntary for county councils, regions and municipalities, they will not affect municipal democracy or the division of tasks between central and local government. The Inquiry's remit was to propose a coherent policy and propose how collaboration and coordination between industry and public sector actors can be developed. It goes without saying that these proposals will entail consequences for a number of government agencies and organisations.

In a rough estimate, the proposals are expected to entail costs of SEK 50–110 million, depending on which alternative is adopted. The Inquiry proposes that the costs be charged to the central government budget and, depending on which option is chosen for the new national function, may also be financed by regions, county councils, municipalities and tourism and hospitality industry. In addition, we estimate that the proposals will mean one-off costs of approximately SEK 275 million. We propose that this is financed from the central government budget.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag – en samlad politik

Regeringen fattade i oktober 2016 beslut om att tillsätta en utredning med uppdrag att lämna förslag på en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring (Dir. 2016:83). Syftet med utredningen har varit att ge regeringen underlag för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor i hela landet. Utredningen har haft i uppdrag att analysera utvecklingen och bedöma framtida utmaningar och möjligheter för besöksnäringen, liksom att lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande och sysselsättning och som bidrar till att aktörerna gemensamt kan kraftsamla inom besöksnäringen – med ett tydligt jämställdhets- och hållbarhetsperspektiv.

I uppdraget har ingått att analysera målen för turismpolitiken och att kartlägga besöksnäringens behov och hinder för en hållbar utveckling samt föreslå insatser. Uppdraget har vidare inkluderat att föreslå hur samverkan och samordning mellan besöksnäringen och offentliga aktörer kan utvecklas och att föreslå hur kontaktytorna mellan myndigheter, näringsliv, akademi och civilsamhället kan utvecklas.

Begränsning av uppdraget har varit att utredningen inte ska föreslå insatser för hur Sverige marknadsförs i utlandet. Vidare ska utredningen inte genomföra översyn och ta fram förslag beträffande skatte- och avgiftsregler eller förändringar i skatteförfarandet. Direktiven fogas till betänkandet som bilaga 1.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i november 2016. Tidigare studier, rapporter och forskning har kompletterats med regionala hearings, möten, workshopar och studiebesök. Därutöver har utredningen fått in över 120 skriftliga inspel från statliga myndigheter, regioner, kommuner, företag och organisationer. Sammanlagt har utredningen träffat över 800 personer i hearings och möten. Information om utredningens arbete har presenterats på den webbplats som regeringen tillhandahåller. Vår Facebooksida *Utredningen Sveriges besöksnäring* har under 2017 haft cirka 360 följare.

1.2.1 Expertgrupp

Arbetet i utredningen har bedrivits i samarbete med utredningens 26 experter. Under utredningstiden har tre sammanträden hållits med expertgruppen. Experterna har tagit del av utredningens texter under arbetets gång och ombetts lämna synpunkter på dessa.

1.2.2 Regionala hearings

I januari 2017 sändes en inbjudan till Sveriges landshövdingar att tillsammans med regionalt tillväxtansvariga samla regionens besöksnäring för att ge möjlighet att träffa och ge inspel till utredningen. Syftet var att fånga upp inspel från besöksnäringens aktörer i alla delar av Sverige. Samtliga regioner hörsammade inbjudan och under perioden februari – augusti genomfördes hearings i Sveriges 21 län. Vid dessa möten deltog företrädare för länsstyrelser, regioner, kommuner, besöksnäring och angränsande näringsliv, lärosäten, civilsamhälle och föreningsliv, kultur, evenemang och idrott. Inspele och samtalen kretsade kring utmaningar, möjligheter och goda exempel, regionens roll i ett nationellt perspektiv, konkreta förslag avseende övergripande strukturfrågor och de områden utredningen har haft i uppdrag att belysa.

Utöver att vara en arena för inspel har dessa möten varit ett tillfälle för regional dialog kring utmaningar och möjliga lösningar, såväl kortsiktiga som mer långsiktiga, i samtliga län. Inbjudan att anordna regionala hearings fogas till betänkandet som bilaga 2.

1.2.3 Övriga möten

Parallellt med regionala hearings har utredningen hållit möten med en rad bransch- och intresseorganisationer, fackförbund, statliga bolag, myndigheter, departement och andra utredningar. Vi har även informerat om utredningen vid flera konferenser med innehåll inom ramen för utredningens uppdrag. Vi har deltagit i möten i regi av branschorganisationer och offentliga aktörer, exempelvis Visitas och Svensk Handels styrelser, SKL:s forum för regional kontakt och Näringsdepartementets forum för regionalt tillväxtansvariga samt Näringsdepartementets dialogforum för besöksnäringen.

1.2.4 Workshopar och egna seminarier

I april 2017 genomförde utredningen en workshop om forskning och utbildning tillsammans med forskare vid Mittuniversitetet, Luleå universitet, Högskolan Dalarna, Umeå universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Södertörns högskola och Karlstads universitet. I maj 2017 genomförde utredningen en workshop om data och statistik tillsammans med representanter för SCB, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Svensk Turism, Transportföretagen, Visita, Regionförbundet i Kalmar Län /Kalmar kommun, Region Västmanland, Tourism in Skåne, Turistrådet Västsverige, Etour och Kontigo AB. I juli 2017 arrangerade utredningen ett seminarium om naturturism med representanter för Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Ekoturismföreningen, Svenska Turistföreningen och Sveaskog. I juli 2017 arrangerade utredningen ett seminarium om utveckling och innovation i besöksnäringen med representanter för RISE AB, CEnsE vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping, Göteborgs stadshus AB och Visita Stockholm.

1.2.5 Internationella kontakter

Tre besök har ägt rum i Danmark, Frankrike respektive Island. Vid besök i Köpenhamn träffade utredningen företrädare för danska Ehrvervsministeriet, Visit Denmark, Innovasjon Norge och Nordiska ministerrådet. Representanter för Svensk Turism AB deltog. Vid besök i Paris träffade utredningen representanter för OECD:s

turismkommitté, Unesco samt företrädare för Paris stad och fransk turism och besöksnäring nationellt, regionalt och lokalt. Därutöver arrangerade Sveriges OECD-ambassadör ett möte mellan utredningen och OECD-ambassadörerna från Frankrike, Italien och Portugal där dessa redogjorde för arbetet med turismpolicy i sina respektive länder. Under ett studiebesök i Island i september fick utredningen information om det turismpolitiska arbetet i landet och höll en rad möten med företrädare för hela det isländska aktörssystemet inom turism och besöksnäring. Representanter för Näringsdepartementet deltog vid besöken i Paris och i Island.

1.2.6 Konsultstöd

I genomförandet av arbetet har utredningen tagit in konsultstöd från Gullers Grupp AB avseende kommunikation och processtöd. Mind Research AB har genomfört utvärdering av Tillväxtverkets arbete med myndighetssamverkan inom besöksnäring. Kontigo AB har bidragit med analys av aktörssystemet. Minoza AB har bidragit med kartläggning av delnings- och plattformsekonomi. Tillväxtverket har, med stöd av Governo AB, bidragit med underlag till kapitel 14 *Regler, tillstånd och tillsyn*.

1.3 Övrigt

Två områden, som ligger utanför direktivens uppdrag och avgränsningar, har under utredningens gång lyfts som stora utmaningar. Det ena är säkerhetsfrågan som har ytterligare aktualiserats under 2017. I utredningen behandlas säkerhet övergripande som en del av social hållbarhet och lyfts specifikt i förslag inom området evenemang och stora möten. Men säkerhetsfrågan är bredare än så. Den innefattar att erbjuda säkra upplevelser och trygga platser till invånare, besökare och anställda. Det andra området är tillgång till finansiering som är en avgörande faktor för företagens förmåga att etablera sig och växa. Då utredningens tid och resurser inte gjort det möjligt att utreda säkerhet i besöksnäringen eller företagens tillgång till finansiering rekommenderar vi regeringen att initiera en fortsatt kartläggning av dessa områden genom det strategiarbete som föreslås i betänkandet.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet har 15 kapitel. Utredningens förslag ligger samlade i respektive kapitels inledning. Ett undantag är kapitel 3 där förslagen finns löpande i kapitlet. Bedömningar redovisas löpande i varje kapitel. Utredningens samtliga bedömningar ligger till grund för kapitel 3 *En samlad politik* som innehåller utredningens huvudförslag avseende politiskt mål, samverkan, organisering och strukturer. I kapitel 2 beskriver vi turism och besöksnäringen och de vanligaste och viktigaste begreppen och definitionerna. I kapitel 4 analyseras besöksnäringen som en del av samhällsbygget ur perspektiven hållbar utveckling samt interaktionen mellan städer och landsbygder. Kapitel 5–14 är fördjupade analyser av områden som pekas ut i direktiven. Betänkandet avslutas med en samlad konsekvensanalys i kapitel 15 med en tabell som beskriver uppskattad kostnad och ansvarig huvudman för de förslag som utredningen lägger. Därutöver har vart och ett av kapitel 4–14 en kortfattad konsekvensanalys samlad i slutet av respektive kapitel.

2 Besöksnäring och turism – definitioner, begrepp och grundläggande data

2.1 Inledning

Den svenska besöksnäringen består av flera branscher. Turismkonsumtionen definieras och mäts som andelar av konsumtionen i dessa branscher. Turism definieras i sin tur som ”människors aktiviteter när de reser till och vistas på platser utanför sin vanliga omgivning för kortare tid än ett år för fritid, affärer eller andra syften” och turismkonsumtionen är då den konsumtion som görs i samband med att dessa aktiviteter genomförs.¹

Utredningen beskriver i detta kapitel de nyckelbegrepp och definitioner för turism och besöksnäring som används i utredningen, samt där det saknas definition, den tolkning som utredningen valt att göra.

Vidare beskrivs turismkonsumtionen, och därefter besöksnäringens branscher i sin helhet enligt de SNI-koder som används som underlag i beräkningen av turismkonsumtionen.

Kapitlet beskriver *inte* andra branschsegment, delar eller utsnitt av aktörssystemet för turism och besöksnäring. Vi är medvetna om att det finns en stor efterfrågan på den typen av information, vilket beskrivs i kapitel 8. Vissa uppgifter finns också i de delar av utredningen som berör olika frågeområden och segment inom besöksnäringen.

Aktörssystemet beskrivs i kapitel 3.

¹ Tillväxtverket (2016): *Turismens begreppsnyckel*, s. 6–7.

2.2 Definitioner och begrepp

2.2.1 Turism

Alla uppgifter i detta stycke är hämtade ur Tillväxtverkets skrift *Turismens begreppsnyckel*.²

Turism: Människors aktiviteter när de reser till och vistas på platser utanför sin vanliga omgivning för kortare tid än ett år för fritid, affärer eller andra syften.

Inhemsk turism: De aktiviteter som besökare med hemvist i ett angivet land gör i det landet, antingen som del i en inhemsk resa eller som del i en utgående resa.

Inkommande turism: De aktiviteter som besökare med hemvist i ett annat land gör i ett angivet land i samband med en inkommande resa.

Utgående turism: De aktiviteter som besökare med hemvist i ett angivet land gör i ett annat land, antingen som del i en utgående resa eller som del i en inhemsk resa.

Turism inom landet: De aktiviteter som besökare med hemvist i ett angivet land samt besökare med hemvist i ett annat land gör i det angivna landet.

Nationell turism: De aktiviteter som besökare med hemvist i ett angivet land gör i det angivna landet eller i ett annat land.

Internationell turism: De aktiviteter som besökare med hemvist i ett angivet land gör i något annat land samt de aktiviteter som besökare med hemvist i ett annat land gör i det angivna landet.

Resenär (eng. traveller): En person som genomför en resa, oavsett resans längd, vistelsetid eller syfte.

Besökare (eng. visitor): En resenär som genomför en resa där huvudresmålet ligger utanför resenärens vanliga omgivning. Den sammanhängande vistelsetiden är högst ett år. Syftet med resan är affärer (arbetsresor), fritid eller andra personliga syften.

² Tillväxtverket (2016): *Turismens begreppsnyckel*.

Inhemsk besökare (eng. domestic visitors): Besökare som reser i det land där besökaren har sin hemvist.

Internationella besökare (eng. international visitors): Besökare som reser i ett angivet land, annat än där besökaren har sin hemvist, eller besökare som har sin hemvist i ett angivet land och reser i ett annat land.

Flerdagsbesökare (eng. tourist): I engelskan används begreppet *tourist* för flerdagsbesökare, vilket är en besökare som övernattar under sin resa.

Tillväxtverket rekommenderar att begreppet *turist* på svenska ersätts med *besökare* då begreppet turist ofta tolkas som att endast omfatta resor i fritidssyfte och inte affärsmässiga och professionella syften.³

2.2.2 Besöksnäring och andra begrepp

Nedan redogör vi för andra begrepp som utredningen använder.

Besöksnäring (eng. tourism and hospitality industry): Termen är inte formellt definierad. Vi arbetar utifrån följande synsätt:

Besöksnäringen omfattar aktörer i de branscher som säljer tjänster till besökare – definierat genom de branscher som ingår i turismatellit-kontoberäkningarna. Det betyder att alla aktörer som har någon del av en försäljning till kunder vars konsumtion definieras som turismkonsumtion, eller är en del av en sådan bransch där detta gäller, kan sägas tillhöra besöksnäringen.

I vissa branscher är detta synsätt enkelt och komplikationsfritt, i andra inte lika självklart. Det beror i sin tur framför allt på hur stor andel av den totala konsumtionen som utgörs av turismkonsumtion. Begreppsmässigt är det dock viktigt att försöka vara konsekvent.

Bransch, näring och näringsgren: Besöksnäringen är inte en bransch utan består av flera branscher. Begreppet ”näring” är svagare definierat än bransch. Bransch i sin tur är ofta kopplat till SNI-koder och olika former av bransch-koder etc. I SCB:s statistik är ordet näringsgren synonymt med bransch.

³ A. a.

Besöksnäringens aktörssystem: Avser ett bredare sammanhang än enbart de aktörer som säljer tjänster inom turism, dvs. även aktörer med roller som avser exempelvis främjande eller tillsyn. Alternativt använder vi aktörernas självständiga aktörsbeskrivning som ”region”, ”myndighet” ”ideell förening”, ”regional turismorganisation” etc.

Branschorganisationer: Medlemsstyrda organisationer som företräder besöksnäringens företag och/eller branscher.

Intresseorganisationer: Medlemsstyrda organisationer som kan företräda både besöksnäringens ideella aktörer och/eller företag.

Ideella organisationer: Organisationer som enbart företräder aktörer och individer inom den ideella sektorn, eller som företräder ett särskilt frågeområde och drivs på ideell basis.

Arbetsmarknadens parter: Avser bransch-/arbetsgivarorganisationer som tecknar kollektivavtal samt deras fackliga motparter.

2.3 Besöksnäring och turism i siffror

2.3.1 Turismsatellitkonto mäter ekonomiska effekter

Vad som är turismkonsumtion avgörs enligt definition av *vem som konsumerar*, snarare än vilket typ av tjänst eller vara som konsumeras eller vem som producerat och distribuerat tjänsten eller varan. Det betyder att en såld banan i kvarterskiosken är turismkonsumtion när den säljs till en person som kommer från en annan ort och just klivit av fjärrtåget, men inte när den säljs till personen efter i kön som är på promenad hem från jobbet. Likaså är åkturen med sightseeingbussen turismkonsumtion för den inresta besökaren, men inte för den lokala vännen i sätet bredvid.

Den gängse näringsstatistiken mäter *produktionen* av varor och tjänster, och det finns därför av naturliga skäl inte någon möjlighet att ur denna avgöra vad som är turismkonsumtion. För att kunna mäta turismens effekt på ekonomi och sysselsättning används i stället så kallade satelliträkenskaper. Med hjälp av den metoden⁴ kan

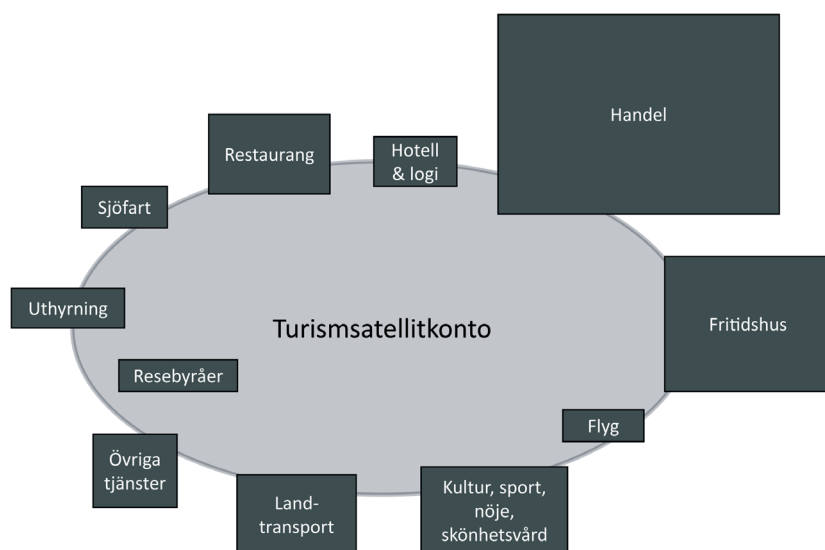
⁴ Metoden, Tourism Satellite Account (TSA), har tagits fram av FN:s turismorgan UNWTO i nära samarbete med OECD och branschorganisationer. Den är godkänd av FN och en form av internationell standard för att mäta turismens ekonomi.

man göra separata beräkningar för turismkonsumtionen med utgångspunkt i de befintliga nationalräkenskaperna.

Enkelt uttryckt handlar satellitberäkningarna om att lyfta ut den del av produktionen som har sitt ursprung i turism från de olika branscherna och samla den på ett separat konto, ett så kallat satellitkonto. Satellitkontot blir ett samlingskonto för de ekonomiska aktiviteter i samhället som är turismrelaterade. Figur 2.1 illustrerar metoden. Rutorna/rektanglarna symboliserar här den totala produktionen i ett antal branscher. En viss andel av produktionen i varje bransch uppskattas ha genererats av turismkonsumtion. Dessa andelar motsvaras av den del av rutorna som är innanför ringen. Delarna innanför ringen bildar tillsammans turismsatellitkontot.

Figur 2.1 Turismsatellitkontot

Principskiss över satellitkontometoden



Källa: SCB/Tillväxtverket.

Satellitkontot uttrycker således värdet av svenska och utländska fritidsresenärers och affärsresenärers totala konsumtion av svenska varor och tjänster. Beräkningsunderlaget inhämtas bland annat genom intervjuer med besökare. De beräkningar som görs med hjälp av turismsatellitkontot är beroende av de underliggande bedömningar som görs av hur stor del av olika näringsgrenar som bedöms

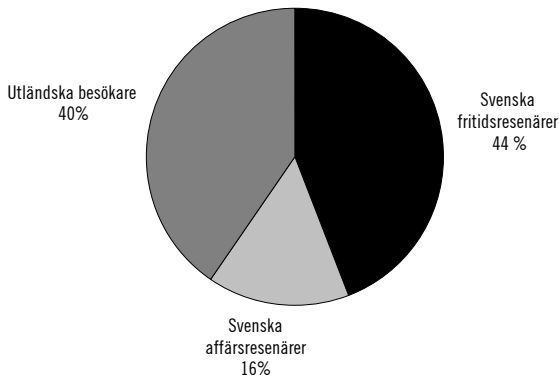
vara turism. Statistiken inrymmer därför ett inte obetydande mått av osäkerhet. I nästa avsnitt beskrivs turismens storlek, beräknad med hjälp av denna metod.

2.3.2 Turismkonsumtion

Under 2016 uppskattades turismkonsumtionen i Sverige omsätta uppemot 300 miljarder kronor och sysselsätta cirka 170 000 personer.⁵ Värdet av de utländska besökarnas konsumtion utgjorde 40 procent av den totala turismkonsumtionen. Resterande 60 procent var således inhemsk konsumtion, vilken i sin tur delas in i fritidsresor och affärsresor. Fritidsresornas andel av den inhemska konsumtionen uppskattades till 76 procent, vilket motsvarade 44 procent av den totala turismkonsumtionen.

Figur 2.2 Turismkonsumtionens fördelning efter typ av besökare

Turismkonsumtion år 2016, totalt cirka 300 miljarder kronor



Källa: Tillväxtverket/SCB.

De utländska besökarnas konsumtion i Sverige skapar ett exportvärde. Det uppskattades till 120 miljarder kronor 2016, vilket motsvarar drygt 6 procent av Sveriges totala export. En notering i sam-

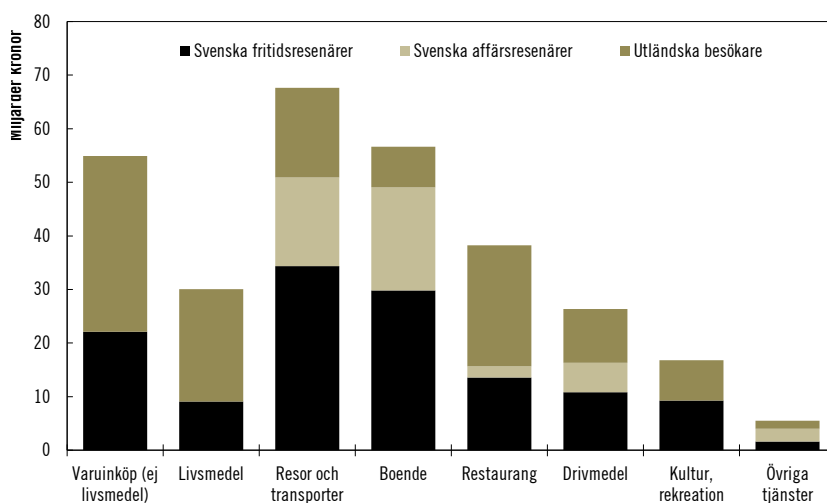
⁵ Tillväxtverket (2017): *Fakta om svensk turism 2016*.

manhanget är att denna export genererar momsintäkter till staten, som under 2016 uppgick till drygt 17 miljarder kronor.⁶

I Tillväxtverkets statistik finns även uppskattningar av vilka produkter som besökarna spenderar pengar på. De varor och tjänster som de svenska fritidsresenärerna spenderade mest på var resor och transporter samt boende, varav utgifterna för fritidshus var de största. De svenska affärsresenärernas största turismutgifter var för boende. De utländska besökarna skiljer sig från de svenska genom att de spenderar mer på varuinköp (exklusive livsmedel) och utemåltider, såväl relativt andra produkter som relativt de svenska besökarna.

Figur 2.3 Turismkonsumtionens fördelning på produkter

Turismkonsumtion år 2016, totalt cirka 300 miljarder kronor



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Samtliga ovanstående siffror gäller 2016. För att beskriva utvecklingen över tid redogörs i Tabell 2.1 för den totala turismkonsumtionen, utländska besökares andel av turismkonsumtionen och antalet sysselsatta med turism för år 2000–2016. Turismen har med mindre variationer uppskattats motsvara omkring 2,7 procent av Sveriges BNP under samma period.

⁶ A. a.

Tabell 2.1 Turismkonsumtion och sysselsatta med turism

Nyckeltal för år 2000–2016, löpande priser

År	Total turismkonsumtion i Sverige (miljarder kronor)	Utländska besökares konsumtion (procent)	Sysselsatta med turism (tusental)
2016	296	40%	169
2015	278	38%	158
2014	263	36%	152
2013	252	32%	152
2012	253	32%	154
2011	244	31%	145
2010	231	31%	141
2009	236	30%	149
2008	235	31%	147
2007	221	34%	144
2006	213	32%	140
2005	191	29%	131
2004	175	28%	130
2003	169	26%	133
2002	171	29%	137
2001	165	29%	139
2000	150	27%	131

Källa: Tillväxtverket/SCB. Preliminära data 2015 och 2016.

2.3.3 Turismens förädlingsvärde

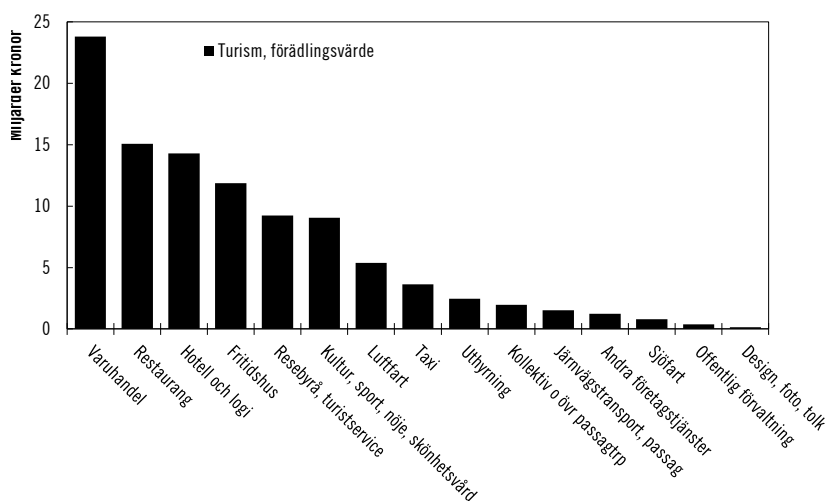
Förädlingsvärde är det grundläggande begrepp som SCB använder vid klassificering av en enhet efter näringsgren. Förädlingsvärdet är skillnaden mellan produktion och förbrukning av insatsvaror och är ett aggregerat mått på varje ekonomisk enhets värdetillskott till bruttonationalprodukten (BNP).⁷ Det beskriver den värdeökning som producerats under året och skiljer sig därför från att beskriva företag med utgångspunkt i omsättningen. Exempelvis är förädlingsvärdets andel av omsättningen vanligtvis mycket lägre inom handeln än i tillverkningsindustrin. Med hjälp av turismatellitkontot finns möjlighet att uppskatta hur stort förädlingsvärdet är för turismen inom olika näringsgrenar.

⁷ SCB (2007): *SNI 2007 Standard för svensk näringsgrensindelning 2007*, s. 23.

Det sammanlagda förädlingsvärdet för den svenska turismen uppskattades till drygt 100 miljarder kronor under 2016. Förädlingsvärdet var störst inom handeln. Samtliga branscher som ingår i turismatellitkontot redovisas i Figur 2.4.

Figur 2.4 Förädlingsvärde turism

År 2016

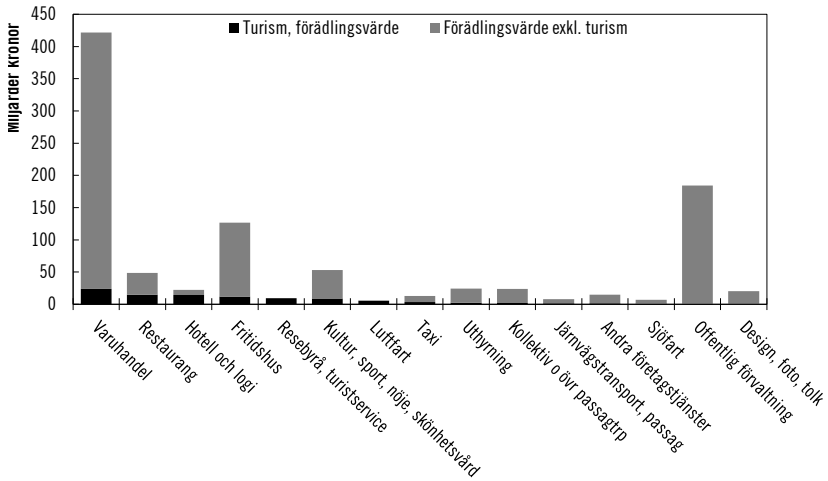


Källa: Tillväxtverket/SCB.

Som beskrivits ovan uppskattas turismen som en *andel* av förädlingsvärdet i näringsgrenarna. Det varierar stort mellan de olika branscherna hur stor del denna andel är av branschens totala förädlingsvärde och hur stort det totala förädlingsvärdet i branscherna är. I Figur 2.5 visas återigen förädlingsvärdet per näringsgren, men i dessa staplar finns även det övriga förädlingsvärdet i respektive bransch. Slutligen visar Figur 2.6 hur stor andel av förädlingsvärdet i respektive bransch som uppskattas vara turism.

Figur 2.5 Förädlingsvärde turism och totalt i branscherna

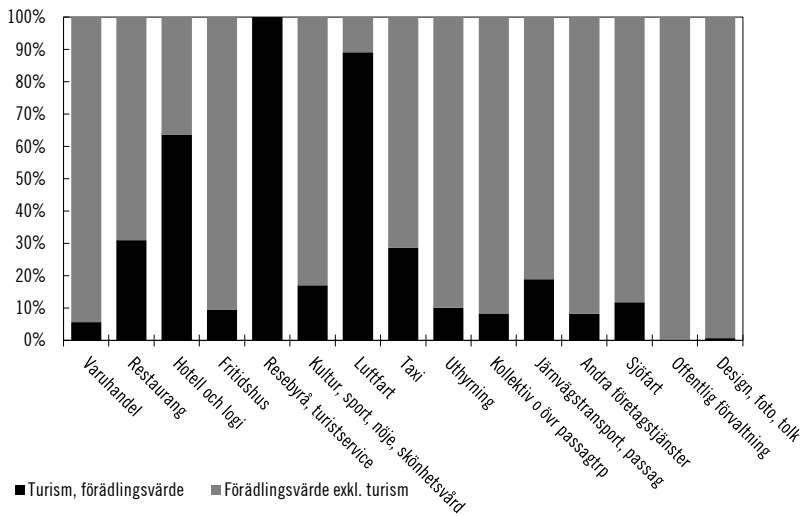
År 2016



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Figur 2.6 Turismens andel av förädlingsvärdet i respektive bransch

År 2016



Källa: Tillväxtverket/SCB.

2.3.4 Sverige i en global kontext

Det globala resandet uppgick under 2016 till 1,24 miljarder ankomster, vilket var en ökning med 4,3 procent från året innan. Resandet till och inom alla världsdelar ökade, undantaget Mellanöstern dit resandet sjönk med 4 procent. De snabbaste ökningstakterna noterades i Afrika och Asien/Stilla havet med uppgångar på 8 procent i vardera världsdelen. Detta enligt siffror från FN:s världsturismorganisation UNWTO.⁸ År 2020 beräknas resandet uppgå till totalt 1,36 miljarder resor och 2030 ligger prognosen på 1,8 miljarder resor.

I Tillväxtverkets publikation Fakta om svensk turism redovisas inkommande turism genom inkvarteringsstatistiken, som mäter antalet övernattande besökare på kommersiella boendanläggningar. Under 2016 ökade antalet utländska övernattningar med 2,8 procent, till totalt 15,6 miljoner övernattningar, enligt denna statistik. Störst ökning noterades för utomeuropeiska marknader, som stärktes med 22 procent, medan de nordiska övernattningarna minskade med 3,1 procent.⁹ Den största marknaden är Norge följt av Tyskland och Danmark. Den största utomeuropeiska marknaden är USA följt av Kina.

Inkvarteringsstatistiken har begränsningar, då den inte mäter boende inom delnings-/plattformsekonomierna, småskaliga boenden, besök hos släkt och vänner och av naturliga skäl inte heller dagsbesök (se även kapitel 8).

2.4 Branscherna i turismsatellitkontot

Turismkonsumtionen i Sverige skär över ett antal branscher/näringsgrenar. I syfte att förstå hur dessa branscher ser ut i sin helhet, och för att ha möjlighet att göra konsekvensanalyser av utredningens förslag redovisar vi ett antal nyckeltal för respektive näringsgren.

Inom varje bransch finns både stora och små företag. Typiskt sett finns det många små företag och några få stora företag, där de senare står för en betydande del av produktionen. Det gör att genomsnittssiffror eller totalbelopp på exempelvis omsättning och antal anställda blir missvisande för att beskriva spridningen mellan de enskilda

⁸ Tillväxtverket (2017): *Fakta om svensk turism 2016*, s. 29.

⁹ A. a., s. 46.

företagen. Vi har därför valt att beskriva nyckeltalen uppdelat efter företagsstorlek.

2.4.1 Förklaring till statistiken

Beskrivningen av branscherna utgår från standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI). Det är en statistisk standard som används för att klassificera produktionsenheter, exempelvis företag och arbetsställen, utifrån näringsgrenar/branscher. Urvalet och grupperingen av SNI-koder följer så nära som möjligt de SNI-koder som ingår i turismsatellitkontot.¹⁰

Data i tabellerna kommer från SCB:s näringslivsstatistik¹¹ för år 2015 samt utredningens bearbetningar av denna. Uppgifterna om företagen finns i denna statistik uppdelad efter företagsstorlek och det är därför vi valt att använda den till branschbeskrivningen.

I *företag* innefattas aktiva aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och enskilda näringsidkare. Huvudkällan hämtas från Skatteverket och består av uppgifter som företag lämnar i samband med inkomstdeklarationen. *Antal anställda* avser medeltalet anställda omräknat till heltidspersoner i enlighet med vad som redovisas i företagens årsredovisning. Det skiljer sig därför från måttet ”sysselsatta personer”, som används i turismsatellitkontot. Källorna till antalet anställda är bland annat Konjunkturstatistik (KLP), registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) och uppgifter från företagens årsredovisningar via UC. Det gör att resultaten kan skilja från sysselsättningsdata som är framtagen med hjälp av arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Förädlingsvärdet i tabellerna nedan/Företagens ekonomi (FEK) kommer från SCB:s undersökning *Företagens ekonomi* och skiljer sig något från den definition av förädlingsvärde som används i nationalräkenskaperna. Principen är densamma, men siffrorna är inte direkt jämförbara med de förädlingsvärden som redovisas i turismsatellitkontot.¹² Med *nettoomsättning* avses intäkter från företagets huvud-

¹⁰ Fritidshus och offentlig förvaltning ingår inte i SCB:s undersökning *Företagens ekonomi* och därför har vi bortsett från dem i branschbeskrivningen.

¹¹ Basfakta företag enligt *Företagens ekonomi* efter näringsgren SNI 2007, storleksklass, tabellinnehåll och år.

¹² Nationalräkenskaperna (NR) gör följande justeringar av FEK:ens produktions- och förbrukningsvärden. Produktionsjusteringar: bilförmån, egenproducerad programvara, egen-

sakliga rörelse för sålda varor och tjänster, exklusive punktskatter. *Bruttoinvesteringar* är årets anskaffningar av materiella anläggningstillgångar, såväl nyanskaffningar som förbättringsutgifter.

Till varje bransch finns ett cirkeldiagram som beskriver hur stor andel av det totala förädlingsvärdet i branschen som uppskattas komma från turismkonsumtion. Cirkeldiagrammen återger således samma information som finns i Figur 2.6. Syftet med att upprepa informationen här är att det ska vara lätt att få en överblick över hur stor del av branschen som uppskattas genereras av turismen. Observera att måttet förädlingsvärde som används i cirkeldiagrammen kommer från nationalräkenskaperna och är annorlunda definierat än det förädlingsvärde som visas i tabellerna. Vidare gäller cirkeldiagrammen år 2016 och informationen i tabellerna år 2015.

2.4.2 Handel

Näringsgrenarna inom handeln omfattar parti- och detaljhandelsförsäljning av alla slags varor samt tjänster i samband med försäljning av en vara. Med detaljhandel menas försäljning till enskilda eller hushålls personliga bruk och konsumtion, medan partihandel typiskt sett är grossistföretag som säljer till yrkesmässiga kunder. Förädlingsvärde och omsättning är större för partihandeln än detaljhandeln, samtidigt som antalet företag och anställda är störst för detaljhandeln.

producerad FoU samt svart produktion. Förbrukningsjusteringar: försäkringsavgifter, avgift för finansiell leasing, övriga produktionsskatter, svart förbrukning samt övriga slutavstämnings- och bedömningskorrigeringar.

Figur 2.7 Andel turism av handelns totala förädlingsvärde

År 2016

■ Turism, förädlingsvärde
□ Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.2 Handel

SNI 45–47

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	124 525	180 423	703	117	9
20–49 anställda	2 233	67 032	329	53	4
50–99 anställda	662	45 460	236	38	3
100–249 anställda	295	43 630	271	40	3
250+ anställda	179	150 284	862	129	10
Totalt	127 894	486 829	2 402	378	29

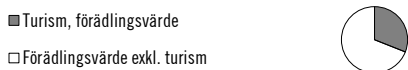
Drygt 97 procent handelsföretagen hade färre än 20 anställda och dessa företag stod för ungefär 30 procent av det samlade förädlingsvärdet i branschen. De 179 företag som hade 250 anställda eller fler stod för drygt 30 procent av det totala antalet anställda.

2.4.3 Hotell- och restaurangverksamhet

Verksamheten i restaurangbranschen omfattar servering av mat och dryck i traditionella restauranger, mat för avhämtning eller permanenta eller tillfälliga stånd med eller utan sittplatser.

Figur 2.8 Andel turism av restaurangbranschens totala förädlingsvärde

År 2016



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.3 Restaurang-, catering- och barverksamhet

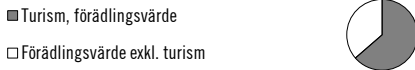
SNI 56

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	25 557	65 184	64	26	2
20–49 anställda	469	13 308	13	6	0
50–99 anställda	63	4 167	4	2	0
100–249 anställda	33	4 970	4	2	0
250+ anställda	15	10 999	12	6	1
Totalt	26 137	98 628	97	41	4

Närmare 98 procent av restaurangföretagen hade färre än 20 anställda och dessa företag stod för knappt 65 procent av det samlade förädlingsvärdet i branschen. De 15 företag som hade 250 anställda eller fler stod för drygt 11 procent av det totala antalet anställda.

Hotell- och logiföretagen omfattar inkvartering för besökare och andra resenärer. Erbjudande av långvarig inkvartering för bland annat studenter och arbetstagare omfattas också.

Figur 2.9 Andel turism av hotell- och logibranschen totala förädlingsvärde
År 2016



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.4 Hotell- och logiverksamhet
SNI 55

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	5 464	11 080	15	6	2
20–49 anställda	255	7 685	10	4	1
50–99 anställda	68	4 654	6	3	0
100–249 anställda	29	4 184	6	3	1
250+ anställda	4	5 399	7	3	0
Totalt	5 820	33 002	44	19	3

Knappt 94 procent av hotell- och logiföretagen hade färre än 20 anställda och dessa företag stod för cirka en tredjedel av det samlade förädlingsvärdet i branschen. De fyra företag som hade 250 anställda eller fler stod för drygt 16 procent av det totala antalet anställda.

2.4.4 Uthyrning, resetjänster och andra stödtjänster

Resebyrå- och researrangörsverksamhet omfattar resebyråer som säljer tjänster inom resor, transport och logi till såväl privatpersoner som affärskunder. Turistguiders verksamhet och turismfrämjande ingår också.

Figur 2.10 Andel turism av resebyråers totala förädlingsvärde

År 2016

■ Turism, förädlingsvärde
□ Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.5 Resebyrå- och researrangörsverksamhet m.m.

SNI 79

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	3 558	3 359	16	1,8	0,1
20–49 anställda	34	1 031	8	0,7	0,0
50–99 anställda	8	581	2	0,5	0,0
100–249 anställda	9	1 359	9	1,2	0,0
250+ anställda	6	2 831	28	2,0	0,1
Totalt	3 615	9 161	63	6,2	0,2

Drygt 98 procent av resebyråföretagen hade färre än 20 anställda och dessa företag stod för strax under 30 procent av det samlade förädlingsvärdet i branschen. De sex företag som hade 250 anställda eller fler stod för drygt 30 procent av det totala antalet anställda.

Uthyrning och leasing inkluderar uthyrning av en mängd varor, exempelvis bilar, datorer, konsumentvaror och även industriell utrustning. Däremot ingår inte uthyrning av fastigheter.

Figur 2.11 Andel turism av uthyrning- och leasings totala förädlingsvärde

År 2016

- Turism, förädlingsvärde
- Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.6 Uthyrning och leasing

SNI 77

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	6 059	5 701	23	9,8	5,0
20–49 anställda	59	1 709	5	2,4	2,5
50–99 anställda	17	1 160	5	3,0	1,6
100–249 anställda	6	894	3	1,4	0,5
250+ anställda	5	2 476	7	3,2	1,1
Totalt	6 146	11 940	43	19,8	10,7

Nästan 99 procent av uthyrningsföretagen hade färre än 20 anställda och dessa företag stod för ungefär hälften av det samlade förädlingsvärdet. De fem företag som hade 250 eller fler anställda stod för drygt 20 procent av det totala antalet anställda.

Konstorstjänster och andra företagstjänster omfattar en mängd vardagstjänster för kontorsverksamhet, exempelvis callcenterverksamhet, reception och personaladministration samt kreditupplysningar. Här ingår även arrangemang av kongresser och mässor.

Figur 2.12 Andel turism av andra företagstjänsters totala förädlingsvärde
År 2016

■ Turism, förädlingsvärde

□ Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.7 Kontorstjänster och andra företagstjänster

SNI 82

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	4 403	4 009	7	2,4	0,2
20–49 anställda	116	3 379	4	2,3	0,1
50–99 anställda	39	2 648	4	1,4	0,0
100–249 anställda	19	2 986	3	1,9	0,0
250+ anställda	11	26 870	10	5,6	0,1
Totalt	4 588	39 892	29	13,6	0,4

Knappt 96 procent av företagen hade 20 eller färre anställda. Dessa företag stod för ungefär 18 procent av det samlade förädlingsvärdet. De 11 företag som hade 250 eller fler anställda stod för 67 procent av det totala antalet anställda.

2.4.5 Kultur, sport, nöje och skönhetsvård

Denna tabell samlar fem huvudgrupper av näringsgrenar. ”Andra konsumenttjänster” är störst sett till såväl antal företag som förädlingsvärde. Omsättningen är däremot störst i spel- och vadslagning

medan bruttoinvesteringarna är störst för sport, fritid och nöje. Med ”andra konsumenttjänster” avses bland annat kemtvätt, hår- och skönhetsvård och begravningsverksamhet.

Figur 2.13 Andel turism av det totala förädlingsvärdet inom kultur, sport, nöje och skönhetsvård

År 2016

■ Turism, förädlingsvärde
□ Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.8 Konstnärlig och kulturell verksamhet, biblioteks- och museiverksamhet, spel- och vadslagningsverksamhet, sportfritids och nöjesverksamhet samt andra konsumenttjänster

SNI 90-93 samt 96

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	101 407	32 800	48	21,2	1,9
20–49 anställda	200	5 794	7	2,9	0,2
50+ anställda*	93	16 150	51	14,5	1,4
Totalt	101 700	54 744	106	38,5	3,5

*Pga. litet antal företag finns statistiken inte uppdelad i grupper för företag med fler än 50 anställda för samtliga SNI-koder i tabellen.

Drygt 99 procent av företagen hade 20 eller färre anställda. Dessa företag stod för ungefär 55 procent av det samlade förädlingsvärdet. De 93 företag som hade 50 eller fler anställda stod för knappt 30 procent av det totala antalet anställda.

2.4.6 Transport

De transportbranscher som finns med i turismsatellitkontot är luft-, land- och sjötransport. Lufttransport omfattar transport av passagerare eller gods och här återfinns bland annat reguljär- och charterflyg.

Figur 2.14 Andel turism av lufttransportens totala förädlingsvärde

År 2016

- Turism, förädlingsvärde
- Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.9 Lufttransport

SNI 51

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	295	247	1,6	0,2	0,2
20–49 anställda	6	165	0,6	0,1	0,1
50+ anställda*	10	4 299	25,9	5,4	1,7
Totalt	311	4 711	28,0	5,7	2,0

*Pga. litet antal företag finns statistiken inte uppdelad i grupper för företag med fler än 50 anställda.

Ungefär 95 procent av antalet företag hade färre än 20 anställda och dessa företag stod för cirka 4 procent av det totala förädlingsvärdet för lufttransportföretagen. De tio företag som hade 50 anställda eller fler stod för över 91 procent av det totala antalet anställda för företagen inom luftfarten.

Som landtransport räknas bland annat tåg- och busstransporter, taxi och flyttjänster. Både passagerar- och godstransport ingår. I turism-satellitkontoberäkningarna ingår undergrupperna taxi, järnväg och kollektivtrafik.

Figur 2.15 Andel turism av taxi, järnvägens och kollektivtrafikens totala förädlingsvärde



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.10 Landtransport

SNI 49

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	22 738	44 652	80	30	12
20–49 anställda	590	17 102	26	10	2
50–99 anställda	184	12 313	19	7	2
100–249 anställda	73	10 837	18	7	1
250+ anställda	27	32 981	49	21	2
Totalt	23 612	117 885	192	76	19

Drygt 96 procent av företagen hade färre än 20 anställda. Dessa företag stod för ungefär 40 procent av det samlade förädlingsvärdet. De 27 företag som hade 250 eller fler anställda stod för 28 procent av det totala antalet anställda.

Sjötransporter omfattar både passagerar- och godstrafik, oavsett om den är linjebunden eller ej. I denna verksamhet ingår även kryssningar och sightseeingturer samt färjeverksamhet.

Figur 2.16 Andel turism av sjöfartens totala förädlingsvärde

År 2016

■ Turism, förädlingsvärde

□ Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.11 Sjötransport

SNI 50

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	1 182	1 077	9	1,8	6,0
20–49 anställda	32	993	7	1,4	0,2
50–99 anställda	11	831	5	1,1	0,5
100–249 anställda	9	1 386	2	1,1	0,1
250+ anställda	9	6 186	13	3,0	0,1
Totalt	1 243	10 473	37	8,4	6,8

Cirka 95 procent av sjötransportföretagen hade färre än 20 anställda. Dessa företag stod för ungefär 22 procent av det samlade förädlingsvärdet. De nio företag som hade 250 eller fler anställda stod för 60 procent av det totala antalet anställda.

2.4.7 Design, foto, tolk

I näringsgrensindelningen finns en avdelning för ”specialiserad yrkesmässig, vetenskaplig och teknisk verksamhet”. En av huvudgrupperna inom detta område är ”Annan verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik”. Detta omfattar bland annat designverksamhet, inredningsarkitekter, fotografering, översättning och tolkning.

Figur 2.17 Andel turism av det totala förädlingsvärdet inom ”annan verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik”

År 2016

■ Turism, förädlingsvärde
□ Förädlingsvärde exkl. turism



Källa: Tillväxtverket/SCB.

Tabell 2.12 Annan verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik

SNI 74

	Antal företag	Anställda	Nettoomsättning, mdkr	Förädlingsvärde, mdkr	Bruttoinvesteringar, mdkr
0–19 anställda	32 618	11 329	25	9,4	0,5
20–49 anställda	78	2 362	6	1,6	0,0
50–99 anställda	17	1 124	2	0,9	0,0
100+ anställda*	6	2 785	0	3,2	0,0
Totalt	32 719	17 600	44	15,0	0,6

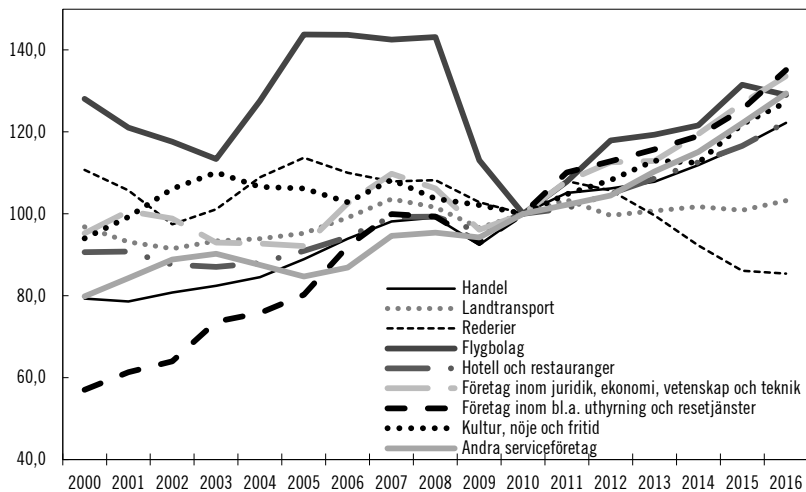
*Pga. litet antal företag finns statistiken inte uppdelad i grupper för företag med fler än 100 anställda.

Drygt 99 procent av dessa företag hade färre än 20 anställda. De företagen stod för ungefär 63 procent av det samlade förädlingsvärdet. De 6 företag som hade 100 eller fler anställda stod för ungefär 16 procent av det totala antalet anställda.

Förädlingsvärdets utveckling över tid

Tjänsteproduktionsindex mäter förädlingsvärdets utveckling i tjänstesektorn. Figur 2.18 visar indexet för år 2000–2016 för de branscher som turismsatellitkontot utgår ifrån.

Figur 2.18 Tjänsteproduktionsindex
2000–2016, fasta priser, 2010=100



Källa: SCB.

3 En samlad politik

3.1 Behovet av en samlad politik

Svensk turism och besöksnäring var senast föremål för en genomlysning i betänkandet *Turistfrämjande för ökad tillväxt* (SOU 2004:17) som låg som grund för propositionen *En politik för en långsiktig och konkurrenskraftig svensk turistnäring* (prop. 2004/ 05:56). Under de 13 år som gått sedan dess har världen förändrats radikalt, bland annat genom den digitala utvecklingen. Vi har även upplevt en global finanskris och därefter en flyktingkris som är den största sedan andra världskriget. Vidare har en rad av de senaste årens terrorattacker varit inriktade på populära och turisttäta besöksmål som badstränder, centrala turistgator, arenor och evenemang i olika länder.

På senare år har fenomenet massturism, eller hyperturism, där snabbt ökande besöksstryck i städer eller på speciellt attraktiva platser, belastat samhällsfunktioner och/eller påverkat fastighetsmarknaden på ett sätt som får folkopinionen att vända sig mot fortsatt tillväxt inom turism. Barcelona, Venedig, Amsterdam och Mallorca är platser där lokalbefolkningen efterfrågar begränsningar. I Island och på specifika platser i Norge, bland annat den spektakulära stenformationen vid Trolltunga, har tillväxten av besökare beskrivits som explosiv. I Sverige är hyperturism överlag inget problem i dagsläget, men även Sveriges Turistförening (STF) beskriver att trycket av besökare på Kungsleden har ökat markant.

Trots påverkan av den globala ekonomiska, finansiella och sociala krisen och andra utmaningar har turismen och besöksnäringen visat sig var motståndskraftig globalt och fortsatt att växa under senare år. Det har i sin tur lett till att allt fler länders regeringar, även Sveriges, inser att turismen har kapacitet att stimulera ekonomin och att turism och besöksnäringen därmed erbjuder möjligheter att bidra till nationalekonomiska mål. Med ökat antal besökare ökar samtidigt

behovet av fokus på, och kunskapsutveckling om, de tre hållbarhetsaspekterna ekonomisk, social och miljömässig.

Den internationella konkurrensen om besökaren ökar. Samtidigt som OECD-länderna fortfarande står för över hälften av de internationella besöken (57 procent) är det tydligt att förändrad efterfrågan och resmönster globalt innebär att dessa länder börjar förlora marknadsandelar till framväxande turismekonomier.¹

I Sverige erbjuder såväl städer som landsbygder besöksmål och attraktionskraft för internationella och svenska besökare. Eftersom turism bygger på resande finns också en konkret, fysisk koppling mellan städer och landsbygder, och besöksnäringen har sannolikt potential att i betydligt högre grad än i dag fungera som en länk mellan olika delar av landet.

Dessa faktorer samlat kräver strategier för kompetens och ny-tänkande avseende ledarskap, produktutveckling, service och marknadsföring. Utveckling av turismpolitik är en allt mer komplex process, med krav på längre tidshorisont och bredare omfattning än tidigare. Det behövs en politik som främjar hållbarhet, innovation och kompetens. Detta kräver också ett innovativt och samlat politisk angreppssätt som kan utveckla mål och genomföra politik som adresserar och sträcker sig över flera politikområden. Alla involverade aktörer skapar ett samspel mellan lokal, regional och nationell nivå.

Utöver det ansvar som regeringen och myndigheter tar behövs en bred uppslutning från olika aktörer kring utveckling och genomförande av den nationella strategi för hållbar turism och växande besöksnäring som utredningen föreslår. När alla bidrar, utifrån roller och ansvar, blir Sverige ett land att besöka.

3.2 Besöksnäringens aktörssystem

Följande kapitel och bilder har som ambition att illustrera besöksnäringens aktörssystem. Syftet är att ge ett stöd för att förstå, bearbeta och föreslå en samlad politik för en växande besöksnäring och hållbar turism. Observera att illustrationen inte är en heltäckande kartläggning av relevanta aktörer utan exempel, dels för att

¹ Haxton, P. (2015): *A Review of Effective Policies for Tourism Growth – OECD Tourism Papers*, 2015/01. OECD Publishing.

belysa komplexiteten i aktörssystemet, dels som utgångspunkt för att åskådliggöra var i systemet det genom politiska initiativ är möjligt att förändra och främja växande besöksnäring och hållbar turism.

Utgångspunkten är att en samlad politik handlar om ett flernivåsystem. Bilderna är uppbyggda utifrån vertikala nivåer med intressenter på de internationella, nationella, regionala och kommunala/lokala nivåerna.

Det finns också en bredd i systemet. Bilderna inkluderar fem horisontella områden som beskriver var politiken verkar. I bilden visas dessa som ljusare kolumner. Det råder inte vattentäta skott mellan dessa fem, och aktörer kan befinna sig i en eller flera av dessa områden. Statens Jordbruksverk verkar till exempel både genom tillstånd/tillsyn och genom utveckling/stöd, liksom Tillväxtverket verkar genom utveckling/stöd men även kompetensförsörjning. Ambitionen är att visa den övergripande politiska struktur som har möjlighet att främja en växande besöksnäring och hållbar turism.

Aktörernas roller har kopplats till fem övergripande områden:

1. *Kompetensförsörjning*: Aktörer inom strategisk kompetensförsörjning, såsom Arbetsförmedlingen, Skolverket, Universitetskanslerämbetet (UKÄ), Tillväxtverket, Branschprogramråd samt aktörer som är verksamma med utbildning. Hit räknas även aktörer som arbetar med kunskapsuppbyggnad kring besöksnäringen (såsom Tillväxtanalys och SCB). En del kompetensförsörjning sker också via nationella expertmyndigheter som Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Området är tätt sammankopplat med och interagerar med område 2 *Utveckling, innovation och forskning*.
2. *Utveckling, innovation och forskning*: Aktörer som arbetar med strategisk utveckling, innovation och forskningsfinansiering samt forskningsmiljöer med inriktning mot besöksnäring, till exempel Vinnova, RISE, Formas, lärosäten, Handelsrådet och Besöksnäringens Forsknings- och utvecklingsfond.
3. *Marknad, tillväxt och företagande*: Aktörer verksamma med att främja tillväxt i besöksnäringen. Hit räknas offentliga aktörer såsom Tillväxtverket, regionalt tillväxtansvariga och kommunala näringslivsenheter. Kategorin rymmer också privat och/eller offentligt ägda organisationer verksamma med destinationsutveckling.

4. *Infrastruktur*: Aktörer ansvariga för infrastruktur (både ”hård” infrastruktur såsom hamnar, vägar, bredband och fiberkablar och ”mjuk” infrastruktur såsom digitala förutsättningar som internetprotokoll, standarder eller naturmiljö och immateriellt kulturarv, som berättade historier) samt förvaltning av fysiska tillgångar, exempelvis Trafikverket, Naturvårdsverket, Fortifikationsverket, Kungl. Hovstaterna, Statens fastighetsverk och länsstyrelserna.
5. *Tillstånd och tillsyn*: Aktörer som har tillstånds- och tillsynsansvar för en eller flera frågor inom besöksnäring, exempelvis länsstyrelser, Skatteverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket. Här har även kommunerna en viktig roll.

Nedanför de offentliga och politiska aktörerna och de ljusare kolumnerna i bilderna finns en mängd aktörer spridda över en grå platta. Ovan beskrivna områden ska inte tolkas gälla för utplaceringen av dessa aktörer som omfattar företag och organisationer verksamma med det som i utredningens direktiv omnämns som ”det gränsöverskridande turistiska erbjudandet bo, äta, resa och göra”.

3.2.1 Internationell och nationell nivå

Figur 3.1 Aktörssystemet på nationell nivå



Källa: Utredningens illustration.

I princip alla departement arbetar med aspekter som har betydelse för besöksnäringen. Näringsdepartementet har i dag det huvudsakliga ansvaret för besöksnäringen med företagets villkor i fokus, men också för frågor som rör regional utveckling, landsbygdsutveckling, jakt och rennäring, livsmedel, jordbruk, skog, fiske, samt transporter, infrastruktur, fysisk planering, byggd miljö och hus-hållning med mark- och vattenområden. Kulturdepartementet har ansvar för bland annat kultur, kulturarv, arkitektur, form och design samt samisk kultur som alla utgör viktiga förutsättningar för besöksnäringen. Miljö- och energidepartementet ansvarar för skyddade naturområden, för att tillgängliggöra naturmiljöer och för att under-

stödja friluftsliv- och naturturism. De ansvarar även för hållbar stadsutveckling, övergripande för hållbar konsumtion och produktion samt för cirkulär ekonomi där hållbar konsumtion och hanteringa av naturresurser är viktiga element. Socialdepartementet hanterar frågor som rör idrott, folkhälsa och alkoholpolitik. Utrikesdepartementet arbetar bland annat med Sverige bilden i utlandet. Arbetsmarknadsdepartementet ansvarar för att genom arbetsmarknadspolitiska insatser förbättra kompetensförsörjningen. Utbildningsdepartementet har ansvar över utbildningar på olika nivåer. Finansdepartementet ansvarar för konsumentfrågor inklusive hållbar konsumtion, skattefrågor och vissa statliga förvaltningsmyndigheter. Justitiedepartementet hanterar lagar och tillstånd som kan vara aktuella för besöksnäringen.

Kopplat till departementen finns myndigheter och statliga bolag som får sina uppdrag och finansieras helt eller delvis av respektive departement. Dessa har roller, storlek och uppdrag som kan vara formulerade på olika sätt. Vissa myndigheter får en mängd olika uppdrag i sina regleringsbrev, medan andra har en mer långsiktig förvaltningsroll med kortfattade regleringsbrev och uppdrag i instruktionen. Ett antal av myndigheterna samarbetar kring frågor rörande besöksnäring och turism redan i dag (se vidare avsnitt om myndighetssamverkan, stycke 3.6.3).

Regionerna och kommunerna är en del av det offentliga systemet som på nationell nivå representeras av intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2015 tog SKL:s kongress beslut om att organisationen ska verka för att samla kommuner, landsting och regioner kring deras engagemang inom besöksnäringen samt stödja dem i deras arbete, och att SKL genom en samlad strategi ska påvisa hur organisationen kan stödja medlemmarna och bidra till att utveckla svensk besöksnäring.²

Näringslivet på nationell nivå finns representerat genom en rad bransch- och intresseorganisationer. Några av dessa är också arbetsgivarorganisationer och medlemsförbund i Svenskt Näringsliv, främst Svensk Handel, Visita och Transportföretagen. Andra är mer renodlade intresseorganisationer, som Riksidrottsförbundet (RF), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Ekoturismföreningen och Sveriges museer. På nationell nivå finns även de svenska huvudkontoren för

² SKL (2015): Kongressbeslut 123 och 124. Källa: SKL.

svenska eller internationella kedjeföretag som till exempel Scandic, Nordic Choice Hotels, Max och Espresso House.

Svensk Turism AB är en paraplyorganisation, som ägs av cirka 170 företag och organisationer representerande tiotusental företag verksamma i den svenska besöksnäringen, och är näringslivets ägarrepresentant i Visit Sweden.

Arbetsmarknadens parter inkluderar även de fackliga parterna som för besöksnäringens del utgörs av främst LO-förbunden Handelsanställdas förbund, Hotell- och restaurangfacket och Transportanställdas förbund samt Unionen på tjänstemannasidan. Partssamverkan mellan arbetsmarknadens parter sker på flera sätt, bland annat genom bransch-, utbildnings- och forskningsråd.

Utbildningsväsendet finns på nationell nivå i form av bland annat universitet och högskolor, Myndigheten för yrkeshögskolan, nationella programråd och folkhögskolorna.

Därutöver bör nämnas Svenska kyrkan, Kungl. Hovstaterna, Sveriges Hembygdsförbund, de nationella bankerna och Swedish Network och Convention Bureaus (SNCVB), som har 22 svenska convention bureaus som medlemmar.

Kopplat till den nationella nivån finns också flera internationella system och aktörer. Kontakter med de länder som är prioriterade marknader för marknadsföring av Sverige bilden och Sverige som besöksmål, samarbete i turismfrågor inom ramen för Nordiska Ministerrådet och Nordiska rådet, kontakter med EU, OECD och UNWTO avseende bland annat statistikfrågor, samt arbete i OECD:s turismkommitté, sker från nationell nivå, och ofta från departement eller myndigheter. Här finns även Unesco och dess arbete för turism i världsarv samt European Environment Agency (EEA) och dess arbete för hållbar turism. Arbetsmarknadens parter arbetar med internationella kontakter och samarbetsforum på nordisk, europeisk och global nivå inom sina respektive ansvars- och verksamhetsområden. Internationella kontakter och inte minst arbete i internationella utvecklingsprojekt finns dock i hela aktörssystemet och är inte förbehållet nationell nivå.

Det finns en rad aktörer utanför besöksnäringen, som inte är inkluderade i bilderna, som kan ha stor betydelse för utveckling av hållbar turism och växande besöksnäring. Andra näringar som har stor påverkan är till exempel skogs-, gruv- och rennärings, liksom kulturella och kreativa näringar.

3.2.2 Regional nivå

Figur 3.2 Aktörssystemet på regional nivå



Källa: utredningens illustration.

På regional nivå finns ett system av aktörer vars verksamheter kopplar mot den lokala kontexten och dess destinationer och företag, mot andra regioner samt mot den nationella nivån.

Länsstyrelserna är myndigheter och brukar beskrivas som ”statens förlängda arm” i länen. De ansvarar på länsnivå för många av de frågor som har nationell hemvist i statliga myndigheter, och av relevans för besöksnäringen är framför allt frågor som rör miljöskydd, hållbar samhällsplanering, natur- och kulturmiljövård, friluftsliv och landsbygdsutveckling genom Landsbygdsprogrammet. Länsstyrelserna ansvarar för tillsyn och regelefterlevnad inom ett antal områden, men med sin regionala samordningsroll och ett operativt mandat kan

de också samordna och leda arbete inom kulturmiljö- och naturvård i respektive län. Länsstyrelsen i Stockholms län har som enda länsstyrelse också funktionen som regionalt utvecklingsansvarig.

De 21 regionalt tillväxtansvariga aktörerna, i form av regioner, landsting, regionförbund och i Stockholms fall länsstyrelsen, har ansvar för att utveckla och implementera regionala utvecklingsstrategier med utgångspunkt i regionala förutsättningar och *Regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*.³ Denna innehåller fyra prioriterade områden för det regionala tillväxtarbetet: innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning och internationellt samarbete.

Inom regionerna finns även de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som har ansvar för kollektivtrafiken i respektive region. Kopplat till det regionala tillväxtarbetet finns också regionala strukturfondspartnerskap som arbetar med prioriteringar kopplade till de tio regionalfondsprogrammen⁴, vilka har mycket stor betydelse för den offentliga finansieringen av utvecklingsarbete inom turism i flera regioner.

I alla län utom i Stockholm finns också en regional turismfunktion (regionala turismorganisationer). Organisationsformen skiftar liksom tyngdpunkt i verksamheten. I allmänhet finns en bredd som spänner över marknadsföring, destinationsutveckling, affärsutveckling och kompetensutveckling. De regionala turismfunktionerna samverkar i *Regionala nätverket för turism*. De har ofta en nära koppling till besöksnäringen och kommunala verksamheter inom näringsliv och turism. Andra viktiga samverkanspartners är länsstyrelserna, regionala och lokala museer och ideella aktörer.

En rad myndigheter har verksamhet på regional nivå, bland annat Tillväxtverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Polismyndigheten. Dessa regionorganisationer sammanfaller inte med de administrativa regionerna i Sverige, utan kan variera till antal och geografisk avgränsning.

Andra relevanta aktörer som arbetar med företagsfrämjande är Almi, Coompanion och Regionala exportcentra.

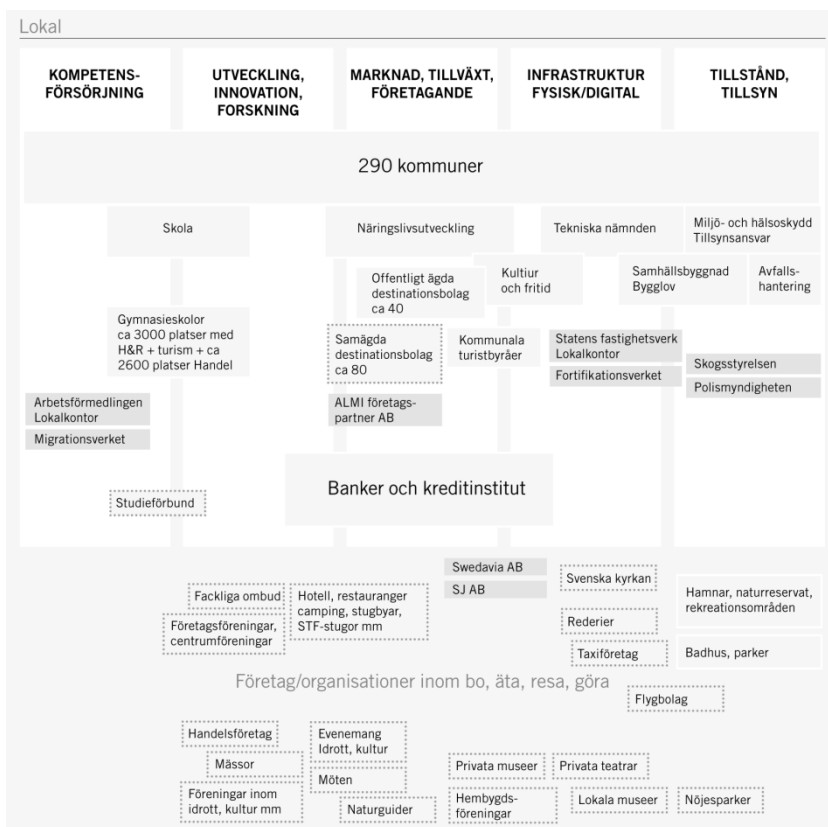
³ Regeringskansliet (2015): *Regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*.

⁴ Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF).

Även inom näringslivet, för arbetsmarknadens parter och inom den ideella sektorn finns viss regional representation, oftast med annan geografisk täthet än de 21 regionerna/länen. I länen finns dock bland annat läns museer, länsmusik och länsteatrar som spelar en viktig roll för besöksnäringen.

3.2.3 Lokal nivå

Figur 3.3 Aktörssystemet på lokal nivå



Källa: Utredningens illustration.

I den lokala kontexten finns framför allt företagen, som är grunden i besöksnäringen. Hur många företag och i vilka branscher beskrivs i kapitel 2. I den lokala miljön sker också de myndighetskontakter

som är de vanligaste för de enskilda företagen, och framför allt med kommunerna.

Sveriges har 290 kommuner med verksamhet inom alla de verksamhetskategorier som berör besöksnäring och turism. Kommunerna ansvarar för näringslivsutveckling, fysisk planering och den fysiska miljön, kultur- och fritidsverksamhet, kommunal service, gymnasieskolan samt tillstånd och tillsyn för företagen i en mängd frågor.

Många kommuner driver även turistbyråverksamhet och andra verksamheter som på ett eller annat sätt stödjer eller påverkar besöksnäringen, såsom bad och friluftsanläggningar, konferensanläggningar eller ställplatser för husbilar. Vad som är tillåtet för en kommun när det gäller verksamhet som kan uppfattas konkurrera med det privata näringslivet regleras i kommunal- och konkurrenslagstiftning, och detta är gränsdragningar som ofta diskuteras i det lokala arbetet.

I övrigt finns på lokal nivå destinationsorganisationer, myndigheter med lokal närvaro samt en stor ideell sektor. Ideella aktörer är bland annat idrottsföreningar, organisationer inom friluftslivet, hembygdsföreningar och en rad intresseföreningar som fyller en stor funktion både för lokal förankring av insatser inom turism och för konkreta arbetsinsatser.

3.2.4 Offentliga flöden och privata investeringar

De så kallade strukturfonderna finansierar i olika former insatser för att utveckla besöksnäringen. Den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) som förvaltas av Tillväxtverket beviljar projektmedel om drygt 180 miljoner kronor om året för projekt inom turism och besöksnäring, inklusive medfinansiering, baserat på ett årligt genomsnitt av de projekt som beviljats medel under perioden 2014–2016.⁵

Landsbygdsprogrammet, som förvaltas och administreras av Jordbruksverket och länsstyrelserna, samt avseende lokal service av Tillväxtverket, finansierar omkring 160 miljoner kronor om året

⁵ Sweco (2016): *Projektportföljanslys. Besöksnäringprojekt finansierade inom ERUF tematiskt mål 3 och av Tillväxtverkets nationella program*. Studie genomförd för Tillväxtverket.

inom turism och besöksnäring inklusive medfinansiering, baserat på beviljade projekt under perioden 2007–2014. Den Europeiska socialfonden betalar ut cirka 20 miljoner kronor per år för projekt inom turism och besöksnäring, baserat på ett årligt genomsnitt av de projekt som beviljats medel under perioden 2014–2016.

Till detta kommer regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet med en omfattning av drygt 60 miljoner kronor, samt projekt inom EU-programmet Interreg, som inklusive medfinansiering uppgår till cirka 70 miljoner kronor. Sammanlagt utgör dessa medel ungefär 500 miljoner kronor årligen.

Visit Swedens verksamhet med exportfrämjande insatser finansierades 2017 med 140 miljoner kronor av staten och 125 miljoner kronor av näringslivet och annan medfinansiering.

Inräknat externa forskningsfinansiärers och lärosätenas egen finansiering uppgick den offentliga finansieringen av besöksnäringssrelaterad forskning till knappt 70 miljoner kronor 2015.

Hanteringen av strukturfonder, nationella projektmedel och investeringsstöd är förknippade med betydande kostnader för planering, administration och uppföljning. Strukturfonderna är starkt kopplade till beslut och regelverk på EU-nivå, och nationella projekt styrs av regler i både Sverige och EU, inte minst statsstödsregler, men också andra regelverk som ska garantera korrekt och rättsäker hantering av stöden.

De 20 regionala turismorganisationerna (eller -funktionerna, i de fall arbetet är integrerat i ordinarie regionorganisation) grundfinansieras i hög grad med regionala tillväxtmedel, vilket är en bidragande orsak till en stor variation i organisationernas storlek och verksamhet. Enligt en sammanställning från 2012 uppgick organisationernas samlade omsättning exklusive projektstöd till cirka 250 miljoner kronor, där Turistrådet Västsverige var i särklass störst och Tourism in Skåne ungefär hälften så stort.⁶ Stockholm har begränsade regionala tillväxtmedel och saknar regional turismfunktion.

För att kunna relatera storleken på den offentliga finansieringen till privata investeringar i besöksnäringens branscher redovisas några av dessa nedan. För en mer detaljerad beskrivning, se tabeller i kapitel 2.

⁶ Sveriges Regionala Turismorganisationer (2014): *Sveriges Regionala Turismorganisationer. Nulägesanalys för år 2012*. Framtagen av Björn Fransson, Örebrokompaniet AB.

Sammantaget uppgick privata bruttoinvesteringar 2015 till åtskilliga miljarder kronor.⁷ Bruttoinvesteringarna i detaljhandeln uppgick till drygt 10 miljarder kronor, inom hotell och logi respektive restauranger till omkring 3,5 miljarder kronor vardera, och inom rederier till 6,8 miljarder kronor. Flygbolagen gjorde bruttoinvesteringar på omkring 2 miljarder kronor och resebyråer, researrangörer och turistbyråer på cirka 250 miljoner kronor. Sport- fritids- och nöjesanläggningars bruttoinvesteringar var ungefär 1,9 miljarder kronor.

De offentliga investeringarna är av stor vikt trots att de inte utgör en så stor andel av de totala investeringarna. Det är inte ovanligt att offentliga investeringar i exempelvis en skidlift är nödvändiga för att de privata investeringarna i boende runt liften ska realiseras. Inom destinationsutveckling är de offentliga insatserna avgörande smörjmedel som bidrar till nödvändig samordning och strukturer som de privata aktörerna inte själva har möjlighet att skapa, eftersom de inte själva äger stora delar av infrastrukturen och ansvaret för helheten.

3.2.5 Samlad bedömning av aktörssystemet

Utredningens förslag baserar sig på en samlad analys av aktörssystemet nationellt, regionalt och lokalt. En grundläggande faktor är systemets komplexitet. Vi ser ett behov av en samlande strategi för, och ett samlat genomförande av, offentliga och privata insatser. Utredningens bedömning är att samverkan inte är optimal i dag, och att detta gäller såväl offentliga aktörer nationellt, regional och lokalt som samverkan mellan besöksnäringens branscher.

Med utgångspunkt i de fem övergripande områdena: 1) *Kompetensförsörjning* 2) *Utveckling, innovation och forskning* 3) *Marknad, tillväxt och företagande* 4) *Infrastruktur* och 5) *Tillstånd och tillsyn* bedömer utredningen att de offentliga insatserna på nationell, regional och lokal nivå i nuläget har störst tyngd på tillstånds- och tillsynsområdet. Besöksnäringens branscher och företag omfattas exempelvis av över 370 uppgiftskrav från över 25 olika, framför allt offentliga, aktörer.

⁷ SCB, Bruttoinvesteringar enligt Företagens ekonomi, för näringsgrenarna SNI 47, 50, 51, 55, 56, 79 och 93.

Aktörssystemets storlek och bredd innebär också att en mängd insatser genomförs parallellt inom närbesläktade, eller delvis samma, områden av aktörer som inte har kontakt i det löpande arbetet eller styr mot samma mål. En viss konkurrens om uppdrag och arbetsuppgifter är sund, och det är naturligt att många aktörer jobbar utifrån liknande problemanalyser, men utredningen bedömer att en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring som inkluderar mål, strategi, samt dialog och operativ samverkan mellan berörda departement och myndigheter kommer att bidra till en betydande effektivitetshöjning och optimering av resurser.

När det gäller marknad, tillväxt och företagande tar det offentliga en stor roll beträffande den utländska marknaden via Visit Sweden vars ägande delas av staten via Näringsdepartementet och besöksnäringen via Svensk Turism AB. Visit Sweden hade i september 2017 knappt 80 anställda varav drygt 30 i Sverige och övriga på nio utlandskontor. Regionernas engagemang i genomförandet av Visit Swedens verksamhet är också betydande.

Tillväxt- och utvecklingsarbete för besöksnäringen drivs framför allt via den regionala nivån vilket är naturligt med hänsyn till det regionala utvecklingsansvaret.

Från nationell nivå stöttas området framför allt via Tillväxtverket som är den myndighet som enligt instruktion har ansvar för ”kunskaps- och kvalitetsutveckling samt samverkan och samordning inom turism”.⁸ I dag är cirka fem personer på Tillväxtverket heltidssysselsatta med frågor relaterade till turism och besöksnäring som huvudsaklig uppgift. Utöver dessa bidrar fler tjänster inom myndigheten till utveckling av eller stöd för turism och besöksnäring, till exempel genom myndighetens arbete med regelförenkling där flera initiativ har haft fokus på besöksnäringens branscher och företag.

Inom området utveckling, innovation och forskning bedömer utredningen att systemet för offentliga främjandeinsatser är betydligt svagare. På utvecklingsområdet genomför Tillväxtverket insatser för besöksnäringen som framför allt kanaliseras via program för hållbar produkt- och destinationsutveckling. Även Jordbruksverket finansierar nationella insatser med bäring på besöksnäringen och har 1–2 heltidssysselsatta med frågor kopplat till turism och besöksnäring som huvudsaklig arbetsuppgift. Utvecklingsinsatser genom-

⁸ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

förs även av andra myndigheter som Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket.

Nationella forsknings- och innovationsmyndigheter och bolag som till exempel Vinnova, Formas och RISE har hittills mycket begränsade insatser med bäring på turism och besöksnäring. Lärosätenas forskning, såväl grundforskning som tillämpad forskning, är också begränsad.

Inom kompetensförsörjning görs insatser på många nivåer i utbildningsväsendet och via arbetsmarknadsinsatser. Utmaningen här handlar delvis om att insatser skulle vinna på samordning.

Utredningen anser vidare att besöksnäringens tillväxt och hållbara utveckling skulle bli avsevärt kraftfullare om besöksnäringens branscher och företag samlade sig till en starkare gemensam struktur. En samlad besöksnäring med god förmåga att formulera behov är en förutsättning för strategiska insatser även från det offentliga sidan. Svensk Turism AB är en paraplyorganisation, som ägs av cirka 170 företag och organisationer som representerar tiotusentals företag i den svenska besöksnäringen, vilket är en styrka. Det faktum att organisationens kansli består av en projektledare och att utvecklingsmedel för verksamheten i dagsläget tillskjuts från Tillväxtverket ger inte uttryck för branschernas engagemang, enligt utredningens bedömning. Som paraplyorganisation för besöksnäringens branscher skulle Svensk Turism AB vinna på att stärkas upp resurs- och verksamhetsmässigt av branscherna.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att arbetet med frågor om turism och besöksnäring, utöver internationell marknadsföring, är svagt bemannat på offentlig nationell nivå. Konsekvensen av att så få personer arbetar med besöksnäringens frågor är att kvalitetssäkringen och utvärderingen av det arbete som görs blir lidande. Detta i kombination med svaga satsningar på kunskapsutveckling gör att det finns det skäl att reflektera över om rätt beslut kan fattas, och om de insatser som genomförs därmed optimerar resursanvändningen.

3.3 Mål för politiken

Förslag:

- att regeringen föreslår att riksdagen fattar beslut om ett nytt övergripande politiskt mål för hållbar turism och växande besöksnäring.
- att det nya övergripande målet är att öka besöksnäringens och turismens bidrag till hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i hela landet.

Det befintliga målet för besöksnäringen är att Sverige ska ha en hög attraktionskraft som turistland och en långsiktigt konkurrenskraftig turistnäring, som bidrar till en hållbar tillväxt och ökad sysselsättning i hela landet. Utredningen bedömer att det befintliga målet, som föreslogs i Regeringens proposition 2005⁹ och antogs i betänkande av riksdagen 2005¹⁰, är bra men har karaktär av en vision. Regeringen och ansvarig myndighet, Tillväxtverket, använder i dag begreppet besöksnäring som komplement till begreppet turism för att tydligare beskriva näringslivets och företagets roll, vilket även målet bör spegla.

Det näringspolitiska målet är att Sveriges konkurrenskraft ska stärkas genom att företag ges goda förutsättningar att utveckla sin kompetens, effektivitet och innovationsförmåga. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå de globala målen för hållbar utveckling och Agenda 2030 samt målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som omfattar de tre prioriteringarna smart, hållbar och inkluderande tillväxt.

Turismen och besöksnäringen har haft en stark utveckling såväl nationellt som internationellt. Flera nationer i vår omvärld har utvecklat nationella strategier och nationella politiska mål som syftar till att främja tillväxt i besöksnäring och turism. Samtidigt upplever flera länder och destinationer något som benämns som hyperturism, en situation där antalet turister nått en nivå där många av destinationens invånare anser att de negativa effekterna av turism överväger de positiva. Destinationen når en nivå som inte är hållbar,

⁹ Prop. 2004/05:56, *En politik för en långsiktigt konkurrenskraftig turistnäring*.

¹⁰ Bet 05/05:NU13.

socialt eller miljömässigt, vilket i sin tur leder till att man med politisk styrning aktivt går in och på olika sätt försöker begränsa turismens och därmed besöksnäringens tillväxt. Även om den situationen inte har aktualiserats i Sverige bedömer utredningen att ett nytt och övergripande mål för besöksnäring och turism inte enbart ska inkludera formuleringen hållbarhet utan även tydligt signalera vikten av, och balansen mellan, alla de tre hållbarhetsaspekterna: ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Hållbarhetsperspektivet betonar också betydelsen av att svensk besöksnäring har förutsättningar att utveckla och ta till sig innovationer.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå insatser för hur Sverige ska marknadsföras i utlandet och inte heller att ta fram förslag på infrastruktur för transporter. Utredningen ser dock vikten av att ett nytt övergripande politiskt mål för besöksnäring och turism och en samlad politik måste kunna appliceras på pågående statliga insatser med bäring på besöksnäringen som går utanför utredningens uppdrag, samt på framtida statliga insatser av vikt för växande besöksnäring.

Indikatorer och/eller kännetecken för god måluppfyllelse kan till exempel vara:

- besökare som bidrar med högt värde (ekonomiskt, socialt och miljömässigt) året runt
- god besöksinfrastruktur för internationella ankomster, inklusive besöksbemötande före inresa och vid gränser
- god regional spridning av besökare i landet
- högkvalitativa besöksupplevelser
- att aktörer inom besöksnäring och turism samverkar med andra aktörer för en resursanvändning som är både hållbar och produktiv
- autentiska och rika naturupplevelser
- rika kulturupplevelser
- kompetenta och engagerade medarbetare och företag
- att besöksnäringens nationella, regionala och lokala aktörer är koordinerade
- hög kunskapsnivå och tillförlitlig statistik

- robust nationell och regional infrastruktur relaterad till besöksnäring (transport-, digital-, samt i form av natur- och kulturmiljöer)
- fysisk planering som understödjer besöksnäringens utveckling
- att besöksnäringen värderas högt av svenska destinationers invånare
- att besöksnäringen erbjuder sysselsättning för många och goda karriärvägar
- att besöksnäringen är ett hållbart komplement till annan sysselsättning, särskilt i gles- och landsbygder
- att besöksnäringen bidrar till ett jämställt samhälle och inkluderande tillväxt
- att besöksnäring och turism bidrar till hållbar samisk näringslivsutveckling.

Ett övergripande politiskt mål bör brytas ner i mätbara delmål vilket utvecklas i avsnitt 3.5.

Utredningen föreslår att regeringen föreslår att riksdagen fattar beslut om ett nytt övergripande politiskt mål för hållbar turism och växande besöksnäring.

Utredningen föreslår att det nya övergripande målet är att öka besöksnäringens och turismens bidrag till hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i hela landet.

3.4 En nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring

Förslag:

- att regeringen utvecklar och antar en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring – en plattform för hur politiken ska utformas och genomföras fram till 2030 – och att utvecklingen av denna strategi sker i samverkan med besöksnäringen, statliga myndigheter, regioner, kommuner och det civila samhället.

- att en vision kopplas till det övergripande politiska målet och en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring. Ett förslag från utredningen är: 2030 är svenska besöksupplevelser hållbara, globalt konkurrenskraftiga och innovativa, turism är högt värderat av svenska invånare och besöksnäringen attraktiv att verka inom som företagare och anställd.

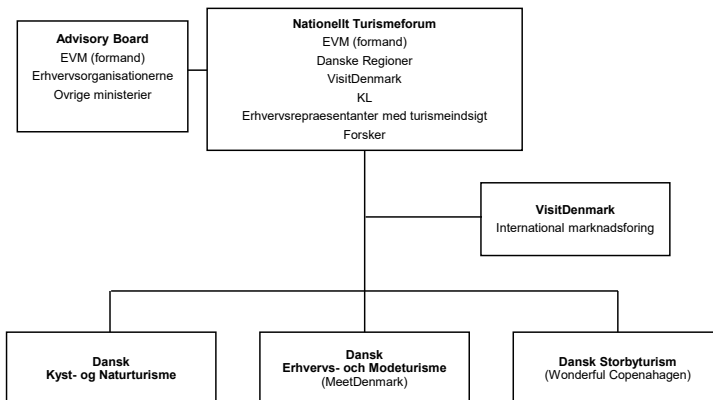
En majoritet av de inspel utredningen har fått, från både privata och offentliga aktörer, efterfrågar långsiktighet, nationella mål och även ett nationellt huvudmannaskap och en stärkt nationell samordning.

Många av de länder som Sverige konkurrerar med om internationella besökare har på senare år utvecklat offentliga nationella strategier för besöksnäring och turism. Syftet med strategierna är att skapa effektivitet i de offentliga investeringar som görs för att främja och utveckla besöksnäring och turism. Strategierna har en viktig funktion för att samla och koordinera aktörer nationellt, regionalt och lokalt. Utredningen har under våren 2017 träffat representanter för danska Ehrvervsministeriet, Visit Denmark och Innovasjon Norge och tagit del av deras respektive erfarenheter kring strategier och organisation av turismpolitik. En studieresa till Island hösten 2017, och möten med representanter för regering, turismorganisationer, Visit Iceland, branschorganisationer, besöksmål, samt regional- och kommunalpolitiker har gett en god inblick i Islands utmaningar och hur landet valt att strategiskt bemöta dessa.

3.4.1 Danmark

Danmarks regering fattade i januari 2015 beslut om att inrätta Nationalt Turismeforum med uppgift att styra och koordinera de offentliga turismfrämjande insatserna över nationell, regional och lokal nivå i Danmark.

Figur 3.4 Organisering av dansk turism



Källa: Erhvervsministeriet.

Som figur 3.4 visar är det danska Erhvervsministeriet huvudman för Nationellt Turismeforum i vilket även danska regioner, Visit Denmark, KL¹¹, näringslivsrepresentanter samt forskare ingår. En första uppgift för Nationellt Turismeforum var att ta fram en nationell strategi för dansk turism, vilken antogs i september 2016. Strategin innehåller fem strategiska insatsområden och 66 initiativ som ska genomföras av en bred krets av offentliga och privata aktörer. Forumet tar fram en årlig analys av statusen för arbetet med strategin, samt koordinerar de offentliga främjarinsatserna med utgångspunkt i strategin. Till Nationellt Turismeforum finns tre regionala utvecklingsnoder knutna med uppdrag att driva utvecklingsarbete inom ramen för var sitt övergripande område: kust- och naturturism, affärs- och mötesturism samt storstadsturism.

Utredningen ser att denna struktur har fungerat kraftfullt i Danmark och att den kan vara en modell för hur en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring kan organiseras i Sverige. Det gemensamma ansvarstagandet och långsiktighet i angreppssättet är viktiga fundament i denna struktur.

¹¹ Interesse och ledningsorganisation för Danmarks 98 kommuner. Motsvarighet till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

3.4.2 Finland

I januari 2015 färdigställde det finländska arbets- och näringsministeriet en ny strategi för turism 2015–2025. Bland prioriteringarna i den finländska strategin finns tillgänglighetsfrågor, företagarnas villkor, försäljning och marknadsföring samt att stärka samarbetet och gränstorna mellan besöksnäring och andra branscher för effektiva och mer innovativa produktutveckling. Strategins mål nås genom en rad åtgärder som finansieras inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområden.

3.4.3 Island

I Island har turismen varit den främsta motorn för ekonomisk utveckling sedan 2011. Under perioden 2010–2015 ökade turismen med i genomsnitt 22 procent per år vilket är fem gånger högre än den genomsnittliga ökningen i världen. Den explosiva ökningen har ställt frågan om strategier och koordinering på sin spets. I oktober 2015 presenterades Islands strategi *Roadmap for tourism in Iceland*, framtagen under ledning av ministeriet för industri och innovation. Strategin är en femårsplan som inkluderar insatser för stöd, koordinering och styrning, positiva besöksupplevelser, tillförlitlig data, naturvård, kompetens och kvalitet, ökad produktivitet och bättre spridning av besökare i landet. En Tourism Task Force tillsattes 2015, med ett uppdrag tidsbegränsat till fem år, för att koordinera uppgifter och insatser i strategin.

Organiseringen i form av en task-force där ministrar och representanter för branschorganisationer och de största företagen ingår bygger på det faktum att Island befinner sig i en akut situation att möta turismens snabba expansion. Strukturen fungerar i Island med hänsyn till landets storlek och att turismen är landets största näring. Utredningen bedömer att situationen i Sverige inte ger anledning att inrätta en motsvarande task-force.

3.4.4 Norge

I Norge gjordes våren 2017 en melding¹², *Upplev Norge – unikt och äventyrligt*, från norska regeringen till Stortinget¹³. Meldingen råder stortinget att ge den norska regeringen i uppdrag att, i samarbete med den norska besöksnäringen, ta fram en strategi för utveckling av besöksnäringen.

3.4.5 Sverige

I Sverige presenterade Svensk Turism AB sommaren 2010 *Nationell strategi för svensk besöksnäring – hållbar tillväxt för företag och destinationer*. Visionen i strategin är att fördubbla turismens omsättning och exportvärde till 2020. Under 2015 genomförde Svensk Turism AB en halvtidsanalys av strategin som sammanfattar de fem första årens förändring och prioriterar kommande insatser. Bakom den nationella strategin står Svensk Turism AB och arbetet skedde i dialog med näringens aktörer och i samarbete med Visita, Visit Sweden, Tillväxtverket, Swedavia, Stockholm Visitors Board, Regionala nätverket för turism och Turistrådet Västsverige samt med finansiellt stöd från Jordbruksverket. Den svenska nationella strategin har en styrka i att den är framtagen och bärs av näringslivets aktörer. Den nationella strategin används som ett styrverktyg regionalt och lokalt i utveckling av planer och strategier för besöksnäringen.

Visit Sweden och Tillväxtverket förhåller sig till den svenska nationella strategin, men utredningen bedömer att den inte har en förankring inom regeringen på motsvarande sätt som motsvarande strategier har i våra nordiska grannländer där regeringarna står som avsändare och i flera fall huvudman för strategiernas genomförande. Utredningen bedömer att detta innebär en svaghet som drabbar långsiktigheten, effektiviteten och genomförandet av offentliga insatser i Sverige.

Utredningen bedömer att en från regeringens sida antagen nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring, jämförbar

¹² Motsvarar en proposition.

¹³ Meld. St. 19 (2016–2017) Melding till Stortinget. *Upplev Norge unikt og eventyrlig*. Det Kongelige nærings- og fiskeridepartement.

med den nationella livsmedelsstrategi som riksdagen antog i juni 2017, kan spela en betydande roll och skapa samsyn om målbilden för såväl departement som myndigheter, offentliga aktörer på lokal och regional nivå och inte minst besöksnäringen. Strategin blir ett viktigt instrument för att rita upp kartan så att alla aktörer har något att förhålla sig till. Därför är det också viktigt att strategin utvecklas i samspel med besöksnäringen och civilsamhället så att strategier för offentliga, privata och ideella aktörer kompletterar varandra. På de lokala och regionala nivåerna bidrar ett aktivt arbete med regionala besöksnäringstrategier till att engagera aktörer och skapa goda förutsättningar för samverkan och därmed genomförande av en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring.

Utredningen föreslår att regeringen utvecklar och antar en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring – en plattform för hur politiken ska utformas och genomföras fram till 2030 – och att utvecklingen av denna strategi sker i samverkan med besöksnäringen, statliga myndigheter, regioner, kommuner och det civila samhället.

Utredningen föreslår att en vision kopplas till det övergripande politiska målet och en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring. Ett förslag från utredningen är: 2030 är svenska besöksupplevelser hållbara, globalt konkurrenskraftiga och innovativa, turism är högt värderat av svenska invånare och besöksnäringen attraktiv att verka inom som företagare och anställd.

3.5 Strategiska insatsområden och delmål

Förslag:

- att den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring delas upp i ett antal strategiska insatsområden och att det övergripande politiska målet bryts ner på mätbara delmål inom dessa strategiska insatsområden.

Utredningen bedömer att det, som komplement till det arbete som redan i dag riktas mot privat- och affärsbesök, finns behov av att bryta ner det föreslagna övergripande politiska målet i delmål.

Utredningen föreslår därför att den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring delas upp i ett antal strategiska insatsområden och att det övergripande politiska målet bryts ner på mätbara delmål inom dessa strategiska insatsområden.

Utifrån ett stort antal inspel har utredningen sorterat fram förslag på nio strategiska utvecklingsområden som vi finner relevanta för utveckling av besöksnäring och turism i alla Sveriges regioner. Fyra av de nio områdena utgör tematiska områden för samverkan. Strategiska insatsområden som utredningen nu bedömer vara lämpliga är:

- digitalisering av besöksnäringen
- kompetensförsörjning
- utveckling, innovation och forskning
- tillgänglighet (transporter och digital tillgänglighet)
- naturturism (tematiskt område för samverkan)
- kulturturism (tematiskt område för samverkan)
- måltidsturism (tematiskt område för samverkan)
- evenemang och stora möten (tematiska områden för samverkan)
- företagens villkor.

Ovanstående är förslag och behöver givetvis utvecklas i det föreslagna strategiarbetet samt över tid. Utvecklingen går snabbt och det är därmed viktigt att bygga in en flexibilitet i strategin och det system som byggs runt den. Utredningen föreslår att delstrategier och delmål formuleras och antas för de tematiska områdena. Ett antal horisontella kriterier ska genomsyra arbetet med samtliga strategiska insatsområden, bland annat hållbar utveckling, jämställdhet och säkerhet. Ett annat horisontellt perspektiv som ska beaktas är digitaliseringens möjligheter och utmaningar.

3.5.1 Digitalisering av besöksnäringen

Många av de förändringar som sker i besöksnäringen har sin bakgrund i förändrade beteenden hos konsumenterna i kombination med allt snabbare digitalisering. Ur ett företagsperspektiv kan ökad

digitalisering ge en mängd effekter, bland annat reducerad väntetid för gäster, bättre spridning av och tillgång till information, större möjligheter till miljöhänsyn, ökad kundkännedom, bättre och individanpassade tjänster och produkter, och inte minst minskade kostnader och bättre kundupplevelser.

I utveckling och genomförande av den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring föreslår utredningen att digitalisering behandlas som ett horisontellt perspektiv som ska genomsyra samtliga strategiska insatsområden. Utredningen lägger fokus på och förslag avseende delnings- och plattformsekonomi då detta är en företeelse med stark påverkan på och relevans för besöksnäringens värdeskapande och således innebär möjligheter och utmaningar för företags tillväxt, sysselsattas förhållanden och hållbar utveckling.

Digitalisering av besöksnäringen behandlas mer ingående i kapitel 5.

3.5.2 Kompetensförsörjning

Frågan om kompetensförsörjning är en nyckelfråga i utvecklingen av besöksnäringen och turismen till och inom Sverige. Det är en mångbottnad utmaning som kräver kompetensutveckling av såväl befintlig personal inom besöksnäringens branscher som utbildning och rekrytering av ny personal.

Utbildningar behöver utvecklas och matchas med näringslivets och den offentliga sektorns behov samt kvalitetssäkras på alla nivåer, från akademiska program till gymnasieskolan.

Besöksnäringens tillväxt och framtida utveckling ställer också krav på ökad kunskap och kompetens om besöksnäringen bland anställda i den offentliga sektorn och som i sin yrkesroll ska bemöta företagen inom besöksnäringens branscher beträffande tillstånd, tillsyn och gemensam utveckling av destinationer och regioner.

Kompetensförsörjning i besöksnäringen behandlas mer ingående i kapitel 6.

3.5.3 Utveckling, innovation och forskning

Forskning, innovation och ett kontinuerligt utvecklingsarbete är nödvändigt för att bemöta besöksnäringens och turismens potential, tillväxt och utmaningar, inte minst ur ett hållbarhetsperspektiv.

Utredningen bedömer att besöksnäringens innovationsförmåga behöver främjas liksom dess beställarkompetens, det vill säga förmåga att definiera behov, beträffande forskning och innovation.

Nationellt stöd till utveckling av destinationer och tematiska områden sker i dag genom regional- och landsbygdspolitik. Som ett komplement till dessa insatser ser utredningen att besöksnäring och turism behöver få en tydligare plats i nationell innovationspolitik. Ett innovationsstödsystem och en institutssektor som kan svara mot besöksnäringens och turismens behov är avgörande för svensk besöksnäringens långsiktiga konkurrenskraft, kompetensförsörjning och innovationsförmåga.

Utveckling, innovation och forskning behandlas mer ingående i kapitel 7. Statistik, data och analys behandlas i kapitel 8.

3.5.4 Tillgänglighet

Väl fungerande transporter spelar en stor roll för tillgänglighet till, mellan och inom destinationer och besöksmål och därmed möjligheten att utveckla svensk besöksnäring. En växande turism, där nya starka besöksmål utvecklas, förändrar den svenska logistikkartan och det är viktigt att besöksnäringens behov inkluderas i resonemang om näringslivets transportbehov.

Framtidens hållbara transporter är ett strategiskt område för svensk politik och innovation. Besöksnäringen skiljer sig inte i grunden från andra näringar avseende behovet av hållbara transportlösningar. Det som gör frågan extra angelägen är att besöksnäringen växer snabbt, och att resandet och transportbehovet därmed ökar, utan att det finns någon egentlig strategi för att hantera detta.

Andra viktiga områden är kollektivtrafikens roll, utmaningar för olika trafikslag och deras sammankoppling samt system för information och biljetter. Utöver transporter är även tillgång till digital infrastruktur grundläggande för besöksnäring och turism.

Trafikutbud och transporttillgänglighet behandlas mer ingående i kapitel 9.

3.5.5 Naturturism

Naturturism är en globalt växande trend och efterfrågan på natur- och äventyrsupplevelser ökar. Sverige attraherar besökare i hög utsträckning just på grund av vår natur. Naturen kan sägas vara en infrastruktur, eller resurs, för besöksnäringen. En attraktiv och långsiktigt tillgänglig naturmiljö är avgörande för att kunna driva företag inom naturturism och naturbaserade upplevelser.

Ett stort antal både privata och offentliga aktörer arbetar inom naturturism- och friluftslivsområdet. Här bedöms det finnas en god potential för framtida utveckling av upplevelser och företagande, såväl i storstadnära natur som i glesare landsbygder.

Samtidigt finns utmaningar: Dels involverar arbetet aktörer med olika roller och inte sällan olika målbilder i skilda delar av samhället, dels är utveckling av turism i såväl naturmiljö i allmänhet som i skyddade naturområden ett ansvar som ställer stora krav på hållbar utveckling.

Turism och besöksnäring i naturmiljö behandlas mer ingående i kapitel 10.

3.5.6 Kulturturism

Liksom naturen kan kulturen sägas vara en infrastruktur, eller resurs, för besöksnäringen. Sverige som besöksmål kännetecknas av kulturmiljöer i form av bland annat historisk bebyggelse och arkitektur, parker, bruk och industrihistoriska miljöer, museer och världsarv, men också jordbrukslandskapet med dess äldre bebyggelse. Vårt kulturarv har en efterfrågan och många besöksmål som kan utvecklas och knyta till sig företag.

Kulturturism inkluderar också upplevelser av konst, scenkonst och annan samtida kultur, som väcker intresse hos besökare. Svensk film, litteratur, arkitektur, form och design, konst, dataspel och musik bidrar väsentligt till Sverigebildens attraktionskraft och de upplevelser och produkter som gör att internationella turister väljer Sverige som resmål.

Kulturturism behandlas mer ingående i kapitel 11.

3.5.7 Måltidsturism

Mat och dryck bidrar till resenärernas upplevelse av en destination samtidigt som en ny marknad med alltmer mat- och dryckesintresserade resenärer växer fram. Ur ett samhällsperspektiv stärker måltidsturismen länkarna mellan städer och landsbygder, tillför entreprenörer och arbetstillfällen i landsbygderna och kan bidra till hållbarheten i den lokala miljön. Måltidsturismen bygger på intresse för kvalitet, hantverk och sensoriska upplevelser, men djupast är potentialen grundad i vår ämnesomsättning – alla besökare måste äta och i dag går närmare en fjärdedel av besökarens utgifter till mat och dryck. Med strategisk utveckling kan en ännu större del av dessa spenderade kronor förstärka upplevelsen av Sverige, besöksmålet eller det enskilda evenemanget. Måltidsturism bör ses som en del av kulturturismen som genererar ett viktigt mervärde även inom naturturismen.

Måltidsturism behandlas mer ingående i kapitel 12.

3.5.8 Evenemang och stora möten

Evenemang är en dynamisk och snabbt växande sektor med tydliga synergier för turism och besöksnäring. Samtidigt blir förutsättningarna för att genomföra evenemang allt mer komplexa. Evenemang växer i betydelse som verktyg i stads- och samhällsutveckling. Många svenska städer och destinationer arbetar strategiskt med utveckling, planering och uppföljning av evenemang.

Evenemangens sociala leverabler, det vill säga hur man via ett evenemang skapar engagemang och upplevd nytta hos allmänheten, får allt mer fokus. En annan trend är att allt fler städer och destinationer arbetar strategiskt med evenemangsportföljer. Stora möten, som kongresser och konferenser, är en form av evenemang.

Evenemang och stora möten behandlas mer ingående i kapitel 13.

3.5.9 Företagens villkor

Det ligger i de politiska målen att göra det enklare för kvinnor och män att utveckla och driva sina företag. En viktig faktor för tillväxt och sysselsättning är att besöksnäringens företag har konkurrens-

kraftiga förutsättningar i förhållande till omvärlden. Uppgiftslämnande och tillsyn beskrivs av företagen själva som en av de tyngsta utmaningarna med att driva företag. Det är centralt att regler som omfattar företagandet i besöksnäringen är ändamålsenliga så att den administration som krävs för att följa regelverken hålls till ett minimum. Även service, bemötande och korta handläggningstider är av stor vikt för en konkurrenskraftig besöksnäring. Tillgång till finansiering liksom långsiktighet och förutsägbarhet på nationell, regional och lokal nivå är också viktigt för företagens villkor.

Den del av företagets villkor som rör regler, tillstånd och tillsyn behandlas mer ingående i kapitel 14.

3.5.10 Samband mellan de tematiska insatsområdena

Fyra av de strategiska insatsområden som utredningen föreslår är tematiska; naturturism, kulturturism, måltidsturism samt stora evenemang och möten. I praktiken hänger dessa områden i hög grad samman och de har under utredningens arbete ofta visat på samband och synergier som är viktiga att ta tillvara.

Evenemang och stora möten har tydliga behov av särskilda strukturer, ledarskap och verksamhetsstöd vilket utvecklas i kapitel 13. Samtidigt länkar området till natur-, kultur och måltidsturism. En snabbväxande evenemangsform är till exempel motionslopp och extremsporttävlingar i natur- och kulturlandskap – ett utvecklingsområde som bidrar till nya och växande företag i hela landet, men också innebär utmaningar avseende bland annat transporter, allemansrätt, markägaravtal och myndighetsutövning.

Måltidsturism och evenemang kan ibland vara en och samma sak i form av marknader och matfestivaler. Mat och dryck är också en självklar del i alla evenemang oavsett område. Här finns synergier och möjlighet att profilera Sverige och samtidigt utveckla företagande kring måltider. Måltiderna är i lika hög grad sammanlänkande med natur- och kulturturism. Småskalig livsmedelsproduktion är i sig en kulturyttring, och reseupplevelser som byggs kring mat och måltider är en form av kulturturism. Matlagning och måltider för besökare i naturen länkar samman naturturism och måltider. Alla dessa utvecklingsområden innebär möjligheter, men väcker också

frågor och utmanar regelverk och traditionella sätt att arbeta kring inte minst tillståndsgivning och tillsyn.

En övergripande och stor utmaning är att Sverige är stort och bortom städerna är kundunderlaget ofta begränsat för merparten destinationer och småföretag. Detta i kombination med korta säsonger, svårigheter med kompetensförsörjning och begränsad tillgänglighet gör att det många gånger är en utmaning att bedriva företag i besöksnäringens branscher i landsbygderna. Myndigheter och aktörer som stödjer och främjar besöksnäringens utveckling behöver gå i takt och samarbeta om det ska finnas en möjlighet att göra besöksnäringen till en hållbar export- och sysselsättningsmotor i Sveriges landsbygder.

Ett område där vi ser många synergier, och risk för onödig suboptimering med att tänka och arbeta stuprörsmässigt, är turism i natur- och kulturmiljö. I verkligheten sammanfaller dessutom dessa miljöer ofta rent fysiskt. Både nationalparker och världsarv är, för att ta ett exempel, miljöer med både natur- och kulturvärden. Vår bedömning är att utvecklingsarbetet, och i förlängningen både företagande och sysselsättning, blir lidande om inte fler aktörer arbetar utifrån ett helhetsperspektiv. Flera inspel till utredningen har därför lyft fram landskapsbegreppet som en möjlig väg framåt, där ett verktyg är EU:s landskapskonvention som trädde i kraft i Sverige 2011. Konventionen är ett instrument för skydd, förvaltning och planering av landskap i Europa, och definierar landskap som ”ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer”. Alla landskapets värden lyfts fram: kulturella, ekologiska, miljömässiga, sociala och ekonomiska. I den samiska kulturen är detta synsätt en självklarhet, och inget som behöver uppfinnas på nytt. I det samiska landskapsperspektivet hänger människa, natur och landskap ihop som en odelbar helhet. Samisk turism utvecklas i kapitel 11.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det med hänsyn till samband och synergier bör eftersträvas att hålla ihop utvecklings- och innovationsinsatser riktade mot de tematiska insatsområdena. Detta är viktigt att ta hänsyn till i bedömningen av hur en ny nationell funktion, med rollen att verka för långsiktig uppbyggnad av innovationsförmåga och kunskapsutveckling skapas.

3.6 Organisering

3.6.1 Nationellt besöksnäringens forum

Förslag:

- att regeringen inrättar ett Nationellt besöksnäringens forum som bjuder in besöksnäringen, statliga myndigheter, regioner och kommuner till utveckling och koordinering av en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring.
- att Nationellt besöksnäringens forum får ett sekretariat på Regeringskansliet och att detta bemannas med personer med god kunskap om de strategiska insatsområdena, motsvarande tre heltidsanställda.

Genomförandet av en politik för hållbar turism och växande besöksnäring kräver ett horisontellt angreppssätt över flera politikområden. Genomförandet kräver även ett vertikalt angreppssätt enligt den svenska förvaltningsmodellen som bygger på decentralisering och ansvarsfördelning på nationell, regional och lokal nivå med fristående statliga myndigheter och ett kommunalt självstyre. Utveckling och implementering av en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring kan endast lyckas genom en stark dialog mellan staten, regioner och kommuner, och det privata näringslivet. Dialogen och arbetet behöver en hemvist.

Utredningen föreslår att regeringen genom Näringsdepartementet står som huvudman för Nationellt besöksnäringens forum med uppdrag att ta fram ett förslag på nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring samt, efter att regeringen fattat beslut om den nationella strategin, koordinera den.

Nationellt besöksnäringens forum föreslås ersätta det Dialogforum som Näringsdepartementet i dag står som värd för. Det är lämpligt att Nationellt besöksnäringens forum har Näringsdepartementet som huvudman i stället för i en myndighet eftersom Näringsdepartementet kan lyfta frågorna till andra departement och överbrygga stuprör inom Regeringskansliet på ett annat sätt än vad ett forum placerat på en myndighet, till exempel Tillväxtverket, har möjlighet att göra.

Förslagsvis inrättas Nationellt besöksnäringens forum för att verka under en tidsperiod på 5–8 år, under tiden strategin utvecklas och

implementeras. Arbetet bör kopplas till det arbete som sker i andra regeringsstrategier som till exempel Exportstrategin med dess Team Sweden insatser, den nationella livsmedelsstrategin och digitaliseringsstrategin m.fl.

Forumet, som inrättas av regeringen, bjuder in representanter för Tillväxtverket, Visit Sweden, några regioner och kommuner och företag/organisationer inom besöksnäringen, civilsamhället till exempel idrottsrörelsen eller kulturförbund samt forskare, till en styrgrupp med ansvar för utveckling och koordinering av den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring. Styrgruppen utgör inte en formell styrelse med röster och mandat. Styrgruppens roll är att bidra till utveckling och koordinering av den offentliga strategin för besöksnäringen. Förslagsvis byts representanter i styrgruppen stegvis ut så att en förnyelse sker över tid. Näringsdepartementet som huvudman är ytterst beslutande rörande strategins utveckling och koordinering.

Myndighetsgruppen föreslås vara representerad via Tillväxtverket i styrgruppen. Övriga departement, relevanta myndigheter och representanter för branschorganisationer och arbetsmarknadens parter föreslår vi kopplas till Nationellt besöksnäringensforum som rådgivande grupp – enligt den modell som brukas i Danmark. Utöver det ansvar som regeringen och myndigheter tar behövs en bred uppslutning från hela besöksnäringens aktörssystem kring genomförandet av den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring. Alla behöver bidra utifrån sina roller och ansvarsområden. Utredningen bedömer att samverkan med regioner och kommuner samt besöksnäringen kan formaliseras via avsiktsförklaringar.

Utredningen föreslår att Nationellt besöksnäringensforum får ett sekretariat på regeringskansliet och att detta bemannas med personer med god kunskap om de strategiska insatsområdena, motsvarande tre heltidsanställda.

3.6.2 Ny nationell funktion för utveckling och innovation

Förslag:

- regeringen bildar en ny nationell funktion med uppdrag att främja långsiktig uppbyggnad av innovationsförmåga och kunskapsutveckling inom en rad strategiska insatsområden, samt att koordinera besöksnäringens aktörer och behov med innovationsstödsystemets aktörer.

Innovation och ett kontinuerligt utvecklingsarbete är helt nödvändigt för att bemöta turismens och besöksnäringens potential, tillväxt och utmaningar, inte minst är detta väsentligt i ett hållbarhetsperspektiv. I den globala konkurrensen behöver företag och destinationer erbjuda upplevelser i form av produkter och tjänster som håller mycket hög kvalitet. Detta ställer krav på att besöksnäringens aktörssystem i form av såväl privata som offentliga aktörer har en hög innovationsförmåga som säkerställer utveckling av företag, produkter, tjänster och processer. En viktig förutsättning för detta är besöksnäringens branscher och behov koordineras med innovationsstödsystemet.

Givet det stora inslaget av tjänster i besöksnäringen bör tjänstelogiken, som innebär att värdet uppstår i användningen av en vara, tjänst eller kombination av dessa, vara styrande för utveckling. Med detta sätt att se på begreppet tjänst ligger fokus på värdet som skapas för användaren, reseanledningen eller vad användaren strävar efter att uppnå. Innovationsarbete behöver utifrån detta synsätt utgå från användarens behov och process för värdeskapande dvs. användardriven innovation.

Reseanledningen är en av de viktigaste faktorerna att förstå i företagens och destinationernas utveckling av erbjudanden. Turismen går mot ett allt större fokus på kroppsliga, sinnliga och mentala upplevelser i stället för ett traditionellt fokus på synintryck då man som turistdestination i första hand erbjuder *sights* och *sightseeing*. Detta skapar en efterfrågan på kvalitativa turismupplevelser och koncept.

Genom digitaliseringen har innovationer i form av helt nya affärsmodeller blivit möjliga och allt vanligare. Ett exempel är delningsplattformar för förmedling av tjänster som involverar privatpersoner både som utförare och nyttjare.

I en digitaliserad, global bransch som besöksnäringen är förmågan till användardriven och öppen innovation i samspel med olika aktörer avgörande för konkurrenskraft. I utveckling av besöksnäringens tjänster behöver också användardriven innovation som utgångspunkt kombineras med utmaningsdriven innovation, framför allt med hänsyn till hållbarhetsaspekterna.

Svensk regionalpolitik har en tydlig inriktning mot tillväxt och innovation och besöksnäringens utveckling hanteras till stor del inom ramen för regionernas och kommunernas självstyre.

Utöver de medel regioner och kommuner själva investerar i utveckling är offentliga utvecklings- och innovationsinsatser på besöksnäring och turism i dag framför allt formade som regional- och landsbygdspolitiska insatser finansierade genom Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Tillväxtverkets nationella medel samt genom Landsbygdsprogrammet.

Aktörer som utredningen har varit i kontakt med menar att dessa satsningar i många fall är bra, resulterar i viktiga nätverk och skapar utveckling i de, oftast små, företag som deltar i insatserna, och att de därmed bidrar till lokal och regional utveckling och är väl fungerande för politikens roll regionalt och lokalt. Samtidigt svarar dessa insatser ofta på lokala och regionala behov, är mer eller mindre kortsiktiga och tidsbegränsade. Forskning ingår i liten grad i dem. De fångar sällan upp de större företagens och de stora evenemangens komplexa utmaningar och de bidrar inte väsentligt till den akademiska kunskapsutvecklingen och samverkan mellan akademi, besöksnäring och offentliga aktörer.

Jämfört med mer mogna och kunskapsintensiva branscher och företag, som till exempel gruv- eller fordonsindustrierna, är många av besöksnäringens företag små, saknar framförhållning och har strategier som endast sträcker sig ett fåtal år fram i tiden. Det gör att företagen, men också besöksnäringens branscher, har en svagare beställarkompetens för forskning och innovation. Det betyder att besöksnäringens och företagens inflytande över kunskapsutvecklingen minskar, vilket i sin tur påverkar näringens plats i utbildningssystemet i stort, samt dess förmåga att nyttiggöra resultat från forskning.

Besöksnäringens forsknings- och innovationsagenda 2014–2030 pekar på behovet av att stärka strukturen för forskning och innova-

tion och att främja gränssnittet mellan aktörer inom näringsliv, akademi och offentlig sektor.

I möte med utredningen har såväl offentliga som privata aktörer efterlyst en tydligare nationell struktur i utvecklingsfrågor. De ser en problematik med kortsiktiga projektutlysningar, som inte uppfattas som resurseffektiva, och önskar ett tydligare nationellt ledarskap och en nationell målbild i utvecklingsfrågor motsvarande det nationella ledarskap Visit Sweden har i den internationella kommunikationen av Sverige-bilden. Utvecklingsarbetet i svensk besöksnäring skulle stärkas av att en nationell aktör på liknande sätt, i samråd med regioner och kommuner, sätter ett ramverk för i vilka frågor som staten kan stödja det regionala utvecklingsarbetet. Efterfrågan rör strategisk långsiktighet samt bättre möjligheter till benchmark, lärande och samverkan mellan regionerna.

Utredningen bedömer att det i dag saknas forum med nationellt samlat ansvar för långsiktig kunskapsutveckling och innovation inom flera av de strategiska insatsområden utredningen föreslår, och då främst för digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism samt stora evenemang och möten. Då både företagen och samhället har ett intresse av att utveckla besöksnäringen och de platser – destinationer – där turismen sker bedömer utredningen att det finns ett starkt värde i ett organiserat samarbete mellan staten, regioner, kommuner och näringslivet för att skapa en konkurrenskraftig och innovativ besöksnäring.

Utredningen föreslår att regeringen bildar en ny nationell funktion med uppdrag att främja långsiktig uppbyggnad av innovationsförmåga och kunskapsutveckling inom en rad strategiska insatsområden, samt att koordinera besöksnäringens behov med innovationsstödsystemets aktörer.

Den nationella funktionens roll ska vara att utgöra ett stöd till företagens och regionernas utvecklingsarbete genom att:

- främja gränssnittet mellan besöksnäringens branscher, akademi och offentlig sektor i frågor rörande innovation och forskning
- baserat på den nationella strategin för nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring prioritera bland strategiska insatser för innovation och utveckla former för innovationsarbete i besöksnäringen

- när det är relevant samordna nationella innovations och utvecklingsprojekt och ansökningar av medel för utveckling och innovation inom de strategiska insatsområdena.
- genomföra kartläggningar och analyser som stöd för utveckling av de strategiska insatsområdena digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism och stora evenemang och möten. Uppdraget bör utformas så att detta genomförs i samordning med relevanta myndigheter
- utveckla kunskapsbaserade verktyg och modeller inom besöksnäringens strategiska insatsområden digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism och evenemang och stora möten
- sprida dessa fakta och verktyg till besöksnäringens företag och organisationer, kunskaps- och innovationsstödsystemet och andra offentliga aktörer, nationellt och regionalt.

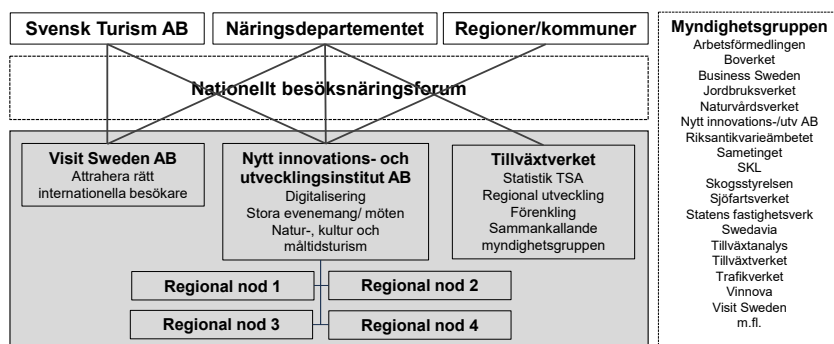
Vi ser att funktionen antingen, liksom Visit Sweden, bildas som ett aktiebolag där staten är en av flera ägare. Ett annat alternativ är att en del av funktionen läggs i ett aktiebolag och övriga delar i en eller flera befintliga myndigheter. Ett tredje alternativ är att hela funktionen inkorporeras i en befintlig myndighet.

Utredningen bedömer att valet av huvudmannaskap för denna funktion kommer att påverka långsiktighet, olika aktörers engagemang, besöksnäringens branschers koppling till det svenska innovationsstödsystemet liksom hur framtida insatser bidrar till kunskapsutveckling på forskarnivå. Det sistnämnda är av vikt för kunskaps- och kompetensspridning till utbildningssystemet och därmed på sikt besöksnäringens kompetensförsörjning.

Inget av alternativen innebär inskränkningar i den regionala eller kommunala självstyrelsen, då engagemang från regioner och kommuner är frivilligt. Vi bedömer att det kommer att finnas incitament för regionalt och kommunalt engagemang genom möjligheten att påverka inriktningen på de utvecklings-, innovations- och forskningsinsatser som genomförs, och att öka kompetensen och utvecklingskraften, liksom tillväxt i företagande och sysselsättning, i sin respektive region.

Alternativ 1

Figur 3.5 Ny utvecklingsfunktion alternativ 1



Källa: Utredningens illustration.

Ett nytt *Innovations- och utvecklingsinstitut AB* med staten, regioner och besöksnäringen, den sistnämnda förslagsvis genom Svensk Turism AB som gemensamma ägare. Innovations- och utvecklingsinstitutet har som roll att verka för långsiktig kunskapsuppbyggnad, koordinering och innovation inom områdena digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism samt evenemang och stora möten. I genomförandet av detta alternativ föreslås Tillväxtverket fortfarande få en tydligare roll och inom några områden, bland annat statistik få en utökad roll liksom resurser för att genomföra detta. Alternativet innebär med andra ord inte att Tillväxtverkets grundanslag för området turism och besöksnäring kan minskas tvärtom bör detta höjas enligt konsekvensanalysen oavsett val av alternativt huvudmannaskap för ny funktion för utveckling och innovation.

Huvudsyftet med bolagsformen är inte vinstintresse. Att utveckla företagande och innovativa produkter inom områdena naturturism, kulturturism, måltidsturism samt evenemang och stora möten innebär resurser som ägs och förvaltas av såväl det offentliga som av privata aktörer och den ideella sektorn. Bolagsformen syftar till att skapa ett forum där ansvar och insatser delas gemensamt.

Vi ser att en ny nationell funktion kan bestå av ett huvudkontor som är profilerat mot till exempel digitaliseringsfrågor samt 3–4 andra regionala noder, med spridning över landet, som var och en har ett nationellt uppdrag att bedriva kunskapsutveckling och sprida kunskap inom ett profilerat område som till exempel naturturism, kulturturism, måltidsturism samt evenemang och stora möten.

Syftet med regionala noder är att komma nära det reella utvecklingsarbetet, och därigenom också stimulera utveckling i hela landet, samt öka samverkan mellan regioner.

Vi bedömer också att det är viktigt att nationell kunskapsutveckling inom besöksnäringen sker på flera platser i landet för att bättre bidra till utbildningar på olika nivåer.

För att inrätta en regional nod bör det i aktuell region finnas en stödjande innovationsstrategi och regionala resurser/satsningar inom profilmrådet. Vidare bör det finnas ett lärosäte med utbildning och forskning samt näringsliv och organisationer som stödjer profilen.

Vi ser att ett huvudkontor tillsammans med andra regionala kunskaps- och innovationsnoder totalt omfattar cirka 30–40 heltidstjänster. Ungefärliga kostnader för löner och andra personalomkostnader, lokalhyra, utrustning och andra indirekta kostnader uppskattas uppgå till 50 miljoner kronor. För att finansiera inköp av data, extern analys, kunskapsutveckling och innovation, samverkansarenor m.m. uppskattas ett behov på ytterligare 50 miljoner kronor per år.

Styrkor med ett gemensamt bolag är att:

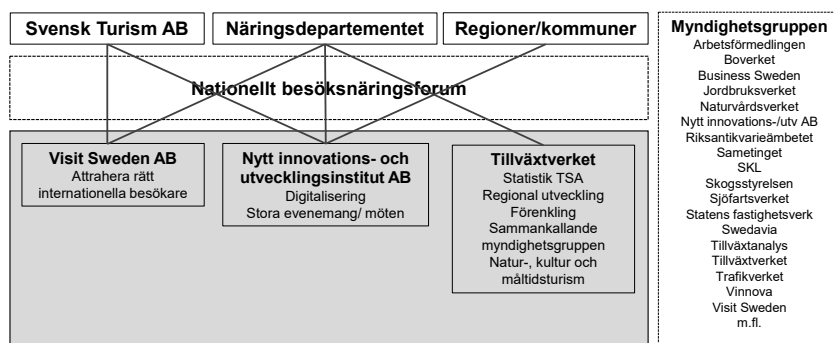
- det bygger på ett delat ansvar och engagemang mellan stat, regioner och näringsliv
- det skapar förutsättningar för gemensam kunskapsuppbyggnad, samarbete och dialog
- styrning och genomförande får en hög prioritet i bolagets ledning genom att verksamheten utgör fokus för bolagets roll
- kunskapsutveckling och innovation kopplat till insatsområdena är samlad vilket skapar synergieffekter i kunskapsutveckling och närhet till varandras aktörsnätverk (jmf med Alternativ 2 där områdena fördelas på flera aktörer)
- fler parter bidrar med resurser/medel (vilket både kan vara en styrka och en svaghet)
- ett bolag som har området som huvudsaklig verksamhet har lättare än en stor myndighet att långsiktigt äga och förvalta verktyg och modeller, speciellt om verktyg och modeller på sikt kan ha ett kommersiellt värde och kanske skalas upp och exporteras.

Svagheter med ett gemensamt bolag är att:

- det är komplicerat och tidskrävande att skapa bolag med statligt, regionalt och privat delägarskap
- bolag redovisar enligt redovisningsprincipen och inte på ett sätt som lämpar sig för mottagande av anslag
- ingen av delägarna kan ensam besluta hur eventuella anslag ska användas (vilket både kan vara en styrka och en svaghet).

Alternativ 2

Figur 3.6 Ny utvecklingsfunktion alternativ 2



Källa: Utredningens illustration.

Ett mindre Innovations- och utvecklingsbolag AB bildas med staten, regioner och näringslivet som gemensamma ägare. Bolagets roll har fokus på områdena digitalisering och evenemang och stora möten. Detta kompletteras med ett utökat uppdrag till Tillväxtverket att verka för långsiktig kunskapsuppbyggnad, koordinering och innovation inom områdena naturturism, kulturturism och måltidsturism.

Ett mindre bolag med uppgift att verka för utveckling och innovation inom insatsområdena digitalisering samt stora evenemang och möten beräknas behöva cirka 15 tjänster i bolaget. Uppskattad kostnad för löner, hyror, administration och andra indirekta kostnader är cirka 20 miljoner kronor per år. För att finansiera inköp av data, extern analys, kunskapsutveckling och innovation, samverkansarenor m.m. uppskattas ett behov på ytterligare 20 miljoner kronor per år.

I alternativ 2 uppskattas Tillväxtverket behöva en förstärkning på 20 miljoner kronor för att bemanna myndigheten med kompetens för analys, kunskapsutveckling och innovation inom de tematiska insatsområdena natur-, kultur och måltidsturism och genomföra insatser inom dessa områden.

Styrkor med kombinationen av mindre utvecklingsbolag kompletterat med utökat uppdrag till Tillväxtverket är att:

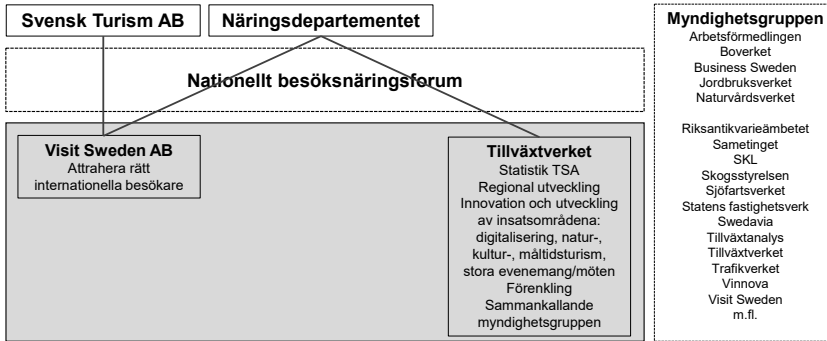
- kunskapsutveckling och innovation kopplat till digitalisering, evenemang och möten sker genom delat ansvar och engagemang mellan stat, regioner och näringsliv
- bolaget får en mer koncentrerad roll med fokus på digitalisering och evenemang och möten
- ett bolag har lättare än en myndighet att långsiktigt äga och förvalta modeller och kunskapsutveckling
- Tillväxtverket får en mer koncentrerad och tydlig roll kring natur-, kultur och måltidsturism.

Svagheter med kombinationen av mindre utvecklingsbolag kompletterat med utökat uppdrag till Tillväxtverket är att:

- det är komplicerat och tidskrävande att skapa bolag med statligt, regionalt och privat delägarskap
- för Tillväxtverket gäller svagheter i Alternativ 3 kopplat till insatsområdena natur-, kultur- och måltidsturism.

Alternativ 3

Figur 3.7 Ny utvecklingsfunktion alternativ 3



Källa: Utredningens illustration.

Ett långsiktigt innovations- och utvecklingsuppdrag läggs på Tillväxtverket genom ett utökat grunduppdrag att verka för långsiktig kunskapsuppbyggnad, koordinering och innovation inom områdena digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism samt evenemang och stora möten.

I dagsläget arbetar cirka 5 personer heltid med besöksnäringsspörsmål på Tillväxtverket. I alternativ 3 bedömer utredningen att denna personalgrupp behöver kompletteras med kompetens motsvarande cirka 10 personer inom naturturism, kulturturism, måltidsturism, evenemang och möten, statistik och analys, kunskapsutveckling- och innovationsprocesser.

Alternativ 3 innebär en satsning med mindre omfattning än alternativ 1 då det inte är lika självklart att besöksnäringens branscher och regioner/ kommuner går in med långsiktigt engagemang och insatser. Sannolikt kan företag och regioner engageras även i detta alternativ men då framför allt inom ett urval specifika insatser.

Uppskattad kostnad för löner och andra indirekta kostnader är cirka 15 miljoner kronor per år. För att finansiera inköp av data, extern analys, kunskapsutveckling och innovation, samverkansarenor m.m. uppskattas ett behov på ytterligare 25 miljoner kronor per år.

Styrkor med ett utökat uppdrag till Tillväxtverket är att:

- ett utökat uppdrag går snabbare för regeringen att sjösätta jämfört med att bilda ett nytt statligt bolag

- det bygger vidare på och kopplar till de uppdrag och utvecklingsprojekt inom naturturism, kulturturism, livsmedelsstrategin, statistik, förenklingsarbete liksom till de generella företagsfrämjande insatser som Tillväxtverket har/bedriver
- kunskapsutveckling och innovation kopplat till insatsområdena är samlad vilket skapar synergieffekter i kunskapsutveckling och närhet till varandras aktörsnätverk (jmf med Alternativ 2 där områdena fördelas på flera aktörer).

Svagheter med utökat uppdrag till Tillväxtverket är att:

- det är mindre stabilt, då det är svårare för en myndighet att ta ett långsiktigt åtagande och lättare för uppdragsgivaren att omprioritera en myndighets uppdrag
- frågorna får en lägre prioritet i verksamhetsledningen – de blir en liten del i ett större sammanhang. Den beskrivna verksamheten i Alternativ 3 omfattar 15 personer vilket motsvarar ungefär 4 procent av Tillväxtverkets totalt 400 anställda (att jämföra med att frågorna berör 100 procent av de anställda i bolaget som föreslås i Alternativ 1)
- mindre resurser tillskjuts och enbart genom staten
- utveckling och innovation riskerar bli enbart en statlig angelägenhet och få svagt engagemang från det privata näringslivet som då inte medverkar med styrning, engagemang och resurser
- risken finns att upplägget inte bidrar till att företagens och branschernas beställarkompetens byggs upp på grund av att branscherna inte är engagerade i styrningen av detta alternativ
- närheten till forsknings- och innovationsstödsystemet minskar – då Tillväxtverkets insatser inte har lika nära kopplingar till forsknings- och innovationsstödsystemet som andra innovations- och forskningsmyndigheter som till exempel Vinnova och RISE. Konsekvenser kan bli en lägre innovationshöjd i insatser, lägre grad av koppling till andra pågående strategiska innovationsprogram och lägre grad av kunskapsuppbyggnad på forskningsnivå.

Utredningen förordar alternativ 1 utifrån bedömningen att det bäst svarar mot behovet av ett långsiktigt och delat engagemang för kunskapsutveckling och innovation och att främja gränssnittet mellan aktörer inom näringsliv, akademi och offentlig sektor på nationell och regional nivå. Utredningen bedömer också att det regionala och kommunala engagemanget blir högst med alternativ 1, eftersom det bygger på regional medverkan, finansiellt och i praktisk handling, och eftersom en stor del av utvecklingsarbetet i detta alternativ sker i regionala noder i olika delar av landet.

Tabell 3.1 Uppskattning kostnader alternativ 1, 2 och 3

Årliga kostnader i miljoner kronor

	Totalt	Staten	Regioner/kommuner	Företag
Alternativ 1	100 <i>varav 50 bas och 50 verksamhet</i>	50	25	25
Alternativ 2	60 <i>varav 20 Tillväxtverket och 40 aktiebolag</i>	40	10	10
Alternativ 3	40 <i>varav 15 bas och 25 verksamhet</i>	40	-	-

3.6.3 Besöksnäringens myndighetsgrupp

Förslag:

- att regeringen ger Tillväxtverket ett stärkt mandat att samordna, leda och återrapportera arbetet i Besöksnäringens myndighetsgrupp och att detta tydliggörs i myndighetens regleringsbrev.

Besöksnäringens myndighetsgrupp har utvecklats successivt under cirka tio år utifrån insikten om att det behövs ett myndighets-samarbete i frågor som rör turism och besöksnäring, eftersom området är både sektorsövergripande och regeltungt. Gruppens syfte är öka koordinering och samverkan, samt att stärka den svenska

besöksnäringens konkurrenskraft genom gemensamt prioriterade långsiktiga, operativa och lärande insatser.¹⁴

I dag ingår 14 myndigheter och statliga bolag i samarbetet; Arbetsförmedlingen, Business Sweden, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Swedavia, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Trafikverket, Vinnova och Visit Sweden. Gruppen är sammansatt av experter eller chefer i respektive myndighet och leds av Tillväxtverket. Som styrande dokument används en paragraf i Tillväxtverkets instruktion: ”Tillväxtverket ska ansvara för kunskaps- och kvalitetsutveckling samt samverka och samordning inom turism.”¹⁵ Det finns inget riktat regeringsuppdrag för samarbetet, och ingen direkt länk mellan gruppens arbete och styrningen av respektive myndighet. Arbetet bygger på frivilligt engagemang som kan härledas tillbaka till ett politiskt initiativ runt 2010.

Under 2016 har gruppen arbetat med tre prioriterade insatser: 1) en analys av besöksnäringens kompetensbehov, 2) en förstudie om förutsättningarna att utveckla Trafikverkets planeringsmodeller, 3) ett pilotprojekt för utvecklad metodik för att attrahera internationella investeringar till destinationer. Finansieringen av projekten har till största delen kommit från Tillväxtverket, med viss medfinansiering från övriga myndigheter och projektägare.

Utredningen har låtit en oberoende konsult intervjua gruppens ledamöter för att få en uppfattning om de upplever att arbetet gör nytta, om arbetsformen är rätt, hur styrningen bör fungera och vilket mandat som respektive ledamot har i dag och skulle behöva i ett eventuellt fortsatt arbete.¹⁶ De intervjuade är överens om att gruppen behövs och skapar mervärden. De efterfrågar bättre styrning från både departements- och myndighetsledningsnivå för att öka tydligheten i det interna arbetet inom respektive myndighet och i arbetet i gruppen. En majoritet pekar på att det skulle underlätta planeringen om alla ingående myndigheter hade en tydlig inriktning mot besöksnäring och att både instruktioner och regleringsbrev är de verktyg som behöver ses över.

¹⁴ Tillväxtverket (2016): *Besöksnäringens myndighetsgrupp – tillsammans för en starkare svensk besöksnäring*.

¹⁵ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket, 3§, p.8.

¹⁶ Mind Research (2017): *Intervjuundersökning besöksnäringens myndighetsgrupp*.

Det svagt formulerade uppdraget bidrar till utmaningar i att driva gruppens operativa arbete. Den saknar mandat och formell plattform för att etablera forum för kommunikation och dialog med näringslivet och andra aktörer. Detta gör att den fulla potentialen i samarbetet inte kan tas tillvara. Gruppen uttrycker också olika möjligheter att tydligare koppla på företagens behov i arbetet vilket utredningen bedömer är mycket relevant.

Alla ledamöter tycker att befintlig sammansättning av myndigheter och bolag är bra. En synpunkt som inkommit till utredningen från flera håll är att Boverket bör inkluderas eftersom samhällsplaneringsfrågor i allt högre utsträckning bedöms viktiga för turism och besöksnäring.

Utredningen bedömer sammantaget att fördjupad samverkan och samordning mellan myndigheter är angeläget, att gruppens arbete bör fortsätta och att Tillväxtverket bör få ett stärkt mandat för detta.

Utredningen bedömer även att deltagande myndigheter och bolag behöver ha ett mandat att delta i gruppen, och att regeringskansliet därför kan behöva se över respektive regleringsbrev. Förslag på eventuella tillkommande myndigheter bör prövas i dialog mellan berörda departement och myndigheter.

Myndighetsutövning på regional och lokal nivå har lika stor betydelse för besöksnäringens utveckling och för företagen som de centrala verkens arbete. Utredningen bedömer därför att en myndighetssamordning även på regional nivå skulle behöva utvecklas och att Tillväxtverket inom ramen för ett stärkt nationellt mandat kan utgöra ett stöd för hur detta skulle kunna utvecklas.

3.6.4 Etablering av en starkare samverkansarena för näringslivet

Förslag:

- att regeringen ger Tillväxtverket ett uppdrag och resurser att, i dialog med Svensk Turism, under 2018–2019 stödja besöksnäringens branscher att samla sig till en starkare gemensam struktur. Syftet är att mobilisera engagemang och resurser för att möta de offentliga insatserna i genomförandet av den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring.

För att målen och den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring ska uppnås är besöksnäringens branschers och företags engagemang ytterst viktigt. Parallellt med åtgärder i regeringens strategi och handlingsplan kommer det att behövas insatser från alla branscher i besöksnäringen. Utredningens analys är att besöksnäringens branscher inte samverkar fullt ut i dag och detta kan bidra till att besöksnäring i Sverige tappar mark gentemot beslutsfattare, forskningsinstitut och innovationssektorn och därmed får en svagare internationell konkurrenskraft och sämre förmåga förmåga till hållbar utveckling och tillväxt. Svensk Turism AB är paraplyorganisation för besöksnäringens branscher, och den organisation som utredningen bedömer som lämpligast för branscherna att samla sig inom för samverkan och för att kanalisera sitt engagemang.

Utredningen föreslår att regeringen ger Tillväxtverket ett uppdrag och resurser att, i samråd med Svensk Turism, under 2018–2019 stödja besöksnäringens branscher att samla sig till en starkare gemensam struktur. Förslaget motsvarar den insats som Tillväxtverket gör för att facilitera etableringen av en internationellt konkurrenskraftig livsmedelssektor inom ramen för livsmedelsstrategin. Uppdraget måste bygga på ett starkt initiativ från företagen att själva äga och driva arenan långsiktigt. Syftet är att mobilisera besöksnäringens branschers engagemang och resurser för att möta de offentliga insatserna i strategins genomförande.

3.7 Konsekvenser

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen leder till positiva samhällsekonomiska effekter genom att möjliggöra att de samlade resurserna i besöksnäringens aktörssystem används mer effektivt än i dag. Teorier om marknadsmisslyckanden är ett sätt att förklara de samhällsekonomiska motiven till offentliga åtaganden i sammanhang som rör turism och besöksnäring. Utredningens förslag syftar övergripande till att skapa förutsättningar för samhällsekonomisk effektivitet i en rad situationer där enskilda aktörer inte själva, utan offentligt ingripande, fattar beslut som leder till att samlade resurser fördelas effektivt, eftersom dessa som enskilda aktörer inte kan ”räkna hem” nyttan av beslutet.

Utredningen bedömer att förslagen indirekt kan leda till att företagen inom besöksnäringens branscher blir mer lönsamma och sysselsätter fler personer än om förslagen inte genomförs. Sysselsättningseffekterna har potential i hela landet. Turismen sysselsätter fler personer i storstäderna än i landsbygder. Däremot är turismen och besöksnäringen viktig i Sveriges landsbygder för sin relativa roll, då varje enskild möjlighet till företagande eller anställning har relativt större betydelse i landsbygder än i de snabbväxande städerna.

Förslagen i kapitel 3 bedöms i en grov uppskattning medföra årliga kostnader på mellan omkring 40 och 100 miljoner kronor, beroende av vilket alternativ för ny funktion för utveckling och innovation som beslutas. Utredningen föreslår att kostnaderna belastar statsbudgeten. Beroende av vilket alternativ som väljs kan finansiering aktualiseras även från regioner och kommuner samt besöksnäringen.

Därtill uppskattar vi att förslagen i kapitel 3 innebär engångskostnader på cirka 25 miljoner kronor. Vi föreslår att dessa finansieras av statsbudgeten.

De kostnader som avser Nationellt besöksnäringforum och ett sekretariat för detta forum på Regeringskansliet avser i praktiken genomförande av förslag i flera kapitel, men av praktiska skäl samlas den totala uppskattade kostnaden för sekretariatet i anslutning till förslag i kapitel 3. På samma sätt samlas de uppskattade kostnaderna för inrättandet av en ny nationell funktion för utveckling och innovation i anslutning till förslaget i kapitel 3, även om funktionen är relevant för genomförande av förslag i andra kapitel, exempelvis strategiskt utvecklingsarbete inom natur-, kultur- och måltidsturism samt evenemang och stora möten.

Utöver förslag i detta kapitel 3, föreslår utredningen ytterligare insatser i kapitel 4–14. Som totala kostnader för samtliga förslag i betänkandet skattas årliga kostnader till mellan 50 och 110 miljoner kronor samt engångskostnader till cirka 275 miljoner kronor.

I kapitel 15 finns en utvecklad analys av konsekvenserna av en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring.

4 Besöksnäringen – en del av ett hållbart samhällsbygge

Förslag:

- att regeringen ändrar Tillväxtverkets instruktion så att den tydliggör att Tillväxtverket är ansvarig myndighet för samordning och kunskapsspridning inom kunskapsområdet hållbar utveckling inom turism och besöksnäring. Detta inkluderar definitioner och metoder för mätning och uppföljning av hållbarhetskriterier i turism.
- att regeringen ger Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att tillsammans med Visit Stockholm/Stockholms stad samla länets kommuner, berörda regionala organ och besöksnäringen till ett gemensamt arbete med att utveckla samverkansstrukturer och ansvarsfördelning för arbetet med turism och besöksnäring i Stockholms län.
- att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag och resurser för att
 - som uppföljning av de satsningar som genomförts på Hållbar destinationsutveckling och Hållbar produktutveckling inom natur- och kulturbaserad turism – en pilotsatsning på *Hållbar destinationsutveckling genom samarbete mellan stad och landsbygd*.

4.2 Agenda 2030 och ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet

Bedömning: Sverige behöver ha ett större nationellt fokus på och tydligare ställningstaganden kring hållbarhetsaspekten i arbetet med hållbar utveckling av besöksnäring och turism.

Sverige bör ta aktiv del av det nordiska samarbetet inom turism i Nordiska Ministerrådet, så att den kompetens och det arbete som görs i Sverige blir en del av arbetet, och så att svenska aktörer får möjlighet att inhämta kunskap från och etablera samarbete med de andra nordiska länderna.

Tillgänglighetsanpassning av besöksmål och anläggningar för personer med funktionsnedsättning är ett viktigt utvecklingsområde, som bidrar till ökad tillgänglighet och attraktionskraft för såväl inhemska som internationella besökare.

Hållbarhet och klimatfrågor är prioriterade i regeringens politik. FN:s globala hållbarhetsmål Agenda 2030 syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. Agenda 2030 har ett integrerat perspektiv på ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet och fungerar därför väl som styrande dokument. Det är viktigt att hållbarhetsperspektiven ses i en helhet, och att politiska krav som ställs på miljömässig och social hållbarhet balanseras med stimulanser för ekonomisk hållbarhet.

I Sverige är alla statsråd i regeringen ansvariga för genomförandet av Agenda 2030 inom sina respektive ansvarsområden. Det nationella genomförandet inkluderar kommuner och landsting liksom statliga myndigheter och Regeringskansliet. Hur de globala målen uppnås beror också av engagemanget från andra aktörer såsom frivilligorganisationer, näringsliv, fackliga organisationer och akademi. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030.

Ekonomisk hållbarhet

Ekonomisk hållbarhet är avgörande för om Sverige ska kunna nå de globala hållbarhetsmålen, och är ett sätt att med andra ord beskriva det näringspolitiska målet ”att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag”. Ekonomisk hållbarhet i form av långsiktigt lönsamt företagande är också en förutsättning för att fullt ut kunna bidra till social och miljömässig hållbarhet. Det är svårt för företag med svag ekonomi att ge anställda goda arbetsvillkor, och det är svårt att utveckla företaget med lösningar som stimulerar social och miljömässig hållbarhet om det saknas medel för detta. Landsbygdsutveckling handlar i hög grad om att skapa förutsättningar för att ta tillvara och realisera landsbygders potential och utvecklingsmöjligheter inte minst ur ett ekonomiskt hållbart perspektiv. Det finns då ett behov av aktiv politik för att möta dessa förutsättningar. Ekonomisk hållbarhet i företag bidrar till viktiga arbetstillfällen i hela landet och ekonomisk hållbarhet också i destinationer och regioner. Detta är viktigt för att de ska ha kraft och möjlighet att ställa om till social och miljömässig hållbarhet.

Social hållbarhet

Det sociala perspektivet kommer in i flera led för företag, anställda och besökare. För företagaren kan social hållbarhet innebära att det finns goda möjligheter att driva företag utifrån säsongvariationer, tillgång till rätt kompetens och goda relationer i den lokala och regionala kontexten. Det handlar också om att företagaren både vill och har förutsättningar för ett inkluderande och jämställt perspektiv i sitt företagande. För de anställda, eller de som gärna vill bli anställda, kan det handla om att erbjudas bra arbetsvillkor med arbetstillfällen under hela året för dem som behöver det, heltidsjobb för dem som söker det, en rimlig lön och en god arbetsmiljö utan diskriminering samt utvecklingsmöjligheter i arbetslivet. För besökaren kan det handla om att vara välkommen oavsett etnisk bakgrund, kön, sexuell läggning eller funktionsnedsättning, och för många besökare handlar det även om att få bidra till lokalsamhällets utveckling och att vara säkra på att de företag som de köper tjänster av arbetar på ett ansvarsfullt sätt.

En annan dimension av social hållbarhet är turismutveckling som går i takt med lokalsamhället. Turism bidrar i många fall till regional och social hållbarhet särskilt i glesbygder, genom att erbjuda ett komplement till annan sysselsättning. Men här finns också utmaningar. I delar av Europa bidrar ett snabbt ökande besöksstryck och städer under snabb förvandling till att folkopinioner vänds emot fortsatt tillväxt inom turism. Barcelona, Venedig, Paris och Mallorca är exempel på platser där den egna befolkningen på olika sätt reagerat på och agerat mot turismen. I Island står flera små kommuner utan verktyg att möta den stora mängden besökare, och trycket ökar nu från landets invånare på åtgärder för att stävja turismen, ge landsbygden förutsättningar att hantera de utmaningar som följer med turismen samt att se till att den ekonomiska nyttan sprids till fler. Kopplat till social hållbarhet finns också besöksnäringens mer operativa samarbete med civilsamhället, inte minst eftersom besöksmål och evenemang många gånger bärs upp av ideella krafter. I kapitel 11 om kulturturism utvecklas resonemangen om det ideella arbetets betydelse, och de utmaningar som finns att skapa ekonomisk hållbarhet i detta.

En fråga som har aktualiserats påtagligt de senaste åren är säkerhet och säkerhet kopplad till turism i synnerhet. Social hållbarhet innebär att boende, besökare och anställda ska kunna känna sig trygga på destinationer och i besöksnäringens företag. I dag görs omfattande globala, nationella och lokala ansträngningar för att bland annat stävja terror och hålla en hög säkerhet inom transporter, men det handlar också om andra hot, såsom rån och stöld, it-säkerhet och betallösningar, sexualbrott, våld och hot om våld. Arbetet kommer med all sannolikhet att behöva intensifieras och systematiseras framöver.

Ytterligare en dimension av social hållbarhet är tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Tillgänglighet signalerar att alla är välkomna. Trots att frågan är långt ifrån ny är fortfarande många besöksmål och anläggningar i besöksnäringen dåligt tillgänglighetsanpassade. Ett stort problem, enligt DHR¹, är att besöksnäringens företag i låg utsträckning informerar om vare sig brister i tillgänglighet eller vilka anpassningar som erbjuds. Information om förutsättningarna vid besöksmålet är avgörande för val av destination för

¹ Inspel från DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder.

en person med funktionsnedsättning och med modern teknik finns goda möjligheter för företagen att informera och därigenom öka sin konkurrensförmåga. Strategiskt arbete med tillgänglighet är också en viktig del av innovationsprocessen, eftersom innovationer som ger nödvändig tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning gör produkter och destinationer bättre för alla besökare, inklusive den växande målgruppen äldre besökare.

Miljömässig hållbarhet

Miljöpolitiken utgår ifrån de nationella miljökvalitetsmål och det Generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för Sveriges miljöarbete nationellt, inom EU och internationellt. Miljömålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling och är en utgångspunkt i det nationella genomförandet av Agenda 2030. Miljömålssystemet är uppbyggt av ett Generationsmål, sexton miljökvalitetsmål och ett antal etappmål. Merparten av miljökvalitetsmålen har tydlig bäring på turism och besöksnäring och i flertalet mål ingår också de för besöksnäringen viktiga kulturmiljöaspekterna.

Klimatarbetet drivs inom ramen för miljömålssystemet och nyligen beslutade riksdagen om ett klimatpolitiskt ramverk med en klimatlag, nya klimatpolitiska mål och ett klimatpolitiskt råd. Klimatutmaningarna är globala, och en utvecklad global turism kräver forskning och kunskapsutveckling, dialog, politik och insatser som främjar en hållbar utveckling. De samlade utsläppen av koldioxid måste minska, och såväl företagande som konsumtion inom turism måste ske på ett ansvarsfullt sätt. Här finns stora utmaningar eftersom en ökad turism i de flesta fall innebär ett ökat resande.

2017 har av FN utsetts till International Year of Sustainable Tourism for Development, och arbetet leds av den internationella organisationen UNWTO, som är ett av FN:s organ. UNWTO tillhandahåller bland annat definitioner och kunskapsunderlag om hållbar turism och är en arena för ett globalt samtal i dessa frågor. FN-organet Unesco tillhandahåller vägledning och verktyg för hållbart utvecklingsarbete i kulturmiljöer. GSTC (Global Sustainable Tourism Council) är en global organisation som tillhandahåller system för arbete, mätning och uppföljning av hållbar turism. Även inom EU

finns program för hållbar turism, inklusive systemet ETIS med indikatorer för hållbar turism. Sverige har även ställt sig bakom OECD Policy Statement som OECD antog i oktober 2017 och som bygger hållbarhetsperspektivet.²

I Sverige har under senare år genomförts en satsning på ett kvalitets- och hållbarhetssystem för besöksnäringen Swedish Welcome³. Systemet som finansierats genom offentliga utvecklingsmedel erbjuder vägledning för företag inom turism och har varit uppskattat av de företag som deltagit. Det finns exempel på företag som kan visa både miljömässig och ekonomisk nytta av de insatser som gjorts, vilket tydliggjorts i inspelen till i utredningen. En stor utmaning har varit att skapa en fungerande affärsmodell för systemet, vilket i sig är en illustration över svårigheten att utveckla hållbart företagande.

Därutöver finns andra system som syftar till kvalitetssäkring, hållbar utveckling eller en kombination av dessa, för antingen destinationer, företag eller bådadera. Tillväxtverket arbetar med att sammanfatta och beskriva dessa system. Certifieringar och kvalitets-system är dock inte hela nyckeln till hållbar utveckling, utan de ska ses som stöd för arbetet. Många små företag saknar resurser att delta i certifieringsarbete, men kan ändå behöva vara del av sammanhang där de får hjälp att utveckla sin verksamhet mot ökad hållbarhet i alla dess dimensioner.

Det finns också mycket att lära av, och möjliga synergier med, våra nordiska grannländer inom området hållbar utveckling. Nordiska Ministerrådet tog i maj 2017 beslut om att utarbeta en gemensam plan inom turism, och enligt ministerrådet kommer bland annat hållbarhet och digitalisering att ingå i planen.

Sammanfattningsvis finns flera dimensioner av hållbar utveckling för besöksnäringen i bred bemärkelse och verktyg för hållbar turism i mer konkret bemärkelse, och det finns många kunskapsbärande parter. Hållbarhetsaspekterna måste ingå i alla delar av utvecklingsarbetet. Medvetenheten om detta är hög hos de allra flesta aktörer, men det finns också frågetecken hos regioner och företag kring vad hållbarhetsarbete innebär i praktiken, vilka krav och kriterier som bör gälla vid exempelvis projektstöd och destinationsutveckling, och en otydlighet om var Sverige som nation står i frågan om hållbar turism.

² OECD (2017): *OECD Policy Statement – Tourism Policies for Sustainable and Inclusive Growth*.

³ Swedish Welcome ägs och drivs i dag av några regionala turismorganisationerna i samverkan.

4.3 Smart samhällsbyggnad – smarta städer och smarta landsbygder

Utredningen har haft utgångspunkten att hållbar utveckling av besöksnäring och turism i Sverige inte kan isoleras från andra utvecklingsområden kopplat till stads- och landsbygdsutveckling. En smart, hållbar, inkluderande miljö skapar attraktionskraft för många ändamål; företagande, innovationer, arbete, boende och besök, på ett integrerat sätt. Ett sätt att förstå vad det är som ska åstadkommas, och som kan fungera som stöd i arbetet med att sätta mål och prioritera utvecklingsinsatser, är att utgå från definitionen av smarta städer, även om syftet är större än att enbart inkludera städer. Definitionen nedan, som beskrivs av Digitaliseringskommissionen, bedömer vi som väl formulerad och användbar:

En smart hållbar stad är en stad som a) uppfyller behoven hos dess nuvarande innevånare, b) utan att kompromissa möjligheten för andra människor eller framtida generationer att uppfylla deras behov, och därmed inte överskrider lokala och planetära gränser, och c) där det stöds av Informations- och Kommunikationsteknologi (IKT).⁴

Uttrycket smart stad används i första hand inom just stadsutveckling. Vi har inte hittat någon liknande definition för landsbygdsutveckling, men har däremot under utredningen mött många företrädare för såväl mindre städer som landsbygder som ställt frågan om varför inte landsbygder i lika hög grad kan vara smarta eller sträva mot att vara smarta. Utredningen ser inget hinder för det, utan konstaterar att kunskapsfältet kring utveckling av smarta, hållbara, inkluderande städer, och definitionen av smarta städer, fungerar som utgångspunkt för arbetet med hållbar turism och växande besöksnäring i hela Sverige, avseende såväl städer som landsbygder.

För närvarande pågår också politikutveckling avseende hållbara städer. I budgetpropositionen för 2018 fastställde regeringen ett nytt övergripande mål för hållbara städer, där dessa beskrivs som inkluderande och tillgängliga stadsmiljöer som erbjuder alla människor en attraktiv och grön livsmiljö. I slutet av 2017 avser regeringen att

⁴ Digitaliseringskommissionen (2016): *Digitalisering för ett hållbart klimat, Temarapport 2016:3*, s. 57, Höjer (2015).

redovisa den nya politiken för hållbar stadsutveckling genom en strategi för *Levande städer*.

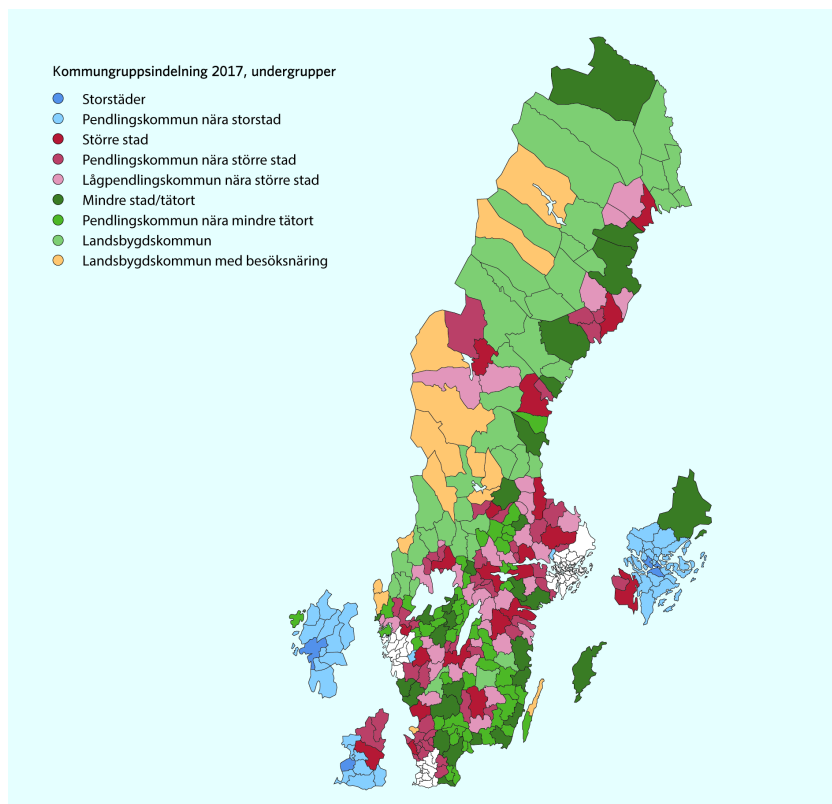
4.4 Olika täthet ger olika förutsättningar

Förutsättningarna för att bedriva verksamhet inom, eller arbeta med främjande relaterat till, turism och besöksnäring varierar beroende på var i landet och i vilken typ av miljö som verksamheten bedrivs, även om målet är detsamma – att utveckla smarta, hållbara miljöer för företagande, arbete, boende och besök.

SKL delar in Sveriges kommuner i tre övergripande kommungrupper: a) Storstäder och storstadsnära kommuner, b) större städer och kommuner nära större stad samt c) mindre städer/ tätorter och landsbygdskommuner. Dessa tre kommuntyper är i sin tur indelade i undergrupper där gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner inkluderar undergruppen *landsbygdskommuner med besöksnäring*, som omfattar 15 kommuner. Dessa präglas av en hög andel besöksnäring, baserat på bland annat hotellövernattningar och omsättning inom detaljhandel, restaurang och hotell per invånare. Tanken med att särskilja dessa kommuner är att förutsättningarna antas vara annorlunda jämfört med övriga kommuner i gruppen sett till näringslivsutveckling och antal arbetstillfällen, enligt SKL.⁵

⁵ SKL (2017): *Kommungruppsindelning 2017, omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*.

Figur 4.1 Sveriges kommungruppsindelning 2017, undergrupper



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

4.5 Stadens roll för besöksnäringens utveckling

Storstäderna⁶ Stockholm, Göteborg och Malmö – där den sistnämnda också är en del av den växande Öresundsregionen – har nyckelroller i besöksnäringen på flera sätt. De växer och utvecklas snabbare än övriga landet, med en tillväxt som inkluderar olika målgrupper och ändamål; att bo och arbeta, studera, driva företag, investera eller att besöka. Dessa städer har också stor betydelse som transportnav, genom flygplatser, hamnar och broförbindelser. Det är i hög grad till storstäderna som internationella besökare först kommer, även om det etableras direktflyg till flygplatser i landet och

⁶ Kommuner som enligt SKL:s gruppering har över 200 000 invånare i kommunens största tätort.

inresande med buss, bil, tåg och båt sker längs hela svenska gränsen. Som huvudstadsregion intar Stockholms län en särställning, och Stockholm skiljer ut sig från landet i övrigt avseende storlek, ekonomisk tillväxt och befolkningsutveckling. Stockholm är, i egenskap av huvudstad, Sveriges ansikte utåt i många officiella sammanhang och bidrar därmed till att profilera hela landet.

De kommersiella övernattningarna i storstadsregionerna stod under 2016 för 52 procent av samtliga kommersiella övernattningar i landet, en ökning från knappt 47 procent 2015. I Stockholms län registrerades 13,4 miljoner kommersiella övernattningar under 2016, i Västra Götaland 9,8 miljoner och i Skåne 5,9 miljoner.⁷

Städernas attraktionskraft som besöksmål skapas genom arkitektur, form och design, ett aktivt kulturliv, en hälsosam livsmiljö, attraktiva gång- och cykelstråk, natur- och kulturmiljöer, shopping, mat, nöjesliv, livsstil och näringsliv, områden som alla i hög utsträckning bidrar till Sverige-bilden. Den transportkapacitet, avseende såväl kollektivtrafik som gång- och cykelstråk, liksom den boendekapacitet och det utbud av restauranger och aktiviteter som finns i storstäderna är avgörande för Sveriges förmåga att hantera det ökande flödet av internationella besökare som vill uppleva Sverige. Det är samtidigt angeläget att dessa besökarflöden erbjuds smidiga transporter vidare ut i landet. Tendensen är att storstädernas besöksnäring växer snabbare än övriga landet, vilket innebär att insatser behövs som bidrar till en ökad spridning och till att länka samman storstäderna med övriga landet.

På motsvarande sätt som storstäderna är nationella transportnav, kultur- och handelscentrum, gäller detta i ett regionalt perspektiv för de 21 större kommuner i Sverige som har mellan 40 000 och 200 000 invånare i kommunens största tätort – dvs. de mellanstora svenska städerna. I dessa städer finns ett stort utbud av boendialternativ, nöjes- och kulturliv, restauranger, shopping etc.

Inte minst är de mellanstora städerna också betydelsefulla som transportlänkar mellan storstäder och landsbygder. Exakt vad denna länkfunktion innebär i form av potential för besöksnäringen är ett fält som vi ser behöva studeras ytterligare, i syfte att ge en bättre uppfattning om på vilka grunder besökare fattar olika rese- och konsumtionsbeslut på olika platser. Viss information ingår i de konsument- och resvaneundersökningar som genomförs på uppdrag av

⁷ Tillväxtverket (2017): *Fakta om svensk turism 2016*.

Trafikverket och Tillväxtverket, men en fördjupad analys med fokus på besöksnäring skulle vara värdefull.

4.6 Turism och besöksnäring i landsbygder

De mindre städerna och landsbygdernas betydelse för besöksnäringen och turismen i Sverige, i form av natur- och kulturmiljövärden, är mycket stor. Landsbygdskommitténs slutbetänkande betonar att det är viktigt med befolkade, aktiva och växande landsbygder för att kunna nyttogöra dessa platsbundna resurser, både för att ta Sverige in i en biobaserad och fossilfri ekonomi och för att göra Sverige till en utvecklad besöksnation.⁸

De starkaste associationerna till Sverige som land är att det är ett vackert land med en unik orörd natur som är tillgänglig för alla, enligt Visit Sweden.⁹ Det är fullt möjligt att dra paralleller mellan natur- och kulturmiljöernas roll som ”råvara” för besöksnäringen och skogsråvarans eller järnmalmens roll för trävaru- respektive stålindustrierna. Den stora skillnaden är att inom besöksnäringen måste råvaran förädlas, säljas, konsumeras och behållas intakt på plats i den ursprungliga miljön. Det handlar om upplevelser inom exempelvis vintersport, vandring och cykling, skärgård och båtliv, jakt och fiske, upplevelser i vild orörd natur, mathantverk och måltider, norrsken, design och hantverk, slott och bruksmiljöer, författar- och konstnärskap, musik, motion och hälsa.

I vissa kommuner, främst de 15 som SKL definierar som landsbygdskommuner med besöksnäring, är besöksnäringen direkt avgörande för kommunens arbetsmarknad och livskraft.¹⁰ I dessa kommuner märks också positiva effekter i form av ökad sysselsättning, större serviceutbud inom flera branscher, högre grad av nyföretagande och bättre dagligvaruhandel än vad som gäller för andra landsbygdskommuner. Vidare har de en lägre arbetslöshet bland unga, och en högre prisutveckling på småhus, enligt en jämförelse från SKL mellan besöksnäringskommuner och andra landsbygdskommuner.¹¹

⁸ SOU 2017:1: *Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.*

⁹ A. a.

¹⁰ Se figur 4.1.

¹¹ SKL (2016): *Sammanställning av besöksnäringkommunernas nyckeltal.*

Totalt sett är omsättning, förädlingsvärden, antal arbetstillfällen och tillväxt i besöksnäringen lägre i landsbygdskommunerna än i storstäderna. Det är dock viktigt att reflektera över besöksnäringens relativa roll, där varje enskild möjlighet att etablera ett företag eller att anställa fler personer i landsbygder har relativt större betydelse här än i de snabbväxande städerna. Ett förlorat arbetstillfälle är svårare att ersätta. Besöksnäringen bidrar även med kommersiell service som kommer inte bara besökare till del utan även lokalboende. Rätt hanterat kan utveckling av turism i landsbygder också bidra till skydd av värdefulla natur- och kulturmiljöer i så motto att efterfrågan på natur- och kulturupplevelser bidrar till ett intresse att förvalta dessa miljöer på ett hållbart sätt. En växande turism ger också möjligheter för markägare med verksamhet inom jord- och skogsbruk att bredda verksamheten. Cirka 5 500 av LRF:s cirka 70 000 medlemsföretag hade under 2016 någon form av turismverksamhet.

En analys av besöksnäringens roll i lokala ekonomier har nyligen gjorts i ”Sprit-projektet” där Region Jämtland Härjedalen och Jämtland Härjedalen Turism låtit utreda turismens betydelse i Funäsfjällen och Vemdalen. Analysen bygger på företagsdata och företagsenkäter, och visar att den direkta effekten av turism som andel av näringslivets totala omsättning är 64 procent i Funäsfjällen och 68 procent i Vemdalen. Inklusivt indirekta effekter ökar siffran med 10 procentenheter i båda dessa destinationer, till 74 respektive 78 procent, vilket motsvarar 599 miljoner respektive 472 miljoner kronor i omsättning i respektive lokalekonomi.¹² Besöksnäringen är således en näring som kan sägas bära dessa samhällens ekonomier.

Den statliga utredningen *Service i glesbygd*¹³ och även Tillväxtverket pekar på tydliga synergier mellan lokal service och turism i landsbygder. Det som är nödvändigt för att upprätthålla grundläggande kommersiell service för boende och företagande, i form av drivmedelsstationer, dagligvaruhandel, post och apotek bidrar till attraktionskraft och grundläggande service för besökare. Omvänt medför ökat antal turister på en ort underlag för butiker, längre öppettider och utökade sortiment som gynnar lokalbefolkningen. Tillväxtverket ansvarar för Landsbygdsprogrammets insatsområde

¹² Nordanalys (2016): *Spritprojektet, En utredning av turismens betydelse i Funäsfjällen och Vemdalen.*

¹³ SOU 2015:35: *Utredningen Service i glesbygd.*

för en utvecklad servicestruktur i Sveriges gles- och landsbygder, med insatser inom utveckling av främst lokal kommersiell service.¹⁴ Tillväxtverket uppmuntrar innovativa angreppssätt, men ofta är de aktörer som söker servicestöden relativt traditionellt inriktade, och kopplingen till besöksnäringens företag saknas i hög grad. Utredningen ser att det vore intressant att pröva nytänkande servicelösningar i lite större skala, och att då involvera både företag i besöksnäringen och offentliga aktörer, till gagn för besökare och, i minst lika hög grad, lokalbefolkning.

4.7 Samhällsplanering och turism

Bedömning: Det är angeläget att kommunernas översiktsplanering utvecklas för att fylla de mest angelägna behoven för utveckling av turism och besöksnäring. Den pågående Översiktsplaneutredningen (N 2017:02) bör adressera detta perspektiv.

Boverket bör involveras i myndighetssamverkan i Besöksnäringens myndighetsgrupp.

I såväl städer som landsbygder används och behövs bra underlag för både offentlig och privat planering och beslut kring utveckling av turism och besöksnäring. Det offentliga har ansvar för bland annat strategiska utvecklingsplaner och fysisk översikts- och detaljplanering. Besöksnäringen behöver planera för bland annat investeringar, verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning.

Många aktörer lyfter fram behovet av att bättre föra in turism och besöksnäring i det kommunala översiktsplanearbetet. Vissa kommuner arbetar redan i dag med tematiska översiktsplaner för turism, dvs. en särskild planeringsprocess med fokus på besöksnäring och turism, och många andra kommuner har på olika sätt fört in besöksnäring eller turism som en aspekt i sin kommuntäckande översiktsplan.

Plan- och bygglagen ändrades för några år sedan, där en paragraf anger att kommunerna i planläggning ska främja en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens (PBL 2 kap, par. 3:4). Denna

¹⁴ www.tillvaxtverket.se/aktuella-amnen/

ändring omfattar även besöksnäring, men användningen av paragrafen kan utvecklas, enligt SKL. Det är angeläget att besöksnäringens behov finns med tidigt i planeringsprocessen och här ser utredningen ett behov av metodutveckling och stöd.

Att utveckla turism i stadsmiljö ställer delvis andra krav och möter andra utmaningar än motsvarande arbete i landsbygdsmiljöer. Befolkningstillväxt och tillväxt inom andra näringar på begränsade ytor leder till att arbetet med att prioritera ofta ställs på sin spets, inte minst när det gäller frågor kopplade till fysisk planering och transporter. När tusentals nya bostäder som också ska kopplas samman med transport-systemet ska byggas kan besöksnäringen behöva stå tillbaka.

Ett exempel som lyfts fram av Stockholms Handelskammare och Maritimt Forum är undanträngningen av sjöfarten i hamn- och kajområden, där trenden under många år varit att dessa områden bebyggs med bostäder och kontorsfastigheter. Utredningen delar analysen i dessa inspel, att hamn- och kajmiljöerna har värden för turism och besöksnäring i flera perspektiv – för olika typer av sjöfart och som bärare av det maritima kulturarvet som kan utgöra grunden för nya besöksmål – och att det är därmed ett risktagande att snabbt bygga bort dessa värden ur stadsbilden.

Den snabba och omvälvande utvecklingen av stadsmiljöerna är ytterligare ett skäl att utveckla metoderna för att integrera besöksnäring och turism i fysisk planering, i syfte att förebygga felbedömningar och bli bättre på att beräkna ekonomiskt värde på fysiska miljöer i form av kultur- och naturlandskap. När konkurrensen om marken är hård, har den aktör som presenterar ett vederhäftigt underlag med bra kalkyler för samhällsnytta sannolikt större möjligheter att nå genomslag än den som inte kan göra det.

I en studie som nyligen tagits fram av Trafikverket i samverkan med Besöksnäringens myndighetsgrupp gjordes en intervjuundersökning med planeringsansvariga tjänstemän i regioner och kommuner, som visar att eventuella infrastruktursatsningar med koppling till turism i huvudsak görs utifrån politiska ställningstaganden snarare än baseras på samhällsekonomisk analys, eftersom beräkningsmodellerna inte är utvecklade för detta.¹⁵

¹⁵ Trafikverket (2017): *Turismens samhällsekonomiska effekter – Förstudie om utvecklingsbehovet av bättre metoder och modeller i den nationella transportinfrastrukturplaneringen.*

Det fysiska planeringsarbetet handlar inte enbart om kommunernas arbete med översikts- och detaljplaner. Andra delar av arbetet är nationell planering och arbete med riksintressen, och i andra änden, det företagsnära arbetet i kommuner och på länsstyrelser med handläggning av bland annat bygglovsansökningar och ansökningar om strandskyddsdispens. Utredningen har mött ett stort intresse för dessa frågor hos många aktörer.

För närvarande görs i Översiktsplaneutredningen (N2017:2) en helhetsöversyn av den kommunala översiktsplaneringen och även av hur dialogen om fysisk planering kan utvecklas mellan staten och kommuner. Utredningen tar ett helhetsgrepp som sannolikt får betydelse för utveckling av turism och besöksnäring.

4.8 Aktörssamverkan i storstäderna

Bedömning: Staten har en roll att spela när det gäller utveckling av samverkansstrukturer för turism och besöksnäring i storstäderna.

Städernas snabba tillväxt är en utmaning när det gäller att utveckla aktörssystem, samarbeten och gemensamma beslutsprocesser. Digitalisering, teknisk utveckling och tillväxt i de kulturella och kreativa näringarna bidrar till att branschgränser suddas ut. Ett hotell är i dag även arbets- och mötesplats, en butik kan vara både butik och restaurang och entrén till ett huvudkontor för ett internationellt spelföretag har blivit ett besöksmål. Denna mängd snabbväxande aktörer i flera branscher är svår att överblicka och organisera. Samtidigt bidrar den kreativa miljön i hög grad till den positiva Sverige bilden, vilket poängteras i Sveriges exportstrategi.¹⁶

En annan aspekt i storstäderna är strukturen med en för besöksnäringen mycket stark stadskärna, och kranskommuner som hamnar helt i skuggan. Flera av kommunerna runt Stockholm har lika många invånare som de större svenska städerna, men har svårt att hitta sina roller som ”turism- eller besöksnäringkommuner” även om de har fler kommersiella gästnätter än de flesta svenska kommuner. Andra kranskommuner är tydliga besöksmål, som Kungälv och Sigtuna,

¹⁶ Regeringskansliet (2015): *Sveriges Exportstrategi*, p. 18. ID-nummer 2015/16:48.

men kan ändå ha svårt att finna sin roll gentemot den väsentligt större storstadskommunen.

Under senare år har det regionala samarbetet för besöksnäringens utveckling i Stockholm utvecklats, liksom det regionala samarbetet för tillväxtfrågor. Utvecklingen i en storstadsregion är komplex och genererar olika samarbetsplattformar och organisationer, där ingen aktör äger helheten. Med Visit Stockholm har Stockholms stad en stark aktör för internationell besöksmarknadsföring. I Stockholm Business Alliance (SBA) samlas 55 kommuner i ett länsöverskridande partnerskap för investeringsfrämjande, internationell marknadsföring och näringslivsservice och där ”hospitality” är en av de strategiska branscherna.

Helt riktat mot besöksnäring är Stockholm Archipelago, en regional samverkan för att utveckla och marknadsföra Stockholms skärgård mot internationella besökare. Här ingår skärgårdskommunerna, Stockholms stad, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting och Skärgårdsstiftelsen. Stockholm Archipelago bildades som ett resultat av ett av pilotprojekten i Tillväxtverkets satsning Hållbar destinationsutveckling. Projektet innebar finansiellt och praktiskt stöd och bidrog till ett samarbetsavtal och en plattform för fortsatt arbete.

Samtidigt som dessa insatser gjorts, har bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län uppmärksammat utredningen på behovet av en starkare regional samverkan, utvecklade strukturer och samlande kraft. Avsaknaden av tydlig struktur och given ingång på regional nivå har också lett till att Stockholms län ofta hamnar utanför olika typer av nationell samverkan. Det gör det i sin tur svårare för andra regioner och destinationer i hela Sverige att koppla upp sig mot Stockholm och inleda samarbeten.

4.9 Besöksnäringen som länk mellan stad och landsbygd

Bedömning: Kunskapen om besöksnäringens betydelse och roll utifrån geografiska och demografiska förutsättningar för såväl städer som landsbygder behöver utvecklas.

Hållbar utveckling och tillväxt inom besöksnäringen kan främjas genom tätare samarbeten mellan destinationer och regioner. Kunskapen om kopplingen mellan besöksnäringen i städer och landsbygder behöver särskilt utvecklas.

Besöksnäringen är en näring som bidrar till att länka samman olika delar av Sverige med varandra. Resande innebär att besökare förflyttar sig mellan platser. Internationella besökare ankommer ofta till en storstad, och kan därifrån välja att antingen enbart besöka storstaden, besöka både storstaden och ta sig vidare till ett eller flera andra besöksmål eller åka direkt vidare till ett besöksmål i en mindre stad eller i landsbygdsmiljö. Rundresor innebär per definition att en besökare upplever flera platser.

Besöksnäringen och fortsatt utveckling av turismen i Sverige har potential att fungera som ett kitt mellan olika delar av landet, och inte minst mellan stad och landsbygd. Redan i dag finns, och utvecklas nya, samarbeten mellan regioner och destinationer, exempelvis inom kunskaps- och destinationsutveckling och dataanalys. Få näringar har ett så utpräglat ”hela-landet-perspektiv” som besöksnäringen, där konkreta samarbeten mellan regioner, destinationer och företag kan ge upphov till nya, innovativa lösningar och ökad attraktionskraft i form av turistprodukter och besöksupplevelser. En viktig faktor för att kopplingarna mellan stad och landsbygd ska fungera i praktiken, inte bara för organisationer som samarbetar, utan för besökare och i slutändan de företag som ska kunna växa och skapa sysselsättning, är att transportsystemet är utformat för att möta behoven.

Kopplingen mellan stad och landsbygder är ett särskilt intressant kunskapsområde, och då avses inte enbart transporter, utan också i hög grad affärssamverkan. Det bör finnas möjligheter, vilket flera aktörer styrker i samtal med utredningen, att aktivt etablera samarbeten inom turism och besöksnäring mellan storstadsdestinationer och landsbygdsdestinationer.

Utredningens förslag är att Tillväxtverket får i uppdrag att genomföra en pilotsatsning på Hållbar destinationsutveckling genom samarbete mellan stad och landsbygd. Syftet är att etablera konkret och hållbar samverkan mellan flera destinationer, med målsättning att bidra till Sveriges turismexport samt att öka kunskapen om hur destinationssamverkan mellan stad och landsbygd kan utvecklas, genom att:

- etablera och förstärka samarbeten mellan destinationer i storstäder och destinationer i landsbygder
- involvera företag, offentliga aktörer och ideella aktörer i dessa destinationer i konkreta insatser för gemensam utveckling, exempelvis att ta fram gemensamma mål och planer för bearbetning av utvalda exportmarknader, samt utveckla produkter för dessa marknader som omfattar turismupplevelser i både stad och landsbygd samt i natur- eller kulturmiljö
- identifiera de samarbetande aktörernas roller och uppdrag kopplat till arbetet, exempelvis nödvändiga insatser i kommunala planprocesser
- identifiera konkreta hinder och förslag till lösningar, exempelvis avseende hållbar transporttillgänglighet
- genomföra följeforskning med stöd av akademien som en integrerad del i arbetet.

4.10 Konsekvenser

Det ekonomiskt mest omfattande förslaget i kapitlet är en pilotsatsning på Hållbar destinationsutveckling genom samarbete mellan stad och landsbygd. Arbetet uppskattas kosta cirka 30 miljoner kronor. Vi bedömer att insatsen kan ge positiva sysselsättnings effekter i både städer och landsbygder, för i första hand de medverkande i piloten och senare, om piloten är framgångsrik, för flera destinationer.

Ett annat förslag rör utveckling av samverkansstrukturer och ansvarsfördelning i Stockholm. Insatsen väntas leda till att de samlade resurserna inom länets turism och besöksnäring och används mer effektivt samt att insatser kommer tillstånd för att stärka och komplettera strukturen där behov finns. Att Stockholm blir en mer samlad besöksnärringsregion med de funktioner och arbetsformer som behövs är ett nationellt intresse och bedöms få en positiv inverkan på hela landet. En tydligare formerad struktur underlättar för företagen, exempelvis genom fler insatser för företagsutveckling och kompetensutveckling. Förslaget uppskattas medföra en engångskostnad för staten på 2 miljoner kronor.

Förslaget om att ge Tillväxtverket ansvar för samordning och kunskapsspridning inom hållbar utveckling hjälpa regioner och näringslivsaktörer med praktiskt hållbarhetsarbete, inklusive social hållbarhet. Utredningens bedömning är att det indirekt kan bidra till lika möjligheter oavsett kulturell bakgrund för både anställda och företagare i besöksnäringen samt för besökare liksom en positiv effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen uppskattas medföra engångskostnader för staten på 32 miljoner kronor samt frivilliga, ej uppskattade, kostnader för regioner och kommuner.

5 Digitaliserad besöksnäring med fokus på delnings- och plattformsekonomi

Förslag:

- att regeringen ger Verket för innovationssystem (Vinnova) i uppdrag att i dialog med Tillväxtverket, Statens Jordbruksverk och Swedish Incubators and Science Parks (SISP), kartlägga och föreslå hur en nationell accelerator för initiativ inriktade på delning och turism som kan bidra till att främja hållbar turism och lokal och regional utveckling, i såväl städer som landsbygder, kan utformas.
- att regeringen som ett led i en delstrategi för insatsområdet digitalisering av besöksnäringen initierar en förstudie som kartlägger plattforms- och delningsekonomi och de regelverk, utmaningar och möjligheter som plattforms- och delningsekonomin innebär för besöksnäringens branscher och turism.
- att regeringen, i enlighet med förslag från betänkande SOU 2017:26 *Delningsekonomi – på användarnas villkor*, ger uppdrag till Konsumentverket avseende användarstöd genom information och vägledning i samband med delningsekonomiska transaktioner, men också säkerställer att detta uppdrag inkluderar besöksnäring och turism.
- att regeringen, i enlighet med förslag från betänkande SOU 2017:26 *Delningsekonomi – på användarnas villkor*, ger uppdrag till Konsumentverket att i samarbete med Konkurrensverket följa utvecklingen inom delningsekonomin, men också säkerställer att detta uppdrag inkluderar besöksnäring och turism.

5.1 Digitaliseringspolitiken

Många av de förändringar som sker i besöksnäringen har sin bakgrund i förändrade beteenden hos konsumenterna i kombination med allt snabbare digitalisering. Ur ett företagsperspektiv kan ökad digitalisering ge en mängd effekter, bland annat reducerad väntetid för gäster, bättre spridning av och tillgång till information, större möjligheter till miljöhänsyn, ökad kundkännedom, bättre och individanpassade tjänster och produkter, och inte minst minskade kostnader och bättre kundupplevelser.

Regeringen presenterade i maj 2017 en strategi¹ för hur digitaliseringspolitiken ska bidra till konkurrenskraft, full sysselsättning samt ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Strategin som anger inriktningen för regeringens digitaliseringspolitik har som vision *ett hållbart digitaliserat Sverige*. Visionen inbegriper att tillvarata Sveriges starka sidor, så som en väl utbyggd infrastruktur, ett teknikkunnigt och teknikvänligt folk och en väl fungerande offentlig sektor som befolkningen har tillit till.

Den sociala aspekten är viktig, digitalisering kan höja livskvalitet genom tillgång till samhällsservice, media och kultur. Digitalisering är ett centralt verktyg för att minska det moderna samhällets negativa klimatpåverkan och kan modernisera den svenska ekonomin så att nya hållbara jobb skapas i växande företag. En central del i att främja utveckling och innovation är att skapa möjlighet för vidareutveckling, testning, validering, spridning och uppskalning. Här öppnar digitaliseringen nya möjligheter, inte minst för besöksnäringen.

Riksdagen har beslutat om det övergripande målet att *Sverige ska vara bäst i världen på att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter*.² Riksdagen har också fattat beslut om mål gällande effektiva, säkra och robusta elektroniska kommunikationer³ samt bredband i världsklass⁴ som berörs i den bredbandsstrategi⁵ som regeringen tidigare beslutat om.

¹ Regeringskansliet (2017): *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D.

² Prop. 2011/12:1 utg. omr.22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

³ Prop. 2014/15:1, utg. omr. 22, bet. 2015/15:TU1, rskr. 2014/15:86.

⁴ Prop. 2009/10:193; utg. omr. 22, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297.

⁵ Regeringskansliet (2016): *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*, N2016/ 08008/D.

Digitaliseringsstrategin slår fast att digital kompetens och trygga människor har möjlighet att driva innovation där målmedveten ledning och infrastruktur är viktiga förutsättningar. Strategin innehåller delmål på fem områden: *digital kompetens*, *digital trygghet*, *digital innovation*, *digital ledning* och *digital infrastruktur*.

Det är Digitaliseringskommissionens betänkande⁶ som ligger till grund för dessa delområden. Regeringen utsåg 2017 ett digitaliseringsråd med uppgift att genom analyser och inspel bidra till att digitaliseringspolitiken genomförs.

I utveckling och genomförande av den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring föreslår utredningen att digitalisering behandlas som ett horisontellt perspektiv som ska genomsyra samtliga strategiska insatsområden. Analys och bedömningar i det här kapitlet har därför delvis utmynnats i förslag i andra kapitel i betänkandet. I det här kapitlet lägger utredningen fokus på och förslag avseende plattforms-/delningsekonomi då detta är en företeelse med stark påverkan på och relevans för besöksnäringens värdeskapande och således innebär möjligheter och utmaningar för företags tillväxt, sysselsattas förhållanden och hållbar utveckling.

5.2 Digital kompetens

Ett delmål i digitaliseringsstrategin handlar om att alla i Sverige ska kunna utveckla och använda sin digitala kompetens.

Digitaliseringen möjliggör en modernisering av utbildningssystemet, till exempel i form av ett större och mer diversifierat utbildningsutbud, även på orter som inte har högskolor och universitet. En utveckling mot ett mer diversifierat och flexibelt utbildningsutbud inom högre utbildning medför att synen på och formerna för hur kunskap inhämtas förändras. Flexibel nätbaserad utbildning bidrar både till att öka möjligheterna att studera oavsett var eleven/studenten bor och möjliggör fort- och vidareutbildning av redan yrkesverksamma.

Digital kompetens innefattas i resonemang i kapitel 6 om framtidens kompetensbehov och utbildningar och utredningens förslag att ge Tillväxtverket i uppdrag att utreda och föreslå kompetens-

⁶ SOU 2015:91: *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*. Betänkande av Digitaliseringskommissionen (N2012:04).

utvecklingsinsatser för företag i besöksnäringen, offentliga myndighetsutövare och sysselsatta i destinationsorganisationer.

5.3 Digital trygghet

Digital trygghet är ett delmål i digitaliseringsstrategin som handlar om att Sverige ska ha de bästa förutsättningarna för att alla på ett säkert sätt ska kunna ta del av, ta ansvar för och ha tillit till det digitala samhället. Digital trygghet handlar om att människor ska kunna lita på digitala tjänster och både vilja och kunna använda dessa.

Användningen av personuppgifter är många gånger avgörande för att kunna effektivisera och utveckla både offentliga och privata tjänster som användare önskar. Besökares förväntningar gäller bland annat individanpassade tjänster. Data som ökar kunskaperna om individuella behov och önskemål kan även ligga till grund för helt nya tjänster. Ett hotell, en butik eller ett evenemang som kan använda data på ett bättre sätt kan också erbjuda besökare individanpassade tjänster och möjliggöra bättre kundupplevelser. Detta kan i sin tur leda till fler lojala besökare och högre omsättning, där kundens beteenden inklusive likes och delningar på sociala nätverk kan ha stor betydelse. Samtidigt måste rätten till skydd av den personliga integriteten värnas och från början integritetsanpassad teknik kan vara effektiv för att stärka detta.

Digitaliseringen förändrar också arbetsmarknaden i grunden. Många befintliga och framväxande delningsplattformar svarar mot besökares efterfrågan på resor, logi, måltider och aktiviteter. Utvecklingen av delningsekonomin kan bidra till ökade möjligheter till arbete för dem som står utanför arbetsmarknaden och även till lägre trösklar för eget företagande. En arbetsmarknad som underlättar för entreprenörer och eget företagande är något som eftersträvas i vår ekonomi, samtidigt som goda och rättvisa villkor i arbetslivet, god arbetsmiljö och möjligheter till omställning måste säkras. Här krävs anpassning till samhällsutvecklingen och i detta sammanhang är den svenska modellen med nära dialog mellan staten och arbetsmarknadens parter viktig.

De digitala marknadsplatserna, där delningsekonomin är en del, måste vara trygga och lagliga platser för konsumenter, företag och rättighetsinnehavare. Delningsekonomin innebär många möjligheter

för besöksnäringen och kan under rätt förutsättningar bidra till att effektivisera företagande, förenkla för individers vardag och bidra till en mer effektiv resursanvändning och bättre och mer attraktiva kundupplevelser. Resonemang och förslag kopplade till delningsekonomin och besöksnäringen utvecklas mer i nästa stycke om digital innovation.

5.4 Digital innovation

Digital innovation är ett delmål i digitaliseringsstrategin som handlar om att det i Sverige ska finnas de bästa förutsättningarna för digitalt drivna innovationer att utvecklas, spridas och användas. Innovation är en förutsättning för att den offentliga sektorn ska hitta nya och effektiva lösningar på stora samhällsutmaningar och för att näringslivet ska stärka sin konkurrenskraft. I allt högre grad sker innovation i samspel mellan aktörer inom offentlig verksamhet, näringsliv, civilsamhälle och slutanvändare av olika produkter och tjänster.

Innovation i besöksnäringen handlar om nya sätt att resa, bo, göra affärer, konsumera, kommunicera och hitta nya lösningar som är hållbara även socialt och miljömässigt. De förväntningar besökare har när det gäller digitalisering av produkter och tjänster i besöksnäringen rör sig om autenticitet, individanpassade tjänster, realtids-tjänster, att de underlättar och är enkla att använda. Efterfrågan driver utveckling av appar och funktioner som riktar sig till specifika grupper som till exempel barnfamiljer, singlar och äldre eller med fokus på specialiserade intressen som ornitologi, litteratur, paddling eller olika motionsidrotter. Även upplevelser som baseras på augmented reality (AR) och virtual reality (VR) blir allt vanligare. Teknikerna skapar möjlighet till förhöjda upplevelser genom att addera information, stimulera fler sinnen och släppa besökare närmare miljöer och föremål än vad som är möjligt i verkligheten.

Vidare är digital innovation en viktig förutsättning för det moderna samhällsbygget och utvecklingen av smarta städer och landsbygder som bland annat innebär man använder appar och geografiska informationssystem (GIS) med platstjänster för att enklare ge besökare tillgång till information som kan ge en bättre helhetsupplevelse, som till exempel väder, hotell, kultur, transporter och andra tjänster. För att denna helhetsupplevelse ska bli verklighet krävs dock innova-

tionsinsatser för att förstå användarens behov och kontext och utforma och tillhandahålla tjänster som skapar verkligt värde för besökarna.

För transportsystemet skapar digitaliseringen möjligheter att utveckla mer hållbara resor och transporter, ökad tillgänglighet, bättre förutsättningar för att planera, vidmakthålla och bygga transportsystemet samt att leda trafik. Med ny teknik kan resor och transporter med olika färdsätt kombineras och paketeras för att uppnå mer effektiva och hållbara transportlösningar – genom ”kombinerad mobilitet som tjänst” (MaaS), kan delade resor öka i förhållande till privat bilism. En viktig möjlighet är också att i ökad grad automatisera affärs- och logistikflöden för godstransporter. Olika delmoment kan automatiseras för att reducera repetitiva arbetsmoment, bristande informationsflöden kan byggas bort och dagens regelverk och affärsmodeller kan behöva förändras.

Utredningens analys i kapitel 7 är att, med undantag för transportbranschen, har dialogen mellan besöksnäringens branscher och nationella forsknings- och innovationsmyndigheter som till exempel Vinnova, Formas och RISE hittills varit begränsade. En orsak är enligt utredningens bedömning att besöksnäringen i dag saknar egna starka strukturer med förmåga att definiera utmaningar och behov när det gäller forskning och innovation.

Utredningen ser att det är viktigt att hela den svenska besöksnäringen, från de små företagen till stora koncerner och evenemang, från traditionella företag till nya branschöverskridande startup-företag, ges bästa möjliga förutsättningar att verka i och bidra till den digitala ekonomin. För att göra detta möjligt behövs en förstärkt dialog mellan privat och offentlig kunskapsstruktur inom digitalisering och aktörerna i besöksnäringens branscher.

I kapitel 7 föreslår vi att Research Institutes of Sweden AB (RISE), i samverkan med Verket för innovationssystem (Vinnova) och Swedish Incubators and Science Parks (SISP) och i dialog med besöksnäringen, får i uppdrag och resurser att identifiera och definiera arbetssätt som inkluderar besöksnäringens aktörer i befintliga innovationsstödsstrukturer i större omfattning än i dag.

5.4.1 Datadriven och digitalt driven innovation

Den nationella digitaliseringsstrategin sätter ett ökat fokus på datadriven och digitalt driven innovation och forskning. Det handlar bland annat om att se den information som framställs eller samlas i den offentliga sektorn som en tillgång som är gemensam för statliga och kommunala myndigheter och samhället i övrigt.

För besöksnäringen kan bland annat de öppna data som finns i arkiv på vissa kulturarvsmyndigheter eller på Naturvårdsverket utgöra grund för att utveckla nya produkter och tjänster. Detta möjliggörs i högre grad genom förslaget i kapitel 3 om en ny funktion för utveckling och innovation inom de tematiska områdena digitalisering, natur-, kultur- och måltidsturism och stora evenemang och möten. Det berör också till förslag om utvärdering av digital metod i kapitel 8.

Med sjunkande kostnader för sensorer, dataöverföring och lagring ökar mängden data på många områden i samhället och analys av sådana stora data skapar värden i form av ny kunskap och tillämpningar som tidigare inte varit möjliga. Till exempel möjliggörs analys av beteenden hos resenärer eller deltagare i evenemang som leder till nya kunskaper och att nya varor, tjänster och affärsmodeller kan utvecklas och värdeskapande möjliggörs på nya sätt genom realtidsdata.

Med hjälp av realtidsdata öppnar sig möjligheter för styrning, situationsanpassning och bättre kvalitet. Detta berör förslag om uppdrag till Vinnova att utveckla en insats som syftar till utveckling av hållbara evenemang med fokus på säkerhet i kapitel 13.

5.4.2 Delnings- och plattformsekonomi

Bedömning: Utvecklingen inom området delnings- och plattformsekonomi går i dag mycket fort och kommer att spela en väsentlig roll för utvecklingen av hållbar turism och växande besöksnäringen. Sverige har förutsättningar för och bör inta ett mer aktivt förhållningssätt till delningsekonomin utmaningar och möjligheter.

Inledning och definitioner

Delningsekonomi, kollaborativ ekonomi, plattformsekonomi, peer-to-peer economy och crowd economy är exempel på närliggande termer som fångar ett fenomen som snabbt fått allt större genomslag på många områden i samhället, inte minst inom turism och besöksnäring. Delningsekonomi som företeelse har länge funnits till exempel i form av uthyrning av fritidsstugor. Digitaliseringen har nu möjliggjort det snabba genomslaget, inte minst via globala plattformar, vilket är en förklaring till att många olika begrepp och definitioner används.

Generellt bygger företeelsen på affärsmodeller som möjliggör ett delande av resurser, ofta via digitala plattformar, där underutnyttjade resurser kan användas tillfälligt i stället för att ägas. Ofta handlar det om att privatpersoner, via digitala plattformarna kan hyra, hyra ut, byta eller låna tillgångar av varandra. Det kan gälla uthyrning av rum, samåkning i privat bil, uthyrning av fritidsutrustning, måltid i ett privat hem eller en turismupplevelse med privatpersoner som bygger på lokalkännedom eller specialintresse. Även om dessa tjänster även historiskt har funnits i olika former, bidrar digitaliseringen till ökad effektivitet och en mycket större skala. Utvecklingen berör områdena resa, bo, äta och göra och involverar såväl näringsidkare som privatpersoner inom till exempel förmedling av korttidsuthyrning eller andra tjänster. I flera fall har plattformarna fått en mycket dominerande ställning, vilket gett upphov till kontroverser. Termen delningsekonomi kan uppfattas som missvisande då den sammankopplas med altruistiska eller ideella drivkrafter. Det som är typiskt för området är dock att gränsdragningarna mellan näringsidkare och privatperson ofta inte är självklara. Dessutom skiljer sig dessa mellan olika regleringar beroende på sakområde (konsument, konkurrens, skatter) och verksamhetstyp (boende, transporter, måltider, upplevelser). Plattformsekonomi är ibland ett begrepp som används då aktörerna i de mest välkända exemplen är plattformsföretag.

Internationella plattformar finns till exempel inom uthyrning av korttidsboende (Airbnb, Homeaway, Couchsurfing), transport (Uber, Lyft, Blablacar), måltidsupplevelser (VizEat, EatWith, BonAppetour), lokala reseupplevelser (Vayable, ToursByLocals) eller utförande av småtjänster (Taskrabbit, Foodora). Utvecklingen är dock

betydligt bredare än dessa exempel och omfattar allt från små startups och gräsrotsinitiativ till initiativ för landsbygdsutveckling.

Ett specifikt drag i utvecklingen av delningsekonomi är att privatpersoner kan bli aktörer på ett betydligt mer omfattande sätt än vad som tidigare varit möjligt. I stället för att enbart vara konsumenter kan användare inta roller både som utförare och nyttjare av tjänster. Detta möjliggörs av digitala plattformar som i kombination med exempelvis smarta telefoner, gps och nya betalningsätt ger ökad tillgänglighet och effektivitet i att matcha utbud och efterfrågan. De digitala plattformarnas roller och omfattning bidrar till att förändra landskapet för turism och besöksnäringens företag.

Nationellt och internationellt policyarbete

Såväl i Sverige som internationellt har delningsekonomin varit föremål för en rad utredningar och regeringsuppdrag. Regeringen har bland annat tillsatt utredningar kring konsument- och användarperspektiv⁷, arbetslivets utveckling och arbetsmiljöansvar⁸ liksom om taxi och samåkning⁹. Likaså har exempelvis Skatteverket¹⁰ och Konkurrensverket¹¹ fått regeringsuppdrag att analysera delningsekonomin inom sina ansvarsområden.

Inom EU har ett relativt stort arbete skett kring delningsekonomi. I juni 2016 publicerade EU-kommissionen ett så kallat meddelande som vägledning för hur EU-rättslig lagstiftning kan tillämpas på delningsekonomin.¹² Den beskrivning av området som används av EU-kommissionen är:

Affärsmodeller som möjliggörs av så kallade delningsplattformar som skapar en öppen marknadsplats för tillfällig användning av varor eller tjänster, ofta tillhandahållna av privatpersoner.

⁷ SOU 2017:26: *Delningsekonomi på användarnas villkor*.

⁸ SOU 2017:24: *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön*.

⁹ SOU 2016:86: *Taxiutredningen*.

¹⁰ Skatteverket (2016): *Delningsekonomi – kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet*. Uppdrag i regleringsbrev med slutrapport 131129651-16/113.

¹¹ Konkurrensverket (2017): *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader – ett regeringsuppdrag om e-handel och delningsekonomi*, Rapport 2017:2.

¹² COM/2016/0356, Europeisk agenda för delningsekonomin.

Kommissionens förslag utgår från att delningsekonomin innebär stora möjligheter för konsumenter, företag och myndigheter i Europa. Kommissionen betonar att såväl regleringar från offentligt håll som frivilliga åtaganden från företag och andra delningsaktörer behöver utvecklas för att göra det möjligt att utveckla nya affärsmodeller, samtidigt som konsumentskydd, skatter och arbetsvillkor håller rimliga nivåer. En av flera processer kring delningsekonomi och turism inom EU efter meddelandet 2016 har varit en serie workshops kring uthyrning av korttidsboende med fokus på hur väl fungerande regleringar kan utformas inom EU. Även inom EU-parlamentet har turism och delningsekonomi behandlats i olika sammanhang.

OECD har också arbetat med delningsekonomin i relation till turism och besöksnäring. I rekommendationerna för policyutvecklingen betonar OECD vikten av experimentell policyutveckling som involverar en mångfald av aktörer, liksom vikten av regleringar med ett ”whole-of-government” eller systemperspektiv. Vidare välkomnar OECD initiativ till självreglering från delningsekonomin aktörer.¹³

I OECD:s arbete pekar man på följande tillväxtpotentialer för turism och besöksnäring genom delningsekonomi:

- öka utbudet av nya alternativ och expandera marknaden för tjänster inom turism
- öka användning av underutnyttjade tillgångar och möjliggöra produktutveckling utan betydande investeringar
- stimulera möjligheter till innovation och entreprenörskap
- sprida turism till mindre besökta områden
- utöka nyttan av turism till fler människor.

FN:s turismorgan UNWTO publicerade i september 2017 en studie om turism och delningsekonomi.¹⁴ I rapporten används termen ”nya plattformsbaserade turismtjänster” och området beskrivs på följande sätt.

¹³ OECD (2016): *Tourism Trends and Policies*. OECD Publishing, Paris. s. 89–116.

¹⁴ UNWTO (2017), *New Platform Tourism Services (or the so-called Sharing Economy) – Understand, Rethink and Adapt*.

Nya plattformsbaserade turismtjänster definieras som affärsmodeller där produkter och tjänster erbjuds besökare via digitala plattformar. Dessa kan erbjudas av privatpersoner eller näringsidkare och (förmedlas) via digitala plattformar som matchar utbud och efterfrågan. Nya plattformsbaserade turismtjänster återfinns inom fem huvudsakliga områden: information, boende, transport, mat och andra turistupplevelser.¹⁵

De främsta slutsatserna av UNWTO:s arbete är att:

1. Nya plattformsbaserade turismtjänster är viktiga och förväntas växa i betydelse under de kommande tio åren. Det är hittills främst inom områdena information och boende, följt av transporter som plattformarna har förändrat turismen. Påverkan inom områdena mat och andra turistupplevelser är än så länge mer begränsad.
2. Trots utmaningarna överväger de positiva effekterna av nya plattformsbaserade turismtjänster de negativa.
3. De möjligheter som öppnas får inte överskugga angelägna behov av att hantera de ekonomiska, sociala eller miljömässiga utmaningar som skapas av de nya plattformsbaserade turismtjänsterna. Detta omfattar fysisk planering och hållbarhet, sund konkurrens, konsumentskydd och goda villkor i arbetslivet.

För att möta den ökade närvaron av nya plattformsbaserade turismtjänster pekar rapporten från UNWTO på tre vägar framåt:

- Att fördjupa förståelsen för hur delningsekonomi påverkar turism och noga följa utvecklingen. Här pekar OECD bland annat på vikten av utvecklad statistik.
- Att tänka om kring regleringar, för att undvika att överreglera och reglera utifrån behov i en specifik situation och destination för att främja sund konkurrens, konsumentskydd och skydd av utförare som arbetar genom plattformar. Samtidigt som OECD lyfter fram att det i praktiken kan vara svårt, pekar rapporten på vikten av att i regleringar skilja på 1) tjänster som inte innebär återkommande ekonomiskt överskott utöver kostnadsdelning och 2) tjänster som innebär ett ekonomiskt överskott och som

¹⁵ A. a., s. 46, utredningens översättning.

sker genom återkommande och systematiska transaktioner som kan betraktas som näringsverksamhet.

- Att anpassa besöksnäringen till nya plattformsbaserade turismtjänster genom att understödja kommunikation, samverkan och koordinering mellan olika intressenter.

Svenska och internationella exempel

Traditionellt har affärsmodeller haft fokus på att optimera utformning, produktion och leverans av en produkt eller ett erbjudande till en kund. I dag, med digitala och internetbaserade verktyg som möjliggörare, sker en stark utveckling mot affärsmodeller där användarens helhetsupplevelse står i centrum. Detta ställer ökade krav på gränsöverskridande samverkan mellan aktörer i näringsliv, offentlig verksamhet och civilsamhälle inklusive enskilda användare som utförare och nyttjare. Några intressanta svenska och internationella exempel med koppling till delningsekonomi och besöksnäring är:

- *Meet the Locals* som Turistrådet Västsverige har utvecklat sedan 2016. Konceptet innebär att lokalbefolkningen involveras i att skapa intressanta upplevelser tillsammans med turister. Satsningen gör det möjligt att erbjuda unika upplevelser och möter turister som söker det genuina, samtidigt som den kan bidra till mer hållbar turism.¹⁶
- Den svenska plattformen *Fishbrain* som kopplar samman utövare av sportfiske, har cirka 3 miljoner användare, framför allt i USA, men även i Sverige och globalt. Fishbrain tydliggör att den sociala interaktionen mellan användare och smart hantering av data skapar värde på nya sätt för utövare av sportfiske där platser och olika aktörer behöver samverka.
- *Fritidsbanken* etablerades i Karlstad 2013 och finns på drygt femtio platser över hela Sverige och beskriver sig som ett bibliotek fast med sport och fritidsprylar. Fritidsbanken lånar kostnadsfritt ut utrustning för en aktiv fritid, som till exempel skidor, skridskor, inlines, flytvästar, snowboards. I slutet av 2016 in-

¹⁶ vastsverige.com/meetthelocals/

leddes ett nationellt samarbete med Riksidrottsförbundet för att möjliggöra långsiktigt lokalt engagemang och möjliggöra för fler att börja idrotta.

- *Mooringo* är en digital delningstjänst som lanserades sommaren 2016 och som kopplar samman fritidsfolk på sjön med båtplatser, service och event i hamnar. I dag har tjänsten 4 000 användare varav 3 500 i Sverige.
- *Karma* är en digital plattform som erbjuder konsumenter mat som riskerar att slängas från restauranger, caféer, bagerier och butiker till ett billigare pris som take away.
- I Frankrike finns sedan 1950-talet organisationen *Gîtes de France* som samlar traditionell bed&breakfast-verksamhet, framför allt på den franska landsbygden, med i dag totalt 60 000 boenden. 2017 köpte organisationen upp en delningsplattform – Good Spot – som möjliggör lokala turismupplevelser och som integreras i Gîtes de France utbud.
- I samband med större evenemang finns många exempel på samverkan med delningsplattformar för att möta kapacitetsbehov.

Utveckling av svenska delningstjänster

Delningsekonomi hänger samman med ny logik för affärsmodeller vilket ställer högre krav på gränsöverskridande samverkan mellan aktörer av olika storlek och med olika logik (näringsliv, offentlig sektor och civilsamhälle). Detta i sin tur kräver en något annorlunda inriktning på affärsutveckling än vad som är gängse i dag inom innovations- och entreprenörsrådgivning och inkubatorer. För att accelerera plattformar och tjänster baserade på delningsmodeller inom besöksnäring krävs ett tänk som ligger nära destinationsutveckling i sin kanske mest innovativa form och där man utgår från helhetsupplevelsen för besökaren.

Delningstjänster skulle i en accelerator kunna vässas i samverkan med relevanta aktörer i lokalsamhället och på andra nivåer för att skapa värde och attraktion på många destinationer över hela landet. Skalbarheten i sådana koncept är en stor möjlighet för besöksnäringen. Exempelen som nämnts i föregående avsnitt visar på potentialen i att väl utformade affärsmodeller ger möjlighet till såväl stora

som mindre destinationer och företag inom besöksnäringen, även med begränsade resurser, att nå ut till marknader mer effektivt och sannolikt även att utveckla sin digitala förmåga.

Viktigt att hitta rätt reglering

Delningsplattformarnas utveckling utmanar såväl regleringar som befintliga aktörer på olika marknader, och detta är mycket kännbart inom besöksnäringen. Utredningen har lyft frågor om regleringar inom området med såväl nationella som internationella aktörer. I princip samtliga poängterar att i samband med högsäsong och större evenemang erbjuder plattformar inom boende helt nödvändig mobilisering av kapacitet för att möta de tillfälliga behov som uppstår. På Island vittnar aktörerna om att den kraftiga ökande internationella efterfrågan inte hade kunnat mötas så snabbt om inte privata aktörer hade kunnat hyra ut sina boenden via delningsplattformar.

De stora utmaningarna handlar framför allt om sund konkurrens och sunda marknader när nya marknadsorganisatörer träder in till följd av digitaliseringens möjligheter. Det är viktigt att de som agerar som utförare och nyttjare på internetbaserade plattformar lyder under och följer rådande lagar och regler inom exempelvis konsument-, skatte- och arbetslivsområdet. Skatteverket bedömde i en granskning nyligen att åtta av tio privatpersoner som 2015 tjänade mer än det skattefria beloppet på uthyrning av korttidsboende inte redovisade dessa inkomster.

I flera världsstäder har de ökade möjligheterna till korttidsuthyrning av lägenheter fått stark kritik för att spä på redan höga fastighetspriser och gentrifiering. Ville-de-Paris, Paris stad, har 250 kontrollanter som med jämna mellanrum utför tillsynsrazzior i hyreshus med syfte att förhindra obehörig uthyrning. Island införde i januari 2017 reglering av uthyrning av bostäder via delningsplattformar. Många länder tagit har samtidigt tagit fram överenskommelser med till exempel Airbnb om att plattformen bland annat samlar in och förmedlar information om uthyrning samt turistskatt till myndigheter.

Delnings- och plattformsekonomi leder till frågor som rör existerande lagstiftning och andra regleringar där en central aspekt är

gränsdragning mellan verksamheter som bedrivs av näringsidkare eller icke näringsidkare. Hur frågorna bemöts handlar om att värna innovation, konkurrens och sunda marknader. Eftersom utvecklingen av teknik kommer att gå allt snabbare är det inte en fråga om att hitta rätt nivå på reglering, utan framför allt om att bygga en kapacitet att ställa om och reglera rätt över tid.

Sverige har en god digital mognad, men har ännu inte ett lika aktivt förhållningssätt till delningsplattformar som finns i andra länder. Utredningen ser att Sverige bör inta ett mer aktivt förhållningssätt till delningsekonomin utmaningar och möjligheter. Vi ser ett behov av att en delegation eller organisation får i uppdrag att understödja omvärldsbevakning liksom kommunikation och samverkan mellan olika aktörer för att öka förmågan bland offentliga, näringslivets och civilsamhällets aktörer att möta de utmaningar och möjligheter som delnings- och plattformsekonomi innebär för besöksnäring och turism.

5.5 Digital ledning

Digital ledning är ett delmål i digitaliseringsstrategin som handlar om att det i Sverige ska ske relevant, målmedveten och rättssäker effektivisering och kvalitetsutveckling genom digitalisering. Här är förenkling genom digitalisering ett viktigt område.

Regeringens ambition är att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsmöjligheter för att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag. Regeringen anser att det här arbetet i första hand ska fokusera på branscher som är viktiga för tillväxt och sysselsättning och samtidigt är regeltunga och med omfattande myndighetskontakter. Utredningen lyfter digitalisering i arbetet med att förenkla i kapitel 14. Digital ledning berör det lokala och regionala engagemanget. Här har kommuner och regioner en viktig roll. Genom att koppla regionala strategier för besöksnäring till digitaliseringspolitiken kan de bidra väsentligt till en hållbar digitalisering av besöksnäringen.

5.6 Digital infrastruktur

Digital infrastruktur är ett delmål i digitaliseringsstrategin som handlar om att hela Sverige bör ha tillgång till infrastruktur som medger snabbt bredband, stabila mobila tjänster och som stödjer digitalisering. Tillgång till digital infrastruktur är en grundläggande förutsättning för så gott som allt företagande inom besöksnäringen. Digital tillgänglighet och möjlighet att koppla upp sig mot internet är numera en hygienfaktor för besökare och anställda.

Utredningen har i samband med samtal och intervjuer och skriftliga inspel fått vittnesmål om hur företagen i besöksnäringen upplever att den digitala täckningen är otillräcklig utanför tätorter. Problemen är reella för många företagare som har dålig, eller ibland ingen, uppkoppling. Att problemet finns på många platser visar inspel från bland andra Blekinge, Dalarna, Kronoberg, Norrbotten, Uppsala, Värmland och Örebro. Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag att utreda och föreslå hur och var bredbandsuppbbyggnaden ska ske i Sverige. Frågan om digital täckning är dock av så stor vikt för besöksnäringens företag och besökare ur många aspekter inte minst ur säkerhetsperspektivet, att den behöver belysas i vårt betänkande.

En viktig drivkraft för digitalisering är den nya generation konsumenter, medborgare och medarbetare som förväntar sig tillgång till digitala tjänster på sina egna villkor. Besökarens inspiration till val av resmål och aktiviteter föregås i de flesta fall av sökningar via digitala tjänster. När resmålen väl är bestämda sker merparten transaktioner som bokningar och betalning digitalt. Väl på plats vid besöksmålet vill man göra online check-in, boka måltider och aktiviteter och inte minst lägga upp bilder och kommentarer i sociala media. De digitala stegen i besökarens resa är en central del av att forma helhetsupplevelsen från idé om resa till att dela minnen från upplevelsen. Därför är uppkoppling helt centralt för såväl svenska som internationella besökare. Gratis uppkoppling med Wi-Fi ses i dag som något av en norm för platser som hotell, restauranger och flygplatser. Även allt fler städer lanserar fritt Wi-Fi.

Utveckling går snabbt i Sverige, men de riktigt höga hastigheterna och den nyaste tekniken hamnar i städerna först och det kan dröja innan den sprider sig i resten av landet. Detta är en reell ut-

maning för verksamheter i landsbygder och fjällområden där många av besöksnäringens företag finns.

I december 2016 lanserade regeringen en ny bredbandsstrategi, *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*, där målet på kort sikt är att 95 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. EU-kommissionen har målsättningen att alla i Europa senast år 2020 ska ha tillgång till internet-hastighet på över 30 Mbit/s. På längre sikt är bredbandsstrategins mål att hela Sverige ska ha tillgång till snabbt bredband och till stabila mobila tjänster av god kvalitet där ledorden är ”användning utan upplevd begränsning”. ”Hela Sverige” omfattar områden där människor och saker normalt befinner sig. Målet innebär att 98 procent av befolkningen bör ha tillgång till bredband om minst 1 Gbit/s i hemmet och på arbetet, resterande 1,9 procent bör ha tillgång till minst 100 Mbit/s, och 0,1 procent bör ha tillgång till minst 30 Mbit/s senast 2025. Målen innebär också att alla bör ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet där de normalt befinner sig senast år 2023.

Post- och telestyrelsens, PTS, följde 2017 upp både regeringens och EU-kommissionens ambition för bredbandstillgång 2020. Enligt myndighetens prognos är det möjligt att nå det kortsiktiga målet i bredbandsstrategin, men det förutsätter ökad samverkan mellan olika aktörer inom bredbandsområdet och undanröjande av hinder för fortsatta bredbandsinvesteringar. PTS bedömning är att med nuvarande förutsättningar kommer 91–94 procent av hushållen och företagen ha tillgång till 100 Mbit/s 2020. PTS bedömning är vidare att mobilnätet på sikt har en mycket viktig roll för att uppnå EU-kommissionens bredbandsmål om 30 Mbit/s, framför allt utanför tätort och småort där det saknas marknadsmässiga förutsättningar för att bygga fibernät. Myndighetens prognos är att cirka fem procent av alla hushåll och företag i Sverige kommer att sakna tillgång till bredband med en överföringshastighet på 30 Mbit/s 2020.

Ju glesare bebyggt det är där näten byggs desto mer kostar utbyggnaden per anslutning. I princip samtliga personer som inte kommer att ha den tillgång som målen anger finns i glest, eller mycket glest, befolkade delar av landet.

Trots den positiva utvecklingen av bredbandstillgången i Sverige finns fortfarande utmaningar ur besöksnäringens perspektiv. Den täckning som avses i PTS rapport är befolkningstäckning, dvs. täckning till Sveriges hushåll och företag. Det ska inte förväxlas med

yttäckning, med vilket avses vilka delar av Sveriges yta som med en viss sannolikhet har täckning. Vidare avser begreppet ”hushåll” stadigvarande bostäder vilket i sin tur definieras som adresser där minst en person är folkbokförd. Det innebär att många fritidshus och fritidshusområden inte ingår i uppföljningen av täckningen. Det vill säga, de ingår inte i statistiken, vilken inte nödvändigtvis inte betyder att de inte ansluter sig när nätet byggs ut.

Besökare och företag på en destination har varierande behov av uppkoppling. För restaurangverksamheter är det i dag en självklarhet att man tar med sig kortterminalen till gästen, i stället för att gästen ska behöva lämna ifrån sig sitt betalkort. I dag använder många betalterminaler mobilt bredband för att upprätthålla kontakten med sin bank, inte minst på platser där det fasta bredbandsnätet inte är fullt utbyggt. På samma sätt som människor alltmer använder smartphones i sin vardag, förutsätter besökaren att telefonen är uppkopplad under resan.

Mobilt bredband är en delad resurs vilken innebär att både besökare och lokala företag delar på samma bandbredd. Om täckningen i ett område är begränsad, eller om antalet besökare är väldigt stort, påverkas alla användare i området. Det finns exempel där näten under särskilt besöksstata perioder blivit så överbelastat att de inte går att använda. För verksamheter med kortterminaler som använder det mobila bredbandet innebär det att de förlorar möjligheten att ta betalt med kort.

I dag finns det alternativa tekniker till uppkoppling via mobilnät och kopparledningar som möjliggör snabb och robust uppkoppling i hela landet. Ett exempel är applikationer som kommer att använda satelliter för att länka mobiltelefoni (GSM, GPRS och UMTS) samt trådlösa nätverk som Wi-Fi. Rymdstyrelsen anger att satelliter är ett billigt sätt att länka ihop utspridda basstationer, inte minst för ett så glest befolkat land som Sverige. Bredbandstjänster via satellit är något som fått betydligt större genomslag i Norge än Sverige. Ett annat exempel är trådlös radiolänksteknik där utökning av mobil täckning i glesbygd kan tillgodoses av ett så kallat samhällsnät vilket tas upp i utredningen DS2017:7 *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*.

Det ligger inte inom utredningens ramar och resurser att analysera hur internetinfrastruktur och erforderlig internetuppkoppling i glesbygd ska lösas. Vi konstaterar dock att det finns ett stort

intresse för att utveckla besöksnäring och turistiska produkter i områden där investeringskostnaderna för bredband är en utmaning. För företag inom besöksnäringen som ligger i dessa områden, är det mycket viktigt att alternativa tekniker som är tillgängliga ur kostnadssynpunkt för framför allt för småföretag utvecklas och sprids.

5.7 Konsekvenser

Förslagen uppskattas till totalt 2 miljoner kronor i kostnader för staten. Förslagen påverkar en rad aktörer såsom vissa myndigheter, organisationer, universitet och besöksnäringen.

En ökad digitalisering innebär generellt stora konsekvenser för besöksnäringens företag, vilket beskrivs i kapitlet. Utredningens förslag förväntas bidra till ökad kunskap om delnings- och plattformsekonomi inom turism och besöksnäring.

En framtida accelerator inom delningsekonomi har potential för positiva effekter avseende fler och växande företag, ökad sysselsättning och hållbarhet i alla dess dimensioner – social, miljömässig och ekonomisk.

Ökad kunskap och ett bland offentliga aktörer mer medvetet förhållningssätt till delningsekonomi och digitala plattformar är även ett sätt att bemöta och förebygga brottslighet avseende främst regelverk för uthyrning och beskattning, men möjligen också it-säkerhetsbrott.

6 Kompetensförsörjning

Förslag:

- att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i dialog med regionalt utvecklingsansvariga, besöksnäring, länsstyrelser och akademi genomföra insatser för strategisk kompetensutveckling i företag och organisationer inom naturturism, kulturturism, måltidsturism och evenemang och möten.
- att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med regionalt utvecklingsansvariga och i dialog med länsstyrelser, kommuner och besöksnäringens branschorganisationer kartlägga och föreslå kompetensutvecklande insatser för offentliga myndighetsutövare som arbetar med tillstånd och tillsyn på lokal, regional och nationell nivå, speciellt kring besöksnäringens struktur och villkor.
- att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med regionalt utvecklingsansvariga och i dialog med länsstyrelser, kommuner och besöksnäringens branschorganisationer kartlägga och föreslå kompetensutvecklande insatser för personer som arbetar inom destinationsorganisationer på lokal och regional nivå.

6.1 Kompetensförsörjning – en nyckelfråga

6.1.1 Nya krav på kompetens

Samhällsutvecklingen genererar ett förändrat kompetensbehov där bland annat ett ökat resande, mer beresta och pålästa resenärer och en ökad efterfrågan på upplevelser, varor och tjänster av hög kvalitet ställer nya och högre krav. Internationalisering, digitalisering och

automatisering i kombination med ökade krav på hållbarhet och miljöhänsyn skapar nya möjligheter och stora utmaningar. Traditionell branschlogik ställs på sin spets och utmanas då många företag i besöksnäringen är kreativa hybrider i gränslandet till andra branscher. Dessa trender och tendenser ställer krav på ny kompetens hos arbetsgivare och medarbetare i besöksnäringens branscher. Det ställer också nya krav på utbildningsväsendet i Sverige och driver på behovet av lärare med relevant erfarenhet och uppdaterad kompetens på alla nivåer i utbildningssystemet, och i hela landet.

Kompetensförsörjning är en nyckelfråga för tillväxten i besöksnäringens företag och hur turismen till och inom Sverige kommer att utveckla sig i framtiden. Kompetensförsörjning är också en utmaning som lyfts av i princip alla organisationer och i samtliga län i samband med utredningens hearingar

6.1.2 Utredningens fokus i frågan

I utredningens uppdrag ligger att lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande och sysselsättning och som bidrar till att aktörerna gemensamt kan kraftsamla inom besöksnäringen. Utredningen har fångat upp inspel om hur olika utbildningsnivåer och insatser upplevs fungera och vilka utmaningar arbetsmarknadens parter, myndigheter, regioner och kommuner identifierat på ett övergripande plan. Vi väljer att lägga förslag på insatser för a) strategisk kompetensförsörjning i företag i besöksnäringen, b) kartläggning av behov och insatser för sysselsatta hos offentliga aktörer som i sin yrkesroll arbetar med tillsyn och tillståndsgivning samt c) aktörer som jobbar regionalt med främjande insatser för företag i besöksnäringens branscher.

Det har inte varit görbart att inom ramen för uppdraget kartlägga besöksnäringens kompetensbehov. Detta är något som arbetsmarknadens parter i varje bransch behöver analysera och definiera. Utredningen har inte heller förutsättningar att analysera utbildningsutbud på olika nivåer utifrån branschernas behov, eller huruvida utbildningsutbudet är ändamålsenligt i olika regioner.

Frågan om kompetensförsörjning i besöksnäringen kan inte mötas genom enkla och snabba lösningar. Tvärtom är behoven komplexa och kräver övergripande analys och ett helhetsgrepp som omfattar

utbildning på många nivåer och med en bredd av inriktningar. Den nu pågående arbetsmarknadsutredningen¹ ser bland annat över det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken och hur det kan göras mer effektivt och tydligt samt hur utbildningar och insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen. Arbetsmarknadsutredningen, som ska redovisa sitt slutbetänkande i januari 2019, ska även se över samspelet och ansvarsfördelningen med fokus på statliga myndigheters och kommuners roller.

6.2 Aktörer

En stor grupp offentliga och privata aktörer inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet har roller och uppdrag som svarar mot kompetensförsörjningsfrågor kopplade till hållbar turism och besöksnäring. På nationell nivå sträcker sig ansvaret över tre departement: Arbetsmarknads-, Närings- och Utbildningsdepartementet. För att möta kompetensbehoven har regeringen vidtagit ett antal åtgärder det senaste året. Arbetsförmedlingen styrs om till en matchningsmyndighet med ökat fokus på arbetsgivare. Ett nytt kunskapslyft har initieras med upp till 70 000 nya utbildningsplatser fram till 2019. Kommunerna har fått 10 miljarder för att både kunna anställa och utbilda.

Flera myndigheter har uppgifter inom området. En viktig roll har Arbetsförmedlingen med sitt övergripande mål att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra och att prioritera stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har också ett samordnande ansvar för vissa nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Tillväxtverket ska bland annat verka för att fler och växande företag utvecklas i alla delar av landet samt främja goda förutsättningar för företagande. Kompetensförsörjning är en av de viktigaste tillväxtfaktorerna och myndigheten har under de senaste åren kommit att fokusera allt mer på företagens kompetensbehov. För att förstärka det regionala tillväxtarbetet inom kompetensförsörjning har Tillväxtverket i uppdrag att förstärka och vidareutveckla de

¹ Dir. 2016:56: Arbetsmarknadsutredningen (A2016:03).

regionala kompetensplattformarna. Tillväxtverket har även tagit fram förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete (N2016/06500/RTS).²

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna samt för förskoleverksamhet och barnomsorg. Skolverket har ett brett uppdrag och ansvarar bland annat för rektorsutbildning, att stödja nationellt prioriterad fortbildning och kompetensutveckling. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) är förvaltningsmyndighet för yrkeshögskolan. Myndigheten ska verka för att behoven av eftergymnasial yrkesutbildning tillgodoser arbetslivets kompetensbehov. Myndigheten analyserar arbetsmarknadens behov av utbildningar inom yrkeshögskolan, beslutar om vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan och beviljar statliga medel till utbildningsanordnarna. Vidare främjar MYH validering av utbildningar.

Universitetskanslerämbetet (UKÄ) granskar kvaliteten i högre utbildning, analyserar utvecklingen, ansvarar för officiell statistik om högskolan samt bevakar att universitet och högskolor följer lagar och regler. Universitets och högskolerådet (UHR) har ett brett uppdrag, bland annat att samordna antagningen till högskolan, förmedla internationella utbyten, kompetensutveckling och praktik utomlands och ansvar för högskoleprovet. UHR driver bland annat webbplatsen studera.nu med inspiration och information om högskolestudier. Svenska universitet och högskolor är egna myndigheter med egna regleringsbrev att följa. Centrala studiestödsnämnden (CSN) är ansvarig myndighet för studiesociala frågor och beslutar om och betalar ut studiestöd, det vill säga bidrag och lån till studerande. De myndigheter som ingår i Valideringsdelegationen³ med regeringsuppdrag att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom validering har under våren 2017 formulerat en gemensam plan för myndighetssamverkan om validering.

Regioner och landsting är viktiga aktörer för att bedöma det regionala kompetensförsörjningsbehovet och utveckla kompetensutvecklingsinsatser. Regionerna har ett statligt uppdrag att samordna utbildningsplanering och kompetensförsörjning sedan 2010, som en

² Tillväxtverket (2017): *Förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete*. N2016/06500/RTS.

³ Tillväxtverket, Statens skolverk, Universitets och högskolerådet, Myndigheten för yrkeshögskolan och CSN.

del av det regionala tillväxtuppdraget. Arbetet är känt under namnet kompetensplattformar. SKL arbetar för att stärka och förtydliga regionernas uppdrag. Regioner och landsting är också utbildningsanordnare, exempelvis som huvudmän för folkhögskolor. Kommunerna har ansvaret för gymnasieskolorna.

Ett stort antal privata utbildningsanordnare driver skolor och kurser på alla nivåer.

En viktig roll har givetvis företagen i besöksnäringen med det yttersta ansvaret för branschernas attraktivitet på arbetsmarknaden. Det är företagen som framför allt via sina bransch- och intresseorganisationer, ofta i samverkan med de anställdas fackförbund, har den främsta förmågan att definiera och formulera vilken kompetens företag och organisationer inom besöksnäringen efterfrågar. De branscher som tydligt kan beskriva vad som behövs har lättare att förmedla detta till utbildningsväsendet, skolor, presumtiva elever och arbetssökande i olika åldrar.

Besöksnäringens företag representeras av bransch- och intresseorganisationer. Några av dessa är också arbetsgivarorganisationer och medlemsförbund i Svenskt Näringsliv, främst Svensk Handel, Visita och Transportföretagen. Inom Visita finns även Skidanläggningarnas bransch- och intresseorganisation (SLAO) och SCR Svensk Camping. Exempel på andra intresseorganisationer är Riksidrottsförbundet (RF), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenskt Friluftsliv och Sveriges museer.

Arbetsstagarparterna för besöksnäringens del utgörs av främst LO-förbunden Handelsanställdas förbund, Hotell- och restaurangfacket, och Transportanställdas förbund samt Unionen på tjänstemannasidan.

6.3 Arbetsmarknaden

6.3.1 En hög sysselsättningsgrad

En väl fungerande arbetsmarknad är till nytta för arbetstagar, arbetsgivare och samhället i stort. Den kännetecknas av en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbetskraften.

Arbetsförmedlingens prognoser ger en bild av en god och stabil utveckling av efterfrågan på arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden bland unga, 20–24 år, vilka ofta får ett

första jobb inom besöksnäringens branscher, är mycket stark. Den växande efterfrågan, i kombination med den allt knappare tillgången på arbetskraft i Sverige, gör att konkurrensen om medarbetare och framför allt de mest kompetenta medarbetarna kommer att öka kraftigt de närmaste åren.⁴

Turismen beräknas i medeltal ha sysselsatt 170 000 personer under 2016 vilket är en ökning med 7 procent jämfört med året innan. Den totala sysselsättningen i Sverige ökade under samma period med 1,7 procent. Besöksnäringen är således en stark sysselsättningskapare.

I kompetensförsörjningssammanhang är det viktigt att även inkludera de företag som är sysselsatta med den lokala konsumtionen, dvs. som inte definitionsmässigt utgör turism. Besöksnäringens branscher – hotell, restaurang, handel, transport och personliga och kulturella tjänster – utgör tillsammans en väsentlig del av den privata tjänstesektorn som expanderat kraftigt i Sverige sedan 1990-talet. Branscherna, som totalt sysselsätter över 800 000 personer, beskrivs mer ingående i kapitel 2.

6.3.2 Stort rekryteringsbehov i besöksnäringen

I Tillväxtverkets undersökning *Företagens villkor och verklighet 2017* uppger 36 procent av turistföretagen att tillgång till lämplig arbetskraft är ett stort hinder för företagets utveckling och tillväxt.⁵ Detta är en ökning med 11 procent sedan 2014 års undersökning. Motsvarande siffra för alla små och medelstora företag var 28 procent 2017. Svenskt Näringslivs undersökning kring företagets rekrytering visar att 79 procent av hotell- och restaurangföretagen har försökt rekrytera under de senaste sex månaderna, vilket är högst av alla branscher i undersökningen.⁶ Enligt BFUF kommer hotell- och restaurangbranschen att ha ett rekryteringsbehov på 40 000 till 50 000 personer årligen fram till 2023.⁷ Under de senaste åren har

⁴ BFUF (2014): *Besöksnäringens forsknings- och innovationsagenda 2014-2013*.

⁵ Definieras i undersökningen som cirka 8 procent (25 000) av Sveriges små och medelstora företag som uppger att de har stor försäljning till kundgruppen tillresta besökare.

⁶ Svenskt Näringsliv (2016): *Rekryteringsenkäten 2016*.

⁷ Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond (2014): *Tillväxtvärke?*

samtidigt cirka 4 000 personer per år examinerats från relevanta yrkesgymnasieprogram.

Inom handel finns samma utmaning, där branschen årligen behöver rekrytera 120 000 personer samtidigt som Handels- och administrationsprogrammet utexaminerar 2 500 studenter.

Transportföretagen beräknar att de har ett rekryteringsbehov om cirka 10 000 nyanställda per år de kommande åren samtidigt som cirka 7 000 personer beräknas komma ut från Fordons och transportprogrammet och arbetsmarknadsutbildningar.⁸

6.3.3 Stark genomströmning

Ett stort rekryteringsbehov beror på en växande bransch och också på en hög personalomsättning. På företagsnivå uppskattas en personalomsättning på så mycket som 40–45 procent varje år.⁹ Även på branschnivå är personalomsättningen hög. Under 2014 slutade 36,1 procent av antalet arbetare¹⁰ inom handel, hotell och restaurang, medan 34,7 procent tillkom.¹¹ Inom transport slutade 23,7 procent och 23,6 tillkom. Jämförande siffror för verkstadsindustrin ligger på omkring 15 procent.

En möjlig förklaring till genomströmningen är att branscherna handel, hotell och restaurang brottas med att uppfattas ha lägre lönenivåer och otydliga karriärvägar. Den gängse bilden av lönenivåer och karriärvägar får konsekvenser, som att få personer väljer att stanna kvar i branscherna och förmodligen också till vikande söktryck på exempelvis yrkesgymnasieprogram.

Den höga personalomsättningen kan till en del förklaras med att många studerande arbetar extra inom handel, hotell eller restaurang under studietiden utan avsikt att stanna i besöksnäringen. Runt 39 procent av de som är arbetare inom handel, hotell och restaurang är 25 år eller yngre, vilket är en högre andel än i övriga branscher.¹²

Med visst fog går det att hävda att besöksnäringen, vid sidan om den offentliga vård- och omsorgssektorn, tar ansvar för och investe-

⁸ HUI research (2017): *Transportnäringen och jobben – en framtidsspaning*. Rapport på uppdrag av Transportföretagen.

⁹ A. a.

¹⁰ Ej tjänstemän.

¹¹ Svenskt näringsliv, (2015): *Fakta om löner och arbetstider*.

¹² Svenskt Näringsliv (2015): *Fakta om löner och arbetstider*.

rar resurser i att yrkesträna en stor del av den svenska befolkningen genom ett första arbete på väg vidare i yrkeslivet. Det är en viktig insats, som samtidigt har ett pris, då hög personalomsättningen påverkar kvalitet och kontinuitet och därmed ofta lönsamhet. Det skapar också ett högre tryck på interna utbildningsinsatser vilket i sin tur är resurskrävande för företagen, och då särskilt de små och medelstora.

6.3.4 Polarisering av arbetsmarknaden

De senaste åren har det uppmärksammats att arbetsmarknaden växer mest för de yrken som kräver högst respektive lägst kvalifikationer (och där lönen är högst respektive lägst).¹³ Det är framför allt teknikutveckling som ersätter mer rutinartade arbeten som anges som orsak. Den här utvecklingen är tydlig även inom besöksnäringen, bland annat genom att allt fler uppgifter som tidigare utförts av arbetskraft har automatiserats helt eller delvis och nu sköts av resenärerna själva, till exempel informationssökning, bokning av resor, boende och aktiviteter, incheckning av bagage eller incheckning på hotellrummet.

I Sverige, som är ett högkostnadsland, måste besöksnäringen utveckla effektiva processer, tillhandahålla högkvalitativa produkter och vara generellt innovativ för att uppnå konkurrenskraft. Polarisering mellan låga och höga kvalifikationer beräknas fortsätta vilket i sin tur ställer krav på utbildningssystemet så att kvinnor och män som haft yrken som försvinner får möjlighet att ställa om till framväxande jobb på samma eller högre kvalifikationsnivå.

Samtidigt kommer svensk besöksnäring även framgent att erbjuda arbetsuppgifter som inte kräver omfattande utbildning. Besöksnäringen liksom politiken har på senare år lyft fram branschernas (framför allt hotell, restaurang, handel och transport) förmåga att sysselsätta unga, invandrare och andra som saknar utbildning eller på annat sätt är svaga i relation till arbetsmarknaden. Besöksnäringen beskrivs som en ”jobbmotor” som erbjuder sysselsättning inom många områden och på många platser i landet.

¹³ SOU 2015:90: Bilaga 5 till *Långtidsutredningen 2015*.

Samtidigt finns en oro både i näringen och hos andra aktörer över att låg utbildningsnivå riskerar att betraktas som en norm för besöksnäringen. Sambandet mellan kunskapsinnehåll och värdeskapande samt ökad utbildningsnivå är nycklar för att över tid stärka förädlingsvärdet och attraktionskraften i besöksnäringens tjänste- och sysselsättningsintensiva branscher.

6.4 Många utlandsfödda förvärsarbetar i branscherna

Besöksnäringens branscher sysselsätter många människor som kommer till Sverige från andra länder. En anledning är att branscherna erbjuder arbeten med lägre krav på kvalifikationer och därmed lägre trösklar in för både unga och människor födda utanför Sverige. En annan anledning är att det ökande antalet internationella besökare gör att kompetenser i andra språk än svenska och kunskap om andra marknader och kulturer blir allt mer värdefullt och efterfrågas allt mer av besöksnäringens branscher.

Tabell 6.1 Förvärsarbetande efter födelseregion och kön

Andel av totalt antal förvärsarbetande i respektive bransch¹⁴

	Män födda i Sverige	Kvinnor födda i Sverige	Män födda utanför Sverige	Kvinnor födda utanför Sverige	Totalt
Detaljhandel	31 %	56 %	6 %	7 %	100 %
Transport	62 %	17 %	18 %	3 %	100 %
Hotell och restaurang	24 %	38 %	24 %	14 %	100 %
Kultur, nöje, fritid	45 %	44 %	6 %	5 %	100 %
Hela näringslivet	44 %	40 %	8 %	8 %	100 %

Källa: SCB.

Tabell 6.1 visar att de branscher inom besöksnäringen som framför allt sysselsätter personer födda utanför Sverige är hotell- och restaurangbranschen med 38 procent utlandsfödda och transport-

¹⁴ SCB: Antal förvärsarbetande 16+ år i SNI 47, 49–52, 55–56 och 90–93, enligt Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS). Gäller år 2015.

branschen med 21 procent utlandsfödda, vilket kan jämföras med näringslivet som totalt sysselsätter 16 procent utlandsfödda. Andelen sysselsatta kvinnor födda utanför Sverige är en mindre del av de totalt sysselsatta, endast 14 procent inom hotell- och restaurangbranschen respektive 3 procent inom transportbranschen. Av den totala andelen förvärvsarbete i hotell- och restaurangbranschen är endast 24 procent män födda i Sverige.

6.4.1 Arbetskraftsinvandring efterfrågas av företagen

Flera företag som utredningen kommit i kontakt med pekar på att de är i stort behov av att rekrytera och kan tänka sig att rekrytera kompetens utanför EU/EES.

Tabell 6.2 Beviljade uppehållstillstånd för arbetstagare utanför EU/EES

Största yrkesgrupperna, period jan–sep 2017

Yrkesgrupp	Antal
IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	3 154
Bärplockare och plantörer m.fl.	3 042
Civilingenjörssyrken	811
Kockar och kallskänkor	634
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	492
Ingenjörer och tekniker	346
Städare och hemservicepersonal m.fl.	267
Skogsarbetare	208
Skötare, vårdare och personliga assistenter m.fl.	195
Drift-, support- och nätverkstekniker m.fl.	174
Övriga	2 950
Totalt	12 273

Källa: Migrationsverket.

Tabellen 6.2 visar att lite över 12 000 personer som kommer från länder utanför EU/EES fick arbetstillstånd i Sverige januari–september 2017. Tabellen visar också att över 10 procent av dessa arbetar i besöksnäringen. En utmaning som branschorganisationer lyft till utredningen är Migrationsverkets långa handläggningstider som försvårar rekrytering av till exempel kockar med kunskaper inom etniska kök. En annan utmaning som arbetsgivare i små och medel-

stora företag betonat är att man, med hänsyn till den totala regel- och tillsynsburden, som arbetsgivare är orolig över att göra något fel, med exempelvis allvarliga följder för personer som har tillfälligt arbetstillstånd. Företagen ger uttryck för att de behöver stöd i att göra rätt.

Regelverkets syfte är att stärka arbetskraftsinvandrares ställning så att de inte utnyttjas av arbetsgivare, men det har visat sig kunna få stora konsekvenser på grund av att arbetsgivare gjort små misstag avseende semesteruttag, pensionsinsättning eller företagsförsäkring.¹⁵ I en dom från Migrationsöverdomstolen från 2015 konstateras att ett återkallande av uppehållstillstånd ska ske oavsett omständigheterna i det enskilda fallet när anställningsvillkoren inte har uppfyllts helt.

Regeringen har som ambition att åtgärda regelverket och föreslår därför att om arbetsgivare själva rättar till en brist i anställningsvillkoren innan Migrationsverket påpekat bristen ska myndigheten kunna avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Lagändring har ännu inte trätt i kraft, och när eller om den gör det ligger fortfarande ett mycket stort ansvar på arbetsgivaren att göra rätt i alla led.

Utredningen konstaterar att regelverket är en extra stor utmaning för företag som har behov av rörliga scheman och säsongsanställningar vilket många arbeten i besöksnäringen bygger på.

6.4.2 Stöd för att anställa nyanlända

Under 2016 sökte 163 000 personer asyl i Sverige. Aldrig tidigare har Sverige på så kort tid tagit emot ett så stort antal människor. Flera företagare som utredningen har träffat under hearings vittnar om att de mycket gärna anställer nyanlända. Men för att, som litet eller medelstort företag, kunna göra detta på ett bra sätt är det viktigt att få stöd med matchning så att det inte tar företaget för mycket tid och andra resurser i anspråk för att hitta rätt kompetens. Åre är ett exempel där kommunen har bedrivit ett strukturerat och väl fungerande arbete för att få nyanlända i jobb. Många av de asylsökande har fått jobb inom företaget i besöksnäringen i Åre.

¹⁵ SOU 2016:91: *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandring på arbetsmarknaden.*

Validering av yrkeskompetens hos nyanlända

Validering av yrkeskompetens är ett verktyg för matchning av utbud och efterfrågan på kompetens. Näringsens aktörer har utarbetat valideringsmodeller för yrken i branscherna. I dag finns modeller för att validera kock, butikssäljare, servering och hotellkonferens. Validering kan dock vara relativt kostsam och besöksnäringens aktörer ser behov av en långsiktig modell för validering. Arbetsmarknadens parter ansvarar för branschens valideringsmodeller. Arbetsförmedlingen ansvarar för att processen genomförs via Arbetsförmedlingens struktur.

Valideringsdelegationen 2015–2019 har i uppdrag av regeringen att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. Delegationen skriver i ett delbetänkande att utbudet av modeller för validering i arbetslivet i dag är begränsat och behöver utökas till att omfatta fler yrken, arbetsuppgifter och kvalifikationsnivåer.¹⁶ Utveckling, kvalitetssäkring och främjande av validering i arbetslivet förutsätter en stabil och långsiktig finansiering. Myndigheten för yrkeshögskolan har i uppdrag att främja branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas. Myndigheten har under 2016 tagit fram en standard för branschvalidering av yrkeskompetens som utgör en viktig utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet. Samordnad utveckling av validering i arbetslivet är ett prioriterat område i Valideringsdelegationens arbete.

Snabbspår för nyanlända, en metod i Arbetsförmedlingens nya roll

Snabbspår är ett sätt att skapa snabbare vägar in på arbetsmarknaden för nyanlända arbetssökande som har erfarenhet av eller utbildning inom ett bristyrke. Det första snabbspåret presenterades i september 2015 och gällde nyanlända kockar. Ett snabbspår handlar om att i en sammanhållen process erbjuda praktik, språkträning och utbildning. Det är arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen som kommer överens om vilka yrken som ska omfattas av ett snabbspår.

¹⁶ SOU 2017:18: *En nationell strategi för validering*. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019.

Aktörernas ansvarsområden fördelar sig så att arbetsmarknadens parter ansvarar för utformning, och Arbetsförmedlingen för samordning, dialog med andra myndigheter, en verktygslåda av insatser – till exempel validering enligt branschmodell, yrkessvenska och kompletterande utbildningar –, dialog med lokala företag så att arbetsökande kan erbjudas praktik samt för att anskaffa kompletterande uppdragsutbildningar inom ramen för de snabbspår som är eftergymnasiala.¹⁷

Snabbspåret för kockar har utgjort en pilot för att utveckla snabbspårens arbetssätt och processer. Utredningen erfar att arbetsmarknadens parter ser att upphandlingar och arbetssätt i framtiden kan stärkas för att göra implementeringen av snabbspåren ännu mer effektiva. Arbetsförmedlingen lyfter snabbspåret som en lyckad metodutveckling som kommer att spridas i myndigheten som framgent förväntas redovisa ett ökat fokus på samverkan med arbetsgivare.

För perioden 2018–2019 har regeringen har tillskjutit 54 miljoner kronor i förstärkning av främjandemedel till bland annat snabbspår.

Andra satsningar för matchning av nyanlända och besöksnäringen

Lokala och regionala satsningar finns också, i till exempel Hotell- och restaurangtalangerna i Malmö/Lund som utbildar nyanlända för att möta branschens behov av arbetskraft. Satsningen drivs av Malmö stad i samarbete med Hotellgruppen Malmö/Lund. Utbildningen har sedan 2010 haft runt 200 elever, från de flesta av världens länder.¹⁸ På senare år har en stark utveckling även skett av digitala matchningsplattformar. Plattformen Just Arrived förenklar för nyanlända och arbetsgivare att möta varandra¹⁹, och ett samarbete mellan företaget iTeam och Arbetsförmedlingen kartlägger kompetens hos nyanlända²⁰.

Yrkes-SFI och YFI är yrkesutbildningar för invandrare med integrerad språkutbildning. YFI bedrivs på flera håll. Exempelvis finan-

¹⁷ Inget snabbspår som syftar till besöksnäringen kompetensförsörjning är eftergymnasialt.

¹⁸ Augustinsson, Erika (2016): *Arbetsintegrerande sociala företag*. Underlagrapport. Regeringens analysgrupp Arbetet i framtiden.

¹⁹ www.justarrived.se

²⁰ www.mynewsdesk.com/se/iteam/pressreleases/iteam-och-arbetsfoermedlingen-i-samarbete-foer-snabbare-integration-1747541

sierar Stockholms stad och Europeiska socialfonden ett projekt med möjlighet att utbilda sig till kock. I projektet samverkar vuxenutbildningen, SFI och yrkesgymnasierna i Stockholms stad. Samverkan sker också med en rad branschföretag.

6.5 Utbildningar och utbildningsnivåer

Bedömning: Utbildningsplatser i den reguljära vuxenutbildningen och insatser inom arbetsmarknadsutbildningar blir allt viktigare för branschernas kompetensförsörjning och tillväxt. Detta är bland annat en följd av den negativa utvecklingen av antalet utbildade i gymnasiets yrkesprogram.

Ett större inslag av arbetsplatsförlagd utbildning även på akademisk nivå skulle kunna öka studenternas praktiska förmågor liksom företagens vilja att anställa akademiskt utbildade.

Utbildningsväsendet är centralt för Sveriges framtida möjligheter till tillväxt. Det är utbildningsväsendets uppgift att förbereda för arbetslivet och det är arbetsmarknadens uppgift att omsätta människors kunskap och kompetens i produktion och välbefinnande.

Efterfrågan på arbetskraft har ökat inom besöksnäringens branscher samtidigt som tillgången till personer med rätt utbildning i flera fall har minskat. Utbildningsnivån på den svenska arbetsmarknaden har ökat under de senaste årtiondena. Förgymnasiala och kortare utbildningar har i allt högre utsträckning ersatts med längre gymnasiala utbildningar och utbildningar på eftergymnasial nivå.

Även företagen inom besöksnäringens branscher vittnar om att högre utbildning blivit allt viktigare.²¹ Det mest avgörande är dock inte mer utbildning i termer av utbildningsår eller utbildningsnivåer. Utbildningens inriktning och kvalitet har i högsta grad betydelse för en branschs kompetensförsörjning.

²¹ Tillväxtverket (2014): *Företagens villkor och verklighet*. Huvudrapport.

6.5.1 Yrkesutbildningar på gymnasienivå

Gymnasieskolans syfte är att utgöra en bas för nationell och regional kompetensförsörjning till arbetslivet och för rekrytering till högskolesektorn. Alla kommuner är enligt lag skyldiga att erbjuda alla elever som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning. Verksamheten styrs genom skollagen²², gymnasieförordningen²³, läroplanen för gymnasieskolan²⁴, examensmål²⁵ och ämnesplaner²⁶.

De gymnasiala yrkesutbildningarna har stor betydelse för besöksnäringens branscher. Gymnasiereformen från 2011 har dock försvårat kompetensförsörjningen då antalet ungdomar som väljer yrkesinriktade program har fallit kraftigt sedan den nya reformen trädde i kraft. Detta har medfört utbildningar har lagts ner på grund av för få sökande. Då besöksnäringen finns i hela landet och verkar på lokal nivå är det viktigt att utbildningarna har en närhet till marknaden och företagen. Enligt Skolverket saknas elever i Restaurang- och livsmedelsprogrammets årskurs 3 i 185 kommuner. 218 kommuner saknar elever i Hotell- och turismprogrammet. En orsak kan vara att utbildningarna har svårt att rekrytera kompetenta lärare. En annan orsak kan vara att det är dyrt att utrusta utbildningarna med teknik i form av kök och utrustning och råvaror för undervisning. Givet det vikande söktrycket är också färre kommuner benägna att satsa på dessa utbildningar. De kommuner som satsar på nära dialog med näringslivet och attraktiva skolor med moderna undervisningsmetoder, utrustning och lokaler är däremot vinnare med ökande ansökningar.

När det gäller hotell, restaurang, livsmedel och handel lyfts röster om att utbildningar som finns på gymnasienivå ofta inte håller tillräckligt hög kvalitet eller är uppdaterade på teknik som gäller och upplevelser som efterfrågas i dag. Studier visar att besöksnäringen har en bred rekryteringsbas och flera företag anger att de hellre rekryterar från andra program än yrkesprogrammen. En fråga är om det är innehållet i relevanta utbildningar som brister eller om programmen främst attraherar personer som inte är lämpade för de sär-

²² Beslutas av riksdagen.

²³ Beslutas av regeringen.

²⁴ Beslutas av regeringen.

²⁵ Fastställs för varje nationellt program i gymnasieskolan av regeringen.

²⁶ Skolverket fattar beslut om ämnesplaner.

skilda krav som ställs i branscherna. Medarbetare i besöksnäringen befinner sig ofta i direkt kundkontakt vilket ställer krav på personliga egenskaper och hög servicekänsla, vilket är förmågor som anses svåra att lära ut.

Till den senaste gymnasieutredningen enades handelsnäringsparter om hur handelsbranschen vill att framtidens gymnasieutbildning utformas för att säkerställa det framtida kompetensbehovet. Branschen önskar bland annat att nuvarande handels- och administrationsprogram ersätts av en inriktning ”handel” på ekonomiprogrammet. Den förordar att minst sex veckors arbetsplatsförlagt lärande inkluderas och att ett lokalt programråd kopplas till utbildningar. Handelsbranschen förordar vidare att ett antal sälj- och servicekurser blir tillgängliga som fördjupning på samtliga yrkesprogram för att skapa yrkesutgångar som kombinerar olika specialistkunskaper med sälj- och servicekompetens.

Naturbruksskolorna rapporterar om att studerande som läst naturturism inom gymnasieskolans naturbruksprogram är aktiva på arbetsmarknaden och har lätt att få jobb. De studerandes kompetens är eftertraktad av företag inom naturturism vilket pekar mot att dessa program är träffsäkra mot gentemot de yrkesområden de syftar till.

Programråd för yrkesprogram på gymnasiet

För varje yrkesprogram på gymnasiet har Skolverket ett nationellt programråd med syfte att stärka samarbetet mellan gymnasieskolan och arbetslivet och för att yrkesutbildningarna bättre ska motsvara arbetslivets behov. Fyra av Skolverkets programråd har koppling till besöksnäringen: fordons- och transportprogrammet, handels- och administrationsprogrammet, hotell- och turismprogrammet samt restaurang- och livsmedelsprogrammet.

Arbetsmarknadens parter som är involverade i dessa programråd efterlyser att resultaten från programrådsarbetet systematiskt lyfts in i Skolverkets arbete. Vidare lyfter de behovet av att de lokala stödstrukturerna får resurser för samverkan mellan skola och det regionala näringslivet. Det är viktigt att stärka företagens kapacitet att engagera sig i lokala programråd och medverka till att utbildningarna kvalitetssäkras och deras arbetsmarknadsanknytning utvecklas. Detta är också ett led i att stärka utbildningarnas attrak-

tivitet vilket Tillväxtverket skriver i sitt remissvar till Yrkesprogramsutredningen.²⁷

Tillväxtverket ser positivt på regionala programråd då det ger ökade möjligheter att fånga upp mindre branschers behov och branscher som består av många små företag som har svårare att organisera sig. Dessa forum bör etableras i dialog med regionalt utvecklingsansvariga, för att få stöd i att implementera dessa funktioner i en regional kontext. Regionalt utvecklingsansvariga har ett större perspektiv än yrkesprogrammen och kan bidra med kunskap till gagn för de nya regionala stödfunktionerna.

6.5.2 Utbildningar vid komvux och folkhögskolor

Målet för den kommunala vuxenutbildningen, komvux, är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande med utgångspunkt från den enskildes behov och förutsättningar. Folkhögskolor är knutna till olika folkrörelser, ideella organisationer, stiftelser eller föreningar. 44 av landets 104 folkhögskolor drivs av landsting eller regioner. En mindre andel utbildningar nischade mot besöksnäringen finns vid komvuxutbildningar eller folkhögskolor.²⁸ Framför allt livsmedelsrelaterade utbildningar samt några turismrelaterade utbildningar ges av komvux. Turismrelaterade utbildningar på folkhögskola finns i nio län. Det rör sig framför allt om utbildningar med inriktning mot naturguidning. Som ett led i kunskapslyftet har regeringen tillfört medel till folkhögskolorna med ytterligare 671 miljoner kronor årligen från och med 2018 vilket motsvarar 5 000 nya utbildningsplatser.

6.5.3 Yrkesvux

Yrkesvux är den satsning på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning som regeringen första gången aviserade 2009. Från 2016 är Yrkesvux en permanent del av utbildningssystemet och möjliggör därmed för teoretiskt utbildade att omskola sig till en yrkesutbildning. Till skillnad från Komvux är yrkesvux en satsning på yrkesutbildning för vuxna, där såväl studerande som näringslivet och kommunen ska samarbeta med Arbetsförmedlingen och det lokala

²⁷ SOU 2015:97: *Välja yrke*.

²⁸ Tillväxtverket (2016): *Den svenska besöksnäringen – kompetensförsörjning och kompetensbehov*, Rapport 0197.

näringslivet i arbetet med att planera och genomföra utbildningen. Kommunen får också ett riktat statsbidrag för att kunna finansiera yrkeskurser, som ofta är lite dyrare att anordna än teoretiska utbildningar. Totalt har Skolverket 1 088 miljoner kronor att fördela till yrkesvux 2017. 100 miljoner kronor av dessa är avsatta för yrkesvux i kombination med sfi²⁹ och sva³⁰.

Den 1 januari 2017 trädde en ny förordning om statsbidrag för yrkesvux i kraft med en modell för en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna. Syftet med den regionala modellen är att i högre grad möta den regionala arbetsmarknadens behov av yrkesutbildning på gymnasial nivå. Statsbidraget villkoras med att minst tre kommuner samverkar och ansöker gemensamt. De ska också samråda med regionalt utvecklingsansvariga. Regionalt yrkesvux ska erbjuda både enstaka kurser och sammanhållna yrkesutbildningar.

Branschföreträdare för besöksnäringen uttrycker en oro för att kommunernas behov av utbildad personal inom vård, skola och omsorg kommer att bli styrande över hur platserna fördela på ett sätt som blir till nackdel för näringslivets behov.

Skolverket har i uppdrag att i samverkan med Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och Arbetsförmedlingen utarbeta en fördelningsmodell för statsbidraget och då ta hänsyn till behov av kompetens på arbetsmarknaden.³¹ Vidare innebär uppdraget att Skolverket i samråd med de nationella programråden ska utforma förslag till kombinationer av kurser i sammanhållna utbildningar som svarar mot de kompetenskrav som olika branscher ställer.

Det sistnämnda uppdraget kompletterades i mars 2017 med ett regeringsbeslut³² med uppdrag att i detta arbete se till att förslagen även kan tillämpas inom gymnasieskolans introduktionsprogram där så är lämpligt, samt utforma förslagen så att de sammanhållna yrkesutbildningarna även kan fungera som påbyggbara utbildningspaket som stegvis kan leda till gymnasieexamen. I uppdraget ska Skolverket även stimulera samverkan mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen när det gäller ett kommande erbjudande av sammanhållna utbildningar.

²⁹ Utbildning i svenska för invandrare.

³⁰ Svenska som andraspråk.

³¹ Regeringsbeslut U2016/04619/GV.

³² Regeringsbeslut U2017/01930/GV.

Det är viktigt med karriärs- och yrkesväxlingar senare i livet vilket ställer krav på en horisontell flexibilitet där de som har en gymnasieexamen från ett studieförberedande program och/eller är yrkesverksamma i andra branscher ges möjlighet att vidareutbilda sig för yrken inom besöksnäringen genom att läsa yrkeskurser inom Yrkesvux.

Arbetsmarkandens parter i besöksnäringens branscher anser att Arbetsförmedlingens bristyrkesprognos riskerar att få felaktigt utfall då allt färre arbetsgivare i besöksnäringen vänder sig till Arbetsförmedlingen för att tillsätta vakanser. De ser en tendens att arbetsökande anser sig kvalificerade för att arbeta i besöksnäringens företag utan formell behörighet och anmäler detta till Arbetsförmedlingen. Det får konsekvenser för bristyrkesprognosen som indikerar att det finns mer kvalificerad arbetskraft än vad som är fallet.

6.5.4 Yrkeshögskolan

Syftet med yrkeshögskolan (YH) är att eftergymnasiala utbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd. Utbildningarna ska svara mot ett uttalat behov på arbetsmarknaden. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) beslutar om vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan.

Yrkeshögskolan har utvecklats till en viktig utbildningsform för besöksnäringens behov genom att varva praktisk och teoretisk kunskap. Praktiken som ingår i YH-utbildningarna är ett viktigt steg mot arbetsmarknaden då arbetsgivare ofta visar intresse för anställning av eleverna efter avslutad praktik.

Även om YH-utbildningar som form matchar besöksnäringens behov på ett bra sätt är den geografiska spridningen av utbildningar en utmaning. Utbildningar relevanta för besöksnäringen fanns 2016 i knappt hälften av regionerna. Över hälften av utbildningarna fanns samma år i storstadsregionerna Stockholm och Göteborg.³³ Koncentrationen till storstäder förklaras med att större folkmängd och arbetsmarknad, men är oroande då behovet av kompetenta medarbetare i besöksnäringen är stort i alla Sveriges regioner.

Arbetslivserfarenhet har slopats som förkunskapskrav. Det påverkar nivån på de arbetsuppgifter en utexaminerad anställs till att

³³ Myndigheten för yrkeshögskolan (2017): *Statistisk årsrapport 2017*.

genomföra, vilket i sin tur slår tillbaka och påverkar bedömningen av yrkesutbildningarna. Bedömningen baseras bland annat på antalet anställda inom relevanta yrken efter genomförd utbildning. Denna bedömning riskerar bli missvisande då många yrken kräver en utbildning samt utöver det en yrkeserfarenhet innan individen hamnar på rätt position i förhållande till utbildningen.

En annan utmaning som arbetsmarknadens parter i branscherna ger uttryck för är svårigheten att definiera framtida kompetensbehov och nya yrkesroller som tillkommer som en följd av bland annat internationalisering och digitalisering. Framtida behov riskerar att underskattas eller felbedömas.

Ytterligare en utmaning är att YH-utbildningar är ett relativt kortsiktigt instrument. Beviljandet av anordna utbildning var förut begränsat till två intag, vilket 2017 ökats till fler. Branscherna inom besöksnäringen har noterat att utbildningar inom YH som gett jobb ändå läggs ner på grund av få utbildningsomgångar. Detta skapar ett underskott av utbildad personal och medför att branscherna saknar tilltro till tillförseln av utbildad personal inom vissa utbildningsområden. Långsiktighet är en viktig signal till de företag som ska avsätta tid och involvera sig i utbildningen. Dessutom skingras lätt de kunskaper, innehåll, nätverk som behöver byggas upp, och de lärare som behövs, när det blir avbrott i utbildningen. Detta är en stor utmaning för framför allt mindre orter som behöver locka kvalificerade lärarresurser från annat håll att bosätta sig på orten.

Regeringen satsar i budgetpropositionen 2018 på den största utbyggnaden av yrkeshögskolan sedan dess införande 2009. Förslaget innebär 1 100 nya platser redan 2018. Fullt utbyggt till 2022 innebär det en ökning med nästan 14 000 nya platser utöver dagens cirka 30 000 platser. Till ökningen av platser kommer även tillföras studiemedel.

Under förutsättning att arbetsmarknadens parter och regionalt utvecklingsansvariga kan tydliggöra besöksnäringens behov för myndigheten för yrkeshögskolan ser utredningen att denna utökade satsning på yrkeshögskolan har potential att relativt omgående kunna svara mot besöksnäringens behov av arbetskraft, speciellt inom bristyrken.

6.5.5 Högskole- och universitetsutbildningar

Regeringens mål är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. Varje universitet och högskola ansvarar för beslut om bland annat utbildningsutbud inom ramen för respektive lärosätes examenstillstånd, och dimensionering av utbildningarna. Utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Globala trender liksom turismens och besöksnäringens egen utveckling mot nya marknader och mer komplexa erbjudanden ställer krav på medarbetare med högre utbildning. Högre utbildning har stor betydelse för innovationsarbete i företag och inom branscher vilket bland annat konstateras av OECD.³⁴ Att utveckla hållbar turism och besöksnäring kommer att kräva att besöksnäringens företag och frågeområden får god tillgång till kompetens på akademisk och avancerad nivå.

Av det totala antalet utbildningsplatser med inriktning mot hotell, restaurang och livsmedel svarar högskolor och universitet för cirka 9 procent vilket är mycket lågt jämfört med till exempel handel där motsvarande siffra är 16 procent. Lärosäten som har utbildningar som riktar in sig mot besöksnäring och turism är bland annat Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Högskolan Halmstad, Karlstad universitet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Högskolan i Skövde, Södertörns högskola, Umeå universitet, Örebro universitet samt Handelshögskolan i Stockholm. Det handlar om en bred grupp utbildningar med inriktning mot bland annat service management (inom hotell, turism och handel/retail), hospitality (vårdskap), måltidskunskap och turismvetenskap. Lärosätena erbjuder dels breddprogram som spänner över en rad områden relevanta för besöksnäringen, dels mer nischade utbildningar som till exempel naturguidning.

Studier pekar på att nästan samtliga studerande som genomgått utbildningar med inriktning mot gastronomi, måltidskunskap och hospitality har arbete när de lämnat studierna. Studerande med inriktning mot turism har större utmaning att hitta ett kvalificerat

³⁴ OECD (2015): *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, OECD Publishing Paris.

arbete direkt efter utbildning. Det tycks finnas en osäkerhet hos företag och destinationsorganisationer att rekrytera direkt ifrån högskolans turismutbildningar. Företagen efterfrågar hög grad av praktisk erfarenhet som komplement till teoretiska kunskaper. Tillväxtverkets studie³⁵ pekar på en bristande mottagarkapaciteten, liksom en rädsla att rekrytera högutbildade, i synnerhet i de mindre företagen. Ett större inslag av arbetsplatsförlagd utbildning även på akademisk nivå skulle kunna öka studenternas praktiska förmågor liksom företagets vilja att anställa akademiskt utbildade.

När det gäller besöksnäring och turism är svenska studenter framför allt intresserade av studier på akademisk grundnivå. Flera av lärosätena erbjuder relevanta utbildningar på avancerad nivå vilka i synnerhet efterfrågas av utbytesstudenter. Även detta kan indikera att den svenska besöksnäringens efterfrågan på utbildning ligger på en lägre nivå än den internationella marknaden.

Inom traditionell industri kopplas högre utbildning till företags innovationsförmåga och därmed konkurrenskraft. Att besöksnäringen i Sverige inte efterfrågar högre utbildning i större grad kan betraktas som ett systematiskt problem. I länder som till exempel Italien, Schweiz och Spanien är turism högre värderad som näringsgren och i dessa länder sammansluter sig branschföreträdare för att främja de högre utbildningarna inom sina områden.

6.5.6 Utländska utbildningar

Enligt SCB har cirka 300 svenskar studielån 2017 för att studera eftergymnasiala utbildningar inom hotell, restaurang, turism och hospitality utomlands. Det handlar framför allt om ledarskapsutbildningar, ofta på masternivå. Några av de högst rankade internationella utbildningarna finns på: University of Nevada, Cornell university, Hong Kong Polytechnic University, Griffith University, Ecole hotelier i Lausanne, Culinary arts academy i Lucern, Les Roches International School of Hotel Management, samt Copenhagen Business School, Monach University – Monash Arts.

³⁵ Tillväxtverket (2016): *Den svenska besöksnäringen – kompetensförsörjning och kompetensbehov*, Rapport 0197.

Studenter läser oftast kurser över 12–24 månader. Avgifter för dessa prestigeutbildningar uppgår till 200 000–700 000 kronor för program som sträcker sig mellan 12 och 24 månader. Attraktionskraften i dessa utbildningar bygger på flera faktorer, bland annat att de erbjuder hög kvalitet och innehåll anpassat till en global marknad. Vidare har de nära samverkan med näringslivet och stora internationella kedjor vilket direkt öppnar karriärvägar och möjligheter att arbeta i hela världen för studenterna.

Prestigeutbildningar av hög kvalitet påverkar den lokala arbetsmarknaden och konkurrenskraften. Detta märks bland annat i Schweiz som har många prestigeutbildningar inom hospitality management. Trots att landet har en hög kostnadsbild får Schweiz topp-ranking i internationella jämförelser³⁶ bland annat tack vare god tillgång på kompetent arbetskraft i sektorn.

Några av de större aktörerna i hotell- och restaurangbranschen i Stockholm har lyft behovet av etablera en branschanpassad ledarskapsutbildning på akademisk nivå i Sverige, jämförbar med de främsta internationella alternativen. Geografisk närhet mellan utbildning, studenter, företag och marknad anger företagen som en viktig faktor i val av etableringsort av en sådan utbildning.

Med beaktande av att en relativt stor grupp svenskar söker sig utomlands för att gå branschinriktade ledarskapsutbildning och med stöd av flera inspel ser utredningen att branschinriktad ledarskapsutbildning på akademisk nivå har en potentiell efterfrågan från såväl studerande som företag.

6.5.7 Besöksnäring i andra utbildningar

Många utmaningar och frågor i besöksnäringens företag kan lösas utan utbildning inriktad mot besöksnäringens branscher. Individer som gått utbildningar inom juridik, digitalisering, marknadsföring, biologi, kulturvetenskap, organisationsutveckling, affärsutveckling, samhällsplanering och företagsekonomi tillför besöksnäringens företag, bransch- och destinationsorganisationer viktig kompetens. Med tanke på besöksnäringens omfattning, tillväxt och framtida

³⁶ TTCI index – the Travel & Tourism competitive index vilket produceras av World Economic Forum, senast 2013.

behov av utveckling och kompetens finns mycket att vinna på om fler allmänna utbildningsprogram får tydligare inslag, kurser och fallstudier med bäring mot besöksnäringens och turismens utmaningar och möjligheter.

6.5.8 Mer flexibel och öppen utbildningsstruktur

Utvecklingen går snabbt, branschglidningar är ett faktum och kraven på utvecklings- och innovationsförmåga ökar. Detta talar mer för ett behov av breddutbildningar på grundnivå med möjlighet till påbyggnad med inriktningar mot specifika kompetenser. Utredningen ser att utbildningssystemet i högre grad behöver utformas så att det för studerande får en mer flexibel, öppen och tydlig utbildningsstruktur. Att göra karriär inom besöksnäringen skulle kunna underlättas om man som studerande får möjlighet att över tid förflytta sig inom utbildningssystemet från gymnasienivå, oavsett om man valt yrkesgymnasium eller ett teoretiskt gymnasieprogram, via vuxenutbildningsnivå till högskola och arbetsliv. Ett tydligare och mer flexibelt utbildningssystem ställer krav på samverkan mellan Skolverket, Arbetsförmedling, utbildningsväsendet, regionalt tillväxtansvariga och inte minst att besöksnäringens branscher kan definiera behov och erbjuda arbetsplatsförlagd praktik för studerande på olika nivåer.

6.6 Kompetensbehov

Den kunskap som behövs i framtiden spänner över en stor bredd och inkluderar allt från rent hantverksmässiga och praktiska förmågor till insikter om bland annat it, ekonomi, juridik, kulturvård, naturmiljö och hållbarhet på avancerad nivå.

I hearings har flera företag och offentliga aktörer tryckt på behovet av management och ledarskapskompetens. Det handlar om att kunna utveckla produkter, tjänster och processer för ökad förädlingsgrad, kvalitet och lönsamhet.

I Tillväxtverkets rapport definieras kompetensbehoven i besöksnäringen uppdelat på yrkesspecifik och generell/affärsmässig

kompetens.³⁷ Behov av yrkesspecifik kompetens beskrivs gälla kockar, köks-/restaurangbiträden och servitörer, övrig livsmedelsförädling (exempelvis bagare, konditorer), receptionister, utomhusaktiviteter, naturupplevelser och naturturism. Generell och affärsnärlig kompetens som rapporten refererar till är professionalisering/ företagande, internationellt sälj, kommunikation och marknadsföring, konceptutveckling, produktutveckling, ledarskap, arbetsledning och projektledning, bemötande, service och värdskap.

Tillväxtverkets rapport speglar dock inte alla branscher i besöksnäringen. En bransch som saknas är handeln som genomgår en strukturomvandling som en följd av den tekniska utvecklingen. Digitaliseringen har öppnat upp marknaden för fördjupad global konkurrens och detta innebär att handelns spelplan har förändrats. Formerna för hur e-handel kommer att fungera i framtiden är oklart. Digitala marknadsplatser som Amazon och Alibaba bedriver omfattande tjänsteutveckling. Det mesta talar för snabbare utveckling inklusive nya affärsmodeller och nya distributionskanaler. De företag som kommer att stå starka är de som kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter och som förstår vad som skapar värde för konsumenterna. Det krävs ett kompetenslyft för att handeln ska klara av strukturomvandlingen. It är ett av de viktiga kompetensområden som lyfts i Svensk Handels rapport.³⁸

Vidare blir hållbarhetsfrågorna allt mer väsentliga vilket lyfter behov av ledarskap och förmåga att utveckla och implementera lösningar som bidrar till ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Under det senaste året har säven säkerhetsfrågor lyfts tydligare av besöksnäringens företag och branschorganisationer.

I inledningen av kapitlet konstaterar utredningen att definition av kompetensbehovet är ett fundament i matchningen, och att de branscher som har förmågan att beskriva vad som behövs har lättare att förmedla detta till utbildningsväsendet, elever, studerande och arbetssökande. Utredningen ser att besöksnäringens företag, via sina bransch- och intresseorganisationer behöver utveckla sina analyser och formuleringar kring kompetensbehov.

³⁷ Tillväxtverket (2016): *Den svenska besöksnäringen – kompetensförsörjning och kompetensbehov*, Rapport 0197.

³⁸ Svensk Handel (2015): *Handel möjligheternas bransch. Svensk Handels kompetensbehovsrapport 2015*.

6.7 Kompetensutveckling i företagen

Bedömning: Besöksnäringens företag behöver kompetenshöjande insatser. Analyser av företagens behov och behov av insatser adresseras bäst på en regional nivå.

Utöver utbildningar av ny personal behövs kompetensutveckling som kan möta befintliga företags behov och möjligheter. Det kan handla om den generella affärsmässiga kompetensen eller om vilka utmaningar företaget står inför i form av internationalisering och digitalisering. Parallellt med detta finns i företagen branschspecifika behov av kompetens inom ledarskap, bokningssystem, validering m.m.

För att kompetensutvecklande insatser ska ge mer bestående effekter i företagen är det viktigt att de bygger på en förändringsvilja och affärsmässighet. De bör bygga på ett arbete kring strategisk kompetensförsörjning och företagsintern kompetenskartläggning. Det finns kunskaper att inhämta utifrån projekt som finansierats av Europeiska Socialfonden (ESF), exempelvis *Avancerad tillväxt-organisering* (Avanto), som drivits av Business Region Göteborg AB och handlar om hur man stärker företags och individers kompetensutveckling. Projektet har analyserat, identifierat och tillgängliggjort behovsstyrda kompetensstödande insatser. Målgrupp är ledning och medarbetare i små och medelstora företag. Ytterligare ett ESF-finansierat projekt har gjorts tillsammans med IUC kring kompetenskartläggningar där *Kompetensbarometern* utvecklats.

6.8 Kompetens om besöksnäring i det offentliga systemet

Bedömning: Turismens och besöksnäringens tillväxt och utveckling ställer krav på ökad kompetens och kunskap om besöksnäringen bland anställda som arbetar i den offentliga sektorn och som i sin yrkesroll ska möta företagen med såväl främjandeinsatser som med regelverk, myndighetsutövning eller tillståndsgivning.

Regionala forsknings- och utvecklingsmiljöer i en nationell samverkan kan fungera som viktiga kunskapsintermediärer i frågan om kompetensutvecklingsinsatser för olika grupper av offentliga aktörer.

Det är viktigt men i praktiken inte självklart att de som har stor påverkan på företagets villkor och utveckling också har god kunskap om och insikt i besöksnäringens struktur och villkor. Studier har identifierat att personer som arbetar i destinationsorganisationer på lokal och regional nivå representerar en rik flora av yrkeskompetenser.

En del har tidigare arbetat med näringslivsutveckling, andra med konst-, musik- eller kulturfrågor, några inom hotell- och restaurangbranschen, åter andra med projekt- och processledning i olika organisationer.³⁹

Enligt rapportens analys kan en anledning vara att olika destinationer har olika uppdrag och därmed identifierat olika behov. En annan förklaring är att man är osäker på vilken kompetens man är i behov av och anställer någon som man tror kan arbeta med destinationsutveckling på ett bra sätt. Därefter har den som anställts utifrån sin egen kompetens fått beskriva organisationens behov och uppdrag. Resultatet av båda fallen är en förhållandevis svag professionalisering inom området. Flera av de berörda säger sig vilja få möjlighet att formalisera yrkesrollen genom någon form av kvalificerad vidareutbildning med målgruppen besöksnäringens organisationer.⁴⁰ För att utveckla en sådan utbildning behöver dialogen mellan utbildningsväsendet och besöksnäringens aktörer stärkas.

6.9 Vikten av matchning på regional nivå

Bedömning: Regionalt utvecklingsansvarigas roll i matchning av kompetens är mycket viktig för att långsiktigt främja hållbar turism och växande besöksnäring.

Arbetsmarknadens behov av kompetens och utbudet av utbildningar bör adresseras på en regional nivå.

Matchning är det begrepp som används för att beskriva nyckeln till kompetensförsörjningsläset. Matchning handlar om att företagets efterfrågan på kompetens kan matchas med arbetssökandes kvali-

³⁹ Tillväxtverket (2015): *Utveckling av hållbara turistdestinationer – Om problem, processer och planering*, Rapport 0184.

⁴⁰ Tillväxtverket (2016): *Den svenska besöksnäringen – kompetensförsörjning och kompetensbehov*, Rapport 0197.

fikationer och utbildningars innehåll. Ibland kan arbetssökande behöva kompetenshöjande insatser i form av längre och kortare utbildningar för att matchningen ska fungera. Enkelt uttryckt kräver god matchning: 1) att behovet av kompetens definieras 2) att utbildningar som speglar behovet skapas och 3) att elevernas intresse för att gå utbildningarna finns.

Regionalt utvecklingsansvariga har ett statligt uppdrag att samordna utbildningsplanering och kompetensförsörjning sedan 2010, som en del av det regionala tillväxtuppdraget, som brukar benämnas kompetensplattformar. Dessa plattformar utför olika arbetsuppgifter. De möter utbildningsanordnare över hela kedjan grundskola–gymnasium–komvux/yrkesvux–sfi–folkhögskola–yrkehögskola–högskola. De gör prognoser över utbud och efterfrågan av arbetskraft. De ordnar mötesplatser för branscher som är verksamma i deras region. I uppdraget samverkar regionerna med kommuner, företag, arbetsförmedling, statliga myndigheter, departement med flera. Det har även bildats en nationell mötesplats för de offentliga aktörerna, Kompetensförsörjningsdagarna.

Tillväxtverket har haft i uppdrag att stödja och vidareutveckla det regionala kompetensförsörjningsarbetet 2013–2017. En del i uppdraget har varit att ta fram förslag till riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete. Förslaget till riktlinjer⁴¹ som presenterades i juni 2017 pekar bland annat ut att regionalt utvecklingsansvariga aktörer ska kartlägga, synliggöra och prognostisera privat och offentlig sektors behov på kort och lång sikt. Vidare ska de tillsammans med relevanta företrädare från näringslivet, alla delar av utbildningssystemet samt relevanta myndigheter fastställa målsättningar, samordna och organisera det regionala kompetensförsörjningsarbetet. De ska också stödja och driva operativa och strategiska insatser inom en rad områden, som till exempel samverkan kring utbud av utbildningar, samverkan kring validering samt planering av utbudet för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning.

Syftet med regionalt kompetensförsörjningsarbete har varit att med de regionala kompetensplattformarna som verktyg stärka samverkan mellan exempelvis myndigheter, näringsliv och utbildning för en väl fungerande kompetensförsörjning. Ett övergripande tema har

⁴¹ Tillväxtverket (2017): *Förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete*. N2016/06500/RTS.

varit att ta fram analyser av arbetskraftsbehov samt att utifrån dessa analyser genomföra insatser som förbättrar kontakterna med näringslivet i allmänhet och samverkan med branscher inom bristyrkesområden i synnerhet. Arbetsmarknadens parter i besöksnäringens branscher anger att regionalt utvecklingsansvariga aktörer gärna får involvera dem i högre grad i det regionala kompetensförsörjningsarbetet.

Det har tidigare varit svårt att hitta data om matchningsindikatorer, särskilt på regional nivå. Nu finns dock en ny databas med regionala matchningsindikatorer för att underlätta regionala analyser. Databasen, som är en del av SCB:s statistikdatabas (SSD), har tagits fram av Reglab⁴². Tillväxtverket finansierar förvaltning och framtida uppdateringar. Databasens regionala matchningsindikatorer finns inom fyra områden; efterfrågan på arbetskraft, arbetskraftsutbud, matchning och regionala förutsättningar. Statistiken är uppdelad på län.

Regeringens inriktning för regionalt kompetensförsörjningsarbete framöver är att det ska finnas en grundläggande verksamhet som ska vara gemensam för alla län. Denna verksamhet ska kompletteras med den verksamhet som utgår från de förutsättningar som finns och de prioriteringar som görs i respektive län.

Utredningen konstaterar att regionalt utvecklingsansvariga behöver driva ett långsiktigt arbete mot att säkra att det inom länet finns ett utbildningsutbud, från gymnasiala yrkesprogram till relevanta program på högskolenivå, med relevans för besöksnäringens behov och av hög kvalitet. Detta ställer krav på resurser och långsiktighet hos regionalt utvecklingsansvariga, kommuner, utbildningsanordnare och ett engagemang från besöksnäringens aktörer, både regionalt och nationellt. Det ställer också krav på att det finns fungerande forum och former för aktörernas samverkan på regional nivå.

⁴² Reglab är en plattform för att fördjupa kunskapen kring de regionala utvecklingsfrågorna. Reglab har 24 medlemmar: 21 regioner/län, Vinnova, Sveriges Kommuner och Landsting och Tillväxtverket.

6.10 Vägledning

Bedömning: Vägledning om besöksnäringens yrken, arbetsmarknadsutsikter och utbildningar bör samlas nationellt och tillgängliggöras digitalt.

Vägledning är ett viktigt samhällsuppdrag för en bättre fungerande arbetsmarknad. Vägledningens syfte är att den ska leda till hållbara val för individen. Avhopp och programbyten är kostsamma för individer och utbildningsanordnare, och därför behöver kvaliteten vara hög inom studie och yrkesvägledning. I dag är informationen om yrken, arbetsmarknadsutsikter och utbildningar fragmenterad med många avsändare och bristande samordning. Även för individer med god karriärkompetens som har lätt att ta till sig information om arbetsmarknadens krav kan det vara svårt att orientera sig och få en objektiv överblick över vilken kompetens som efterfrågas och hur hen kan tillägna sig denna.⁴³

Studie och yrkesvägledare (SYV) på grund- och gymnasieskola har en viktig roll och påverkan på ungdomars val av utbildning och inriktning. Skolverket genomför fortbildningar och konferenser i syfte att stärka vägledningen. Enligt skolinspektionens granskning arbetar få skolor målinriktat med att ge eleverna kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad. Undervisningen är inte utformad för att ge eleverna underlag att välja utbildning eller yrke. Nära hälften av eleverna upplever inte att undervisningen ger någon arbetslivsorientering. Detta bekräftas även i utredningen *Välja Yrke*.⁴⁴

Arbetsmarknadsutredningens slutsats är att vägledning måste erbjudas brett för att bidra till en fungerande arbetsmarknad och föreslår i delbetänkande en digital plattform för livslång vägledning som ska drivas av flera myndigheter i samverkan.⁴⁵ Den digitala plattformen föreslås samla information och erbjuda orienterande vägledning kring: arbetsmarknadsutbildning, kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskoleutbildning, högskoleutbildning och folkhögskoleutbildning. De myndigheter som föreslås delta i den

⁴³ SOU 2017:82: *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*. Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

⁴⁴ SOU 2015:97: *Välja Yrke*. Slutbetänkande av Yrkesprogramsutredningen.

⁴⁵ SOU 2017:82: *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*. Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

digitala plattformen är Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Skolverket, Universitets- och högskolerådet (UHR), Myndigheten för yrkeshögskolan och Centrala studiestödsnämnden (CSN). Utifrån besöksnäringens behovsbild ser vi att en digital samlade plattform för vägledning skulle vara en positiv lösning. Det är viktigt att även vägledning till gymnasieutbildningar ingår i en plattformslösning.

6.11 Konsekvenser

Förslagen medför kostnader för staten som uppskattas till drygt 20 miljoner kronor.

Strategisk kompetensutveckling riktad mot besöksnäringens företag väntas få effekter i form av ökad kompetens som på relativt kort sikt kan leda till ökad kvalitet i tjänster och produkter, och därmed ökad konkurrenskraft i företagen. Indirekt och på längre sikt har detta potential att leda till ökad sysselsättning i hela landet.

Övriga förslag väntas indirekt leda till bättre förutsättningar för företagen i besöksnäringens branscher, då de är avsedda att höja kompetensen hos personer som ansvarar för myndighetsutövning för respektive utveckling av företag och destinationer.

Miljömässig hållbarhet påverkas i den utsträckning innehållet i utbildningarna har en sådan inriktning. Utredningen saknar underlag för att bedöma i vilken utsträckning kompetensutvecklingen kommer omfatta kvinnor och män respektive inrikes och utrikes födda. Viss potential finns att inkludera ett särskilt jämställdhetsperspektiv och att möta de integrationspolitiska målen genom utbildningsinsatser som inkluderar dessa perspektiv.

Förslagen påverkar regioner och kommuner, eftersom dessa förväntas delta i arbetet genom dialog med Tillväxtverket som ansvarig myndighet. Vår bedömning är att den kommunala självstyrelsen inte påverkas, då dialogen med regionalt utvecklingsansvariga möjliggör anpassade lösningar.

Kompetensutveckling av offentligt sysselsatta kan ha en brottsförebyggande effekt då de innebär att myndighetsutövare ökar sin kompetens avseende att underlätta för företag att göra rätt.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förslagen medför kostnader för staten och delvis för de aktörer som föreslås involveras. Utbild-

ningsinsatser påverkar företagen direkt. Indirekta och långsiktiga effekter, som bygger på en långsiktighet i genomförandet av insatserna, är ett bättre offentligt stöd för företagen i besöksnäringen, och därigenom ökad sysselsättning.

7 Utveckling, innovation och forskning

Förslag:

- att Patent- och registeringsverket (PRV) får i uppdrag att, i samarbete med Verket för innovationssystem (Vinnova), följa upp hur regeringsuppdrag gällande små och medelstora företag för hantering av immateriella tillgångar har fungerat för företag inom besöksnäringen, samt utveckla former för hur stödet kan utvecklas vidare för besöksnäringen.
- att Research Institutes of Sweden AB (RISE) i samverkan med Verket för innovationssystem (Vinnova) och Swedish Incubators and Science Parks (SISP) och i dialog med besöksnäringen, får uppdrag och resurser att identifiera och definiera arbetssätt som inkluderar besöksnäringens aktörer i befintliga innovationsstrukturer i större omfattning än i dag med målet att:
a) nyttiggöra befintliga innovationer, forskningsresultat och kompetenser in i besöksnäringen b) skapa former (projekt och program) för ökad samverkan mellan besöksnäringens aktörer, RISE, Vinnova och SISP för skapande av ny forskning och innovationer utifrån besöksnäringens behov.
- 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.
- att regeringen ger statliga forsknings- och innovationsmyndigheter i uppdrag att, med utgångspunkt i myndigheternas grunduppdrag, inventera hur deras organisationer och bedömargrupper är kompetensförsörjda för att bemöta besöksnäringens

utmaningar och möjligheter i fråga om tillväxt och hållbar utveckling.

- att Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) får i uppdrag att, i samverkan med relevanta myndigheter och i dialog med lärosäten och branschernas forskningsråd, analysera vilka forskningsbehov som finns kopplade till besöksnäring och turism och som är relevanta, dels i ett forskningsperspektiv, dels i ett hållbarhets- och samhällsperspektiv, redovisa resultaten av dessa utredningar och analyser samt ta initiativ till och stödja strategisk forskning och utveckling med relevans för besöksnäringen.

7.1 Besöksnäringens innovationsförmåga

Bedömning: Hållbar turism och växande besöksnäring behöver främjande genom innovationspolitik som komplement till främjande genom landsbygdspolitik och politik för regional tillväxt.

Forskning, innovation och ett kontinuerligt utvecklingsarbete är helt nödvändigt för att bemöta turismens och besöksnäringens potential, tillväxt och utmaningar. Inte minst är detta väsentligt i ett hållbarhetsperspektiv. Kunskapsmassan om hur turism och besöksnäring kan bidra till hållbarhet ur de sociala och miljömässiga aspekterna behöver stärkas och utvecklas parallellt med utveckling av företag, produkter, tjänster och processer.

7.1.1 Vad är innovation?

Innovation handlar om nya sätt att skapa värde. På en övergripande nivå omfattar innovation de aktiviteter som leder till ekonomisk omvandling och ökad produktivitet, dvs. större värdeskapande i förhållande till insatta resurser. Innovation är därmed centralt för att förklara ekonomisk tillväxt och kan förstås, eller definieras, utifrån tillväxtteorier. Enkelt beskrivet är innovation det som ändrar, effektiviserar, ersätter befintlig ekonomisk ordning och driver på om-

vandlingsprocesser. I förlängningen handlar det om att värdeskapandet blivit mer effektivt.

Innovationer definieras enligt OECD som införandet eller genomförandet av en ny eller väsentligt förbättrad produkt (vara eller tjänst), produktionsprocess, marknadsföringsmetod eller organisation av rutiner, metoder, arbetsplatsen eller relationen med aktörer utanför den egna verksamheten.¹ Man talar utifrån denna definition om fyra typer av innovation: produktinnovation, processinnovation, marknadsinnovation och organisatorisk innovation. I takt med att samhället förändras med ett ökat tjänsteinnehåll i ekonomin, globalisering och digitalisering som gör värdeskapande mer komplext, har innovation i teori och praktik förskjutits mot ökat värdeskapande genom nya affärsmodeller och bättre användarupplevelser.

Givet stora inslag av tjänster är det viktigt att stärka förmågan, inte minst för små och medelstora företag, att hantera immateriella tillgångar i affärsstrategier och innovationsarbete. Tidigare har starkt fokus legat på patent och andra skydd av immateriella tillgångar, medan fokus i dagens näringsliv präglats av tjänster och digitalisering i hög grad ligger på värde.²

7.1.2 Användardriven och öppen innovation

Vår förståelse av innovationsprocessen präglas av vilket perspektiv vi har på värdeskapande. Språkbruk, regelverk och indikatorer har i hög grad utvecklats utifrån en varulogik där råvara förädlas till en vara, som säljs till användaren som använder varan och förbrukar värdet.

Tjänstelogik är ett alternativt sätt att betrakta värdeskapande som fått allt större genomslag i takt med ökat tjänsteinnehåll i ekonomin och ökad digitalisering. Logiken innebär att värdet uppstår i användningen av en vara, tjänst eller kombination av dessa. Enligt detta perspektiv samskapas värdet i relationen mellan leverantör och användare. Med detta sätt att se på begreppet tjänst är det inte intressant att skilja tjänst från vara. Fokus ligger i stället på värdet

¹ OECD and Eurostat (2005): *Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data*. Third edition.

² Vinnova och PRV har sedan 2011 haft en rad regeringsuppdrag att stötta SMF i att hantera immateriella tillgångar affärsstrategiskt, där fokus på skydd flyttas till fokus på värde.

som skapas för användaren, eller vad användaren strävar efter att uppnå.

Innovationsarbete behöver utifrån detta synsätt utgå från användarens behov och process för värdeskapande. Man talar då ofta om användardriven innovation. Tjänsteinnovationer tar därmed utgångspunkt i kundens eller användarens värdeskapande process. Det kan jämföras med processer för produktinnovation som ofta tar utgångspunkt i teknik eller nyttjande av resurser på nya sätt. I produktinnovationer betraktas ofta patent som nyckeltillgångar, medan nyckeltillgångar i tjänsteinnovation är kunskap om behov som ännu inte är uppfyllda. Medan patent ger mer stängda processer är tjänsteinnovationsprocesser mer öppna för att bjuda in kunder och andra parter för att möjliggöra värdeskapande.

Genom digitaliseringen har innovationer i form av helt nya affärsmodeller blivit möjliga och allt vanligare. Ett tydligt exempel är Airbnb och liknande delningsplattformar för förmedling av korttidsboende som involverar privatpersoner både som utförare och nyttjare. Just Airbnb som plattform har på kort tid blivit en global aktör att räkna med och har under 2017 innoverat ytterligare i sin affärsmodell genom att förskjuta fokus från "homes" till "trips" och därmed till turistens helhetsupplevelse.

I en digitaliserad, global bransch som besöksnäringen är förmågan till användardriven och öppen innovation i samspel med olika aktörer avgörande för konkurrenskraft.

7.1.3 Synen på besöksnäring och innovation

Studier visar att intresset för innovationsverksamhet inom besöksnäringen är litet både från den akademiska världen och från beslutsfattare.³ Besöksnäringen är knappt representerad i akademiska studier och omfattas sällan av policydokument om innovation som andra näringar. Bristen på studier över innovationer och utveckling i besöksnäringen jämfört med andra branscher anses ha flera orsaker. Historiskt har innovationer i hög grad förknippats med teknologisk innovation och mätts som patent vilket innebär att företag inom

³ Backman M. et al (2017): *Innovation in the hospitality industry – firm or location*. *Tourism Economics*. Sage Journals.

tjänstesektorn, dit besöksnäringens branscher oftast räknas, har fått begränsad uppmärksamhet. Många former av innovation och utvecklingsinsatser som är viktiga för att öka produktivitet och värdeskapande fångas inte upp när man mäter FoU och patent, till exempel organisatoriska eller marknadsinnovationer.⁴

Besöksnäringen består av en mängd företag i olika branscher som sammantaget bidrar till att öka attraktionskraften i olika platser. Eftersom besöksnäringen omfattar företag och organisationer inom många olika branscher och sektorer är det svårt att avgränsa besöksnäringens aktörer som en egen näring skild från andra näringar. Därmed sker innovation i besöksnäringen i högre grad än inom andra områden i branschöverskridande samspel. Innovationer av stor betydelse för besöksnäringen kan exempelvis röra transporter, sport eller it och betraktas utifrån dessa branscher. Ett intressant sätt att se på innovation i besöksnäringen är att utgå innovationsprocesser som specifikt syftar till att utveckla attraktionskraften för en plats eller att utveckla attraktiva och hållbara upplevelser för besökare.

Innovationsbegreppet har breddats och innefattar numera en bredare förståelse av innovationer, men det är fortfarande svårt att definiera vad som utgör en innovation inom besöksnäringen. Bättre definitioner behövs för att analysera detta på ett bra sätt. En annan förklaring till bristande kunskapsunderlag är att besöksnäringen uteslutits från många länders enkäter om innovation i företag i samband med *Community Innovation Survey* som genomförs vartannat år av Eurostat.⁵ Besöksnäringen ingår inte i dessa eftersom näringen inte är klassificerad som en kärnverksamhet, och därför samlas statistik in endast på frivillig basis av EU:s medlemsstater. Ytterligare en orsak till att besöksnäringen inte får så mycket uppmärksamhet är att potential och förmåga till innovation ofta förknippas med kunskapsintensitet. Vissa branscher i tjänstesektorn, bland annat besöksnäringen, har en låg kunskapsintensitet⁶ och anses därmed även ha en låg innovationskapacitet.

Samtliga dessa faktorer har bidragit till att besöksnäring och turism inte får den uppmärksamhet de förtjänar när det gäller innovationer, vare sig från forskare eller beslutsfattare.

⁴ OECD (2016): *OECD regional outlook 2016. Productive regions for inclusive societies*, s. 58.

⁵ I Sverige genomförs studien av SCB.

⁶ Kunskapsintensiva företag betecknas av mycket högt kunskapsinnehåll och stor andel högutbildad personal.

En viktig del av näringslivets investeringar i innovationsaktiviteter är dess investeringar i FoU. Det ska dock framhållas att i tjänsteintensiva branscher tar innovation ofta andra former än formell FoU-verksamhet. Besöksnäringens privata investeringar i FoU är svåra att mäta då SCBs statistik av privata FoU-investeringar utgår från företag med tio eller fler anställda. Besöksnäringen består till stor del av små företag som inte fångas upp i mätningarna.

Små och medelstora företag har generellt mer begränsad kapacitet att satsa på forskning och utveckling och att tillgodogöra sig ny kunskap än stora företag. Jämfört med mer mogna och kunskapsintensiva branscher som till exempel gruv-, medicin- eller fordonsindustrin saknar besöksnäringens branscher motsvarande framförhållning och långsiktiga strategier. Det gör att företagen och besöksnäringens branscher har svagare beställarkompetens beträffande forskning och förmåga till innovation. Det här minskar branschernas och företagens inflytande över investeringar i kunskapsutveckling vilket i sin tur påverkar besöksnäringens plats i utbildningssystemet i stort, samt näringsens förmåga att nyttiggöra resultat från forskning.

Inom ramen för Vinnovas program *Strategiska forsknings- och innovationsagendor 2012/2013* tog Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond (BFUF) på uppdrag av Svensk Turism AB och i samverkan med besöksnäringens företag, arbetsmarknadens parter, forskare och offentliga aktörer fram *Besöksnäringens forsknings- och innovationsagenda 2014–2030*. Agendan pekar på behovet av att stärka strukturen för forskning och innovation och att främja gränssnittet mellan aktörer inom besöksnäringen, akademien och den offentliga sektorn.⁷

⁷ BFUF (2014): *Besöksnäringens forsknings- och innovationsagenda 2014–2030*, s. 29.

7.1.4 Innovation i besöksnäringens företag

Bedömning: Nationella och regionala insatser för innovation behöver i högre grad än i dag riktas direkt till företagen i besöksnäringen med målsättning att stärka deras innovationsförmåga.

Ett viktigt inslag är att stärka förmågan hos små och medelstora företag i besöksnäringen att hantera immateriella tillgångar affärsstrategiskt.

Innovation handlar om människor som identifierar behov och möjligheter och som utvecklar nya och bättre sätt att skapa värde. Det är viktigt att kvinnor och män i besöksnäringens företag har rätt kunskap och förutsättningar för innovation, inte minst för att utveckla bättre, mer attraktiva och lönsamma besöksupplevelser. Det handlar om att företagens ägare och de anställda kan och vill tänka nytt – och inte minst vill engagera sig i förnyelse. Besöksnäringen kännetecknas av stor internationell konkurrens och är tjänsteintensiv. Företagen behöver ständigt förbättra sig och hitta nya vägar, vässa sin konkurrensförmåga och skapa värde på nya sätt. De måste ständigt utveckla nya produkter och nya tjänster. De behöver med andra ord vara mer innovativa.

Utredningen har noterat att besöksnäringen sällan lyfts fram som ett exempel på en innovativ sektor. Samtidigt visade 2014 års version av Tillväxtverkets undersökning *Företagens villkor och verklighet*⁸ att bland små och medelstora företag inom besöksnäringen⁹ hade 60 procent utvecklat och sålt nya varor eller tjänster under de tre senaste åren. Detta ligger över genomsnittet på 50 procent för samtliga små och medelstora företag i Sverige. En undersökning bland svenska hotell¹⁰ visar att cirka sex av tio hotell infört en ny produkt eller tjänst under de senaste två åren. Ännu fler, sju av tio, hade under samma period infört minst en ny process. Lägst aktivitet sker inom organisatoriska innovationer. Där genomförde fyra av tio hotell en innovation de senaste två åren.

Studier visar vidare att orsakerna till att företag är innovativa finns antingen inom företaget eller är platsspecifika, dvs. att de speglar

⁸ Tillväxtverket (2014): *Företagens villkor och verklighet 2014*.

⁹ Definierade som företag med en stor andel av försäljningen till tillresta besökare.

¹⁰ BFUF (2017): *Hur ser morgondagens hotell ut?* Rapport #7.

platsen där företaget är verksamt. Den största delen av förklaringen till om ett företag är innovativt finns på företagsnivå även om platsen spelar en viss roll.¹¹ De interna resurserna är de viktigaste faktorerna för framgång och innovation. För tjänste-, produkt- och processinnovationer är storleken på företaget en viktig faktor för dess innovationsförmåga. Ett större företag har tillgång till större finansiella resurser, mångfald i de interna resurserna, högre teknisk potential och kunskap, bättre förmåga att hantera risker och större möjlighet att få tillgång till finansiellt kapital. När det gäller organisatoriska innovationer är humankapital och anställda med högre utbildning viktiga faktorer. Beträffande innovationer inom marknadsföring är företagets förmåga till samarbete viktig eftersom externa kontakter och samarbeten med andra företag stärker förmågan att utvecklas inom detta område.

Studier visar också att mer jämlika arbetsplatser, i fråga om balans i antal kvinnor och män, leder till införande av fler process-, marknads- och organisatoriska innovationer.¹² Då merparten av värdet från innovationer förverkligas genom hotellets personal, krävs att hotellet satsar på personalens kompetens, lärande och på arbetsmiljön för att få innovationer att de facto ge kundvärde.

Innovativa företag inom besöksnäringen finns i alla delar av landet och det är också samma faktorer som påverkar om företaget är innovativt. Det finns med andra ord ingen tydlig uppdelning på stad respektive landsbygder.

Utredningens analys är att, med undantag för transportbranschen, har dialogen mellan besöksnäringens branscher och nationella forsknings- och innovationsmyndigheter och institut som till exempel Formas, Vinnova och RISE hittills varit begränsad. En orsak är enligt utredningens bedömning att besöksnäringen i dag saknar egna starka strukturer med förmåga att definiera utmaningar och behov när det gäller forskning och innovation.

Ett viktigt inslag är att stärka förmågan hos små och medelstora företag att hantera immateriella tillgångar affärsstrategiskt. Ytterligare ett sätt för det offentliga att stärka företags utveckling i tidiga

¹¹ Backman M. et al (2017): *Innovation in the hospitality industry – firm or location*. *Tourism Economics*. Sage Journals.

¹² Wikhamn, W. et al. (2016): *Hotel innovations, non-financial performance and sustainable human resource management*, Paper accepted for the 30th Australian and New Zealand Academy of Management. 6–9 december 2016.

skeden, av företagande och/eller produktutveckling är att erbjuda inkubationsstöd och tillgång till företagsinkubatorer. Det är Vinnova som är ansvarig myndighet för de nationella satsningarna på inkubatorer. Utredningen ser att befintliga inkubatorer kan utvecklas till att attrahera fler företag inom besöksnäringen samt genom att fler företag inom andra områden, till exempel företag med it-inriktning, stimuleras att utveckla innovativa lösningar med bäring mot turism, besöksnäring och upplevelser.

7.1.5 Utvecklingsprocesser på regional och lokal nivå

I besöksnäringen är samverkan med aktörer inom offentlig verksamhet och civilsamhälle viktigt då dessa ofta står som ägare av resurser¹³ och skapare av regelverk. Samspel mellan aktörer inom besöksnäringens branscher, offentlig verksamhet och civilsamhället har därmed en mer avgörande roll för innovation i besöksnäringen än i många andra branscher.¹⁴ För att utvecklingsarbete ska fungera och nå framgång måste besöksnäringens utveckling integreras i offentlig planering och processer. Här spelar lokala och regionala strategier en viktig roll för besöksnäringens utveckling och innovationsförmåga.

De företag inom besöksnäringen som tillhör en kedja eller koncern har ofta tillgång till viktig kunskap inom sin egen företagsgrupp. Ett sätt för mindre företag att få tillgång till kunskap är att knyta an till ett lokalt nätverk för samarbeten och kunskapsdelning. Regional interaktion är särskilt viktigt för små företags innovationsförmåga¹⁵. Empiriska studier pekar mot att när ett mindre företag får tillgång till ett bredare nätverk och samarbetspartners kan det bli lika innovativt som sina större företagskollegor. Denna form av nätverk för samarbeten och kunskapsdelning kallas också kluster eller innovationssystem¹⁶, och sker i en lokal eller regional kontext.

Samtliga regioner i Sverige har ansvar för regional utveckling och en utvecklingsstrategi som uttrycker regionens vilja och pekar ut den långsiktiga riktningen. Dessa strategier ligger till grund för fysisk

¹³ Resurser i form av till exempel rättigheter, mark, natur och kulturmiljöer.

¹⁴ BFUF (2014): *Besöksnäringens forsknings- och innovationsagenda 2014–2030*.

¹⁵ Bjerke, L. & Johansson, S. (2015): *Patterns of innovation and collaboration in small and large firms*, The Annals of Regional Science. Vol.55/1, s. 221–247.

¹⁶ A. a.

planering och är en utgångspunkt för regionens tillväxtarbete. Flera regioner har även innovationsstrategier. En genomgång visar att de flesta regioner har inkluderat skrivelser om besöksnäringen i sin regionala utvecklingsstrategi. De flesta lyfter turism och besöksnäring som tillgångar för lokal och regional utveckling. Flertalet pekar på destinationsutveckling som ett viktigt instrument. Ett exempel på detta är Halland:

Destinationsutveckling är alltså ett sätt att bidra till regionens attraktionskraft. Inom ramen för detta sammanförs tematiska områden såsom mat, landsbygdsutveckling, kultur/idrott och kreativa näringar.¹⁷

I en region, Jämtland, finns turism och besöksnäring inkluderade i den övergripande visionen för länets utveckling:

Jämtlands län har år 2030 en offensiv basindustri i form av besöksnäring med stark året-runt-turism, energiproduktion, skog och trä, handel och it.¹⁸

Några regioner antar, utöver generell produkt- och destinationsutveckling, en strategisk profilering. Ett exempel är Västra Götaland där besöksnäringen ingår som en av 32 prioriterade frågor i området *En region som syns och engagerar*, och där man bland annat anger att man ska satsa på internationell mötesindustri, evenemang och på att stärka besöksnäringen:

En fortsatt samordnad satsning på produkt- och destinationsutveckling, tillgänglighet och marknadsföring behövs. Arbetet ska ske tvärsektorielt. Tydliga roller mellan offentliga och privata aktörer krävs. Mötesindustri och evenemang har stor utvecklingspotential och bidrar till att stärka bilden av Västra Götaland som en attraktiv region. Göteborg har nationell och internationell status som plats för större evenemang. Målet är att Västra Götaland år 2020 är Skandinavien mest besökta, uppskattade och inkomstbringande besöks och evenemangsregion.¹⁹

Det har genomförts och pågår många bra regionalt och kommunalt drivna utvecklingsinsatser runt om i Sverige med syfte att stärka besöksnäringen. Insatserna är oftast riktade till småföretag och kanaliserade via de regionala destinationsbolagen. I den bästa av

¹⁷ Tillväxtstrategi för Halland¹⁷ 2014–2020.

¹⁸ Reginförbundet Jämtlands län (2014): *Jämtland/Härjedalen 2030, Innovativt & Attraktivt, Regional utvecklingsplan 2014–2030*.

¹⁹ Västra Götalandsregionen (2013): *Västra Götaland 2020, Strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland, 2014–2020 (RUP)*.

världar kan man öka effekten av insatta medel genom att goda resultat från lokala och regionala innovationsprocesser sprids i landet. Det är inte ovanligt att aktörer med liknande inriktning och utmaningar i olika regioner samarbetar och delar med sig av erfarenheter genom mer eller mindre formella nätverk. Men det är svårt för en region att mer formellt ta på sig mandatet, ansvaret och de resurser som krävs för att sprida kunskap nationellt. Innovationer och innovationsarbete behövs också hos de offentliga aktörerna. I mötet med utredningen efterlyser de regionala och kommunala destinationsbolag som arbetar med utveckling, en tydligare nationell struktur i utvecklingsfrågor. De ser en problematik med kortsiktiga projektutlysningar, vilka inte uppfattas som resurseffektiva, och önskar ett tydligare nationellt ledarskap och en samlad nationell målbild för utvecklingsfrågor i besöksnäringen motsvarande det nationella ledarskap Visit Sweden har i den internationella kommunikationen av Sverige-bilden. Utredningen konstaterar att utvecklingsarbetet inom svensk besöksnäring skulle stärkas av att en nationell aktör på liknande sätt, i samråd med regionerna, satte ett ramverk för vilka frågor som är viktiga och hur olika aktörer konkret ska arbeta med dem. Efterfrågan rör strategisk långsiktighet samt bättre möjligheter till benchmark, lärande och samverkan mellan regionerna.

Utredningen föreslår att en ny nationell funktion med rollen att verka för långsiktig uppbyggnad av innovationsförmåga och kunskapsutveckling med fokus på de tematiska insatsområdena: digitalisering, naturturism, kulturturism, måltidsturism samt evenemang och stora möten samt koordinera besöksnäringens branscher och deras behov med innovationsstödsystemets aktörer. Detta förslag beskrivs i kapitel 3.

7.1.6 Utveckling av destinationer

En destination kan definieras som ”ett geografiskt avgränsat område, där ett system av aktörer erbjuder produkter och service till besökare inom det området”, enligt bland andra Tillväxtverket²⁰. I *Turismens*

²⁰ Tillväxtverket (2015): *Utveckling av hållbara turistdestinationer, om problem, processer och planering*, s. 23.

begreppsnyckel översätts det engelska ordet destination med ”huvudresmål”, som definieras som ”den plats som är betydelsefull för beslutet att göra en resa”.²¹

Destinationsutveckling som begrepp har i Sverige kommit att användas frekvent under den senaste tioårsperioden. Den nationella besöksnäringstrategin, som 2010 lanserades på initiativ av besöksnäringens branschorganisationer i samarbete med Visit Sweden, regionala turismorganisationer och Tillväxtverket, lyfter upp destinationsutveckling som ett av tre fokusområden och en av sex huvudstrategier. Bakom detta ligger en ambition att utveckla destinationer och produkter utifrån den efterfrågan som Visit Sweden har identifierat och som håller tillräckligt standard för internationella marknader.²²

Den nationella besöksnäringstrategin ledde bland annat fram till bildandet av ett nytt bolag inom destinationsutveckling, som inledningsvis ägdes gemensamt av Visit Sweden, Svensk Turism, Swedavia, men som sedan ett antal år ägs och drivs av konsulter på den fria marknaden.²³ Därutöver finns även en rad andra företag säljer tjänster inom destinationsutveckling i Sverige.

Destinationsutveckling har också utvecklats till ett särskilt ämne inom turismvetenskap och Mittuniversitetet erbjuder ett program för turism och destinationsutveckling. Även flera yrkeshögskolor har periodvis erbjudit utbildningar inom destinationsutveckling.

Tillväxtverket genomförde utifrån ett regeringsuppdrag under 2012–2014 projektet *Hållbar destinationsutveckling*, där fem destinationer – Kiruna, Åre, Stockholms skärgård, Vimmerby och Bohuslän – deltog under tre år. Avsikten var dels att dessa fem skulle utvecklas mot ökad mognad för internationella marknader, dels bidra i lärande och utveckling av kunskap och modeller. I en av utvärderingarna av programmet drog forskare vid CKS, Centrum för kommunstrategiska studier, slutsatsen att destinationsutveckling inte ska ses som ett arbete som sker med avgränsade metoder och specifika verktyg utan att det handlar om att anlägga ett problembaserat, processorienterat perspektiv.²⁴ CKS identifierade fyra huvudprocesser som

²¹ Tillväxtverket (2016): *Turismens begreppsnyckel*, s. 10.

²² Svensk Turism (2010): *Nationell strategi för svensk besöksnäring*, populärversion, s. 10–15.

²³ Svensk Destinationsutveckling, Svedest AB.

²⁴ Tillväxtverket (2015): *Utveckling av hållbara turistdestinationer, om problem, processer och planering*, s. 6.

måste drivas och som förenar de fem i övrigt mycket olika projekten och destinationerna:

- Etablera destinationen, dvs. klargör organisatoriska och geografiska gränser samt tydliggör destinationens mål och varumärke.
- Främja kluster, dvs. stöd och främja samverkan mellan besöksnäringens aktörer och då i första hand mellan de företag som tillsammans erbjuder den turistiska produkten.
- Kompetensförsörjning, dvs. försörj destinationen med kompetens, både på destinationsnivå och lokal nivå i de organisationer och företag som deltar i klustret.
- Samhällsplanering, dvs. koppla samman destinationsutvecklingen med konkret samhällsplanering på i synnerhet kommunal, men även regional och nationell nivå.²⁵

Det betyder att det går att se en väl definierad och styrd destinationsutvecklingsinsats som en plattform för samverkan och som i alla dessa fem destinationer visade sig vara fruktbar.

Tillväxtverket har därefter gått vidare i en uppföljande fyraårig satsning – *Hållbar produktutveckling inom natur- och kulturbaserad turism* – där åtta nya destinationer deltar. Satsningen omfattar 40 miljoner kronor i statligt stöd och lika mycket i medfinansiering och syftar till att stärka och utveckla klustersamarbeten som leder till innovativa produkter och upplevelser inom områdena resa, bo, äta och göra. I inspelen till utredningen har arbetet lyfts upp som något positivt i de regioner som deltar.

Destinationsutveckling som arbetssätt har således visat sig ha många fördelar, inte minst när det gäller att mobilisera aktörer och resurser för att etablera samarbeten som annars är svåra att skapa. Men det finns också utmaningar och det framförs olika typer av kritik mot arbetssättet.

Det är ofta en turismorganisation eller ett destinationsbolag som är huvudman för ett destinationsutvecklingsarbete. Dessa är ofta helt eller delvis offentligägda, men inte alltid. Det innebär dels att det många gånger finns generella utmaningar kopplade till det offentliga

²⁵ Tillväxtverket (2017): *Hur utvecklar vi hållbara turistdestinationer? Erfarenheter och slutsatser från regeringsuppdraget Hållbar destinationsutveckling 2012–2015*.

systemets tröghet och krav avseende offentlighetsprincipen, LOU, regler för företagsstöd etc. Det innebär också att arbetet tenderar att avgränsas till de aktörer som redan är etablerade i samverkan och som upplever sig dra störst nytta av samarbete. Företag som redan är lönsamma och framgångsrika känner sig inte alltid manade att delta, och kunskapsintensiva, oftast lite större, företag upplever kanske inte att kommunikationen främst är riktad till dem. Vidare har det, enligt branschorganisationen Svensk Handel, visat sig att detaljhandeln och transportsektorn inte i lika hög grad deltar i destinationssamverkan, utan att det många gånger är störst engagemang hos boendanläggningar, restauranger och aktivitetsföretag.

Utredningen ser att de insatser som har gjorts och genomförs inom destinationsutveckling är positiva och bidrar till både nya insikter och nya samarbetsformer både inom och mellan destinationer. Företrädare för alla destinationer som deltagit i *Hållbar destinationsutveckling*, och som nu deltar i *Hållbar produktutveckling inom natur- och kulturbaserad turism* betonar att de tycker att arbetet är bra. Vi ser samtidigt att det kan finnas behov av att, vid liknande insatser framöver på nationell eller regional nivå, ställa ytterligare krav på bred samverkan från en större del av systemet, samt att insatserna skulle behöva kompletteras med mer innovationsdriven utveckling som attraherar även de aktörer som inte känner sig hemma eller adresseras i destinationsutvecklingsinsatserna.

7.1.7 Utveckling av tematiska områden

Resanledningen är en av de viktigaste faktorerna att förstå när man utvecklar företagens och destinationernas erbjudanden. Turismen går mot ett allt större fokus på kroppsliga, sinnliga och mentala upplevelser. Detta skapar en efterfrågan på kvalitativa turismupplevelser och nischer som till exempel: måltider, matvaror, drycker, fiske, jakt, vandring, kite-surfing, klättring, film, litteratur, yoga, träning, fotboll m.m. Dessa nischer kan i sin tur samlas under större teman som naturturism, kulturturism, måltidsturism och evenemang. Detta skapar behov av kunskap och utbildningar om hur upplevelser skapas och infogas i affärsmodeller.

Strategisk utveckling av tematiska upplevelser ingår som en del i många regioners arbete med destinationsutveckling. Nationella

insatser görs genom regeringsuppdrag till myndigheter som Tillväxtverket i form av nationella medel och inom ramen för verkets destinationsutvecklingsuppdrag samt Jordbruksverket via Landsbygdsprogrammet och Livsmedelstrategin. Även Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket inkluderar besöksnäring och turism i utvecklingsinsatser. Ett exempel på ett nationellt projekt på temat kulturturism som inkluderat besöksnäringen är *Gruvuppdraget* som drevs av Riksantikvarieämbetet och avslutades 2016. Ett annat exempel på temat måltidsturism är *Sverige det nya matlandet* som regeringen bedrev 2007–2014. Ett av resultaten av det arbetet är konceptet *Try Swedish* som har skapats för att användas vid export, turism- och Sverigefrämjande aktiviteter och evenemang m.m. Som en följd av att regeringens Livsmedelsstrategi antagits 2017 har ett antal nya insatser på området lanserats, bland annat: *Diversifiering för samiska företag* (29,6 miljoner), *Vilt som mat* (6 miljoner), *Måltidsexportprogram till regionerna* (60 miljoner) och *Småskalig livsmedelsförädling*. Därutöver kommer 10 miljoner kronor årligen att avsättas till satsningar på turism på landsbygden för att öka antalet besökare, utveckla fler kvalitativa produkter och upplevelser samt öppna nya marknader.

7.2 Forskning

Bedömning: En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring behöver till högre grad än i dag inkludera främjande genom forskningspolitik. Det är angeläget att göra en kraftsamling för att öka såväl nyfikenhetsdriven som behovsdriven forskning inom besöksnäring och turism för att stärka konkurrenskraften och främja en hållbar utveckling.

Forskningens kvalitet och kritiska massa behöver öka. En ökad andel offentlig forskningsfinansiering till området hållbar turism och växande besöksnäring är nödvändig för att åstadkomma detta.

Målet för forskningspolitiken är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrens-

kraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.

Utredningen genomförde i april 2017 en workshop med tema forskning. Forskare och representanter från lärosäten har därutöver deltagit i samband med regionala dialogmöten. Dessutom har utredningen tagit emot ett antal skriftliga inspel rörande forskning. Den bild som framträder är att forskning om besöksnäring och turism är begränsad och spridd över många vetenskapsområden. Framför allt lyfts utmaningar rörande forskningens finansiering, villkor och samverkan mellan besöksnäring, akademi och offentliga aktörer. Bland annat efterfrågas:

- förändring av Standard för svensk indelning av forskningsområden för att synliggöra forskning inom turism och besöksnäring
- inrättande av en eller flera forskarskolor, gärna på nordisk nivå
- insatser för att höja kompetens om besöksnäring och turism hos forskningsfinansierande myndigheter
- krav på hur bedömaregrupper och kompetenser representeras vid bedömningar av ansökningar gällande besöksnäring och turism
- forskningssatsningar genom statligt forskningsråd för att säkra långsiktighet och vetenskaplig kompetens inom besöksnäring och turism
- att besöksnäring och turism pekas ut som ett strategiskt område för forskning och innovation
- incitament för företag och forskare att samverka för produktion, kommunikation och nyttiggörande av forskning.

7.2.1 Var finns forskningen?

Kartläggning visar att forskning inriktad på turism, handel och besöksnäring bedrivs vid knappt tjugo lärosäten spridda över Sverige.²⁶ De större forskningsmiljöerna är²⁷:

²⁶ BFUF (2016): Rapport #05 *Vem tänker på besöksnäringen?* BFUF:s 2:a kartläggning av forskning och dess finansiering, samt Handels utvecklingsråd (2015), *Kartläggning av Handelsforskning i Sverige 2010–2014*.

- Borås Högskola, Swedish Institute for Innovative Retailing (SIIR)
- Göteborgs universitet, Centrum för turism (CFT) samt Center for Retailing (CFR)
- Handelshögskolan i Stockholm, Center for Retailing (CFR)
- Högskolan Dalarna, Centrum för besöksnäringens forskning (CeTLeR)
- Lunds universitet, Campus Helsingborg, Institutionen för service management och tjänstvetenskap (ISM) samt Centrum för Handelsforskning
- Mittuniversitetet, ETOUR
- Umeå universitet, institutionen för geografi och ekonomisk historia.

Forskning med denna inriktning finns även vid HUI Research AB, Internationella Handelshögskolan Jönköping, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Mälardalens högskola, Stockholms universitet, Södertörns högskola och Uppsala universitet.

Forskning med inriktning mot hospitality och hospitality management, dvs. värdskap och ledarskap samt måltid, bedrivs vid Örebro universitet, Restaurang- och hotellhögskolan, Campus Grythyttan och vid Restauranghögskolan vid Umeå universitet.

Vidare har några forskningsåtaganden, värda att nämna på grund av sin omfattning, relativt nyligen inletts. *Hållbara besök* är ett långsiktigt och tvärvetenskapligt forsknings-, utbildnings och samverkansprogram som inleddes hösten 2015 vid Uppsala universitet, Campus Gotland. I programmet ingår 22 forskare, verksamma vid nio institutioner, inom tre fakulteter. Utifrån den planerade kryssningskajen i Visby och Gotland som besöksmål ska programmet utforska vad hållbara besök kan vara och hur de kan åstadkommas ur regionala, nationella och globala perspektiv.

I juni 2017 beviljade Mistra ett anslag om 45 miljoner kronor till ett forskningsprogram om hållbar konsumtion. Programmet som går under namnet *Sustainable consumption – from niche to mainstream*

²⁷ I bokstavsordning.

kommer att ledas av Kungliga Tekniska högskolan (KTH). Syftet är att hitta lösningar på problem som följer på tillväxtdrivande konsumtion av varor och tjänster. Fokus kommer att ligga på livsmedel, möbler/hemtextilier och semestrände.

Utredningen ser det som mycket positivt med ett ökat intresse bland meriterade forskare inom andra ämnesområden och lärosäten än de som hittills forskat om besöksnäring. Detta skapar i sin tur ett ökat behov bredare inom akademien av kunskap om besöksnäringens struktur, system, möjligheter och utmaningar.

Utredningen ser att det sannolikt finns en avsevärd mängd relevant existerande forskning inom både lärosäten och institut men som är svår för besöksnäringens aktörer att hitta fram till på grund av de sökord den är taggad med inte ger den ledningen.

7.2.2 Forskarnätverk

Nätverket för akademiska turistutbildningar och forskning i Sverige (NATU) är en plattform för kontakt, samverkan, erfarenhetsutbyte och diskussion om aktuella frågor mellan deltagande lärosäten och forskningsmiljöer. Syftet är att utveckla utbildning och forskning inom turism. Medlemmar i nätverket är de lärosäten som har utbildning och/eller forskning inom turism. Nätverket är också öppet för kontakt med andra utbildningar med intresse för området turism. NATU har ett 100-tal medlemmar, forskare och doktorander från lärosätena Högskolan Dalarna, Göteborgs universitet, Högskolan Halmstad, Karlstad universitet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet, Södertörns högskola, Lunds universitet, Umeå universitet och Örebro universitet.

De tre institutionerna som bedriver måltidsforskning i Sverige har etablerat ett samarbete för utbildning på avancerad nivå och forskning.

Nordic Society for Tourism and Hospitality Research (NORTHORS) är ett nätverk för nordiska forskare inom turism och hospitality. Nätverket arrangerar en årlig konferens, *Nordic Symposium on Tourism and Hospitality research*, med 150–200 deltagare. I styrelsen ingår representanter för lärosäten från Danmark, Norge, Sverige, Finland och Island samt redaktörer för skandinaviska journaler.

7.2.3 Offentliga FoU investeringar

FoU är en viktig insatsresurs för innovation. De svenska FoU-utgifterna har sedan år 2000 legat kring 3–4 procent av BNP, vilket placerar oss bland de fyra länder som investerar mest i FoU.²⁸ År 2015 satsades totalt 136,6 miljarder kronor på forskning i Sverige.²⁹ De statliga investeringarna i forskning uppgick samma år till 41,3 miljarder kronor. Resterande 95,3 miljarder kronor var företagsforskning som i huvudsak handlar om utvecklingsprojekt i näringslivet. Inom högskolesektorn är staten den största finansiären av forskning. Övriga medel till forskning kommer från externa finansiärer, både offentliga och privata.³⁰ Svenska företag beräknas stå för högst 5 procent av den forskning som sker vid universitet och högskolor.³¹

Det finns fyra myndigheter som framför allt finansierar forskning. Deras sammanlagda finansiering motsvarar knappt 10 miljarder kronor per år. Vetenskapsrådet, som är störst, fördelade under 2016 cirka 6 miljarder kronor till grundforskning.³² Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) stödjer grundforskning och behovsmotiverad forskning inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Formas fördelade 1,2 miljarder kronor 2016. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) fördelade 506 miljoner kronor 2016. Forte stödjer och initierar grundforskning och behovsstyrd forskning inom arbetsmarknad, arbetsorganisation, arbete och hälsa, folkhälsa, välfärd, omsorg och sociala relationer. Verket för innovationssystem (Vinnova) fördelade cirka 2,9 miljarder kronor 2016 främst till behovsmotiverad forskning och innovationsprojekt inom verksamhetsområdena teknik, transport, kommunikation och arbetsliv.

Utöver dessa myndigheter fördelade Statens energimyndighet 1,3 miljarder kronor 2016, främst till forskning om förnyelsebar energi. Flera andra myndigheter, till exempel Riksantikvarieämbetet

²⁸ Räknat i andel av BNP.

²⁹ [www.ekonomifakta.se/Fakta/Utbildning-och-forskning/Forskning-och-utveckling/\(2017-08-31\)](http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Utbildning-och-forskning/Forskning-och-utveckling/(2017-08-31)).

³⁰ Även Riksbankens jubileumsfond samt flera privata finansiärer ger betydande bidrag till forskning.

³¹ Vetenskapsrådet (2016): *Forskningsbarometern 2016 – En överblick av det svenska forskningssystemet i internationell jämförelse*.

³² Inom naturvetenskap, teknik, medicin, humaniora och samhällsvetenskap.

och Naturvårdsverket, finansierar viss forskning, dock med en mindre del av sina anslag. I mitten av 1990-talet bildades ett antal forskningsfinansierande stiftelser med kapitalet från de tidigare löntagarfonderna³³ som kompletterade statens investeringar i forskning med cirka 1,6 miljarder kronor under 2016.

7.2.4 Investeringar i besöksnäringens relevanta forskning

Besöksnäring och turism omfattar flera branscher såsom hotell, restaurang, handel, transporter, nöje och upplevelser. Bland dessa har transportbranschen, genom sin naturliga koppling till motorfordon och andra transportmedel³⁴, den starkaste koppling till etablerade forskningsstrukturer och några av de strategiska innovationsprogram som finns. Andra branscher, som hotell, restaurang och handel, har fortfarande en svagare koppling till dessa.

Forskningsfinansiering från besöksnäringens företag kanaliseras framför allt genom forskningsfonderna Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond (BFUF)³⁵ och Handelsrådet³⁶. BFUF bildades 2009 med syfte att främja vetenskaplig forskning, innovationer och utvecklingsprojekt som gagnar företag och anställda i den svenska besöksnäringen och som bidrar till en positiv utveckling av näringen. Fonden har sedan 2012 delat ut över 31 miljoner kronor till besöksnäringensrelaterad forskning. 2017 delade BFUF tillsammans med Handelsrådet ut 11 miljoner kronor till projekt i ett gemensamt forskningsprogram rörande *Framtidens fysiska möteplatser*. Handelsrådet finansierar forskning för att stärka och utveckla handelsnäringen. Handelsrådet har årligen delat ut cirka 20 miljoner kronor sedan 2006 till forskning.

Kartläggningar av forskning och forskningsfinansiering visar att de satsningar som görs från större nationella finansiärer av besöks-

³³ Stiftelsen för strategisk forskning (SSF), Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen), Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa (Östersjöstiftelsen) och Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT).

³⁴ Motorfordon och andra transportmedel räknas till de branscher som ligger högst i FoU-intensitet enligt OECD.

³⁵ Fonden är grundad och finansieras av arbetsmarknadens parter genom Visita och Hotell- och restaurangfacket.

³⁶ Bakom Handelsrådet står Svensk Handel, KFO, Akademikerförbundet, Handelsanställdas förbund och Unionen.

näringsrelevant forskning och utveckling är blygsamma med hänsyn till besöksnäringens storlek och vikt.^{37 38} De stora nationella forskningsfinansiärerna lägger tillsammans cirka 35 miljoner kronor om året på projekt med tydlig relevans för området.³⁹ Lärosätena antas finansiera forskning med ungefär motsvarande summa.

Handelsrådet beräknar att de stora nationella finansiärerna⁴⁰ bidrar med cirka 40 miljoner kronor per år till forskning inom handel, varav en del projekt är relevanta för besöksnäring och turism. Detta innebär att högst 0,4–0,5 procent av de dryga 11,6 miljarder kronor som forskningsfinansierande myndigheter och de stora forskningsstiftelserna investerar i FoU årligen bidrar till besöksnäringensrelaterad forskning. Besöksnäringens egna fonder⁴¹ är viktiga aktörer och finansiärer inom sina områden, vilket framför allt beror på att offentlig finansiering är så marginell i sammanhanget.

Utöver den nationella forskningsfinansieringen bedrivs forsknings- och innovationsprojekt med relevans för besöksnäringen med medel från EU inom programmen Interreg, Leader och Horizon 2020.

Forskningsrådet Formas har 2017 uppmärksammat att forskning inom området hållbar utveckling av besöksnäringen är begränsad trots områdets betydelse för ekonomi och sysselsättning och miljömässig påverkan. Sommaren 2017 utlyste därför Formas medel till synteser som sammanställer och belyser kunskapsbehovet och kunskapsläget för aktuella frågeställningar inom besöksnäring av relevans för samhällets utmaningar och de globala målen för hållbar utveckling.

7.2.5 Behov av kunskapsutveckling

Det finns behov av kunskapsutveckling inom en bredd av ämnesområden. Det är också viktigt att stärka de forskningsområden och nationella miljöer som under många år utvecklats och etablerat profilerad forskning med god vetenskaplig kvalitet. Här finns bland annat

³⁷ BFUF (2016): *Vem tänker på besöksnäringen?* Rapport #05.

³⁸ Handels utvecklingsråd (2015): *Kartläggning av Handelsforskning i Sverige 2010–2014*.

³⁹ 2015 var de väsentliga externa finansiärerna Formas, Naturvårdsverket, Vinnova och BFUF.

⁴⁰ För forskningsprojekt inom handel är de väsentliga finansiärerna Formas, Forte, KK-stiftelsen, Mistra, Riksbankens jubileumsfond, Stiftelsen för Strategisk Forskning, Vetenskapsrådet och Vinnova.

⁴¹ BFUF och Handelsrådet.

forskare och miljöer verksamma inom evenemangsforskning, naturturismforskning, maritimturismforskning, måltidsforskning m.m.

Ett kunskapsområde där besöksnäringssperspektiv behöver stärkas är stads- och samhällsutveckling. Det finns behov av verktyg och mätinstrument som förtydligar och utvecklar besöksnäringens samhällsekonomiska roll och som ger en tydligare bild av denna roll i både national- och regionalekonomiska perspektiv, liksom rollen kopplat till hållbar utveckling. Kunskapsutvecklingen inom naturturism behöver kompletteras med kunskap om besöksnäring i urban miljö. Det är i hög grad städerna som driver resande och det är här besöksnäringens övernattningar, restaurangbesök, handel och andra upplevelser till avgörande del omsätts.

Med hänsyn till besöksnäringens utveckling i förhållande till internationalisering, digitalisering och behovet av att utveckla hållbara och lönsamma produkter, tjänster och affärsmodeller ser utredningen att det finns stort behov av kunskapsutveckling dels beträffande sensoriska och estetiska värden men också inom ledarskap och management. Detta behov finns såväl i besöksnäringens branscher som bland offentliga aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

7.2.6 Forskningens villkor

Att forskningens omfattning och finansiering inte på något sätt motsvarar sektorns betydelse för sysselsättning och BNP beror på flera, delvis samspelande, faktorer. Liksom sektorn är forskningen delvis ung. De första akademiska utbildningarna inom området turism är sprungna ur de regionala högskolorna i Kalmar, Borlänge, Karlstad och Östersund sent 70-tal och tidigt 80-tal för att tillgodose behov på de regionala arbetsmarknaderna. I Sverige har detta endast möjliggjorts nyligen. Forskarexamen i turism utfärdas sedan 2009 vid Mittuniversitetet medan examen i turism på grund- och avancerad nivå utfärdas av ett antal lärosäten. Internationellt är turism i dag ett vedertaget akademiskt ämne på forskarnivå.

Beträffande hospitality och gastronomi gavs Örebro universitet genom regeringsbeslut 1992 i uppdrag att uppmärksamma den estetiska sidan av restaurangdriften i både teori och praktik. I beslutet anges också att en sådan utbildning har ett klart värde för den svenska restaurangnäringens förmåga att locka besökare till vårt

land. Måltidskunskap/Culinary Arts & Meal Science blev en av de första utbildningarna, även i ett internationellt perspektiv, där forskarutbildning tillfogades. Forskarexamen i måltidskunskap, där hospitality är en del, utfärdas sedan 15 år vid Örebro universitet.

Denna korta historia innebär att turism, hospitality och måltidsforskning faller mellan stolarna i det akademiska systemet. Ämnesområdet är mångdisciplinärt och har särskilt starka anknytningar till forskningstraditioner inom företagsekonomi, kulturgeografi, sociologi, historia och antropologi där det på olika lärosäten finns forskarutbildningar och doktorander som tillämpar sin forskning på besöksnäring och turism.

Forskare med inriktning mot besöksnäring och turism anser att insikten om besöksnäringens struktur, utmaningar och potential är svag hos många forskningsfinansierare liksom inom de granskningskommittéer och bedömggrupper de rekryterar. Detta har väsentlig påverkan på hur forskare inom området besöksnäring och turism kan söka forskningsmedel och framför allt hur deras ansökningar bedöms. Forskningsfinansierare menar samtidigt att de säkerställer rätt bedömning genom att rekrytera bedömggrupper utifrån vilka ansökningar som kommer in.

Vidare är det svårt att följa upp besöksnäring och turism via SCB:s ämnesklassificering som bygger på en traditionell ämneskanon där kategorier för besöksnäring och turism inte ingår. Detta medför att systematiska analyser av forskning och utbildning på alla nivåer inom besöksnäring och turism är svåra att genomföra.

Sammanfattningsvis ser utredningen ett stort behov av stärkt kunskapsutveckling på akademisk nivå bland annat för att främja utvecklings- och innovationsprocesser. Ökade forskningssatsningar på området kan bidra till att stärka den vetenskapliga kvaliteten på forskningen och möjliggöra att den står sig bättre i en internationell jämförelse. Området i stort skulle vinna på om kvaliteten på forskningen ökade då det finns ett tydligt samband mellan forskning av högsta vetenskapliga kvalitet och förutsättningar för nyttiggörande och därmed större genomslag för forskningen. Stärkt forskning skapar även förutsättningar att bidra till innehåll, kvalitet och lärare i utbildningssystemet. Detta bidrar i sin tur till att ny kunskap förs in i besöksnäringens branscher genom utbildade människor, och ger ökad innovationsförmåga och beställarkompetens i besöksnäringens branscher.

Utredningen ser vidare att kunskap om besöksnäringens strukturer och villkor behöver stärkas hos statliga forsknings- och innovationsfinansiärer.

7.3 Initiativ för ökad samverkan

Bedömning: Koordinerat stöd till innovation och en institutssektor som kan svara mot besöksnäringens och turismens behov är avgörande för svensk besöksnäringens långsiktiga konkurrenskraft och för hållbar utveckling.

Det finns behov av en nationell funktion med rollen att koordinera besöksnäringens branscher och deras behov med innovationsstödsystemets aktörer.

I Sverige är ett stort antal aktörer aktiva i kunskaps- och innovationssystemet. Som exempel kan nämnas aktörer inom forskning, utbildning, utveckling, näringsliv, offentliga aktörer och civilsamhälle, nationellt och regionalt. I samband med forsknings- och innovationspropositionerna 2008, 2012 och 2016 togs en rad initiativ för att stärka samverkan mellan särskilt näringslivet och akademien. Bland annat konsoliderades institutssektorn genom etablering av Research Institutes of Sweden AB (RISE). Institutssektorn i Sverige spelar en viktig roll för att föra samman praktik och akademi vilket har stor betydelse för innovation, utveckling och konkurrenskraft. Denna roll kan sägas ligga mellan universitetens och högskolornas forskning och näringslivets och samhällets utveckling.

Etour etablerades 1997⁴² som ett institut med syftet att skapa sysselsättning genom ökad kunskap om turism. Då det efter de inledande åtta åren inte presenterades en långsiktig finansieringslösning integrerades forskningsmiljön i Mittuniversitetets turismutbildningsmiljö. HUI Research AB är ett utredningsinstitut som ägs av Svensk Handel och som bedriver forskning och konsultverksamhet. HUI Research AB bildades 2010 då Handels utredningsinstitut och Turismens utredningsinstitut gick samman i ett nytt bolag.

⁴² Mittuniversitetet var huvudman men ägarintressena var bland annat staten genom dåvarande Turistdelegationen och näringen genom dåvarande Rese och turistnäringen i Sverige, RTS.

Research Institutes of Sweden AB (RISE) är ett av staten helägt bolag med uppdraget att vara internationellt konkurrenskraftiga och verka för hållbart tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse. Kärnverksamheten är att bedriva tillämpad forskning och utveckling, industrialisering och verifiering samt kvalitetssäkring. RISE arbetar utmaningsdrivet i både offentlig-finansierade projekt och i direkta uppdrag från industrin eller offentlig sektor. RISE äger och är partner i 100-tals unika testbäddar och demonstratorer där produkter och processer skalas upp och testas under simulerade eller realistiska betingelser. RISE finns över hela Sverige är i dag cirka 2 200 medarbetare var 30 procent är disputerade forskare. 2016 omsatte verksamheten cirka 2,5 miljarder kronor. RISE har ett uppdrag att stödja små och medelstora företag var cirka 30 procent av kunderna är små och medelstora. Besöksnäringen har ingen stark hemvist inom Sveriges institutssektor och utredningen bedömer därför att en ökad interaktion mellan besöksnäringen och RISE kan skapa viktiga kopplingar mellan aktörer i det svenska innovationsekosystemet, förutsättningar för nyttiggörande av befintlig forskning och kunskap, liksom en bättre insikt om de utmaningar och möjligheter besöksnäringen. RISE vara en värdefull samverkansaktör för besöksnäringen för skapande av ny forskning och nya innovation.

Ytterligare initiativ i samband med forskningspropositionerna var satsningen på Strategiska innovationsområden (SIO). Regeringen har gett Vinnova, Formas och Energimyndigheten uppdrag att genomföra satsningen på SIO vilka ska fokusera på samverkan inom områden som är strategiskt viktiga för Sverige, adressera lösningar på globala samhällsutmaningar och ge en ökad internationell konkurrenskraft. Satsningen ger i ett konkurrensförfarande stöd till två olika insatser; Strategiska innovationsagendor samt Strategiska innovationsprogram med syfte att stödja genomförandet av agendor. Besöksnäringen fick stöd för att utveckla en strategisk innovationsagenda 2012–2014 och lämnade hösten 2014 in en SIO-ansökan som fick avslag hos Vinnova. En faktor som påverkade avslaget var besöksnäringens avsaknad av struktur för forskning och innovation, något som också var ett nyckelbehov som Besöksnäringens agenda lyfte. De agendor som hittills beviljats medel för att gå vidare till program och är igång är framför allt inriktade på lösningar i teknologisk framkant och lokaliserade till urban kontext. Utredningen

bedömer att åtminstone två av de 17 hittills beviljade strategiska programmen, *Smarta städer* respektive *Nästa generations resor och transporter*, är relevanta ur besöksnäring- och turismperspektiv.

OECD gjorde 2016, på uppdrag av 14 regioner i norra Finland, Sverige och Norge, en genomlysning med tillväxtstrategiskt syfte.⁴³ OECD pekar på att svensk innovationspolicy i låg grad kopplar till den kontext som råder regionalt och i landsbygder. Vidare konstateras att en bättre koppling mellan den nationella innovationsagendan och regional utveckling bör vara ett nyckelområde för framtida innovationspolicy. Då besöksnäringen är en viktig näring för samtliga de regioner som OECD studerat konstateras i rapporten bristen på institutionella lösningar för att koordinera nationella, regionala och lokala utvecklingar av näringen trots att besöksnäringens nationella strategi trycker på vikten av att utveckla marknaderna utanför storstäderna.⁴⁴

Utredningens konstaterar att besöksnäring och turism saknar en strategisk plats i nationell innovationspolitik. De offentliga utvecklings- och innovationsinsatser som görs på besöksnäring och turism är i dag framför allt formade som regional- och landsbygdspolitiska insatser finansierade genom Europeiska regionala utvecklingsfonder (ERUF), Tillväxtverkets nationella medel samt genom Landsbygdsprogrammet. Aktörer som utredningen har varit i kontakt med menar att dessa satsningar i många fall är bra, resulterar i viktiga nätverk och skapar utveckling i de, oftast små, företag som deltar i insatserna och därmed bidrar till lokal och regional utveckling och är väl fungerande för politikens roll regionalt och lokalt. Samtidigt svarar insatserna ofta på lokala/ regionala behov, är kortsiktiga och tidsbegränsade. Forskning ingår i liten grad. De fångar sällan upp de större företagens och de stora evenemangens komplexa utmaningar och de bidrar inte väsentligt till den akademiska kunskapsutvecklingen och samverkan mellan akademi, besöksnäringens företag, offentliga aktörer och civilsamhället. Valet av inom vilket eller vilka politikområden besöksnäringens utvecklingsinsatser placeras i har därmed stor påverkan på besöksnäringens långsiktiga kompetensförsörjning tillika innovationsförmåga.

⁴³ OECD (2017): *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Publishing Paris.

⁴⁴ A. a. s. 207.

Utredningen ser att det offentliga kunskaps- och innovationsstödsystemet behöver samordnas strategiskt och tilldelas resurser för att effektivt möta den växande besöksnäringens och turismens behov. Berörda myndigheter och institut behöver rätt kunskap om besöksnäringen och utvecklade arbetssätt som främja mötet med besöksnäringens branscher och utmaningar.

Utredningens analys är att besöksnäringens branscher inte samverkar fullt ut i dag och detta kan bidra till att besöksnäring i Sverige tappar mark gentemot beslutsfattare, forskningsinstitut och innovationssektorn, och därmed förmåga till hållbar utveckling och tillväxt. Besöksnäringens branscher och företag bedöms behöva stöd för att samla sig och formulera sina behov och bidra med relevanta frågeställningar. Utredningen ger förslag i kapitel 3 att stödja besöksnäringens branscher att samla sig till en starkare gemensam struktur.

Utredningen föreslår bildande av en ny nationell funktion med rollen att verka för långsiktig uppbyggnad av innovationsförmåga och kunskapsutveckling inom ett antal strategiska insatsområden samt koordinera besöksnäringens branscher och deras behov med innovationsstödsystemets aktörer. Denna funktion beskrivs och ges som förslag i kapitel 3.

7.4 Konsekvenser

De förslag som avser utveckling, innovation och forskning medför direkta kostnader för staten och har påverkan på flera myndigheter som föreslås få uppdrag inom området forskning, utveckling och innovation. Utredningen uppskattar kostnaderna för förslaget avseende utvecklingsmedel till RISE AB till 25 miljoner kronor. Kostnaderna för att stödja forskning med relevans för besöksnäringen uppskattas till 60 miljoner kronor.

Vi bedömer att förslagen indirekt kommer att bidra till ökad innovationsgrad, ökad internationell konkurrenskraft och till att företag inom turism och besöksnäring i ökad grad kan bidra till hållbar utveckling, på både kortare och längre sikt.

Tillväxten kan väntas både på utbuds- och efterfrågesidan. En ökad innovationsgrad bidrar dels till ökad effektivitet i företagen genom förbättrade processer och sänkta kostnader, dels till att öka värdet i tjänsterna och därmed attrahera fler besökare/kunder. För-

slagens genomförande väntas bidra till ökad sysselsättning på medellång och lång sikt.

Vi bedömer också att förslagets genomförande kommer att stimulera en generell mobilisering av besöksnäringens hela aktörssystem. Det innebär också att de medför vissa kostnader för hela aktörssystemet genom att en bred mobilisering kräver resurser i form av exempelvis nedlagd tid och medfinansiering i de insatser som kräver detta.

Förslagen väntas i störst utsträckning bidra till intensifierad utveckling i besöksnäringensintensiva regioner och destinationer med befintlig koppling till forskning och innovation. Detta kan dock påverkas under arbetets gång genom att insatser och utlysningar disponeras på ett sätt som gagnar särskilda teman och områden.

Förslagen väntas bidra till jämställdhet, genom att forsknings- och innovationsresurserna föreslås riktas till branscher i tjänstesektorn där könsfördelningen bland företagare och sysselsatta är jämn. Av vikt är även att en hög andel av forskare sysselsatta inom området besöksnäring och turism är kvinnor.

Förslagen väntas indirekt leda till hållbar utveckling, då hållbarhet är en bärande del i de största insatserna och eftersom forskning, utveckling och innovation leder till ökad kunskap som kan bidra till hållbar utveckling.

Sammanfattningsvis medför förslagen ökade kostnader för staten i form av en större engångssatsning. Utredningen ser indirekta effekter i form av ökad innovationsförmåga och stärkta villkor för företag i hela landet med tonvikt på besöksnäringstäta regioner och destinationer. Vidare bedömer utredningen att förslagen har potential att bidra till ökad måluppfyllelse avseende nationella mål för hållbarhet, inom såväl miljö, jämställdhet och integration.

8 Data, statistik och analys

Förslag:

- att regeringen ger Tillväxtverket ett stärkt mandat och tydligt uppdrag samt resurser att ansvara för det nationella arbetet med turismstatistik avseende såväl nyutveckling som förstärkning och kvalitetssäkring av befintliga uppdrag. Detta omfattar:
 - a) kvalitetssäkring av nuvarande insatser i form av inkvarteringsstatistik, de svenska TSA-beräkningarna och de konsumentundersökningar som ingår i dessa, rapportering till internationella organ av svensk turismstatistik samt kommunikation av statistiken
 - b) utveckling av metod för mätning och analys av företagsdata inom besöksnäringens branscher, i syfte att kunna följa upp och utvärdera insatser och deras effekter i företagen i form av exempelvis förädlingsvärde och sysselsättning, samt regionala och kommunala variationer, och som kan utgöra en robust grund som möjliggör jämförbara analyser över tid
 - c) utvärdering av förutsättningarna för nyttjande av digital teknik i turismstatistik avseende både metodutveckling och förenklat uppgiftslämnande för företagen
 - d) utveckling av metod för mätning och uppföljning av hållbar turism och besöksnäring, kopplat till bland annat UNWTO:s och UNSD:s pågående arbete
 - e) samordnad utveckling av regional och i möjligaste mån kommunal data, som går att koppla till nationella nyckeltal och som ska vara tillgänglig för alla regioner och kommuner på lika villkor. Arbetet ska ske i samråd med regioner och kommuner, samt i dialog med besöksnäringen, universitet och högskolor och andra myndigheter.

8.1 Inledning

Alla aktörer i besöksnäringen söker efter användbar data och bra analyser som stöd i arbetet, oavsett inom vilket fält de arbetar. Utredningen har haft ambitionen att bena ut vilka som är de mest angelägna frågeställningarna och knutarna som behöver lösas, vilka som är minsta gemensamma nämnare för den samlade besöksnäringen, vad som är särintressen för besöksnäringens branscher eller verksamhetsområden samt vilka utvecklingsområden som kan vara intressanta utifrån besöksnäringens framtida behov, nya tekniska möjligheter och koppling till andra näringar, innovations- och aktörssystem.

Vi har tagit del av en lång rad inspel och genomfört en workshop kring statistik med deltagare från myndigheter, branschorganisationer, regioner och akademi. Därutöver har vi haft samtal med företrädare för bland annat OECD:s turismkommitté samt tagit del av andra internationella exempel.

Grundläggande frågor är varför det behövs statistik, vilka som är användare och vilka som är målgrupper när material och analyser kommuniceras. Detta diskuterades i utredningens statistikworkshop, och det står klart att det finns en rad behov och infallsvinklar, att ämnesområdet är stort och att det skulle ta stora resurser i anspråk om målet var att möta allas efterfrågan. Spännvidden är också ett av skälen till att många aktörer beskriver samordning och nationellt ledarskap som helt avgörande.

Ytterst handlar det om att förstå och beskriva turism och besöksnäring på ett sätt som aktörerna i aktörssystemet kan enas om och kommunicera, som går att använda som planerings- och beslutsunderlag på olika politiska nivåer och i olika delar av aktörssystemet, som underlättar uppföljning och utvärdering av företagets konkurrenskraft och insatser i det offentliga systemet, och som bidrar till att Sverige kan jämföras med andra länder i frågor som rör turism och besöksnäring.

8.2 Aktörer inom data och statistik

Tillväxtverket har enligt Förordning (2001:100) om den officiella statistiken, ansvar för Sveriges inkvarteringsstatistik, och är därmed en av 27 myndigheter inom systemet för Sveriges officiella statistik

(SOS). Därutöver regleras delar av Tillväxtverkets statistikarbete av EU:s regelverk, bland annat undersökningen *Svenskars resande*.¹ Myndigheten är på frivillig basis beställare av turismstatistikkontoberäkningarna (TSA)², och de konsumentundersökningar som ingår som underlag i dessa.

Tillväxtverket har historiskt upphandlat och använt flera olika leverantörer och för närvarande är det Statistiska Centralbyrån (SCB) som genomför merparten av uppdragen, inklusive TSA-beräkningarna som är kopplade till Nationalräkenskaperna. Därmed finns en viktig kontaktyta mellan dessa två myndigheter som har betydelse i kvalitetsutvecklingen av den samlade statistiken.

Kopplat till det officiella statistikuppdraget har Tillväxtverket ett användarråd i form av en referensgrupp. Där samlas, utöver Tillväxtverket och SCB, Visit Sweden, representanter för universitet och forskning, branschorganisationer och regionala turismorganisationer. Referensgruppen möts 2–3 gånger per kalenderår.

Flera internationella organ, främst Eurostat, UNWTO³ och OECD fyller en viktig funktion i statistikarbetet. Området turismstatistik är komplext, med hänsyn tagen till såväl metod som genomförande, bland annat eftersom statistiken baseras på satellitkonton som är förhållandevis arbets- och kostnadskrävande att ta fram⁴, och det svenska aktörsystemet på området är begränsat. Det innebär att internationell benchmarking och internationellt samarbete är viktigt för att kompetens och kvalitet ska kunna behållas och utvecklas. Eurostat, UNWTO och OECD samarbetar sinsemellan inom turismstatistik, och efterfrågar engagemang och arbetsinsatser från fler länder, inklusive Sverige. Två aktuella frågeområden i det internationella arbetet är hur digitaliseringen kan möjliggöra nya sätt att samla in och bearbeta data, samt hur mätning och uppföljning av hållbarhet inom turism kan göras.

Myndigheter samlar eller analyserar data utifrån sina uppdrag och kompetensområden, exempelvis Tillväxtanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen och Arbetsförmedlingen. Visit Sweden gör analyser av internationella målgrupper och resandets drivkrafter och Swedavia ansvarar för passagerarstatistik för de statliga flygplatserna. Bransch-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 692/2011 om europeisk statistik om turism.

² Förkortning av engelskans Tourism Satellite Account.

³ FN:s turismorgan United Nations World Tourism Organization.

⁴ Se vidare kapitel 2, Beskrivning av besöksnäring och turism.

organisationer använder, utvecklar och kommunicerar data från såväl Tillväxtverket/SCB som från andra källor, där Visita, Svensk Handel, SCR, SLAO, Transportföretagen, Passagerarrederierna och Sveriges Museer är exempel på organisationer som bidrar till den samlade bilden av besöksnäringens utveckling. Enskilda företag eller anläggningar bidrar genom företagsdata eller besöksstatistik, exempelvis museer som tillhandahåller besöksiffror, börsnoterade Skistar som publicerar finansiell statistik eller hotellkedjor som Choice som publicerar data över antal hotell, antal medarbetare, omsättning m.m.

Regioner, kommuner, destinationsbolag och besöksnäringen är frekventa användare av den statistik som produceras. Några av de regionala organisationerna har valt att samarbeta och slå samman sina resurser för att möjliggöra kompetensöverföring och fördjupad analys inom området turism och besöksnäring; i Sydsverige genom nätverket Business Intelligence Syd⁵, i Östra Mellansverige genom Regionalt forum för turismanalys⁶ samt i norra Sverige genom Analyssamverkan Norr⁷.

Kommuner och regioner utvecklar och kommunicerar även data som inte är turismstatistik, men som har stor betydelse för att förstå den kontext där besöksnäringen förväntas utvecklas, såsom demografi, in- och utflyttning, sysselsättning, utbildning, företagande, trafikflöden etc. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tar fram nyckeltal för kommungrupper, inklusive gruppen landsbygdskommuner med besöksnäring.⁸ Denna typ av underlag bidrar till den samlade bilden av besöksnäringens roll.

Flera universitet och högskolor bedriver forskning inom eller relaterat till statistikområdet. Etour vid Mittuniversitetet, Centrum för turism vid Göteborgs universitet, Högskolan i Dalarna och Umeå universitet är några exempel.

En handfull konsultföretag – främst Resurs⁹, HUI Research, Bisnode och Kontigo – har genom flerårigt arbete med statistikutveckling och dataanalys utvecklat kompetens utifrån olika metoder

⁵ Samarbete mellan Destination Småland AB, Region Blekinge, Regionförbundet i Kalmar län, Region Halland, Smålands Turism AB samt Tourism in Skåne AB.

⁶ Samarbete mellan de regionala turismorganisationerna i Södermanland, Uppsala, Västmanland, Örebro och Östergötlands län.

⁷ Mötesplats för gemensam analys mellan norrlandslänen Norrbotten, Västerbotten, Väster-norrland och Jämtland.

⁸ SKL (2016): *Sammanställning av besöksnäringens kommunernas nyckeltal*.

⁹ Resurs för Resor och Turism i Norden AB.

och databaser, där Resurs och HUI Research varit leverantörer av nationell statistik till Tillväxtverket. Andra konsulter arbetar med omvärldsanalys, exempelvis Kairos Future och United Minds.

8.3 Det nationella statistikarbetet

Bedömning: Ansvar för att stärka upp löpande kommunikation av relevanta data behöver inkluderas i ett utökat uppdrag för Tillväxtverket och i den funktion för utveckling och innovation som utredningen föreslår.

I Tillväxtverkets arbete med nationell turismstatistik ingår främst ansvar för inkvarteringsstatistiken samt, på frivillig basis, sammanställningen av Sveriges turismstatistikkontoberäkningar (TSA) som på Tillväxtverkets uppdrag genomförs av SCB. Underlag som bidrar i TSA-beräkningarna är bland annat undersökningen *Svenskars resande (STS)*¹⁰ som sedan 2017 genomförs av SCB på Tillväxtverkets uppdrag och *Inkommande besökare i Sverige (IBIS)* som senast genomfördes under perioden 2011–2014 av konsultföretaget Markör på uppdrag av Tillväxtverket.

I det nationella statistikarbetet ingår också inrapportering av data till Eurostat, vilket regleras genom EU-lagstiftning¹¹, samt på frivillig basis till UNWTO och OECD. Dessa frivilliga åtaganden är dock en miniminivå utifrån vad som är praxis inom medlemsländerna i EU och OECD. Sverige är inte medlem i UNWTO, men bidrar i den internationella statistiken.

Tillväxtverket publicerar årligen rapporten *Fakta om svensk turism* som omfattar resultat från främst TSA-beräkningarna och inkvarteringsstatistik, men även andra data som gästhamnsstatistik¹² och SCB:s statistik över fritidshusägande. *Fakta om svensk turism* har stor betydelse som utgångspunkt för en gemensam beskrivning av utvecklingen av turism i Sverige och används av i stort sett alla aktörer i aktörssystemet för att förstå, följa och kommunicera utveck-

¹⁰ Förkortning av engelskans Swedish Tourism Survey.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 62/2011 om europeisk statistik om turism.

¹² Sammanställs av Riksföreningen Sveriges Gästhamnar.

lingstrender. Tillväxtverket har också tagit fram *Turismens begreppsnyckel* som fyller en viktig funktion för att fastslå, beskriva och förklara begrepp och definitioner.

Fakta om svensk turism publiceras i juni varje år. En återkommande synpunkt är att den är alltför reaktiv för att fungera som strategiskt arbetsverktyg i många verksamheter, och att den därför skulle behöva kompletteras med fler löpande publikationer.

8.3.1 Inkvarteringsstatistik

Bedömning: Nationalitet hos övernattande besökare är en av de uppgifter från företagen som i högst utsträckning har förutsättningar att bidra till ökad kvalitet i den svenska inkvarteringsstatistiken. Det är viktigt att Sverige som besöksland har robust data om exportmarknader.

Förenklat uppgiftslämnande för inkvarteringsstatistiken är ett område som behöver utvecklas.

Av det nationella statistikarbetet är det enbart inkvarteringsstatistiken som publiceras löpande, månadsvis, och den är därför det verktyg som har den tydligaste rollen att beskriva näringsens utveckling på kort sikt. Att siffrorna därutöver ingår i en lång obruten tidsserie och går att bryta ned till kommun- eller destinationsnivå har medfört att de är populära som nyckeltal.

Inkvarteringsstatistikens starka ställning som beslutsunderlag ifrågasätts ibland. Ett skäl är att tillförlitligheten riskerar att minska i takt med framväxten av nya boendeformer som är svåra att fånga upp i statistiken, inom främst plattformsekonomin och småskaliga boenden. Ett annat skäl är att måttet är begränsat och säger lite om produktivitet och lönsamhet, eller om antalet besökare, eftersom det mäter antal gästnätter och inte antal personer. Ett tredje skäl är att uppgiftslämnarbördan, med förhållandevis höga krav på vad företagen förväntas bidra med, leder till generella svårigheter att få dessa att lämna uppgifter i tid och att lämna korrekta uppgifter.

Det är dock viktigt att betona att eftersom inkvarteringsstatistiken är någorlunda tillförlitlig, transparent och dessutom möjlig att bryta ned och jämföra mellan regioner och destinationer samt över tid fyller den en central funktion.

Ett utvecklingsområde för inkvarteringsstatistiken som lyfts i inspel till utredningen är en ökad exakthet när det gäller besökarnas nationalitet. Det uppfattas som problematiskt att uppgifterna om nationalitet är både knapphändiga och har en svag tillförlitlighet. Enligt Utlänningsförordning (1980:377) har ”den som upplåter bostad åt en utlänning i ett hotell eller pensionat” skyldighet att göra skriftlig anmälan av detta, undantaget medborgare i de nordiska länderna samt personer under 16 år, vilket betyder att uppgifterna är obligatoriska att lämna in. Visita pekar samtidigt på vikten av att inrapporteringen är enkel för företagen och att ökade krav på uppgiftslämnande vore olyckligt. Vår uppfattning är att ökad tillförlitlighet i nationalitetsuppgifterna skulle vara av stort värde. Det är viktigt att Sverige vet vilka som är landets exportmarknader. Det har tidigare genomförts insatser för förenklat uppgiftslämnande för inkvarteringsstatistiken. Det arbetet bör fortsätta.

Ett annat område som betonas av flera aktörer är vikten av att utveckla statistiken så att den inkluderar fler boendeformer, inte minst uthyrning via plattformsekonomin. Utredningens uppfattning, efter att ha lyssnat på flera olika aktörer, är att det kan vara svårt att få fram statistik från plattformsföretag, men att det måste ingå i ansvaret för inkvarteringsstatistiken att i möjligaste mån utveckla metoder som möjliggör mätning av de vanligast förekommande boendeformerna

En annan synpunkt kring inkvarteringsstatistiken är att de data som tillgängliggörs via SCB:s webbplats skulle behöva inkludera räknescenarier med fler variabler, som skulle förenkla för användarna och öka nyttan med befintliga data.

8.3.2 Arbetsformer inom nationellt statistikansvar

Bedömning: Tillväxtverket är en relevant aktör att ansvara för det nationella statistikarbetet.

Den referensgrupp som är knuten till Tillväxtverket fyller en viktig funktion som användarråd, en funktion som enligt lag måste knytas till en SOS-myndighet. Flera aktörer pekar samtidigt på att det är tveksamt om gruppen är rätt forum att fungera som plattform för att driva statistikutveckling, då den är liten, arbetar slutet, saknar bred

förankring och skulle behöva kompletteras med kompetens inom bland annat digitalisering, analys och metodutveckling.

I sin funktion som användarråd uppfattar vi att referensgruppen fyller en funktion och vi bedömer även att den bör kompletteras med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som en sammanhållande länk till regioner och kommuner. Gruppen som helhet kan behöva ses över, och en möjlighet är att ha tidsbegränsade, rullande, uppdrag i gruppen på förslagsvis två år i taget, vilket kan skapa en ökad dynamik i arbetet och en löpande kompetensöverföring mellan fler personer.

Därutöver är utredningens uppfattning att Tillväxtverket behöver utveckla arbetsgrupper och andra samarbetsformer inom ramen för ett breddat statistikuppdrag. Vi tror inte att detta bör vara en fast gruppering utan att kompetens och arbetsformer måste variera beroende på frågeställning och projektkonstruktion i varje enskild fråga. Utredningen lägger inga förslag på hur detta bör gå till. Det är Tillväxtverkets ansvar att i det egna arbetet planera för hur myndigheten knyter till sig kompetens i statistikutvecklingsarbetet.

8.4 Konsumtions- respektive produktionsdata

Bedömning: Det finns goda möjligheter att utifrån SNI-kodsbaserad produktionsdata analysera besöksnäringens branscher mer på djupet utifrån alla de variabler som finns i SCB:s databaser, såsom kön, regionala variationer, variationer beroende på företagsstorlek etc.

Turismstatistiken karaktäriseras av att turism definieras och mäts från konsumtionssidan, där konsumtionen fördelas över ett antal olika branscher och branschposter genom så kallade turismstatistik-kontoberäkningar (TSA).¹³ Branschfördelningen räknas fram utifrån konsumentundersökningar med frågor om resvanor och konsumtion i samband med resande. Det innebär att de nyckeltal som räknas fram inte går att härleda till registerdata på företagsnivå, utan utgör en form av schablonvärde. Det betyder i sin tur att såväl kvantitet

¹³ Se även kapitel 2, Beskrivning av turism och besöksnäring.

som kvalitet och metodval i genomförda konsumentundersökningar i hög grad avgör tillförlitligheten i materialet. Fördelar med dessa nyckeltal är att de har förmågan att mäta ett komplext system, är globalt jämförbara och ger en bra bild av turismens storlek i relation till andra länder och andra näringsområden. När det gäller TSA-beräkningarna finns enligt SCB flera möjliga utvecklingsområden; resevaluta, uppdelning på privat- och affärsresenärer, redovisning i fasta priser, regionala data (som beskrivs som utmanande men möjligt), uppdelning på kön samt uppdelning på källmarknad som möjliggör analys av vilka marknader som bidrar med störst värden.

Parallellt används i vissa sammanhang även produktionsdata, bland annat baserad på SNI-koder. I kapitel 2, Beskrivning av besöksnäring och turism, gör utredningen en genomgång av TSA-systemets underliggande SNI-koder och viss företagsdata som finns kopplade till dessa. Flera branschorganisationer använder företagsdata för sina egna medlemsbranscher i sitt analysarbete.

Ett annat verktyg är aktiebolagsdata från Bolagsverket, som kan användas för att följa olika företag och branschers avseende bland annat omsättning, förädlingsvärde och sysselsättning. Minst ett konsultföretag som erbjuder analyser inom detta fält.

En annan metod som används för att följa utveckling för företag inom turism är företagsenkäter. Detta gäller exempelvis Tillväxtverkets undersökning *Företagens villkor och verklighet* som senast publicerades i september 2017. Undersökningen omfattar cirka 10 000 små och medelstora företag med över 200 000 kronor i årsomsättning. Definitionen av turismföretag baserar sig på en fråga till samtliga företag i undersökningen om, och i vilken omfattning, dessa har försäljning till tillresta besökare. De företag som har en stor försäljning till tillresta besökare definieras som turismföretag, vilket i 2017 års undersökning var 8 procent.¹⁴

Det finns således olika sätt att analysera företag inom turism och besöksnäring. En utmaning ligger i att utveckla och välja en eller flera metoder för analys av företagsdata som också kan ligga till grund för uppföljning och utvärdering av offentliga eller privata insatser och deras effekter i företagen, och som kan utgöra en robust grund som möjliggör jämförbara analyser över tid.

¹⁴ Tillväxtverket (2017), *Företagens villkor och verklighet*.

8.5 Digitala möjligheter

Bedömning: Det behövs mer kunskap om hur ökad digitalisering kan användas för statistikutveckling inom turism och besöksnäring. Det bör ingå i Tillväxtverkets uppdrag inom turismstatistik att undersöka förutsättningarna för digital utveckling. Insatser som stimulerar digital teknik i datainsamling, -sammansättning och analys bör generellt främjas.

Digitaliseringen innebär nya möjligheter inom statistikutveckling på alla plan; vad som ska mätas, metod, analys och kommunikation. Digital teknik och digital metod för datainsamling är en naturlig väg att gå i ett allt mer digitaliserat samhälle.

En stor vinst är att data kan samlas in lättare direkt från källan när it-system kan kopplas samman, som sker exempelvis för de hotellföretag som lämnar statistik direkt till SCB via sina bokningssystem. En annan fördel är att data kan göras tillgängliga för fler, via främst öppen data som gör det möjligt för aktörer att själva hämta och använda data från olika källor.

Big data av olika slag kan vara potentiella källor för utveckling av både produktinnehåll och metod. Med big data avses stora mängder digitalt lagrad information data som registreras genom exempelvis mobiltelefoni, bankkort och webbtjänster. Ett intressant exempel när det gäller turismstatistik är Nya Zeeland som har ersatt merparten av de inhemska konsumentundersökningarna i den nationella turismstatistiken med data över kreditkortstransaktioner.¹⁵ Eurostat har studerat möjligheten att använda positioneringsdata som komplement till befintliga insamlingsmetoder.¹⁶ Att använda statistik från plattformsföretag som Airbnb är också något som brukar efterfrågas, men som tycks vara en juridiskt svårframkomlig väg.

I samband med utredningens statistikworkshop ställdes frågan om några av de nationella data som produceras i dag är överflödiga. Svaret blev ett tydligt nej, men samtliga aktörer pekar på att det kan finnas öppningar att rationalisera arbetet om det går att ersätta undersökningar med big data eller annan digital information.

¹⁵ Burson and Ellis (2014): *Using electronic card transaction data to measure and monitor regional tourism in New Zealand*, Ministry of Business, Innovation and Employment.

¹⁶ ec.europa.eu/eurostat/

En viktig fråga i diskussionen om big data rör trygghet och personlig integritet. Regeringens hållning är att det är angeläget att det digitala samhället genomsyras av ett demokratiskt synsätt där alla ska känna en grundtrygghet och våga lita på digitala tjänster, samt vilja och kunna bidra till användningen av dessa. Digitaliseringskommissionen har identifierat förstärkt säkerhet och integritet, liksom tillit till tekniken och till samhället, som viktiga frågor att hantera i en framåtriktad digitaliseringspolitik.¹⁷

8.6 Mätning och uppföljning av hållbarhet

Bedömning: Sverige bör i högre grad än i dag ta vara på möjligheterna att bidra till och lära av det internationella arbetet för utveckling av metoder för mätning och uppföljning av hållbar utveckling inom turism.

För turism och besöksnäring är hållbar tillväxt en stor utmaning. Agenda 2030 är ett verktyg för målstyrning mot en rad offensiva hållbarhetsmål, men det ligger stora utmaningar i att välja relevanta verktyg för att mäta och följa upp hållbarhetsarbetet.

Inom turismstatistikutveckling på internationell nivå driver UNWTO i samarbete United Nations Statistics Division (UNSD) ett arbete med inriktningen att länka samman TSA-beräkningar med miljöräkenskaper, vilket skapar förutsättningar för att mäta konsekvenser på ett nationellt plan och jämförbarhet med andra länder. Även EES-staterna ingår i arbetet och ytterligare samarbetsparter kommer att sökas.

Även ekonomisk och social hållbarhet är viktiga områden, där det finns pågående arbete att förstärka. Tillväxtverket gör bland annat lönsamhetsmätningar på företagsnivå, och utvärderar alternativa mätverktyg för tillväxt som exempelvis BRP+ som är ett sätt att långsiktigt mäta livskvalitet i svenska regioner.

Utredningens förslag är att Tillväxtverket får i uppdrag utveckla metod för mätning och uppföljning av hållbar turism och besöksnäring, kopplat till bland annat UNWTO:s och UNSD:s pågående

¹⁷ Regeringskansliet (N 2012:04): Digitaliseringskommissionen.

arbete. Detta ska ses som en insats inom ramen för den nya instruktion utredningen föreslår för Tillväxtverket avseende ansvar för kunskap om hållbar utveckling inom turism som beskrivs i kapitel 4.

8.7 Regional och kommunal statistik

Bedömning: Det behövs regional data som är samordnad och därmed i möjligaste mån jämförbar mellan regioner och möjlig att härleda från nationell nivå. Det behövs nationell samordning och stöd på kommunal nivå. Det är lämpligt att Tillväxtverket har en ledande roll i detta arbete som bör avse samordning av metoder för analyser på regional och kommunal nivå, ökad nedbrytbarhet i nationell statistik och utveckling av regionala TSA. Det är viktigt att poängtera att detta i så fall sker på regioners och kommuners uttryckliga efterfrågan, och att ingen kan tvingas att delta.

Några av de mest frekventa användarna av statistik om turism är regioner och kommuner. De ansvarar för och genomför insatser som ska främja turismens och besöksnäringens utveckling och har behov av att följa upp dessa insatser. I arbetet är statistiken av central betydelse för strategi och samordning, utvärdering och kommunikation.

Ett problem som många regionala och kommunala företrädare beskriver är att det utöver inkvarteringsstatistiken saknas jämförbar statistik på dessa nivåer, och då avses dels jämförelser mellan regioner och kommuner som ger en korrekt bild av dessas relation till varandra, dels möjlighet till härledning mellan kommunala, regionala och nationella data. Här efterlyses nationell samordning, där flera regionala företrädare poängterar att de är beredda att finansiera delar av ett samordnat arbete.

När det gäller regional statistik är det oftast regionala TSA som diskuteras, det vill säga regionala turismstatistikkonton som går att härleda från eller aggregera upp till det nationella kontot. Men det finns även andra möjligheter att utveckla regional statistik, och erfarenheter kan hämtas från andra länder. OECD pekar på flera nyttor med att samordnad statistik på regional nivå:

The economy-wide effects of tourism are significant with important variations from one destination to another

Policy and industry needs for information at the local level are important.

Knowledge and experience is very disparate and rarely allow comparisons with [other] regions and with national data

Robust information is lacking, undermining a good understanding of the local context.¹⁸

Enligt OECD finns också utmaningar med att utveckla regionala data, avseende bland annat styrning och finansiering, organisationslösningar och kompetens – dvs. precis de frågor som gör det svårt att komma vidare även i Sverige.

Inte bara regioner, utan även kommuner uttrycker tydliga behov av samordnad data. Om det är svårt med ett samlat grepp avseende regional statistik, så är det än svårare på kommunal nivå. Sannolikt är det av metodmässiga skäl andra nyckeltal som måste utvecklas i det kommunala perspektivet än TSA-beräkningar.

Vi ser även att det finns utvecklingspotential när det gäller mer innovativa arbetssätt för att analysera regionala och lokala perspektiv på besöksnäringen. Svensk Handel pekar exempelvis på hur detaljhandels siffror och analyser av besöksflöden och logistik i köpcentrum och stadskärnor kan ge information om trender och efterfrågan. Detta är spännande områden som inte minst besöksnäringen själv har stor möjlighet att driva och utveckla.

8.8 Branschsegment och aktivitetsområden

Utredningen har fått inspel kring olika former av statistik inom branschsegment och aktivitetsområden. Det kan gälla evenemang, cykelturism, maritim turism, naturturism etc. I regel handlar det om synpunkter på att statistik saknas, vilket skapar svårigheter för aktörerna att lägga upp strategier, underbygga förslag, ta beslut, beskriva och kommunicera olika områdets utveckling. De analyser som görs tenderar att bli lösryckta där det är omöjligt att härleda olika delar av

¹⁸ OECD (2014): *Measuring tourism at a sub-national level – a review of selected OECD Country initiatives.*

intressentsystemet från eller aggregera till en gemensam helhet. Inte sällan uppstår ”dubbelräkning” när en företagskategori ingår i olika branschsegment.

Ett verktyg som kan användas för att bryta ned statistik på aktivitetsområden är *Inkommande besökare i Sverige (IBIS)*, som senast producerades under perioden 2011–2014 på Tillväxtverkets uppdrag.¹⁹ Undersökningen ställer frågor till utländska resenärer i anslutning till gränspassager om resans längd, syfte och innehåll, och dessa data kan sedan användas bland annat för att se hur många som exempelvis ägnar sig åt fiske-, vandrings- eller cykelturism. Det finns en efterfrågan från både intresseorganisationer och regioner på denna typ av analyser. IBIS betonas överhuvudtaget som en viktig källa då den ger värdefull information om utländska besökare. Det finns också förslag på hur undersökningen skulle kunna utvecklas, och exempelvis göras mer jämförbar med *Svenskars resande*.

Även *Svenskars resande* innehåller frågor som kan ligga till grund för analyser av aktivitetsområden, exempelvis evenemang, möten och mässor. Detta är särskilt intressant eftersom evenemang och stora möten är ett område där det i dag saknas data och gemensamma metoder för att beskriva området och värdera effekter. *Svenskars resande* är en av källorna som används som indata i TSA-beräkningarna, och det kan finnas potential att analysera evenemang och möten utifrån Sveriges TSA.

Den maritima näringen efterlyser, genom Maritimt forum, data och ställer sig tveksam resultatet av regeringens uppdrag till SCB att utveckla ekonomisk data för det maritima klustret.²⁰ Passagerarrederierna efterfrågar en samlad databas där statistik om besöksnäringen finns tillgänglig och där det är möjligt att titta på utveckling och trender över tid²¹. En nationell webbaserad databas, där användare lätt hittar siffror och kan ta ut grafer och underlag för Powerpoints etc., har föreslagits av flera aktörer. HUI Researchs databas *Handeln i Sverige* har denna funktion på detaljhandelsområdet.²²

¹⁹ Tillväxtverket (2014): *Internationella besökare i Sverige (IBIS)*.

²⁰ Inspel från Maritimt forum, juni 2017.

²¹ Inspel från Passagerarrederierna, maj 2017.

²² www.handelnisverige.se

När det gäller flyget betonar Swedavia behov av metodutveckling som gör att inkvarteringsstatistiken blir möjlig att koppla samman med flygpassagerarstatistiken.²³

Inom naturturism beklagar några aktörer att tidigare forskningsmedel till Etour för analyser inom naturturism inte finns kvar.

Utredningens uppfattning är att data och analys relaterat till olika branschsegment och aktivitetsområden inom turism är ett viktigt område, och vi har stor förståelse för de aktörer som uttrycker behov av olika slag. Samtidigt är ämnesområdet outvecklat, det saknas dialog och konkret samarbete mellan berörda parter som inkluderar konkreta utvecklingsförslag, och det behövs en större kunskap om vad som är metodmässigt möjligt och relevant.

8.9 Ekonomisk effektberäkning och prognoser

Att hitta modeller för att kunna göra effektberäkningar syftar i första hand till att kunna förutsäga effekterna av en viss insats för att avgöra om insatsen är motiverad eller inte. Det är naturligtvis avgörande att ha ett hum om detta inför beslut om en satsning på ett större idrottsevenemang, en ny flygplats eller en järnvägslinje. Modeller för beräkning av ekonomiska effekter av satsningar inom turism är därför ett område som många aktörer lyfter fram. Effekter av evenemang är ett område, men det finns potential att bli bättre på beräkning av samhällsekonomiska effekter också i samband med andra typer av investeringar. Forskning inom detta fält sker vid flera högskolor och universitet, bland annat Högskolan i Dalarna, Centrum för turism vid Göteborgs universitet, Umeå universitet och Etour vid Mittuniversitetet.

Ett lokalt exempel på samhällsekonomisk analys är en undersökning som genomförts i Jämtland-Härjedalen.²⁴ Undersökningen har genom företagsdata som kompletterats med enkäter beräknat turismens direkta och indirekta andelar av ekonomi och sysselsättning i Funäs- och Vemdalsfjällen.

Flera aktörer pekar också på att de saknar underlag och verktyg för att göra prognoser om väntad utveckling för turism och besöks-

²³ Inspel från Swedavia, juli 2017.

²⁴ Nordanalys (2016): *Spritprojektet, En utredning av turismens betydelse i Funäsfjällen och Vemdalen*.

näring. Vår uppfattning är att området är intressant och att prognoser kan vara värdefulla som verktyg, men att frågan och behoven behöver bli mer konkretiserade för att kunna omsättas i en insats. De flesta företag gör redan i dag egna prognoser om väntad beläggning eller andra faktorer, som de baserar på historiska data om exempelvis dygns-, vecko-, säsongs- eller vädervariationer.

När det gäller att utveckla mer generella prognoser om väntade utfall på nationell nivå ser vi att Tillväxtverket är en relevant aktör, genom tillgång till data, nätverk och kompetens som är ett minimum för att nå framgång i arbetet.

8.10 Fördjupad analys och kompetensutveckling

Bedömning: Tillväxtverket har en viktig roll i analys kopplad till de uppdrag som myndigheten har inom data och statistik för turism och besöksnäring. Rollen behöver stärkas, och Tillväxtverket behöver ha ett tydligt mandat att utveckla de forum som behövs för analyssamverkan och dialog med olika aktörer.

Att utveckla och producera data av hög kvalitet som håller över tid och är internationellt och regionalt jämförbar är viktigt. Datautvecklingen är dock inte särskilt meningsfull om den inte kompletteras med bra analyser. Flera av inspelen till utredningen lyfter därför förstärkt analys som avgörande om Sverige ska nå måluppfyllelse för hållbar tillväxt inom turism och besöksnäring. Analyserna behöver bidra till verktyg och stöd för aktörer i alla delar av intressent-systemet, inte minst beslutsfattare på regional och lokal nivå.

Utöver Tillväxtverket, som är en nyckelaktör inom analys, ser vi att det behövs fler forum för nyutvecklande analys och analyssamverkan inom turism och besöksnäring. Flera av universiteten och högskolorna är starka noder för analys och kunskapsutveckling, och dessa bör ha mandat och tillförsäkras resurser för detta, så att den samlade kompetensen och kunskapen i Sverige används och utvecklas.

Vidare finns de regionala analysnätverken, och starka aktörer i form av regioner, kommuner och destinationsbolag. Dessa spelar en stor roll för att utveckla kunskap inom sina geografiska områden. Med ett tydligt uppdrag för Tillväxtverket på nationell nivå, och

tydlig kommunikation från Tillväxtverkets sida om hur detta uppdrag ser ut, kan de regionala och kommunala parterna komplettera och fördjupa analysen utifrån sin egen kontext.

Ett forum som prövats framgångsrikt vid ett par tillfällen är en nationell konferens inom turismstatistik där främst Tourism in Skåne och Etour vid Mittuniversitetet samarbetat, med ekonomiskt stöd från Tillväxtverket. Mötesformen har varit uppskattad och vår uppfattning är att det vore positivt om det med åtminstone två års intervaller genomfördes en nationell turismstatistikkonferens, gärna med ambulerande huvudmannaskap mellan olika regioner.

Vi väljer att inte lägga några konkreta förslag avseende området fördjupad analys, då vi räknar med att dialogen mellan Tillväxtverket, regionerna, akademin, myndigheter, branschorganisationer och besöksnäringen i övrigt utvecklas genom ett starkt nationellt uppdrag för Tillväxtverket enligt övriga förslag och att Tillväxtverket på så sätt blir en tydligare samarbetspart för de aktörer som vill involvera sig i arbetet.

8.11 Tillgängliggörande och transparens

Många aktörer pekar på vikten av att tillgängliggöra data i form av tillgängliga databaser och öppna data. Det ligger helt i linje med regeringens arbete och etableringen av Digitaliseringsmyndigheten med uppgift att samordna och stödja den förvaltningsövergripande digitaliseringen, den nationella digitala infrastrukturen och satsningen på öppna data.²⁵

Öppna data och tillgängliga databaser ökar olika aktörers möjligheter att själva göra de analyser de anser sig behöva, och sprider nyttan till fler. Det är dyrt att upprätta och underhålla databaser av tillräcklig kvalitet, och i de fall dessa är offentliga finns därför goda skäl att tillgängliggöra dessa i så hög utsträckning som möjligt så att de kommer till maximal användning givet kostnaden.

Vår uppfattning är att ambitionen måste vara att tillhandahålla de offentliga databaser som finns inom området turism och besöksnäring i så hög utsträckning som möjligt. Att data publiceras och tillgängliggörs bidrar också till transparens, och på längre sikt till att

²⁵ Regeringens budgetproposition för 2018, utgiftområde 2, s. 32.

kvaliteten i materialet höjs. Tillgängliga data innebär också att den kommersiella marknaden har möjlighet att utveckla affärsmodeller och produkter av olika slag, vilket kan väntas bidra till fler företag inom turism och besöksnäring och till att det offentliga kan släppa en del av det egna analysansvaret till marknaden. Vi lägger inget förslag avseende tillgängliggörande av data, eftersom det pågår intensivt arbete i andra sammanhang, och regeringen aviserat bildandet av en särskild digitaliseringsmyndighet för uppdraget, som är planerad att bildas under 2018.

8.12 Konsekvenser

Effekter som kan väntas om förslagen genomförs är mer resurs-effektiv aktivitet i besöksnäringens företag, som baseras på ökad kunskap om vad som leder till stärkt affärsverksamhet och ökad lönsamhet. Även aktörssystemet i övrigt, dvs. såväl offentliga aktörer som privata konsultföretag eller föreningar, kan väntas dra nytta av bättre statistik. Ökad transparens och tillgång till data ger förutsättningar för många aktörer att utveckla sina verksamheter utifrån dessa data.

I förlängningen bör mer exakt kunskap om turism och besöksnäring i Sverige kunna leda till mer underbyggda beslut om hur resurser ska användas inom både privat och offentlig sektor. Det kan handla om investeringsbeslut i företag, kommuner, regioner och i nationella infrastruktursatsningar, beslut om produktutveckling inom natur-, kultur-, måltids- och evenemangsturism, beslut om marknadsföringsinsatser, projektstöd etc. Allt annat lika ger det ett positivt bidrag till samhällsekonomisk effektivitet.

Förslagen innebär en direkt kostnad för staten. För att insatserna ska kunna genomföras krävs ökade anslag till Tillväxtverket som vi uppskattar bör uppgå till 10 miljoner kronor per år, och som svarar mot ett behov av både nya tjänster på myndigheten och utvecklingsmedel för externa uppdrag.

Insatserna har ingen direkt påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Däremot är syftet att utveckla förståelsen för besöksnäringens strukturer, inklusive hur framtida förslag ska kunna bidra till en jämställd, inkluderande och hållbar tillväxt. Det innebär

också ökad förståelse om villkor för företagande, sysselsättning och integration i hela landet.

Framför allt de förslag som avser utveckling av regional och kommunal statistik väntas ge stöd för tillväxt i hela landet, där resursvagrare regioner och kommuner får en relativt stärkt situation jämfört med i dag och jämfört med mer resursstarka regioner och kommuner. Insatserna stärker den regionala och lokala förmågan att utveckla turism och besöksnäring. Om statistikutvecklingen, som föreslås utformas i dialog med regioner och kommuner, resulterar i att regional eller kommunal data behöver finansieras av regioner och kommuner får förslaget konsekvenser för dessa i form av antingen ökade kostnader eller omprioritering av insatser inom data och analys. Dock är det regionala och kommunala engagemanget frivilligt, och är därför inget intrång i den kommunala självstyrelsen.

Sammanfattningsvis medför förslagen en kostnad för staten. De stärker regionala och lokala förutsättningar att bedriva utvecklingsarbete inom turism och besöksnäring i hela landet. Indirekta effekter väntas i form ökad kunskap som leder till ökad konkurrenskraft för små och stora företag i hela landet, ökad sysselsättning, samt potential för ökad jämställdhet och integration.

9 Trafikutbud och transporter

Förslag:

- att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att, i samråd med besöksnäringens branschorganisationer och i dialog med regioner samt myndigheterna inom SOFT (omställningen av svenska transportsektorn till fossilfrihet) genomföra en förstudie för analys av hur en växande turism ska kunna möta klimatutmaningarna och bidra positivt till klimatmålen. Förstudien ska användas som underlag i arbetet med en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring.
- att Tillväxtverket i samverkan med Trafikverket och efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och företrädare för regioner och besöksnäringen undersöker hur kollektivtrafikmyndigheterna bättre kan fånga besöksnäringens behov, och om detta kan ske genom utökad samverkan eller om lagstiftningens tillämpning och utformning behöver ses över.
- att Trafikverket inom ramen för befintligt uppdrag att utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, i högre utsträckning än i dag, integrerar frågan om effekter kopplade till besöksnäringen, utifrån vad som är metod- och resursmässigt möjligt.
- att regeringen ger Tillväxtverket, kopplat till myndighetens arbete inom regelförenkling, i uppdrag att informera om vilka regelverk som gäller för ”enkla transporter” inom besöksnäringen, när företag transporterar besökare till och från sin anläggning eller till och från olika aktiviteter, och om behov uppstår, göra detta i samråd med Kammarkollegiet.

9.1 Transportsystemets betydelse för besöksnäringen

Transporter är grundläggande i det samlade tjänstebudet inom turism och besöksnäring. Definitionen av turism, som ”människors aktiviteter när de reser till och vistas på platser utanför sin vanliga omgivning för kortare tid än ett år för fritid, affärer eller andra syften”¹ bygger på att människor förflyttar sig, dvs. på transporter.

Av den samlade turismkonsumtionen i Sverige står resor och transporter för 94 av totalt 296 miljarder kronor, dvs. 32 procent.² De största posterna är drivmedel, luftfart och resebyråtjänster, men även landtransporter av olika slag och sjöfart bidrar med åtskilliga miljarder i turismkonsumtion.

Transportsystemets betydelse betonas i en majoritet av de hearings, dialoger och inspel som utredningen tagit del av. Det handlar om en mängd perspektiv där den gemensamma nämnaren är antingen 1) att besöksnäringens företag och destinationer efterfrågar en god tillgänglighet oavsett var i landet de befinner sig, eller 2) att en viss bransch själv tillhandahåller en del av serviceutbudet i form av exempelvis passagerar- och kryssningstrafik, taxi, flygplatstjänster, beställningstrafik eller privat linjetrafik på väg och järnväg och därför har synpunkter på regelverk, samarbetsformer och offentliga insatser.

Även förutsättningarna för godstransporter har stor betydelse för besöksnäringens företag. Alla verksamheter i näringen inkluderar varutransporter. I vissa av branscherna handlar det som mycket stora godsvolymer, inte minst inom handeln. Detaljhandeln är den enskilt största branschen i besöksnäringen, och såväl butiker i tätorter och städer, som köpcentrum utanför städerna, har behov och utmaningar kopplat till varutransporter. Även arenor, hotell och restauranger är mottagare av stora mängder varor, och behöver också lämna ifrån sig stora mängder avfall, tvätt m.m.

Väl fungerande transporter, inklusive varutransporter, spelar således en stor roll för svensk ekonomi och för tillgänglighet till, mellan och inom destinationer och besöksmål och därmed möjligheten att utveckla svensk besöksnäring. De spelar också en roll som jobbskapare och pådrivare av utveckling och innovation genom de företag som levererar och utvecklar transporttjänster.

¹ Tillväxtverket (2016): *Turismens begreppsnyckel*.

² Tillväxtverket (2017): *Turismens årsbokslut 2016*.

9.2 Tolkning av trafikutbud i befintlig infrastruktur

Utredningsdirektiven tydliggör att utredningens fokus ska vara att kartlägga och föreslå insatser avseende *trafikutbud i befintlig infrastruktur* som komplement till de prioriteringar som görs inom ramen för proposition 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*, samt det nyligen presenterade förslaget till nationell plan för transportsystemet³. Relevanta strategier i trafik och transporter är Flygstrategin, Cykelstrategin, Nystart för nollvisionen och Maritima strategin⁴.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ägnar en stor del av sin verksamhet åt att planera och genomföra insatser som resulterar i ett visst trafikutbud, och är den sammantaget största aktören inom kollektivtrafik. Näst största grupp är kommersiella kollektivtrafikaktörer. Trafikverket är mindre, med ansvar för transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik.

Planering av kollektivtrafik är processer som för varje region, och nationellt, kräver systematiska arbetsinsatser från beslut på politisk nivå till konkret trafikleverans av upphandlade leverantörer. Det är därför praktiskt ogenomförbart att med utredningens samlade uppdrag, begränsade tid och resurser analysera huruvida trafikeringen är ändamålsenlig på enskilda sträckor och linjer, eller mer ändamålsenlig i en region i förhållande till en annan.

Det vi däremot har haft möjlighet att fånga upp är hur planering och genomförande av trafikering upplevs fungera på ett övergripande plan, om regelverken och deras tillämpning är ändamålsenliga, vilka hinder som oftast diskuteras i regioner och destinationer, av offentliga och privata aktörer, samt vilka behov som påtalas av företrädare för enskilda branscher eller verksamhetsområden i besöksnäringen och av dess trafikleverantörer.

Utredningen lägger således inte förslag som avser trafikering på enskilda sträckor. Vi lägger heller inga förslag som avser prioriteringar eller investeringar i infrastruktur eftersom detta ombesörjs av den nationella planen för transportsystemet och ligger utanför utred-

³ Trafikverket (2017): *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*.

⁴ Regeringskansliet (2017): *En svensk flygstrategi - för flygets roll i framtidens transportsystem*, N2017/00590/MRT, *En nationell strategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med höglivs kvalitet i hela landet*, N2017.19, *Nystart för nollvisionen*, N2016/05494/TS samt (2015): *En svensk maritim strategi – för människor jobb och miljö*. N2015.30.

ningens uppdrag. Svensk Turism betonar starkt behovet av att få en helhetsbild av besöksnäringens infrastruktur- och transportbehov. Att föreslå ett statligt stöd för ett sådant arbete bedömer vi dock ligga utanför utredningens uppdrag.

Ett område som vi berör är utveckling och kalibrering av Trafikverkets analys- och planeringsmodeller, av det skäl att frågan är aktuell i flera projekt som vi bedömer relevanta i det långsiktiga arbetet med transportfrågor relaterade till turism och besöksnäring. Att öka kunskapen om hur dessa modeller kan utvecklas så att de bättre fångar turismens samhällsekonomiska effekter påverkar inte den nu aktuella infrastrukturplaneringen, men har potential att ge bättre långsiktig precision i arbetet. Det är samtidigt viktigt att vara medveten om att resurserna är begränsade och att Trafikverkets behov av modellutveckling generellt är stora, exempelvis inom området drift och underhåll.

9.3 Aktörer inom besöksnäringens transportsystem

Bedömning: Det behövs ett starkt engagemang i Sverige för frågan om hållbara transporter inom turism och besöksnäring, om besöksnäringen ska kunna bidra till att Sverige når uppsatta klimat- och miljömål och samtidigt ha en stark konkurrenskraft i framtidens globala turismlandskap. Ämnet bör kartläggas mer på djupet, och det bör komma till stånd dialog på såväl nationell som regional nivå om hur besöksnäringen och offentlig sektor tillsammans möter klimatutmaningarna i arbetet för en växande besöksnäring.

Det finns en rad aktörer inom transport- och trafikfrågor som på olika sätt hanterar behov inom turism och besöksnäring, inom det offentliga och i det privata näringslivet. Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ska bland annat ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

För analyser och utredningsarbete är den statliga myndigheten Trafikanalys viktig. Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen är andra nationella myndigheter inom transportområdet som inte lika frekvent kommer i direkt kontakt med besöksnäringens aktörer, men som i sin verksamhet ändå möter näringens frågeställningar – avseende bland annat förutsättningar för fritidsbåtar, skärgårdstrafik och kryssningstrafik, flygtrafikledning och tillsyn i transportfrågor. Statliga bolag med nyckelroller är SJ, som bedriver persontågstrafik, och Swedavia som ansvarar för de statliga flygplatserna. En annan statlig aktör är Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI) med uppdrag att bedriva samhällsmotiverad tillämpad forskning och utredning kring infrastruktur, trafik och transporter. K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik, och drivs av Lunds universitet, Malmö högskola och VTI i samarbete med Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne.

För en väl fungerande regional kollektivtrafik är de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheterna betydelsefulla. Dessa följer den svenska regionindelningen och utgörs av tolv regioner, två landsting, fyra regionförbund och tre kommunalförbund. De offentligägda kollektivtrafikföretagen organiserar sig genom Svensk Kollektivtrafik och är genom sina huvudmän också kopplade till SKL. Samtrafiken ägs gemensamt av 38 aktörer i offentlig och privat sektor och är ett samarbete för smidigare resande, bland annat genom Resplus och planerings- och bokningstjänsten Resrobot.

Därutöver finns en lång rad stora och små privata företag som organiserar sig i branschföreningar inom sina respektive transportsätt. De flesta, men inte alla, av dessa är i sin tur medlemmar i arbetsgivarorganisationen Transportföretagen, som är medlem i Svenskt Näringsliv. Bland branschförbunden kan nämnas Passagerarrederierna, Sveriges Bussföretag, Svenska Taxiförbundet, Svensk Sjöfart, Svenska Flygbranschen och Sveriges Hamnar.

Arbetsgivarorganisationernas fackliga motparter är bland annat SEKO, Transportarbetareförbundet, Unionen och Svensk Pilotförening.

9.4 Hållbara transporter och miljöteknisk utveckling

Hållbara lösningar och ett hållbart förhållningssätt är centralt för den fortsatta utvecklingen av turism och besöksnäring, och inte minst utvecklingen av ett hållbart transportsystem. Besöksnäringen skiljer sig inte i grunden från andra verksamhetsområden avseende behovet av bruk och utveckling av hållbara transporter. Det som gör frågan särskilt angelägen att hantera är att turism och besöksnäring är på snabb tillväxt, och att resandet och antalet transporter därmed ökar snabbt, vilket innebär att turismens samlade bidrag till utsläpp och andra miljöstörningar tenderar att öka. Med prognoser och ambitioner om fortsatt ökande volymer är det angeläget att hitta former för hållbar utveckling, vilket i sin tur kräver dialog, innovationer och styrning genom en kombination av incitament och regleringar.

Potentialen för ökad miljömässig hållbarhet i turismens transporter ligger i flera dimensioner. Det går att minska miljöpåverkan genom att resa mer sällan, kortare sträckor, med mer miljömässigt hållbara transportsätt, mer miljöanpassade fordon och bränslen, och med mer miljöanpassad hantering av det valda fordonet. I arbetet behövs ett balanserat synsätt som inkluderar alla perspektiv, och i alla händelser krävs teknikutveckling och ökad effektivitet för att kompensera resandet, vare sig det stannar på nuvarande nivåer eller fortsätter att öka.

En målsättning som brukar lyftas fram är att minska beroendet av transporter genom att öka förädlingsgraden i företagens produkter. Det kan ske genom att besöksnäringens företag utvecklar bättre turismupplevelser som de kan sälja till högre pris, för att därmed öka både omsättning, ekonomiska marginaler och sysselsättning, trots att inte det totala antalet besökare ökar. Ambitionen beskrivs på ett övergripande plan i regeringens exportstrategi med formuleringen ”svenska varor, tjänster och system måste nå ännu högre upp i förädlingskedjan”⁵. Förutsättningarna för att öka förädlingsgraden i besöksnäringens tjänster och därmed hålla nere antalet transporter, och hur detta samband i realiteten ser ut, tycks vara ett relativt outforskat territorium.

Utveckling av mer miljö- och klimatanpassade alternativ genom teknisk utveckling och förnybara bränslen är ett stort område, och

⁵ Regeringskansliet (2015): *Regeringens exportstrategi*.

ingen isolerad fråga för Sverige. I den mån arbetet kan ledas och stimuleras från svensk sida är det naturligtvis angeläget och fångas bland annat upp i ett av regeringens fem Samverkansprogram; *Nästa generations resor och transporter*.⁶ Inom detta program har en satsning på kombinerade mobilitetslösningar i icke-urbana områden initierats. Här ingår bland annat att göra en pilotinsats för hållbara turismtransporter i landsbygder. Denna satsning bör följas och utvärderas för lärande och eventuell uppskalning.⁷

En annan stor satsning är Fordonsstrategisk Forskning och Innovation (FFI) – ett samarbete sedan 2009 mellan staten och fordonsindustrin för gemensamt finansierad forskning, innovation och utveckling inom klimat, miljö och säkerhet. Satsningen omfattar cirka 1 miljard kronor per år, där staten bidrar med hälften och näringslivet med hälften, och där staten representeras av Vinnova, Trafikverket och Energimyndigheten.

9.5 Besöksnäringen i den nationella transportinfrastruktur- och transportpolitiken

Det övergripande svenska transportpolitiska målet är att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”.⁸ De transportpolitiska målen ska, tillsammans med de transportpolitiska principerna, vara de viktigaste utgångspunkterna för styrmedel i den statliga transportpolitiken. Fyrstegsprincipen beskriver ett förhållningssätt i valet av åtgärder och ska bidra till att nå en god hushållning med både ekonomiska medel och naturresurser samt en hållbar samhällsutveckling.⁹

Utredningen har iakttagit att avsnitten om näringslivets förutsättningar och prognoser i infrastrukturpropositionen enbart behandlar näringslivet ur perspektivet industri och dess behov av godstransporter. Utredningens uppfattning är att det vore rimligt att även servicesektorns transportbehov, inklusive besöksnäringens,

⁶ Regeringens samverkansprogram *Nästa generations resor och transporter*, regeringen.se.

⁷ För trafikslags- och transportsättsövergripande sammankoppling, se avsnitt 9.10.

⁸ Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*.

⁹ Prop. 2016/17:21: *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*.

inkluderades i de resonemang som förs om näringslivets behov. Behoven för olika delar av näringslivet kan se olika ut, samtidigt som det kan finnas möjliga synergier mellan transportsystem för olika typer av näringslivs- och andra ändamål som inte beaktas fullt ut om de inte analyseras mer på djupet. Samtidigt uppfattar vi att Trafikverkets kunskap om besöksnäringens förutsättningar har ökat och det senaste förslaget till nationell plan för transportsystemet innehåller flera skrivningar om hur en växande turism förändrar den svenska logistikkartan.

9.6 Nationell plan för transportsystemet 2018–2029

Den process som för närvarande används för nationell planering av svensk infrastruktur är den nationella planen för transportsystemet som tas fram vart fjärde år under ledning av Trafikverket, i samarbete med andra myndigheter. Planen har ett tolvårsperspektiv. Det senaste förslaget till ny nationell plan lämnades till infrastrukturministern i augusti 2017. Planen omfattar en finansiell ram på 622,5 miljarder med några satsningar till områden som har stor betydelse för turism. Framför allt innehåller den dock insatser som generellt påverkar turismens förutsättningar utifrån starka synergier mellan turismens behov och andra behov i samhället.

Ur ett besöksnäringssperspektiv är Trafikverkets analyser av hur samhällsförändringar påverkar behoven i transportsystemet intressanta. Trafikverket beskriver tydliga samband mellan landsbygdsutveckling, tillgänglighet och turism, och konstaterar att det behövs en godtagbar standard och upplevelsevärden i vägnätet. Det handlar också att säsongsanpassa åtgärder, för att minimera störningar som kan påverka turismtrafik negativt.¹⁰ En annan aspekt är kopplingen mellan bristen på arbetskraft och tillgänglighet, ett reellt problem för besöksnäringens företag:

I vissa landsbygder är bristen på arbetskraft påtaglig, både för att sköta grundläggande service men också i områden med expansiva näringar, till exempel gruvor och besöksnäring. Snabbare och säkrare förbindelser till centralorter och större destinationer samt till attraktiva boendemiljöer är

¹⁰ A. a., s. 68.

några av de behov som kan lyftas fram. Det saknas också täckning och kapacitet i det mobila nätet i delar av landet.¹¹

Trafikverket gör vissa analyser av transportsystemets roll i olika delar av landet med hänvisning till en stark besöksnäring. Destinationer som nämns, och ska ses som exempel på geografiska områden där turismen är viktig, är Kiruna/Lappland, Tärnaby/ Hemavan, Sälenfjällen, Åre, Vimmerby, Gotland, Öland och Bohuslän. I dessa ”finns brister i tillgängligheten avseende i huvudsak utbudet av direktflyg, tillförlitlighet hos tåg- och färjeförbindelser, utbudet av lokal tillgänglighet och kollektivtrafik, anslutningar till och från flyg eller tåg, möjligheten att få information på flera språk samt i framkomlighet och attraktivitet på vägar”¹².

Storstäderna med flygplatserna Arlanda och Landvetter lyfts också fram liksom Halland som besöksregion och dess beroende av Väst kuststråket. För den i hög grad bilburna privatturismen är vägnätet betydelsefullt.

9.7 Kollektivtrafik

Lagen om kollektivtrafik som gäller från och med 2012 innebär en marknadsöppning för kommersiell kollektivtrafik på lokal och regional nivå. För långväga kollektivtrafik är kommersiell konkurrens möjligt sedan tidigare. Lagens utgångspunkt är att resenärens behov ska sättas i centrum och gynnas genom att konkurrensen stimulerar till ett större utbud, ökad valfrihet, bättre information och ökad insyn.

Kollektivtrafik definieras i lagen som ”persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering”, och i lagen avses med regional kollektivtrafik sådan kollektivtrafik som

1. äger rum inom ett län eller,
2. om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av

¹¹ A. a., s. 68.

¹² A. a., s. 68.

arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov.

Följande *inte* är att räkna som kollektivtrafik:

- beställningstrafik och chartertrafik
- rundresor där passagerarna åker tillbaka till samma utgångspunkt
- trafik som anordnas vid särskilda evenemang
- resor där logi eller andra turisttjänster ingår i resan
- resor där det huvudsakliga syftet är något annat än själva persontransporten¹³

Kollektivtrafiken har betydelse för besöksnäringen och dess företag, och nämns ofta som ett förbättringsområde av företrädare för näringen, där olika typer av hinder sägs hämma näringens utveckling. Vilken roll trafiken har varierar stort mellan olika typer av besöksmål och målgrupper. Det inhemska turistresandet sker i mycket hög utsträckning med personbil, men också med bland annat buss och tåg, på såväl kommersiell basis som i offentlig regi där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

Utgångspunkten för den trafik som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvarar för är att tillhandahålla en tillfredsställande trafikförsörjning i länet och den huvudsakliga målgruppen är länets invånare. Trafiken subventioneras med kommunal- och landstingsskatt och upphandlas eller körs i egen regi.

9.7.1 Utmaningar i kollektivtrafiken

Bedömning: Frågan om kollektivtrafikens möjligheter att stödja turism är komplex, och behöver tas vidare med en utvecklad problemanalys, som kan peka på möjliga lösningar.

¹³ Prop. 2011/12:76: *Komplettering av kollektivtrafiklagen.*

Ett övergripande problem som nämns av många företag och destinationsföreträdare, och som också är möjligt att åtgärda, är brist på dialog mellan besöksnäringen och kollektivtrafikansvariga myndigheter. Det inte enbart regelverken som sätter gränser, utan även att behov och möjligheter inte diskuteras, analyseras och beaktas. ”Jag önskar bara en sak, och det är att de pratar med oss i besöksnäringen”, som en företagare som driver en större hotellanläggning uttrycker sig, med anledning av en kollektivtrafik som är dåligt anpassad till trafikflödena till och från anläggningen för såväl anställda som besökare. Företaget finns i en svensk tätort och är där en av de största arbetsgivarna. Ett annat exempel gäller en turistanläggning som ligger precis vid länsgränsen. Tidtabellerna för länsbussarna i de två länen är inte synkroniserade, utan ett byte måste ske med en väntetid på flera timmar på en ensligt belägen hållplats. Annan lagstiftning hindrar att företaget hämtar upp passagerarna med bil.¹⁴

Det är möjligt för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att ta hänsyn till näringslivets allmänna behov vid upphandling av kollektivtrafik. Det betyder att upphandling av trafik inom det egna länet kan omfatta linjer, tidtabeller och hållplatser som i vart fall sekundärt vänder sig till besökare och därmed blir ett stöd för besöksnäringen. Detta gäller både vid trafik inom länet och över länsgräns. Denna möjlighet kan beaktas genom ökad dialog och även formaliserad samverkan. Det finns ett regelverk för hur samråd ska gå till i samband med upphandling av regional-/länstrafik. En möjlighet är att upphandlande myndighet genomför ett fördjupat samråd med besöksnäringens aktörer, om det kommer återkommande synpunkter och förbättringsförslag från just dessa. Både SKL och Svensk Kollektivtrafik är aktörer som fungerar som stöd för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna om det uppstår tveksamheter om vad som gäller avseende både lagstiftningen och hur samrådsprocesser kan genomföras.

Turismens logik följer inte administrativa gränser, vilket är en utmaning i trafikplaneringen. Kollektivtrafikmyndigheterna arbetar huvudsakligen inom den egna länsgränsen, samt med vissa gränsöverskridande lösningar. Men i praktiken dras trafiken inte förbi länsgränser för andra behov än vardagspendling och arbetsresande.

¹⁴ Se avsnitt 9.11, Småföretagens transporter av besökare.

Det innebär att det är svårt eller omöjligt enligt regelverket att motivera trafik till en sevärdhet eller ett besöksmål som ligger på "andra sidan länsgränsen" sett från en knutpunkt, om det inte sammanfaller med en rutt för arbetspendling och vardagsresande. Här blir beställningstrafik, gruppresor, hyrbil eller möjligen taxi de återstående alternativen för de besökare som saknar egen bil, om inte en kommersiell aktör upprättar linjetrafik. Begränsad tillgänglighet riskerar i sin tur leda till ett för svagt underlag för att besöksmålet ska kunna skapa ekonomisk lönsamhet och bli attraktivt för kommersiell trafik. Det uppstår ett moment 22.

Andra exempel på brister som uppstår i trafiksystemet som ett resultat av hur lagen är skriven och tolkas är att det kan saknas anslutningslinjer mellan flygplatser eller andra knutpunkter och turistorter, om de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bedömer att en sådan linje inte stödjer i huvudsak arbetspendling och vardagsresande. Det är fullt rimligt att argumentera för att ansvaret för sådan anslutningstrafik ligger på besöksnäringen i den aktuella turistorten att driva på kommersiell basis. I verkligheten är detta en utmaning, eftersom avstånden kan vara långa, företagen i regel är små och har mycket begränsade resurser för att hantera den typen av operativ samverkan.

Det finns regioner där samarbetet mellan besöksnäringen och kollektivtrafikmyndigheter upplevs fungera bättre, men sammantaget är kollektivtrafiklagen problematisk om lagstiftarens avsikt är att det offentliga ska kunna ha en roll i trafik för turism. Frågan är komplex, och efter att utredningen pratat med olika aktörer som läser och använder kollektivtrafiklagen utifrån olika roller, ser vi att den behöver tas vidare med en utvecklad problemanalys, som också kan peka på möjliga lösningar.

Det finns även andra samverkansmöjligheter. I arbetet med att försöka säkra nattågstrafiken till Norrland har näringslivet i samarbete med Trafikverket bildat en arbetsgrupp med syfte att sätta gemensamma mål samt fördela arbetsuppgifter och ansvar mellan offentliga och privata aktörer. Detta innebär att svårigheter och möjliga lösningar diskuteras konkret, kontinuerligt och mellan rätt parter, och att tydliga överenskommelser kan tecknas om vars och ens ansvar för att medverka till ökad efterfrågan på tågresor. Vår uppfattning är att detta är en bra metod.

9.8 Andra möjligheter och hinder

Ett åtminstone hypotetiskt utvecklingsområde är konkreta samordningslösningar och samarbetsavtal mellan privata och offentliga uppdrag och intressen. Det är en realitet i många delar av Sverige att trafikering är dyrt i förhållande till nyttan, eftersom avstånden är långa och de sträckningar som ska trafikeras är glesa, och då behöver hela samhället sannolikt bli bättre på att söka nya lösningar och finansieringsmodeller. Vissa linjesträckningar är svåra att försvara för både den offentliga kollektivtrafiken och för privata aktörer, då passagerarunderlaget är för litet, men där det kanske skulle kunna gå att finna samverkansformer. Ett exempel är taxi som i högre grad skulle kunna användas för anropsstyrd kollektivtrafik, vilket torde kunna bidra till ökad tillgänglighet till besöksmål i landsbygder samtidigt som kostnaderna kan hållas nere. Utredningens uppfattning är att området är generellt intressant, men att det kräver en fördjupad utredning av olika parter ambitionsnivåer, förutsättningar, hinder och lagrum.

9.9 Planeringsverktyg i nationell trafikplanering

9.9.1 Tillgänglighetsanalys

Bedömning: Det behövs ett fortsatt arbete för att kalibrera kriterierna i Trafikverkets tillgänglighetsanalys så att de bygger på ett så riktigt underlag som möjligt avseende turismens egenskaper. Detta bör ske inom ramen för Trafikverkets ordinarie verksamhet, där Besöksnäringens myndighetsgrupp kan fungera som referenspunkt, samt där dialog bör ske med företrädare för besöksnäringen, regioner och kommuner.

Trafikverket ansvarar för planering av långväga kollektivtrafik. Ett av flera planeringsstöd som myndigheten använder är en tillgänglighetsanalys som baseras på ett antal kriterier för grundläggande tillgänglighet för Sveriges kommuner. Dessa åtta kriterier är:

- Kriterium 1 – Till Stockholm
- Kriterium 2 – Från Stockholm
- Kriterium 3 – Internationella resor

- Kriterium 4 – Storstäder
- Kriterium 5 – Region- eller universitetssjukhus
- Kriterium 6 – Universitets- och högskoleorter
- Kriterium 7 – Andra större städer
- Kriterium 8 – Besöksnäring

Trafikverkets kriterier är uppbyggda av indikatorer såsom restid och möjlig vistelsetid, som är tätt sammankopplade med aspekter som turtäthet, och möjliga avgångar och byten.¹⁵

När det gäller besöksnäringens behov på ett generellt plan är majoriteten av dessa kriterier betydelsefulla, på så sätt att en god generell tillgänglighet till och från Sveriges kommuner och städer stödjer utvecklingen av turism. Kriterium 8 är utvecklat relativt nyligen och ”mäter möjligheten att resa långa sträckor mellan olika delar av landet och avser besöksnäring i vid mening, inte bara turism”.¹⁶ Kriterium 8 kännetecknas av att det är mindre känsligt för restid än övriga kriterier, vilket bygger på antagandet att vid resande som inte är ”arbetspendling och vardagsresande” är resenären mer anpassningsbar i fråga om tidsaspekten. Detta ser vi som ett alltför förenklat sätt att se på besöksnäring och turistresande. Det finns en mängd drivkrafter och restyper. En generell trend är att kortare resor blir vanligare, där många internationella besökare söker och främst är beredda att boka effektiva, bekväma resor där de hinner med flera besöksmål på kort tid, och inte sällan ett storstadsbesök i kombination med ett besök i landsbygd.

9.9.2 Utveckling av planeringsmodeller

Bedömning: Flera nyligen genomförda studier inom området modeller för transportinfrastrukturplanering och hållbara turistresor är viktiga underlag för fortsatt utvecklingsarbete i syfte att värdera effekter för besöksnäringen och samlad samhällsekonomisk nytta i samband med åtgärder för trafikering, infrastrukturplanering och trimning av befintlig infrastruktur.

¹⁵ Trafikverket (2016): *Tillgänglighetsanalys – att identifiera brister i grundläggande tillgänglighet*.

¹⁶ Trafikverket (2016): *Kriterier för grundläggande tillgänglighet*.

Bra verktyg för planering av transportinfrastrukturen, inklusive planering av trimningsåtgärder i befintlig infrastruktur, bör rimligtvis ta hänsyn till olika behov på ett så rättvisande sätt som möjligt, så att prioriteringar kan göras utifrån var de totala samhällsekonomiska vinsterna, dvs. nyttan, blir som störst. Det är också den princip som gäller i de modeller som Trafikverket använder i sina samhällsekonomiska analyser, som inkluderar prognosmodeller, effektmodeller och kalkylmodeller, och som ligger till grund för bland annat planering av infrastrukturåtgärder.¹⁷

Mot bakgrund av återkommande frågor och diskussioner om huruvida dessa modeller tar hänsyn till turismens egenskaper och samhällsekonomiska effekter tog Besöksnäringens myndighetsgrupp 2016 initiativ till en förstudie för att undersöka om det finns behov av och möjligheter att utveckla modellerna.¹⁸ I studien dras slutsatsen att det är både relevant och praktiskt möjligt att utveckla modellerna så att de fångar turismresande på ett bättre sätt. Det innefattar att de i högre grad behöver ta hänsyn till vad som sker i noderna (dvs. på besöksmålen) som komplement till länkbaserad data (vad som sker i trafiksystemet). Det samhällsekonomiska värde som ska beräknas och jämföras med exempelvis värdet av godstrafik, uppstår inte i första hand i form av försålda biljetter eller drivmedel, utan i destinationssystemet, och dessa värden kan bättre jämföras med värdet på transporterade varor. Ansatsen kräver insatser för utveckling av både data och beräkningsmodeller. En annan konkret åtgärd som föreslås är att utveckla prognosverktyget Sampers till att även omfatta utrikes resande och anslutningstrafik, som saknas i dagens modeller.¹⁹

Trafikverket har sedan tidigare uppdragit åt VTI att genomföra studien *Hållbara turistresor* som berör planering, geografisk tillgänglighet och samhällsekonomi. Studien, som är omfattande, redovisades i fem rapporter i oktober 2017, och ska nu analyseras.²⁰

¹⁷ Trafikverket (2017): *Turismens samhällsekonomiska effekter – Förstudie om utvecklingsbehovet av bättre metoder och modeller i den nationella transportinfrastrukturplaneringen*.

¹⁸ Genomfördes av experter inom trafikmodellering och samhällsplanering på WSP tillsammans med forskare och professorer inom nationalekonomi, kulturgeografi och ekonomisk historia vid Umeå universitet samt inom turism och turismekonomisk modell vid Etour vid Mittuniversitetet.

¹⁹ A. a.

²⁰ VTI (2017): Rapport 929, 930, 933, 934 och 935. Syntesrapportens titel: *Planering av hållbara turistresor – möjligheter, utvecklingsbehov och rekommendationer*.

Dessa båda arbeten har synkroniserats så långt möjligt från Trafikverkets sida. Även SKL bedriver ett arbete inom detta fält i samarbete med Trafikverket.

9.10 Ett sammankopplat trafiksystem

Bedömning: Fördjupad kunskap inom området sammankoppling av trafikslag och transportsätt är viktigt för förståelsen av hur det samlade transportsystemet fungerar avseende turism, och för att identifiera hinder och möjliga lösningar.

Utredningen har tagit emot en rad inspel från aktörer med verksamhet inom olika trafikslag eller transportsätt, eller som är särskilt berörda av att vissa transportsätt fungerar väl. Olika transportsätt har olika utmaningar och spelar olika roller i det turistiska systemet. De konkurrerar delvis med varandra, men bör också ses som komplementärer. Det betyder att många besökare, och i synnerhet internationella besökare utan tillgång till egen bil, köper transporttjänster inom flera transportsätt under en och samma resa, såsom flyg, tåg, hyrbil, passagerarfartyg, anslutningsbuss, regionaltåg, taxi, lokaltrafik samt exempelvis buss och båttrafik i samband med utflykter. Detta är ett trafiksystem som kan ses som en helhet där en stor utmaning är att länka samman transportsätten på ett effektivt sätt. Flera av inspelen till utredningen berör också området sammankoppling av trafikslag och transportsätt, dvs. hur hela transportkedjan hänger ihop från start till mål för besökaren.

Många platser i Sverige nås inte med mindre än att resenären behöver göra ett eller flera byten räknat från startdestinationen, beroende av resans längd och var utgångs- respektive målpunkt ligger. Ibland handlar det om att kliva av ett tåg på ena sidan om en plattform, och ombord på ett tåg på den andra sidan. Många gånger är det dock fråga om mer komplicerade byten, exempelvis byten till och från båttransporter, eller byte från flyg till tåg vid de flygplatser som saknar tågförbindelse. Ofta utgör kollektivtrafiken en länk i detta hela-resan-perspektiv. Även om smidiga byten inte är ett isolerat behov inom turism, kan det vara värt att framhålla att när det gäller internationella besökare och personer med utländsk bakgrund finns ett särskilt stort behov av tydlig och lättbegriplig information,

på flera språk, om hur bytet kommer att gå till, helst redan i samband biljettköp.

Att sätta sig in i ett främmande lands biljettsystem och kollektivtrafiktaxor kan vara besvärligt, och vid många byten och resor inom landet kan en besökare behöva förstå och hantera en rad olika system. Samtrafiken har nyligen avslutat det nationella *Biljett- och betalprojektet* (BoB). I projektet har cirka 30 branschaktörer tillsammans utvecklat tekniska standarder och gränssnitt för enklare och mer samordnade biljettsystem.²¹ Ur ett besöksnäringssperspektiv är detta ett mycket viktigt arbete som bör stimuleras även fortsättningsvis. Smidiga resor kan väntas minska tröskeln för en svensk eller utländsk besökare att köpa en resa som inkluderar byten, och därmed bidra till ökade resandevolymer till delar av Sverige som har svagare tillgänglighet.

Området sammankoppling av trafikslag och transportsätt är starkt kopplat till både digitalisering och hållbara transporter. Det blir därför särskilt intressant att följa arbetet inom *Samverkansprogrammet för Nästa generations resor och transporter* som genomför en satsning kombinerade mobilitetslösningar i icke-urbana områden som inkluderar bland annat en pilotinsats för hållbara turismtransporter i landsbygder.

Följande avsnitt berör enskilda transportsätt i transportsystemet för turism och besöksnäring, och är avsett att ge en inblick i utmaningar kopplade till dessa som underlag för en helhetsbild.

9.10.1 Spårbunden trafik

Tågets betydelse betonas av flera aktörer, och i flera regioner som utredningen har besökt uppges tåget vara en stor möjliggörare, exempelvis i Gävleborg, Sörmland och Skåne. Andra lyfter upp hinder kopplade till kapacitetsbrist på tågbanan, bristande tillförlitlighet och låga tåghastigheter, exempelvis Västernorrland. Nattågs-trafiken till Norrland har stor betydelse för besöksnäringen i norra Sverige och fjälltrakterna. Vikten av bra anslutningstrafik med tåg till och från de stora flygplatserna poängteras.

²¹ samtrafiken.se/projekt

Stora förseningar och inställda tåg är ett bekymmer för besöksnäringen likaväl som för andra aktörer och näringar. En företagare med ett expansivt företag i Gävleborg, som är beroende av anslutning med tåg till och från framför allt Arlanda, beskriver hur upprepade förseningar och inställda tåg skapar en konstant oro och kan leda till stora problem när internationella gäster inte kommer fram i tid. Det är särskilt besvärande när resealternativen är få, och där varje gäst påverkar företagets fortsatta etablering på en internationell marknad, och där gästens omdömen på sociala medier, bokningssajter och i egna nätverken är avgörande för en expansion.

Vi bedömer att de ambitioner som regeringen har på att öka resandet med tåg och att utveckla järnvägsnätet i hög grad bidrar till besöksnäringens utveckling.

Skåne är en region som utmärkt sig när det gäller en väl utbyggd tågtrafik. En utmaning som lyftes från besöksnäringen i Skåne är dock att ökad tågtrafik sker på bekostnad av busstrafik och innebär att vissa viktiga besöksmål som inte ligger längs tåglinjen har fått en försämrad tillgänglighet. Region Skåne har dock nyligen inlett satsningen Regionalt Superbusskoncept i syfte att tillgängliggöra de områden som saknar järnvägsförbindelser.

9.10.2 Luftfart

Luftfart, dvs. flyg, är ett viktigt trafikslag för framför allt den internationella turismen, men också för längre inrikes resor. Lågprisflygets utveckling har skapat nya förutsättningar för resande, och den globala priskonkurrensen är hård.

Sveriges läge i norra Europa gör landet beroende av flyg. Det är helt enkelt svårt för stora besöksgrupper att nå delar av Sverige på andra sätt än med flyg. Sverige är dessutom glesbefolkat, och norra Sverige, där besöksnäringen väntas få en ökad betydelse för ekonomi och sysselsättning, ligger långt från landets transportnav. Det innebär att flyget är viktigt för tillgängligheten till besöksområden som Lapplandsfjällen, Luleå, Tornedalen, Norrlands kustområden liksom södra Norrlands och Mellansveriges fjälltrakter. Även delar av västra, södra och östra Sverige är omständliga att nå med tåg, båt eller buss, och behöver god flygtillgänglighet. I detta spelar en rad flygplatser en viktig roll, såväl de tio statliga som ägs och drivs av

Swedavia, som de kommunalt, regionalt eller privat ägda flygplatserna, varav 28 har reguljär trafik. Regeringen antog i januari 2017 en flygstrategi som poängterar flygets betydelse för tillgänglighet inom Sverige och internationellt.²²

Flygplatser i anslutning till de större städerna har mycket stor betydelse för besöksnäringen. Alla de nordiska länderna har genom sina storflygplatser skapat internationella nav för inkommande turism; Kastrup i Danmark, Gardermoen i Oslo, Keflavik på Island och Helsingfors-Vanda i Finland. Flygplatserna i Sveriges nordiska grannländer stödjer delvis även Sverige genom passagerare som reser vidare till olika destinationer i Sverige, men innebär också att dessa länder har en hög konkurrenskraft relativt Sverige när det gäller inkommande turism från andra delar av världen.

Vi bedömer därför att regeringens och Stockholmsregionens ambitioner att stärka Stockholm Arlanda som internationellt nav är relevanta och innebär en potential att stärka Sverige som besöksnation. Stockholm har också möjligheter i form av en andra flygplats med hög kapacitet, dvs. Nyköping-Skavsta. Vi bedömer att Skavsta bör kunna få en starkare roll i utvecklingen av besöksnäringen i Stockholm och södra Mellansverige. I andra delar av landet är goda förbindelser till flygplatser i våra grannländer avgörande. Detta gäller hela Skåne-regionen och dess närhet till Kastrup och Värmlands koppling till Gardermoen. Därtill har Tornedalen har en koppling till Kittilä flygplats utanför Levi i Finland.

Swedavia ansvarar för det statliga basutbudet av flygplatser och för att öka tillgängligheten till dessa med nya direktlinjer. Det finns ett tydligt samband mellan flyglinjer och tillväxten i internationella besökare. Svenska flygplatser har jämförelsevis få direkta flyglinjer till inte minst tillväxtländerna, vilket innebär att delar av Sverige har en relativt svag global tillgänglighet. Enligt exportstrategin ska det statliga turist- och investeringsfrämjandet stödja Swedavias arbete med att etablera nya direktlinjer, och Swedavia framhåller att detta samarbete behöver utvecklas:

För att utveckla tillgängligheten och skapa fler direktlinjer krävs en gemensam syn på vilka marknader som skall prioriteras, ett samordnat införsäljningsarbete samt koordinerade marknadsföringsinsatser/ säljinsatser på den aktuella marknaden i syfte att driva fler inkommande

²² Regeringen (2017): *En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem.*

besökare och nyttja den potential som skapas i samband med en etablering och en förbättrad tillgänglighet.²³

För de flygplatser som ägs av kommuner och regioner, pekar organisationerna Sveriges regionala flygplatser och SKL på vikten av att finna långsiktigt hållbara driftsformer, där EU:s regelverk i dag sätter upp hinder, vilket regeringen också adresserar i flygstrategin. För besöksnäringen är många av dessa flygplatser mycket betydelsefulla. De skapar också möjlighet att etablera chartertrafik till Sverige, där flera regioner rönt framgång.

Flygets miljöpåverkan är en angelägen fråga, där besöksnäringen liksom andra näringar måste bidra till hållbara lösningar. I flygstrategin konstaterar regeringen att en nyckelfaktor för framgång är att staten, näringslivet, akademien och andra berörda aktörer samverkar för att hantera flygets utmaningar. Ett offensivt miljöarbete kan också visa sig vara en konkurrensfaktor, då området hållbara transporter sannolikt kommer att få en allt större betydelse utifrån ett konsumentperspektiv. Däremot är det inte helt enkelt att ersätta flyg med andra transportsätt, eftersom inte minst internationella besökare är känsliga för tidsfaktorn och många avstånd är för långa för alternativa färdssätt. Av detta skäl lyfter besöksnäringens branschorganisationer och företag upp behovet av att arbeta för att snabbt komma till ett läge där flyget är hållbart, främst genom en omställning till biobränsle, och där staten behöver bidra med incitament som möjliggör en sådan omställning. I andra inspel betonas att hållbart resande innebär att Sverige bör ha en strategi för marknads-prioritering inom turism som leder till mindre beroende av flyg och därmed fokus på närmarknader.

9.10.3 Vägtrafik

Personbil

Resande med personbil är det i särklass vanligaste transportsättet för inhemsk turism och turism från närmarknaderna. Bilen står för 77 procent av det inrikes persontransportarbetet, järnväg för 8 procent, buss för 6 procent, flyg för drygt 2 procent och övriga

²³ Inspel från Swedavia, oktober 2017.

transportsätt för resterande 7 procent²⁴. Många besöksmål är beroende av och uppbyggda utifrån tillgång till bil. Vissa fjälldestinationer, naturområden, kulturmiljöer och upplevelseparker är svåra att nå utan bil. Andra går att nå med kollektivtrafik eller beställningstrafik med buss, exempelvis Gekås i Ullared eller köpcentrum och Ikeavaruhus, men bygger fortfarande i hög grad på att besökare kommer med bil.

De utvecklingsområden som berör transporter med bil ligger framför allt inom områdena infrastruktur inklusive vägnät, och hållbarhet. Det handlar om vägar och vägunderhåll, skyltar, rastplatser och servicestationer, ställplatser för husbil, vägfärjor m.m. Det handlar också om stimulanser som kan leda till en omställning till mer hållbara alternativ, inte minst tillgång till laddningsstationer. Laddningsstationer är ett utvecklingsområde som adresseras i flera inspel, och där behoven och potentialen för besöksnäringen i hög grad sammanfaller med behoven för befolkningen i landsbygder mer generellt.

En fråga som adresseras i allt högre grad är bildelning. Ett bildelningskollektiv reducerar antalet kilometer per hushåll och den totala mängden bilar, och har ofta modernare bilar med lägre utsläppshalter, enligt en rapport från Nordiska Ministerrådet.²⁵ Vi bedömer att detta är viktiga områden för besöksnäringens fortsatta utveckling, som dock ligger utanför utredningens uppdrag.

Vägvisning, dvs. det som i vardagstal oftast benämns skyltning, är en fråga som många aktörer lyfter fram och som kan väcka frustration hos företag och andra aktörer som inte förstår varför de får avslag på en ansökan om vägväsning. Inom detta myndighetsområde ser vi därför att det är viktigt att Trafikverket som ansvarig myndighet har en hög grad av transparens och tydlighet kring villkor och rutiner för dessa ärenden. Enligt Trafikverket pågår ett arbete för närvarande för att kvalitetssäkra myndighetsbesluten så att de både följer tydliga regler och har begripliga motiveringar.

²⁴ Bil Sweden (2016): *Bilismen i Sverige 2015*.

²⁵ Nordiska Ministerrådet (2017): *Environmental impacts and potential of the sharing economy*.

Taxi

Taxi som färdstätt är relevant för besöksnäringens utveckling ur flera perspektiv, och taxitrafiken möter också hinder på olika sätt. Utifrån resonemangen om kollektivtrafikens betydelse för tillgänglighet till besöksmål och destinationer föds frågan om hur taxi kan samverka med buss och andra färdstätt i kollektivtrafiken. Anropsstyrd kollektivtrafik är trafik som körs när efterfrågan uppstår och kan vara en framkomlig väg för framtida trafiklösningar. Vår bedömning är att en mer flexibel kollektivtrafik och nya lösningar behövs för att kunna upprätthålla en bra trafikservice i hela landet till gagn för både arbetspendling/vardagsresande och för besökare. En möjlighet är att, i stället för att upphandla busstrafik för en viss linjetrafik med lösningen klar från början, göra innovationsupphandlingar av mobilitetstjänster. Där kan mindre fordon spela en större roll, och utvecklade lösningar som inkluderar taxi kan bidra till taxiföretagens förmåga att överleva i landsbygder.

Taxiförbundet lyfter också upp framkomlighet i städer som en närmast akut fråga, och då framför allt i Stockholm och Göteborg. Framkomligheten gäller dels trafikstockning, dels framkomlighet till hotell och andra besöksmål, där det många gånger saknas möjlighet att parkera. En lösning som föreslås är att taxi ska ges tillgång till kollektivtrafikkörfältet. Eftersom lokal trafikplanering är ett kommunalt ansvar bedömer vi att frågan bör hanteras i dialog mellan branschorganisationerna och respektive kommun. Generellt är det viktigt för alla kommuner som vill ta emot besökare att ha en strategi för hur dessa ska kunna transportera sig inom kommunen, eftersom svag tillgänglighet och otydlig kommunikation om hur transportsystemet fungerar påverkar destinationens konkurrenskraft negativt, och vice versa.

Inom taxiverksamhet finns också dimensionen delningsekonomi och framtida rese-möjligheter i form av självkörande bilar m.m. att förhålla sig till. I betänkandet *Taxi och samåkning i dag, i morgon och i övermorgon från 2016* resonerar utredaren kring detta:

Taxibranschen kan också komma att förändras drastiskt till följd av införandet av självkörande fordon. I ett självkörande fordon kan taxiförarlegitimationen förlora sin betydelse. Digitaliseringen av det svenska samhället kommer att möjliggöra helt nya affärsmodeller som kan leda till en omstrukturering av branschen.²⁶

Turismens behov av effektiva hållbara transporter gör detta utvecklingsområde relevant att följa, och innebär utvecklingsmöjligheter för nya typer av transportsätt och för nya affärsmodeller.

Buss

Bussen är en del av besöksnäringens transportsystem på flera sätt. Buss är ett påtagligt inslag i kollektivtrafiken, både långväga och regional kollektivtrafik. Turist- och beställningstrafik är ett annat verksamhetsområde med drygt 600 företag i Sverige.

Beställningstrafiken är tätt kopplad till många verksamheter i besöksnäringen, såsom shopping, konferenser, evenemang, konserter, kryssningsresor, museibesök m.m. En fungerande beställningstrafik är många gånger avgörande för att dessa aktiviteter ska vara möjliga att genomföra, i synnerhet när kollektivtrafiken inte är ett möjligt alternativ. Därutöver tillhandahåller vissa bussföretag själva regelrätta turisttjänster, i form av dagsturer, paketresor med övernattning eller sightseeingtjänster.

Sveriges Bussföretag ser hinder och brister främst när det gäller statistik, framkomlighet i storstäderna och utrikes trafik inom EU. När det gäller framkomlighet kan det tidvis vara ett stort problem i inte minst Stockholm, där beställningstrafiken både blockerar och blockeras av annan trafik, och där både körfält och parkeringsytor är en mycket trång sektor. Avseende utrikesresor ligger de största utmaningarna i regelverket för kör- och vilotider på ett generellt plan, administrationsansvar för olika momssatser i olika länder och vad som beskrivs som en extrem administration med anledning av vissa länders strävan att stoppa cabotagetrafik²⁷, vilket dock inte berör den inkommande turismen till Sverige.²⁸

²⁶ SOU 2016:86: *Taxi och samåkning idag, i morgon och i övermorgon.*

²⁷ Cabotage är transport av passagerare eller gods inom ett lands gränser, utförd av ett företag som är registrerat utanför detta lands gränser.

²⁸ Sveriges Bussföretag (2017): *Den inre marknaden för buss inom EU fungerar inte. Turistbussrapport.*

Cykel

Bedömning: Möjligheten att ta med cykel i kollektivtrafiken bör, så långt möjligt, vara en del av kraven i upphandling av såväl nationell som regional kollektivtrafik. Trafikverket bör beakta möjligheten att ta med cykel vid resa i kollektivtrafiken i samband med upphandling av nationell kollektivtrafik.

Dialogen behöver underlättas mellan idrottsrörelsen, friluftslivsrörelsen, branschorganisationer, destinationsorganisationer som företräder cykelturism och kollektivtrafikföretagen, särskilt i samband med cykelevenemang, i syfte att söka lösningar för transport av cyklar.

I april 2017 presenterade regeringen en ny cykelstrategi där främjande av ”en ökad turist- och rekreationscykling” lyfts under regeringens insatsområde *Öka fokus på grupper av cyklister*.²⁹

2015 invigdes en nationell turistcykelled, Kattegattleden, som ett steg i att utveckla cykelturismen i Sverige. 2016 invigdes Sydostleden och på Öland anläggs för närvarande den 25 mil långa leden Fyr-till-fyr. Utöver dessa större leder arbetar flera regioner och enskilda kommuner med cykelturism och rekreationscykel. Det framgår dock av cykelstrategin att det saknas mycket kunskap om cykelturism. Mot den bakgrunden har regeringen uppdragit åt Tillväxtverket att kartlägga det pågående arbetet inom turism- och rekreationscykling samt att lägga förslag till hur området kan utvecklas i hela landet.³⁰

Vid sidan om cykelstrategin har cykelturism kommit upp i flera inspel till utredningen. Från Friluftsförbundet lyfts en potential i ökat samarbete mellan besöksnäringen och det civila samhället. Cykelintresset utvecklas oftast i ideella sammanhang, men bidrar till att utveckla besöksnäringen som tillhandahåller tjänster inom bland annat resor, logi, måltider och shopping.

En fråga som återkommer i en rad inspel är att det bör gå att lösa frågan om att ta cykel med sig på i kollektivtrafiken. Cykelturism i olika former är ett av de områden som ökar snabbt i popularitet,

²⁹ Regeringen (2017): *En nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livskvalitet i hela landet*.

³⁰ Regeringen (2017): *Uppdrag om en nationell kartläggning och sammanställning av det pågående arbetet inom turism- och rekreationscykling*.

exempelvis mountainbike (MTB), downhillcykling, långlopp som Vätternrundan och Cykelvasan, triathlon och cykling längs ledssystem. Vissa tågoperatörer tillåter cyklar på tåg, men de flesta större operatörer gör det inte, bland annat inte SJ. Även de operatörer som accepterar cykel har en gräns för antalet. I praktiken innebär detta att cyklisterna ofta väljer bil som transportmedel för att ta sig till olika platser med sin cykel, i stället för tåg eller buss, vilket innebär att ökat intresse för cykel tenderar att leda till ökade miljöbelastningar. Frågan ingick i den statliga Cyklingsutredningen SOU som i betänkandet *Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv* skriver följande:

När det gäller möjligheten att ta med cykeln på tåg är området relativt oreglerat. Det finns dock en EU-förordning som avser passagerarrättigheter i tågtrafiken och som, under vissa förutsättningar, ger en passagerare rätt att ta med sig cykeln på tåg. Förordningen är gällande rätt i Sverige. Kollektivtrafikmarknaden har decentraliserats och präglas numera av en kommersialisering. Detta är något som måste beaktas när det övervägs eventuella ytterligare lagstiftningsåtgärder med krav på att passagerare ska ha rätt att ta med cykeln i kollektivtrafiken. Slutsatsen blir att förändring måste åstadkommas på andra sätt som ligger mer i linje med den karaktär kollektivtrafiken har i dag.³¹

9.10.4 Sjöfart inkl. inre vattenvägar

Flera olika typer av sjöfart berör turism och besöksnäring. Sjöfart är på vissa håll en del av kollektivtrafiken, där Stockholm och Göteborg utmärker sig. Sjöfart är också en del av det svenska vägnätet genom Trafikverkets vägfärjor. I dessa avseenden är de en del av ett system som främst riktar sig till den egna befolkningen. För sjöburen kollektivtrafik i och i anslutning till storstäderna finns dock en starkare koppling till turism eftersom de bidrar till en ökad attraktivitet och kan utgöra en del av besökarens totalupplevelse, och en del av den samlade reseanledningen.

Skärgårdstrafiken är också kollektivtrafik, men spelar en dubbel roll i hänseendet att den också är det främsta transportmedlet för besökare som söker sig ut i skärgården. Besöksnäringen får dock i stor utsträckning anpassa sig efter kollektivtrafikens villkor, vilket är

³¹ SOU 2012:70: *Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv*, slutbetänkande.

särskilt tydligt när det gäller säsongslängd och tidtabeller, som i Stockholms skärgård därtill publiceras alltför sent för att fungera för besöksnäringen som har planeringstider på runt ett år för att möjliggöra bearbetning av internationella marknader. Den offentligt finansierade skärgårdstrafiken kompletteras med kommersiell linjetrafik och paketerade kommersiella båtturer, där en stor aktör är Strömma turism & sjöfart.

Ett annat område är den storskaliga kommersiella passagerartrafiken med drygt 25 miljoner passagerare per år. Denna trafik är av stor betydelse som transportsätt för inkommande turism till Sverige, och samtidigt är båtarna också reseanledningar/besöksmål. Under de senaste åren har nya turer längs Norrlandskusten bidragit positivt till turismens utveckling och de lokala ekonomierna i flera städer längs kuststräckan.

Kryssningstrafik omfattar även större internationella fartyg som anlöper svenska hamnar. Denna trafik är viktig för ekonomierna i de städer som angörs, i synnerhet om dessa är så kallade turn-aroundhamnar där kryssningsresor börjar och/eller slutar. Utmaningar är att fartygen tenderar att bli allt större och därmed kräver större hamnar, att rederierna inte bunkrar i Sverige, en kostsam och ibland misskött avfallshantering och även att köpkraften ibland inte är så stor hos resenärerna när de går i land, då de handlar mycket ombord. Sammantaget beskriver merparten av besöksnäringens aktörer ändå det positiva med kryssningstrafik, och att den har stor potential att ytterligare bidra till ekonomi och sysselsättning. Flera hamnstäder runt Medelhavet har börjat begränsa kryssningstrafiken då den lett till problem med hårt slitage. Den svenska regeringen, berörda regioner och andra aktörer i Sverige bör därför noga följa utvecklingen så att kryssningstrafiken blir den positiva stimulans för svenska kustregioner som är förhoppningen.

Kanaler och inre vattenvägar spelar en stor roll som bärare av kulturarvet och den svenska industrialiseringens historia, och för utvecklingen av svensk turism. Dalsland kanal och 1844 års slussar i Trollhättan är kulturarv med mycket stor betydelse för besöksnäringen i Västsverige. Hela Göta kanal och dess slussar och hamnar är starka besöksmål och kännetecknen för Sverige, som samtidigt är utmanande att finansiera och utveckla. Därutöver finns bland annat Kinda kanal, de svenska älvarna och även sjöar med många besöksmål och fiskemöjligheter. Det är en viktig uppgift att bevara kvali-

teten och tillgängligheten till de inre vattenvägarna så att de fortsatt kan fungera som katalysatorer för besöksnäringen.

Ytterligare en form av sjöfart är fritidsbåtar, som stimulerar konsumtion i samhällen längs kuster och i skärgårdarna. Fritidsbåtsturismen baseras på en god havs- och kustmiljö och tillgång till såväl naturmiljöer som service i form av bland annat gästhamnar och dagligvaruhandel. Svenska Gästhamnsföreningen organiserar 590 gästhamnar. Den starkaste regionen när det gäller båtnätter i gästhamnar är Västsverige, och den största utlandsmarknaden är Norge, tätt följt av Tyskland³².

9.11 Småföretagens transporter av besökare

Bedömning: Småföretagare har ett stort behov av att förstå regelverken kring ”enkla transporter” inom besöksnäringen, när företag transporterar besökare till och från sin anläggning eller till och från olika aktiviteter.

En fråga som återkommit i flera hearings är huruvida det är möjligt att hämta passagerare vid en station eller knutpunkt för att köra dem till sin anläggning eller till de aktiviteter som ska göras. Här uppges bland annat taxilagstiftning och paketreselagen vara hinder.

När det gäller taxilagstiftningen tycks den vara tydlig. Så länge företaget inte tar betalt för resan och den inte erbjuds allmänheten är det inte fråga om yrkes- eller taxitrafik. Däremot krävs det taxi-tillstånd för att köra kunder i personbil mot avgift.³³

Paketreselagen omfattar arrangemang som består av transport och inkvartering eller någon av dessa tjänster i kombination med en turisttjänst.³⁴ En turisttjänst kan exempelvis vara ett teaterbesök eller en naturutflykt. Lagen ställer bland annat krav på information och möjlighet för kunden att utkräva skadestånd för fel som uppstår efter avresan. Enligt resegarantilagen finns även en skyldighet att ställa resegarantier för paketresor. Syftet är att ge resenären ett

³² Tillväxtverket (2017): *Fakta om svensk turism 2016*.

³³ Se även SOU 2016:86: *Taxi och samäkning idag, i morgon och i övermorgon*.

³⁴ För en detaljerad genomgång av gällande rätt, Lag (1992:1672) om paketresor, se SOU 2016:56: *Ny paketreselag*.

skydd om arrangören går i konkurs. Systemet har kritiserats för att vara kostsamt, särskilt för mindre researrangörer, och för att inte fullt ut ge det konsumentskydd som det syftar till. Frågan har därför, samt mot bakgrund av förändrade EU-regler, utretts³⁵ och är under beredning i regeringskansliet. I det nuvarande systemet måste de företag som erbjuder paketresor ställa resegaranti individuellt. Visitas medlemmar täcks av en kollektiv garanti, men detta förutsätter att resepaketen *inte* omfattar transporter.

Exakt vad som gäller i olika situationer för den företagare som transporterar gäster, om andra regler än ovanstående är aktuella och på vilket sätt exempelvis försäkringar gäller, har vi inte lyckats få besvarat.

9.12 Konsekvenser

Vi bedömer att förslagen har stora potentiella indirekta effekter i form av förbättrad tillgänglighet som bidrar till fler besökare och ökat underlag för företagande inom besöksnäringens branscher. När turismperspektivet integreras i samhällsplanering påverkas alla typer av företagande inom turism och besöksnäring.

Transportsektorn är mansdominerad, där knappt 80 procent av de som är anställda i sektorn är män, och förändringar som direkt berör transportsektorn påverkar därför män i högre utsträckning än kvinnor.³⁶ Förslag som syftar till att få transportsystemet och trafikutbudet mer anpassat till turismens förutsättningar bidrar dock till en generell stimulans av företagande och arbetstillfällen i besöksnäringen, inte avgränsat till företagen i transportsektorn.

Förväntade långsiktiga effekter om insatserna i förslagen genomförs är fler besökare som väljer mer miljömässigt hållbara och smidiga transporter än i dag till besöksnäringens starka regioner och kommuner. Detta ger underlag för fler och växande företag av alla storlekar och ökad sysselsättning i dessa regioner och kommuner.

Förslaget om ”enkla” transporter påverkar och förenklar i första hand för små företag, eftersom det är dessa som i första hand upplever problem på området i dag.

³⁵ SOU 2016:84: *Ny resegarantilag*.

³⁶ SCB (2017): Förvärvsarbetande med arbetsplats i regionen efter SNI 2007, kön och år.

Kollektivtrafiklagen har betydelse i såväl storstads- som landsbygdsregioner. Det är dock främst företag i de yttre delarna av, eller utanför, kollektivtrafiknätet som berörs vid en eventuell utveckling av hur kollektivtrafik kan stödja turism och besöksnäring.

De förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för turismrelaterad trafik inom kollektivtrafiken underlättar jämställdhet eftersom fler kvinnor än män väljer kollektivtrafik framför transporter med personbil, oavsett om de gör det som besökare eller arbetskraft.³⁷

Ökade förutsättningar för cykeltransporter i kollektivtrafiken bidrar dels till ökad folkhälsa, dels till ökad jämställdhet, eftersom kvinnor i lägre utsträckning än män äger och kör bil och därmed har sämre möjlighet att transportera sin egen cykel.

Omfördelning av trafik från personbil till tåg eller buss är generellt positivt för både miljö och vägframkomlighet i samband med större evenemang, högsäsongstoppar och skollov. För att en sådan omfördelning ska vara möjlig krävs fungerande offentlig eller kommersiell kollektivtrafik inom den besökta destinationen.

Omfördelning av transporter med cykel från personbil till tåg kan väntas ge positiva miljöeffekter och påverka framkomligheten i anslutning till framför allt slutdestinationer dit många cyklister tar sig samtidigt, och där belastningen på vägnätet är mycket hög.

Förslagen uppskattas medföra engångskostnader för staten på 4 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att förslagen kommer att medföra en marginell kostnad för det offentliga, indirekta effekter i form av förbättrade förutsättningar för företag av alla storlekar och ökad sysselsättning, framför allt i landsbygder, potential för ökad jämställdhet och viss ökad folkhälsa samt förbättrade förutsättningar att möjliggöra en växande besöksnäring där den negativa klimatpåverkan från transporter minskar.

³⁷ Trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting (2013): *#jämställdhet, Temarapport om kvinnor och män i kollektivtrafiken*.

10 Naturturism

Förslag:

- att regeringen som en del i framtagandet av en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring formulerar och antar politiska mål och en delstrategi för utveckling av naturturism. Arbetet ska ske i samverkan med statliga myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner samt besöksnäringen, och i relevanta delar beakta den strategi för naturturism som besöksnäringens aktörer utvecklar.
- att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med branschorganisationer genomföra informationsinsatser om allemansrätten till målgruppen företag och organisationer i besöksnäringen, samt efter samråd med Visit Sweden till målgruppen internationella besökare i Sverige.
- att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Riksantikvarieämbetet 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. Uppdraget ska redovisas efter samråd med Tillväxtverket, Statens Jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Sametinget, länsstyrelser, regioner, kommuner och besöksnäringens branschorganisationer.
- att regeringen ser över Sveaskogs ägardirektiv så att de tydligare inkluderar uppdraget att utveckla ekoparkerna utifrån värden för naturturism, friluftsliv, kulturturism, ekologi och biologisk mångfald, så att de därmed bättre reflekterar potentialen i att utveckla naturturism på statlig mark.

- att regeringen ger Statens Jordbruksverk ett långsiktigt uppdrag att ansvara för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom fisketurism, Naturvårdsverket ett långsiktigt uppdrag att ansvara för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom vilt- och jaktturism samt Skogsstyrelsen ett långsiktigt uppdrag att ansvara för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom naturturism i skog.

10.1 Inledning

Naturturism är en globalt växande trend, och har därför blivit ett centralt begrepp i sammanhang som rör utveckling av turismen i Sverige. Efterfrågan på natur- och äventyrsupplevelser ökar och Sverige attraherar besökare i hög utsträckning just på grund av sin natur. De starkaste associationerna till Sverige som land är att det är vackert, med en unik orörd natur som är tillgänglig för alla.¹ Under sommaren 2017 har rapporter inkommit från bland annat Svenska turistföreningen (STF) och Fjällräddningen om kraftigt ökade besökssiffror på bland annat Kungleden vid Kebnekajse.

En samlad politik för besöksnäringen i Sverige behöver bidra till fördjupad kunskap om de samhällsekonomiska värden som naturen och kulturen tillhandahåller, och till att besöksnäringens företag kan utvecklas i anslutning till dessa miljöer i hela landet. I detta kapitel ligger fokus på särskilda förutsättningar i naturmiljöer, men det står klart att det finns starka kopplingar mellan natur- och kulturmiljöer, vilket beskrivs i kapitel 3.

Möjligheter och hinder kopplade till turism i naturmiljö diskuteras frekvent. Både nationella och regionala satsningar har initierats för utveckling av naturturism med stöd av såväl nationella medel som EU-fondsmedel och regionala stöd. Insatserna sker inom ett spektrum av områden; marknadsföring, produkt- och destinationsutveckling och insatser inom hållbarhet och kvalitetssäkring. I arbetet ingår engagemang från företagen, som lägger både tid och pengar i både gemensamma satsningar och för egen utveckling.

¹ Visit Sweden (2016): *Den globala resenärens bild av Sverige som land och resmål, Resultat från Visit Swedens Brand Tracking.*

Det finns ingen officiell definition av naturturism, men det har gjorts flera ansatser att lösa detta. I förstudien *Hållbar naturturism och ekoturism på landsbygden* har Visit Sweden och Svensk Turism enats om att "naturturism är förflyttad konsumtion i form av aktiviteter, boende, måltider och andra turismtjänster där själva naturupplevelsen är i centrum". Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp för naturturism använder definitionen "naturturism är turism där naturen är reseanledning".² Turismforskningsinstitutet Etour vid Mittuniversitetet föreslår den bredare definitionen "naturturism omfattar människors aktiviteter när de vistas i naturområden utanför sin vanliga omgivning".³

Ett närbesläktat begrepp är *ekoturism*, som definieras som "ansvarfullt resande som bidrar till skyddet av naturmiljöer och till lokalbefolkningens välbefinnande".⁴

Termen *friluftsliv* definieras som "vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling".⁵ Friluftsliv kan bedrivas både i organiserad och oorganiserad form, och det personliga engagemanget är ofta en stark drivkraft. Inom skogspolitiken används begreppet *skogens sociala värden*, som är en del av skogspolitikens miljömål och definieras som "värden som skapas av människans upplevelser, exempelvis skogens betydelse för hälsa, välbefinnande och en god livsmiljö, friluftsliv och turism, upplevelsevärden, sociala naturkvaliteter och estetiska värden". Turism är också en del av *den biobaserade ekonomin*, där ekosystemets tjänster nyttjas till produkter, tjänster och energi på ett hållbart sätt.

10.2 Aktörer inom naturturism

Det finns en mängd aktörer inom området naturturism och en mängd initiativ och aktiviteter i alla delar av systemet. Det låter sig inte göras att beskriva alla, men det kan vara bra att lyfta fram några av de mest centrala.

² Inspel från Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp för naturturism, januari 2017.

³ Fredman Peter (2010): *Svensk naturturism för den internationella marknaden: En studie baserad på en expertgrupp*, Mittuniversitetet.

⁴ The International Ecotourism Society (1992), enl. www.ekoturismforeningen.org.

⁵ Förordningen (2003:133): om statsbidrag till friluftorganisationer.

På näringslivssidan är de enskilda företagen och deras arbete och insatser avgörande för en fortsatt utvecklad naturturism. Företagen samlas i flera organisationer. Ekoturismföreningen är en aktiv aktör med cirka 400 medlemmar, varav merparten små eller mikroföretag. Visita har både stora och små medlemmar inom och med anknytning till naturturism, där såväl SLAO:s som SCR:s medlemmar får sin huvudsakliga omsättning utifrån naturbaserad turism. Många företag är medlemmar i flera organisationer, och många företag är inte med i någon organisation alls. En utmaning är att nå dessa, oftast mycket små, företag och entreprenörer.

Ekoturismföreningen, Visita och Svensk Turism utvecklar för närvarande tillsammans en strategi för svensk naturturism. Syftet är att synliggöra naturturismens främsta möjligheter och utmaningar och peka ut huvudlinjerna för en fortsatta hållbar tillväxt för naturbaserade besöksnäringens företag. Med medel från Jordbruksverket kompletteras satsningen under 2017–2018 med sex pilotinsatser: nationalparksturism, guidningar för prioriterade grupper, mångbruk i Sveaskogs ekoparker, konkurrenskraftig fisketurism, internationell marknadsföring samt samverkan mellan rådgivning och kvalitets-säkring.

Inom området friluftsliv är den ideella sektorn stark och betydelsefull, med en rad ideellt verksamma organisationer som samlas under paraplyorganisationen Svenskt Friluftsliv, bland annat Friluftsförbundet, Svenska Turistföreningen (STF), Sportfiskarna, Cykelförbundet, Svenska Båtunionen och Svenska Jägarförbundet. STF är en medlemsstyrd organisation som även bedriver kommersiell verksamhet i egna anläggningar, främst i fjällen, samt är franchisegivare till hotell, vandrarhem och fjällstationer.

Inom staten samordnar Naturvårdsverket arbete med skydd och skötsel av värdefull naturmiljö och friluftslivsfrågor, och har haft flera uppdrag i syfte att undersöka förutsättningar för olika former av naturturism och kommunikation om skyddad natur och allemansrätt. Naturvårdsverket leder Nätverket för friluftsliv som inkluderar den årliga konferensen Tankesmedja för friluftsliv.

Statens Jordbruksverk (Jordbruksverket) ansvarar för *Landsbygdsprogram för Sverige 2014–2020*. Programmet är ett verktyg för landsbygdsutveckling och innehåller stöd för bevarande av kulturmiljöer och landskap, kompetensutveckling och rådgivning för företagsutveckling med koppling till kulturmiljö, investering i rekreation

och turism samt turistinformation. Myndigheten är huvudman för Landsbygdsnätverket som är kopplat till landsbygdsprogrammet och som sedan 2015 har en arbetsgrupp för naturturism. Jordbruksverket har även ett uppdrag att främja fritidsfisket och fisketurismens utveckling i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten har nationellt ansvar för frågor som rör miljön i hav, sjöar och vattendrag.

Skogsstyrelsen är en förvaltningsmyndighet med uppgift att verka för att landets skogar sköts så att de skogspolitiska målen uppnås. Skogsstyrelsen utövar tillsyn och ansvarar för inventering, uppföljning och utvärdering av skogsskötsel. Därutöver ingår ett rådgivningsuppdrag och medverkan i frågor som rör samhällsplanering för hållbar utveckling och hushållning med naturresurser. Myndigheten har genomfört flera regeringsuppdrag kopplade till skogens sociala värden och besöksnäringen.

Hälften av landets skog ägs av privatpersoner, och den andra hälften ägs av bolag (privata eller statliga), statliga myndigheter eller andra institutionella ägare, bland annat Svenska kyrkan. Det statliga bolaget Sveaskog är landets största skogsägare. Även Statens fastighetsverk har stora markinnehav.

Riksantikvarieämbetet hade under 2016 i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket utveckla förslag till samverkan för att stärka det gemensamma arbetet med natur- och kulturresevat.

På länsnivå är länsstyrelserna en viktig aktör, med ansvar för tillstånd och tillsyn. Länsstyrelserna ska utifrån ett helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och samordna samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt främja länens utveckling.⁶ Länsstyrelserna inrättar, förvaltar och tillgängliggör många naturreservat och ansvarar för myndighetsutövning för dessa. De tillhandahåller information om skyddad natur som underlag för både privat och organiserad naturturism. I uppdraget ingår även att ta fram handlingsplaner och handlägga stöd inom landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet, samt att genomföra regeringens friluftslivspolitik på regional nivå.

Även kommunerna har möjlighet att bilda naturreservat och upprätta kommunala strukturer för att stödja friluftsliv och naturturism, såsom parkeringsplatser, stigar och badplatser, skyltning och

⁶ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

sophantering. En del kommuner tar fram särskilda friluftsplaner. I kommunens ansvar ligger också översiktsplanering av kommunens mark- och vattenområden. Kommuner driver i många fall också anläggningar såsom campingplatser, liftar eller hamnar, samt ansvarar för lokal infrastruktur och trafik.

Tillväxtverkets uppgift är att stärka företags internationella konkurrenskraft och främja hållbar regional tillväxt. Europeiska regionalfonden (ERUF) är myndighetens ekonomiskt största verktyg men insatser görs även med nationella näringslivsmedel. Som sektorsansvarig myndighet för turism och besöksnäring genomför Tillväxtverket bland annat regeringsuppdraget *Hållbar produktutveckling inom natur- och kulturbaserad turism* där åtta destinationer deltar 2016–2019.

Visit Sweden ansvarar för internationell marknadsföring och har under en period haft särskilda medel för marknadsföring inom området naturupplevelser, med fokus på hållbar natur- och ekoturism på landsbygden.

Regionerna – eller regionalt tillväxtansvarig aktör som inte alltid är en region – ansvarar för regionala utvecklingsstrategier. De ansvarar även för kollektivtrafik, och kan samordna kommuner när det gäller exempelvis cykel- och vandringsleder som sträcker sig genom flera kommuner. De regionala turismorganisationerna och andra destinationsorganisationer bidrar till konkret utvecklingsarbete i den egna regionen, där naturturism är en bärande del i samtliga svenska regioner. Även storstadsregionerna lyfter fram betydelsen av tätortsnära natur och parkmiljöer och länsstyrelserna i de tre storstadslänen har i uppdrag att genomföra regeringsuppdraget att skydda tätortsnära natur och stärka tillgängligheten till friluftslivet.

Ett antal regionala turismorganisationer har engagerat sig i den internationella organisationen ATTA, Adventure Travel Trade Association, som fokuserar på hållbar utveckling av naturturismupplevelser och bygger därigenom gemensam kunskap.

Centrum för naturvägledning (CNV) genomför aktiviteter och utbildningar inom naturvägledning som en del av Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i Uppsala. CNV:s verksamhetsplan beslutas efter dialog mellan Naturvårdsverket och SLU/CNV enligt en ramöverenskommelse från 2017.

10.2.1 Friluftslivspolitiken

Flera politikområden kopplar an till naturturism; näringspolitik, landsbygdspolitik, skogspolitik, miljöpolitik, kulturarvspolitik och friluftslivspolitik är några av de tydligaste.

Friluftslivspolitiken etablerades genom riksdagsbeslut 2010 och nämns ofta i samma sammanhang som naturturism. Det övergripande, av riksdagen beslutade, målet är att stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet.⁷ Underordnat har regeringen beslutat om tio friluftslivsmål⁸, där Naturvårdsverket har samordningsansvar för måluppföljning. Från perspektivet natur- och kulturturism är mål 6, Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling särskilt relevant:

Ett mål för friluftslivspolitiken bör vara att bidra till en hållbar landsbygdsutveckling och regional tillväxt i alla delar av landet. Detta bör innebära att friluftsliv samt natur- och kulturturism bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark och hållbar utveckling och regional tillväxt. Natur- och kulturturism bör uppmärksammas och prioriteras som strategiska verksamheter inom besöksnäringen. Upplevelserna bör kännetecknas av hållbarhet, kvalitet, värdeskapande, tillgänglighet och säkerhet.

Mål 6 har fem preciseringar, där Tillväxtverket har tilldelats uppföljningsansvar, vilket dock inte är preciserat i något befintligt regeringsuppdrag eller instruktion:⁹

1. Fler företag i alla delar av landet, i städer såväl som på landsbygden, utvecklar marknaden för natur- och kulturturism.
2. Natur- och kulturturismen har fortsatt organiserat sig och utvecklat framgångsrika metoder för hållbara upplevelser och ett samarbete med turistnäringens övriga aktörer och markägare.
3. Infrastruktur och kommunikationer av olika slag fungerar väl och skapar en god tillgänglighet för turistnäringen och dess besökare.
4. Modeller för samverkan och dialog mellan exempelvis turistföretag och markägare är etablerade och genomförs.
5. Kunskap om kvalitet och hållbarhetsfrågor hos turistföretagen ökar.

⁷ Prop. 2009/10:238, *Framtidens friluftsliv*.

⁸ Regeringens skrivelse 2012/13:51: *Mål för friluftslivspolitiken*.

⁹ Naturvårdsverket (2015): *Friluftsliv för alla, uppföljning av målen för friluftslivspolitiken*.

Även mål 3 som berör Allemansrätten och mål 4 om tillgång till natur för friluftsliv berör naturturism. Vi bedömer friluftslivsmålen är relevanta, samtidigt som det är viktigt att de används tillsammans med turistpolitiska mål och att uppföljningen samordnas. Det har visat sig vara utmanande för Tillväxverket att följa upp friluftslivsmål 6 eftersom målet är svagt synkroniserat med myndighetens uppföljningsinsatser i övrigt. Utredningen ser därför att dialogen mellan Tillväxtverket och Naturvårdsverket om måluppföljningen behöver stärkas, så att arbetet kan effektiviseras.

10.2.2 Bedömning för en samlad politik

Bedömning: En samlad politik inom området naturturism bör inkludera:

- en nationell delstrategi för naturturism med mätbara mål, som i relevanta delar beaktar den strategi för naturturism som besöksnäringens aktörer utvecklar
- stärkt samordning inom staten genom Nationellt besöksnäraforum, samordning inom Besöksnäringens myndighetsgrupp samt bilateral eller flerpartssamverkan i avgränsade frågor och regeringsuppdrag
- kunskapsutveckling och insatser inom naturturism i en ny funktion för utveckling och innovation.

Sammantaget bedriver många aktörer ett ambitiöst arbete inom naturturism och friluftsliv, var och en för sig och i samarbete. Det som saknas är en gemensam färdriktning och en nationell samlade part som har verktyg och resurser att driva arbetet mer offensivt och hantera de frågor som behöver samordnas. I dag uppstår ofta frågan vem som kan vara huvudman för en nationell utvecklingsinsats, som ska ske i samverkan mellan offentliga och privata aktörer och där vare sig Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Tillväxtverket eller någon av de övriga myndigheterna eller aktörerna har den roll och de verktyg och resurser som krävs. Detta får som konsekvens att insatta resurser suboptimeras. Sannolikt kommer området naturturism att

vara mångfacetterat under överskådlig framtid. En nationell strategi blir därför särskilt värdefull och vägledande.

10.3 Naturmiljö som infrastruktur och resurs

Bedömning: De underliggande frågeställningar som rör utveckling av modeller för beräkning av natur- och kulturresursers ekonomiska värde för turism, är inte i dagsläget tillräckligt utvecklade för att utnyttas i en konkret satsning. De bör därför tas vidare inom ramen för arbetet med en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring.

En attraktiv och tillgänglig naturmiljö, dvs. en miljö som har höga natur- och kulturvärden och dit det går att ta sig, är avgörande för att kunna driva företag inom naturturism. Naturmiljön är också avgörande för den som etablerar ett hotell, en konferensanläggning, en camping, ett museum, ett café eller en restaurang i anslutning till naturmiljö, där idén bygger på att besökaren får uppleva närheten till den specifika miljön.

Naturmiljön är på så sätt en infrastruktur och resurs för företagen i flera av besöksnäringens branscher. Den är, tillsammans med kulturmiljön, tillgång till kompetens, fungerande regelverk och god transportinfrastruktur, en grundförutsättning. Detta gäller även stadsnära natur. Denna insikt har vuxit sig allt starkare och därför är det många som lyfter fram behoven av att säkra tillgången till attraktiv natur, där det samtidigt är möjligt att bedriva kommersiell verksamhet för besöksnäringens företag.

Skogspolitiken har två jämställda mål för miljö och produktion som innebär att skogen ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som biologisk mångfald bevaras och hänsyn tas till andra allmänna intressen. Miljöbalken och skogsvårdslagen reglerar hänsyn till miljön vid skogsbruksåtgärder. I skogsvårdslagens portalparagraf markeras att skogen är en nationell tillgång och att nyttjandet ska präglas av mångbruk så att skogens olika nyttor beaktas vid hanteringen av skogsresurserna.

En rad aktörer har lyft fram ett behov av att bättre kunna värdera den svenska skogen, och även jordbrukslandskap, hav, sjöar och vattendrag, ekonomiskt, inte bara för traditionellt jord- och skogs-

bruk eller fiske, utan även för turism. Dagens modeller kan nyttjas bättre, men nya verktyg behöver sannolikt också utvecklas.

Ekosystemtjänster är ett verktyg för värdering av naturmiljöer där Naturvårdsverket tillhandahåller en särskild vägledning.¹⁰ Under 2014–2017 driver myndigheten en satsning kring värdet av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Ett annat verktyg är Naturvårdsverkets metoder för kartläggning av områden av värde för friluftslivet.

Stöd och subventioner till de företag som väljer alternativ till traditionellt jord- och skogsbruk är andra sätt att ge natur- och kulturmiljöer ett värde. I dag kan en skogsägare få ersättning för skydd av skog med höga naturvärden.¹¹ På motsvarande sätt finns stöd för att hålla odlingslandskap och betesmarker öppna, och för att långsiktig förvaltning av fiskbestånd och viltstammar.

Skogsstyrelsen utredde under 2013 kunskapsläget för skogens sociala värden, och drog bland annat slutsatsen att samverkan och planering i dialog mellan berörda aktörer behöver utvecklas för att förbättra förutsättningarna för attraktiv tätortsnära natur, landsbygdsutveckling, företagande och turism.¹² Vidare behöver skogsbrukets planeringsverktyg utvecklas för att tillvarata skogens sociala värden, och Skogsstyrelsen ansåg att stöd för detta behöver tas fram. Vidare har Skogsstyrelsen tagit fram målbilder för hänsyn till miljön vid skogsbruksåtgärder, inklusive målbilder för hänsyn till områden och platser av betydelse för friluftsliv och rekreation. Skogens kulturmiljövärden synliggjordes i Riksantikvarieämbetets avslutade projekt *Skog och historia*.¹³

Vi konstaterar att kunskapsområdet som avser beräkning av naturresursers värde skulle behöva förstärkas och konkretiseras utifrån besöksnäringens särskilda förutsättningar, för att utveckla stöd för besöksnäringen i olika situationer; exempelvis när en skogsägare ska ta beslut om skogsbruksplaner, en jordbrukare ska ta beslut om långsiktig planering för sin gårds utveckling, eller när en entreprenör söker argument för att investera i en verksamhet som är beroende av annans mark. En sådan kunskapsutveckling ställer i sin tur krav på att det finns tillförlitliga data att använda i de modeller som utvecklas.

¹⁰ Naturvårdsverket (2015): *Guide för värdering av ekosystemtjänster*.

¹¹ Möjligheten gäller dock ej skog med höga kulturmiljövärden.

¹² Skogsstyrelsen (2013): *Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning*.

¹³ Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen (2017): *Redovisning av 2016 års arbete inom projektet Kvalitetssäkring Skog och historia*.

10.4 Hållbar utveckling i naturmiljö

Att vilja reglera nyttjande av naturmiljöer kan ha olika motiv; skydd av naturmiljö och biologisk mångfald, att möjliggöra nya intäktskällor, att skapa transparenta och likvärdiga konkurrensvillkor, att värna äganderätt, skydd av egendom eller skydd av människors livsmiljö. Alla dessa motiv har lyfts fram inom ramen för utredningen. Att utveckla hållbar naturturism omfattar således aktörer och processer från olika samhällssektorer, med skilda uppdrag och mål som inte sällan står i konflikt med varandra. Det är därför ett område som präglas av behov av dialog och samverkan samt av tydliga och långsiktiga överenskommelser och beslut.

Utveckling av turism och besöksnäring i naturmiljö, såväl skyddad miljö som övriga naturområden, är ett stort ansvar som bör ställa krav på systematiskt hållbarhetsarbete. Det kan exempelvis ske genom förvaltningsplaner eller uppföljning av indikatorer för hållbar utveckling. Det finns många exempel runt om i världen på hur ett ökat besöksstryck skadar värdefulla natur- och kulturmiljöer. Ett närliggande exempel är Island som på kort tid haft en kraftfull ökning av antalet besökare, koncentrerade till vissa platser, med negativa effekter som markslitage, trafikproblem, säkerhetsrisker och i förlängningen problem med att upprätthålla såväl förtroendet hos lokalbefolkningen som långsiktig attraktionskraft.

Miljömässigt hållbar naturturism är således en global utmaning, som kräver internationella, nationella, regionala och lokala lösningar som stödjer varandra. Utredningen konstaterar att ett fördjupat arbete med utveckling av svensk naturbaserad turism måste inkludera ett fokus på hållbarhet och att tydliga hållbarhetskrav bör ställas när offentliga medel används för projekt och investeringar.

Ett möjlighet är att använda Sveriges fem biosfärområden som modellområden. Biosfärområden ingår i Unescos vetenskapliga program Man and the Biosphere (MAB) med målet att förbättra relationen mellan människor och miljö. Enligt det globala handlingsprogrammet ska biosfärområden vara modeller för genomförandet av Agenda 2030.¹⁴ I Sverige är de ett komplement till kultur- och naturreservat, nationalparker och andra utpekanden av områden med höga natur- och kulturvärden.

¹⁴ Lima Action Plan 2016–2025.

Ett område som i hög grad kan beskrivas som hållbar natur-, kultur- och måltidsturism är samisk turism, eftersom den samiska kulturen vilar på uråldriga traditioner av kretslopp och balans mellan människa, djur och natur. Dessa frågeställningar utvecklas närmare i kapitel 11 om kulturturism.

Ett område som lyfts fram av några aktörer, och som rymmer en inneboende målkonflikt mellan miljö/naturskydd och utveckling av besöksnäring rör motoriserad naturturism, exempelvis snöskoter, vattenskoter och fyrhjuling. Utredningen har inte gjort en fördjupad analys inom området, men konstaterar att det med en växande turism kommer att behöva hanteras i ökande grad, i syfte att a) möjliggöra och tydliggöra villkor för de företag som är verksamma inom dessa aktivitetsområden, b) styra besökare med motorfordon till vissa platser för att begränsa buller, utsläpp och påverkan på naturmiljön, och besökare som inte nyttjar motorfordon till platser där störningarna är mindre, samt c) begränsa motortrafiken som helhet utan att riskera företagens möjligheter till utveckling och inkomster.

Hållbar utveckling handlar i lika hög grad om ekonomisk och social hållbarhet som om miljömässig hållbarhet. Att få ekonomisk långsiktig bärighet i sitt företagande är utmanande för många småföretag, inte minst inom området naturturism. Detta påverkar i sin tur företagens förmåga att lägga resurser på att utveckla miljömässig hållbarhet och att bidra till ökad social hållbarhet i sin roll som arbetsgivare. Även om besökssiffrorna för Sverige som helhet successivt stiger är kundunderlaget än så länge begränsat på många håll. Detta i kombination med utmaningar avseende säsong, tillgänglighet och kompetens innebär en situation som inte alltid är ekonomiskt hållbar. De politiska initiativ som tas, och de insatser som prioriteras måste därför balanseras så att de stimulerar ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

10.5 Allemansrätt och naturturism

Bedömning: Informationsarbetet om allemansrätten behöver förstärkas, inte minst mot entreprenörer med turismverksamhet och deras besökare. Dialogen om allemansrättens roll, möjligheter och begränsningar avseende utveckling av naturturism måste fördjupas mellan berörda parter.

De frågor som avser samverkans- och avtalsmodeller och gemensamma ställningstaganden mellan parter bör tas vidare i arbetet med en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring.

Det råder en stark, och genom allemansrätten grundlagsfäst, konsensus om den breda allmänhetens rätt till en tillgänglig natur¹⁵, men en lägre grad av klarhet kring på vilket sätt och i vilken omfattning denna rätt också bör gälla mer storskaliga och/eller kommersiellt grundade aktiviteter.

I 2 kap. 15 § regeringsformen stadgas, att oberoende av det skydd som grundlagen ger den enskildes äganderätt ”alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten”. Allmänhetens rätt har alltså numera (sedan 1994) stöd i grundlagen. Men inget sägs om vad den rätten närmare är för något. Inte heller annan lagstiftning ger klart besked om detta.¹⁶

Miljöbalken 7 kap, 1§, stadgar att ”var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den”. Naturvårdsverket tillhandahåller vägledning och tolkningar av allemansrätten, och det finns prejudicerande domar som stöd för den som vill förstå vad som är tillåtet.¹⁷ Det framgår att allemansrätten är knuten till individen, vilket medför ett särskilt ansvar för den som arrangerar organiserat friluftsliv, exempelvis i form av naturturism för grupper. Lagstiftningen ger också möjlighet att förbjuda verksamhet som innebär ett alltför intensivt utnyttjande av naturmiljön, där potentiellt missbruk regleras i Brottsbalken, som därmed är ett instrument för att säkra en hållbar utveckling.¹⁸

Denna lagreglering, dvs. allemansrätten, uppfattas av många som vag, vilket ställer krav på tydlig och konsekvent tolkning. Detta gör Naturvårdsverkets vägledning särskilt värdefull.

Det finns juridiska gränssytor inom området allemansrätt och dess koppling till såväl Miljöbalken som äganderätten, som ibland leder till praktiska utmaningar och målkonflikter. I grunden är allemansrätten och Miljöbalken samstämmiga, då båda dessa lagrum värnar

¹⁵ Bengtsson Bertil (2004): *Allemansrätten, vad säger lagen?*, Naturvårdsverket.

¹⁶ A. a.

¹⁷ www.naturvardsverket.se/allemansratten

¹⁸ Bengtsson Bertil (2004): *Allemansrätten, vad säger lagen?*, Naturvårdsverket.

skydd av naturmiljön. Problem uppstår först när allemansrätten missbrukas, exempelvis genom större läger, platser som ”ockuperas”, med markslitage och nedskräpning som följd. Dessa aktiviteter har inte allemansrättsligt stöd utan är sannolikt lagbrott.

En större utmaning finns i gränslinjen mellan äganderätt och allemansrätt, som i sin tur kan härledas till skilda typer av motsättningar. Ett typexempel är när mark- eller vattenägaren upplever att allemansrätten leder till ett allt för högt nyttjande av naturen och att det saknas proportionalitet mellan allemansrättens avsikter och dess effekter. Inom detta område har vi uppfattat att de berörda markägarna och deras företrädare förespråkar avtalsreglering, dvs. att entreprenören ska teckna avtal för att bedriva kommersiell naturturism, och att former för detta ska utvecklas på frivillig väg. Avtalen behöver inte nödvändigtvis vara skriftliga eller betyda ekonomisk kompensation. En sekundär effekt av avtalsreglering kan vara att möjligheten ökar för parterna att föra dialog om planer för avverkning och andra insatser som påverkar turistföretagens förutsättningar.

Skogsstyrelsen har tagit fram målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder i områden av betydelse för friluftsliv och rekreation som oftast också har betydelse för naturturism och besöksnäring. Utredningen anser att det, särskilt för företagets del, vore värdefullt om det blir tydligare var dessa områden finns. Redan i dag är vissa områden utpekade, exempelvis riksintressen för friluftsliv och områden för friluftsliv och turism i kommunernas översiktsplaner.

En svårighet är att många naturturismföretagare bedriver verksamhet i områden som inkluderar flera markägare. Det är svårt att som enskild företagare först lokalisera markägarna och sedan teckna avtal med var och en av dessa. I vissa miljöer kan en vandringsled löpa över 20–30, eller fler, fastigheter. Ett sätt att underlätta och komplettera nödvändiga dialoger skulle kunna vara att utveckla digitalt GIS-baserat stöd. Genom användning av digitala planer skulle information om ägare och skötselplaner för det aktuella området kunna tillgängliggöras. Åtminstone i teorin skulle detta kunna kopplas till digitala funktioner för själva avtalstecknandet.

Ett annat exempel är när det är markägaren själv som är turismföretagare, och som med hänvisning till sin turismverksamhet

stänger allmänheten ute för att på allemansrättslig grund paddla, åka skidor, plocka svamp etc.

Ytterligare ett problem som har lyfts fram kopplat till allemansrätten är kommersiellt nyttjande av natur utan att någon ersättning tillfaller vare sig markägare eller de myndigheter som har tillsynsansvar. Ett exempel gäller en paddlingsled i Värmland, där den berörda kommunen och andra markägare är uppgivna över hårt slitage inom ett visst område. Det förekommer gruppresor från länder i Europa där i stort sett alla inköp av drivmedel och mat görs i hemlandet inför resan, medan svenska kommuner, markägare och ideella krafter står för infrastrukturen utan att få kompensation för detta. Det kan för den enskilde vara svårt att se en mer övergripande och långsiktig nytta genom bland annat spridning av en positiv Sverigebild, om det för den egna verksamheten endast innebär kostnader och ideella arbetsinsatser.

Det finns inga enkla lösningar i dessa frågor. Utredningen ser att arbetet med information och vägledning om allemansrätten för både företagare och allmänheten är viktigt och bör förstärkas, också på språk som är relevanta för besökare från andra länder. Vi konstaterar också att modeller och verktyg för samverkan och avtal mellan turismentreprenörer och markägare måste utvecklas och användas, och att det behövs forum där dessa frågor kan diskuteras. Allemansrättens avsikt är inte att öppna för kommersiellt företagande i stor skala, och utredningen anser därför att det är rimligt att det sker någon form av avtalsreglering mellan markägare och de näringsidkare som avser att bedriva kommersiell verksamhet på annans mark, om det inte är fråga om mycket begränsad verksamhet med försumbart slitage och andra störningar. Vi anser inte heller att det är rimligt att allemansrätten åsidosätts genom att entreprenörer ”mutar in” områden så att den breda allmänheten stängs ute. En annan svår fråga är om, och i så fall hur, mindre kommuner eller andra aktörer som tillhandahåller allmänna rast- och lägerplatser m.m. ska kunna kompenseras, om besökarna inte är den egna befolkningen utan företag och deras gäster från andra länder, som inte tillför något ekonomiskt värde till kommunen eller aktören i fråga, och i liten utsträckning till svensk ekonomi över huvud taget.

10.6 Naturturismföretagets särskilda förutsättningar

Att vara beroende av naturmiljö för sin turismverksamhet kan ha olika innebörd beroende på vilken typ av verksamhet det gäller, i vilken typ av naturmiljö verksamheten bedrivs, var i landet, i vilken omfattning och med vilken markägare. Det kan vara allt ifrån Skistar, med stor verksamhet och omsättning i flera fjälldestinationer och även i andra länder, större aktörer som Orsa Grönklitt eller Säfsen Ski Resort, till mindre, men expansiva företag som Tree Hotel i Harads eller Kulturbåtarna på Västkusten, till den stora mängd små- och mikroföretag som finns med några få, eller inga, anställda inom en stor variation av verksamheter i hela landet. Därför går det inte att enkelt beskriva vilka särskilda villkor som gäller för att bedriva turismföretag i naturmiljö.

En utgångspunkt för alla dessa företag ligger i att naturens attraktionskraft är i centrum för den tjänst företaget säljer. Därutöver är det avgörande att kunna ta sig till och från platsen, att ha möjlighet till övernattnings och tillgång till måltider antingen på restaurang eller i självhushåll beroende på gästens val och prioriteringar, och för destinationen att i övrigt kunna erbjuda en så fullständig upplevelse som möjligt utifrån besökarens förväntningar. Attraktionskraften ligger generellt i själva naturmiljöns inneboende naturvärden, men kan också ligga i platsens varumärke och att få besöka en särskild plats som är populär och omtalad – oavsett hur hårt belastad naturmiljön är – och/eller har hög tillgänglighet till låga priser. Den sistnämnda typen av attraktionskraft innebär en potentiell risk, och är ett starkt skäl till att utarbeta genomarbetade hållbarhetsstrategier. En annan aspekt är den risk som finns för företagaren i att bedriva verksamhet i en naturmiljö som riskerar att försvinna eller ändras genom exploatering, avverkning eller annan ändring i markanvändning eller tillgänglighet.

Generellt gäller således att skydd av naturmiljö är positivt för utvecklingen av naturturism, och det finns i grunden fler gemensamma mål än mållkonflikter mellan intressen för naturskydd respektive turism. Samtidigt måste de åtgärder som tas för att säkra både formellt naturskydd och skydd genom allemansrätten förenas med ett löpande, konstruktivt samarbete mellan offentliga, ideella och privata aktörer.

Flera av inspelen till utredningen som avser turism i naturmiljö har kretsat kring brister när det gäller bemötande och administrativa rutiner hos de myndigheter och andra huvudmän som företagen har kontakt med. Det har visat sig att när företagen själva beskriver sitt problem så är det inte alltid regelverken det är fel på, utan företagen upplever att de inte blivit lyssnade på eller att de inte når fram till rätt person. Nya entreprenörer och företag behöver mötas av ett enkelt regelverk och ett samlat bemötande från berörd kommun, helst med en kontaktyta där företagaren får besked, eller i alla fall ett minimum av kontakter. Långa handläggningstider kan göra att ärenden inte hinner lösas i tid inför ett evenemang eller innan de första besökarna anländer för säsongen. Flera av de hearings som hölls under utredningstiden utmynnade i dialog om möjliga lösningar runt sittande bord. Ett exempel gällde en konkret målkonflikt där viltskådning och jaktturism skedde i ett och samma område. Ett annat exempel gällde ett cykellopp i ett naturreservat.

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av ömsesidig kompetensutveckling. De myndigheter som möter företagen behöver öka sin förståelse för näringens förutsättningar, och företagen kan i sin tur behöva informeras om hur myndigheterna arbetar. Det förenklingsarbete som sker genom digitaliserade lösningar är viktigt för att påskynda och förenkla myndighetskontakter. Digital teknik skapar också möjlighet att nå ut med information från myndigheterna.

10.7 Turism i skyddade områden

Bedömning: Det finns goda förutsättningar att utveckla inhemsk och inkommande turism inom och i anslutning till skyddade natur- och kulturområden, inklusive nationalparker, och biosfärområden och därmed skapa förutsättningar för en växande besöksnäring.

Riksdagen har beslutat om höga ambitioner när det gäller skydd av svensk natur, och de senaste åren har statens budget för naturskydd och -förvaltning utökats kraftigt med en anslagsökning från 1,4 miljarder 2014 till cirka 2,6 miljarder från 2017 och framåt.

Miljöbalken skiljer på olika typer av naturskydd. Naturresevat är det vanligaste och till ytan största naturskyddet, med 4 500 resevat som täcker 85 procent av den skyddade ytan i Sverige. Många naturresevat skyddar även kulturhistoriska värden. Den starkaste skyddsformen är nationalpark, och i Sverige finns i dag 29 nationalparker. Under senare år har antalet naturresevat ökat kraftigt, och även nationalparkernas arealer har utökats. 2009 bildades den senaste nationalparken och ytterligare en, Åsnens nationalpark i Kronobergs län, är planerad att invigas under 2018.

Natura 2000, biotopskyddsområden, naturminnen och strand-skydd är exempel på andra skyddsformer.¹⁹ Det finns även frivilliga initiativ till skydd av värdefull natur genom bland annat skogsbrukets frivilliga avsättningar. I anslutning till många nationalparker och ett antal resevat ligger också Sveriges 33 naturum, som med utställningar och aktiviteter informerar om bland annat geologi, djur, växter och kulturhistoria. Naturvårdsverket äger rätten till namnet naturum och anläggningarna drivs av en länsstyrelse, kommun eller stiftelse. Landets naturum hade 2016 cirka 1,7 miljoner besökare.

Intresset för att uppleva svenska nationalparker och skyddade områden ökar. Under 2016 gjordes 2,4 miljoner besök i nationalparkerna. Samtidigt finns många områden med få besökare: ”De flesta skyddade områden är kommersiellt underutnyttjade. Det finns ett hav av möjligheter för turismaktörer”, sammanfattas en diskussion under konferensen Folk och Natur 2016.²⁰ Ett ökat nyttjande av nationalparkerna och ambitioner om utveckling ställer dock krav på att det finns tillräckliga resurser för förvaltning.

Att utveckla faciliteter och servicefunktioner i och kring nationalparker och andra skyddade områden är ett effektivt sätt att samtidigt utveckla besöksnäringen och styra besökare. Med fler tillgängliga och välplanerade besöksmål skapas förutsättningar för entreprenörer i flera delar av landet. Besöksnäringens aktörer efterlyser utveckling av robusta modeller för samverkan med parker och resevat, och olika pågående projekt syftar till att utveckla samverkanslösningar och förbättra möjligheterna för entreprenörskap. Naturvårdsverket utförde på regeringens uppdrag häromåret en översyn av relevanta

¹⁹ www.naturvardsverket.se/Var-natur/

²⁰ Miljö- och energidepartementet (2016): *Folk- och Naturkonferens 2016 – steg framåt för friluftslivet, En rapport från Miljö- och energidepartementet.*

nationalparker så att kommersiell verksamhet inte förhindras, vilket tidigare var förbjudet. I Kostersamarbetet i Kosterhavets nationalpark har nya samarbetsformer utvecklats mellan förvaltare och entreprenörer. I ett nytt pilotprojekt, finansierat av Jordbruksverket, utvecklas naturguidningar för ökad tillgänglighet och bättre resursanvändning under lågsäsong. Naturvårdsverket publicerade 2015 en vägledning för organiserat friluftsliv och naturturism i skyddade områden.²¹ Samtidigt är det tydligt att besöksnäringens aktörer söker en än mer fördjupad samverkan och förvaltningsmodeller med ett tydligare "visitors-management-perspektiv".²²

Att kunna styra och, vid behov, sprida besökare är viktigt för att bevara områden utifrån skyddets syfte, och det finns en rad exempel i världen där så kallad hyperturism i naturområden medför stora problem, och där den negativa utvecklingen går fort. Samtidigt är det största problemet för de flesta turistentreprenörer i Sverige det motsatta. Kundunderlaget är begränsat, och det är ofta svårt för främst de mindre företagen att på ett enkelt sätt hitta kunder. Många småföretag inleder därför affärssamarbeten med större aktörer, exempelvis hotell eller konferensanläggningar, vilket kan vara positivt för båda parter.

Att styra besökare kan innebära att dessa medvetet koncentreras till vissa platser där slitaget tillåts bli högt, där faciliteter byggs som samtidigt minimerar skador på naturen och förstärker besöksupplevelsen, och där företagen kan fånga upp kunder. Olika kundsegment har dessutom olika förväntningar. De mer äventyrs- och vildmarksvana söker sannolikt avskildhet och större "egna ytor", medan de mer oerfarna, eller de som har begränsad tid, söker sig till mer anpassade platser. I nationalparkerna tillämpas zoner, där zonerna har olika tillgänglighetsgrad – från lättillgängliga områden för alla, även besökare med funktionsnedsättning, till svårtillgängliga vildmarkskärnor.

Nationalparkerna intar en särställning när det gäller naturvärden, men också när det gäller attraktionskraft och varumärkesmässiga möjligheter. Naturvårdsverket har utvecklat en symbol för nationalparkerna i form av en stjärna i guld samt webbplatsen Sverigesnationalparker.se och i ett nyligen avslutat regeringsuppdrag har Naturvårdsverket

²¹ Naturvårdsverket (2015): *Vägledning till organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur*.

²² Inspel från bland annat styrgruppen för en delstrategi för svensk naturturism och Tillväxtverket.

undersökt olika möjligheter till förbättrad digital information i syfte att främja friluftsliv och besöksnäring i skyddad natur.

Utredningen konstaterar att de insatser som genomförts är en god grund för en nationell satsning med fokus på att utveckla nationalparker och skyddad natur, inklusive biosfärområden, som besöksmål, med målsättningen att attrahera både svenska och internationella besökare. Det finns goda erfarenheter från flera länder att ta tillvara. Under utredningen har Finland nämnts som föregångare inom nationalparksturism. Vid sidan om Naturvårdsverket har länsstyrelserna har en nyckelroll när det gäller att tillgängliggöra naturreservat, och att bedöma vilka naturreservat som är särskilt lämpade för utveckling av naturturism.

10.8 Turism i oskyddade naturområden

Bedömning: Det statliga skogsbolaget Sveaskogs ekoparker har stor potential att utvecklas utifrån värden för natur- och kultur-turism. Ekoparkerna kan långsiktigt bidra till hållbar turism med ett växande antal företag och ökad sysselsättning i anslutning till parkerna. Detta bör tydliggöras i Sveaskogs ägardirektiv.

När företag bedriver sin verksamhet i områden som inte är skyddade innebär det, om det inte är markägaren själv som bedriver verksamheten, att de vistas med sina kunder i mark som ägs och förfogas av annan part för de ändamål som markägaren själv avgör, kopplat till äganderätten.

Mark- och vattenägare finns av många slag, bland annat statens skogsbolag, myndigheter, kommuner, Svenska kyrkan, privata jord- och skogsbruk, liksom större och mindre privata markägare. Olika typer av ägande medför olika förutsättningar och parter att etablera avtal med. En av de största aktörerna är det statliga bolaget Sveaskog som äger 3,1 miljoner hektar, motsvarande 14 procent, av Sveriges totala bestånd av produktiv skogsmark. Kärnverksamheten är affärsdrivet skogsbruk, som ska baseras på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning. Sveaskog upplåter också mark för fiske, jakt och andra naturupplevelser, bland annat inom ekoparkerna.

Statens fastighetsverk (SFV) är en annan stor markägare, framför allt i fjällkedjan. SFV förvaltar 6,5 miljoner hektar, en sjundedel av

Sveriges yta, varav 2,8 miljoner hektar skyddad mark. SFV förvaltar även värdefulla älvsträckor och vattendrag i Norrland, öar längs den svenska kusten och historiska jordbruksmarker.

Stora privata skogsägare är SCA och Bergvik Skog, med 2,6 respektive 2,3 miljoner hektar skog. Svenska kyrkan är Sveriges femte största skogsägare med totalt 400 000 hektar jord- och skogsmark. Hälften av skogsmarken och merparten av jordbruksmarken i landet ägs av privata, enskilda markägare.

När det gäller samverkansmodeller och utformning av mark-ägaravtal finns flera initiativ och exempel. När det gäller privat mark uttrycks en ambition att lösa detta mellan parterna, där bland annat LRF och Ekoturismföreningen arbetar aktivt, och där Jordbruksverket för närvarande stödjer ett projekt. Det är angeläget att den kunskap som tas fram om samverkansmodeller, och hur man som företag kan teckna avtal, kommuniceras brett.

En annan mycket viktig aspekt är naturmiljöernas beständighet. En rad aktörer, från både besöksnäringen och det offentliga, lyfter fram skogsavverkning och andra skogsbruksmetoder som ett reellt och akut hot om naturturismen ska utvecklas, där äldre skogar successivt försvinner, och kalhyggen, och även skogsbränder, på kort tid bokstavligen kan fälla grunden för verksamheten i ett naturturismföretag. Även olämplig ytbeläggning av skogsvägar har framförts som ett hinder.

Det finns ingen enkel lösning på frågan om hur man möter besöksnäringens behov av skogen som beständig och tillgänglig resurs. Att synliggöra och diskutera behovet av tillgänglig och artrik skog, att se över Skogsstyrelsens föreskrifter, att arbeta med modeller för att beräkna skogens värden för mångbruk, såsom ekosystemtjänster, samt att föra dialog med markägare är åtgärder där redan tagna initiativ för utveckling av naturturism behöver förstärkas. Sveaskog, som deltog vid utredningens seminarium under Almedalsveckan 2017, välkomnar en utökad dialog med berörda parter för att hitta fler och mer långsiktiga lösningar. Här har utredningen fått synpunkter på att det saknas möjligheter till insyn i planerade åtgärder och att det saknas former för dialog och samråd där entreprenörer och lokalbefolkning kan medverka.

Enligt Sveaskog är ekoparker områden där ekologiska värden är överordnade ekonomiska. En lång rad inspel till utredningen pekar på behovet av att ekoparkerna – framför allt i södra Sverige med

höga besökarantal – i högre grad än i dag används för utveckling av natur- och kulturturism.

En annan generell utmaning är att hitta modeller för finansiering och möjligheter att ersätta markägare för underhåll av leder, rastplatser, skyltar m.m. Allemansrätten, men också praktiska utmaningar, bidrar till att det kan vara svårt att hitta självklara lösningar. I takt med att besöksnäringen mognar har det vuxit fram exempel på avgifts- och finansieringsmodeller för skidspår, cykel- och vandringsleder, liksom för mindre privata vägar, där det ofta finns betalningsvilja hos dem som utnyttjar leden eller vägen. Samtidigt finns en risk att dessa modeller inte är förenliga med allemansrätten.

Detta område är analogt med de utmaningar som utredningen beskriver inom kulturturism, i kapitel 11. Vi konstaterar att frågan om det ”turismekonomiska kretsloppet” är både viktig och samtidigt mycket svår eftersom den inkluderar ställningstaganden om vem som har det ekonomiska ansvaret i gränslandet mellan förvaltning och nyttjande av natur- och kulturmiljöer och på vilket sätt detta kan regleras eller stimuleras. Som en utgångspunkt för fortsatt arbete avseende turismekonomiska kretslopp lägger utredningen ett förslag till insats inom ramen för turism i kulturmiljöer, se kapitel 11.

10.9 Naturguider

Naturguider, dvs. personer särskilt utbildade inom bland annat guidning, naturvägledning och utomhuspedagogik, fyller en viktig funktion när naturturismen växer. När fler besökare söker sig ut i naturen får hållbarhets- och personsäkerhetsfrågorna en större betydelse, samtidigt som kompetent guidning också ökar kunskaps-spridning och förhöjer totalupplevelsen. Det finns sedan flera år en nationell norm för utbildning av naturguider, framtagen av Centrum för naturvägledning tillsammans med bransch- och utbildningsaktörer. Från flera parter lyfts frågan om behovet av licensiering av naturguider. Utredningen har inte haft möjlighet att fördjupa sig i ämnet, men ser att det är viktigt att bevaka och lyfta upp i det nationella arbetet med naturturism.

I det fortsatta arbetet för en utvecklad naturturism bör även personsäkerhetsfrågor inkluderas mer omfattande, eftersom problem

kan komma att uppstå om antalet besökare, varav många med ovana av att vistas i den svenska naturen, ökar.

En specifik fråga som lyfts fram av branschorganisationerna är förutsättningarna för god samverkan och sund konkurrens på guideområdet. Detta mot bakgrund av att det offentliga via naturum tillhandahåller guider till allmänheten inom ramen för det offentliga informationsuppdraget. Denna guideverksamhet kan enligt vissa av besöksnäringens företrädare vara bekymmersam eftersom den ofta är subventionerad och konkurrerar om samma målgrupper och därmed hämmar etablering av guideföretag på kommersiella grunder. Andra aktörer lyfter dock fram samhällsnyttan med den offentliga informationsverksamheten. Att naturums personal guidar besökare inne i utställningen och dess närområde ses som en naturlig del av den vägledning som är verksamheternas djupare syfte: att visa vägen in i naturen, ge besökaren förståelse för dess värden och inspirera till naturkontakt. Detta upplägg är också vanligt i andra länder. I nästa steg, med längre guidningar, och mer utvecklade aktiviteter, tematiska vandringar, större grupper etc., är det viktigt att det finns goda förutsättningar för guideföretag. Utredningen anser att frågan bör hanteras genom dialog mellan de företagare som upplever konkurrenssituationen som alltför svår och berörda naturum och deras huvudmän.

10.10 Särskilda segment inom naturturism

10.10.1 Maritim naturturism

Turism och rekreation är i dag den enskilt största maritima näringen, enligt Havs- och vattenmyndigheten, med 39 procent av de maritima näringarnas²³ totala nettoomsättning.²⁴ En stor del av naturturismen, och turism i allmänhet, i Sverige sker i kustzonen, med kustområden och havsmiljön som bärare av både attraktionskraft och innehåll för turismupplevelser. Området ingår också i regeringens maritima strategi.

²³ Med maritima näringar avses verksamheter som bidrar med varor eller tjänster riktade till maritima verksamheter, eller som är beroende av havet, exempelvis turism. Dessa definieras genom ett urval av SNI-koder som Havs- och vattenmyndigheten gjort.

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2017): *Ekonomisk statistik om sektorer som är beroende av havet*.

För att maritim besöksnäring ska kunna utvecklas hållbart finns ett antal förutsättningar att beakta, utöver generella villkor för företagande i besöksnäringen. Till detta hör först och främst havsmiljön, där turism ställer krav på rena hav och stränder, och där exempelvis algblooming, oljespill och skräp hämmar förutsättningarna att driva företag inom turism. Bohuskusten är ett exempel på ett område som fått stora problem med indrivande plast från havet till stränderna. Tillgång till sunda fisk- och skaldjursbestånd som kan producera giftfria råvaror är en förutsättning för företag i besöksnäringen inom maritim måltidsturism. Ett annat område som påverkar möjligheterna till maritim turism är planering och byggande i strandnära lägen. I merparten av de hearings som utredningen hållit i regionerna lyfts strandskyddet som en utmaning, i synnerhet i skärgårdsområden.

Andra aspekter är behovet av en bra kollektivtrafik i skärgården, och regler för framförande av båt, där regler kring säkerhet och klassificering av havsområden ibland orsakat problem för företagare som behöver gå utomskärs med sina besökare. Kusten och skärgården möter också praktiska utmaningar som tillgänglighet kopplat till isbildning, bredband, betallösningar, tillgång till drivmedel etc. En särskild fråga rör motortrafik i skärgården, där utredningen konstaterar att ett arbete kan behövas för att lösa befintliga och potentiella konflikter mellan motoriserad och icke motoriserad turism, exempelvis genom strategier för etablering av områden med begränsningar för motortrafik.

Att möjliggöra en växande turism kring fritidsbåtar ställer särskilda krav. Besökarnas förväntningar på bra gästhamnar blir allt högre. Betalningsviljan ökar generellt för bra standard och upplevelser kring mat, fiske och äventyr, även om det finns regionala och lokala variationer. Stockholms skärgård är ett område med traditionellt fler naturhamnar, medan fritidsbåtturismen på Västkusten, som har färre skyddade vikar, är uppbyggd kring gästhamnar. I Västsverige finns också närheten till de norska, danska och tyska marknaderna som ger ett större kundunderlag.

Utredningen ser att maritim turism har potential, och att kust och hav generellt har en stark attraktionskraft på besökare, samtidigt som det är ett svårt område att enkelt sammanfatta. I arbetet med naturturism bör de maritima områdena beaktas.

10.10.2 Vilt-, jakt- och fisketurism

Bedömning: Det behövs utvecklad och kommunicerad kunskap om särskilda förutsättningar för företagande inom fisketurism, vilt- och jaktturism samt naturturism i skog. Kunskapen finns redan i dag i viss utsträckning hos Naturvårdsverket, Statens Jordbruksverk och Skogsstyrelsen. Kunskapsrollen bör förstärkas och tydliggöras för dessa tre myndigheter.

Områden som väcker allt större intresse i den nationella dialogen om besöksnäringens potential är jakt-, vilt- och fisketurism. Dessa ingår i naturturism, men brukar lyftas som områden med särskild potential, inte minst på grund av mycket köpstarka målgrupper.

Fisketurismen framhålls ofta som ett område där det finns utövare som kan resa långt och är beredda att betala för fina fiskeupplevelser och som gärna köper paket med bekvämt boende. Vid sidan av fisketurismen ägnar cirka 1,6 miljoner svenskar sin fritid åt fiske i hav, sjöar och vattendrag.

Jordbruksverket arbetar sedan många år med främjande och utveckling av fritidsfiske och fisketurism, och är en viktig kunskapsbärare i arbetet för att stärka fisketurismen. Myndigheten har bland annat tagit fram en nationell strategi för fritidsfiskets och fisketurismens utveckling. Arbetet sker dock främst på projektbasis, utan långsiktiga resurser. Området är också ett av de sektorsområden där det finns efterfrågan på statistik.

Viltturism i form av safari och viltskådning är en annan form av naturturism än jaktturism. Jaktturismen utvecklas i första hand av aktörer som själva förfogar över mark med jakträtt, medan viltskådning av olika slag kan utvecklas av en bredare grupp entreprenörer. Naturvårdsverket har utvecklat en särskild strategi för viltförvaltning med fem vägval, där det första är att främja brukande av vilt som resurs, bland annat för naturturism.²⁵

Skogsstyrelsen har kunskap om skogens sociala värden och naturturismföretagande i skog.

²⁵ Naturvårdsverket (2015): *Strategi för svensk viltförvaltning*.

10.10.3 Leder

Leder är ett viktigt och utmanande område i utveckling av turism och besöksnäring. Det kan handla om vandrings-, cykel- eller ridleder, liksom om skoterleder i fjällen. Gemensamt för aktiviteter inom turism längs leder är att de är beroende av tillgänglig och attraktiv natur.

Ett växande område är turism- och rekreationscykling. År 2015 invigdes en nationell turistcykelled, Kattegattleden, och ett år senare, 2016, invigdes Sydostleden. På Öland anläggs den 25 mil långa Cykelleden Fyr-till-Fyr. Utöver dessa större leder arbetar flera regioner och enskilda kommuner med utveckling inom cykelturism och rekreationscykling. Tillväxtverket har under 2017 regeringens uppdrag att genomföra en kartläggning av pågående arbete inom turism- och rekreationscykling, samt ge förslag på hur området kan utvecklas i hela landet, senast i januari 2018.

Ridleder blir allt mer populära och utvecklas på en rad platser i landet, exempelvis i Skåne, Tiveden och Roslagen. Ridled Tiveden är 35 mil lång, och arbetet med leden har inkluderat utveckling av ett ridledskort och tjänster inom logi, hästlogi, måltider m.m.

Naturvårdsverket har i ett annat regeringsuppdrag kartlagt systemet av vandringsleder i hela landet. I fjällen finns det statliga ledsystemet, där Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar, men också mindre leder med andra huvudmän och förvaltare. Utanför fjällen finns en mängd leder och ledsystem med olika huvudmän. Dessutom finns leder i skyddade områden, som ofta sköts av länsstyrelserna. Naturvårdsverket planerar informationsinsatser och andra satsningar på vandringsleder som inte är statliga.

Att utveckla turism och besöksnäring i anslutning till leder är svårt. Dels behövs, som vid all destinationsutveckling, en lång rad aktörer involveras, dels saknas ofta en tydlig huvudman, i synnerhet om leden sträcker sig över många markägares mark och genom flera kommuner och län. De nationella initiativ som nyligen tagits kring leder är därför uppskattade av många aktörer – såväl privata som offentliga – såsom Naturvårdsverkets kartläggningsuppdrag och Tillväxtverkets satsning på Hållbar produktutveckling inom natur- och kulturturism, där projekten i hög grad utgår från leder.

En särskild utmaning är att det många gånger är möjligt att hitta offentliga projektmedel till uppbyggnad av spänger, lägerplatser,

skyltar och webbplatser, men att det saknas resurser och modeller för underhåll och förvaltning. En möjlighet är att den myndighet som utlyser projektmedel ställer krav på att ledutvecklingsprojekt ska resultera i förvaltningsavtal, där det finns goda exempel från bland annat Sörmlandsleden, Skåneleden och Kungsleden.

Eftersom det är både svårt och resurskrävande att utveckla samarbeten kring leder är det ett område som väl lämpar sig för nationellt samarbete och utveckling av generiska modeller och praktiska stöd, men också för uppdrag till länsstyrelser i samarbete med regionerna och andra berörda parter. Precis som behovet av att peka ut naturområden som är värdefulla för friluftsliv och naturturism bedömer vi att motsvarande behov finns för leder.

Utredningen väljer att inte lägga något enskilt förslag avseende utveckling av ledturism, eftersom området innehåller så många dimensioner och aktörer. Ledturism bär dock ingår inom ramen för arbetet med en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring.

10.11 Kompetens

Kompetensfrågorna för besöksnäring och turism i bredare bemärkelse diskuteras i kapitel 6, men eftersom frågan om kompetensbehovet inom naturturism specifikt varit aktualiserad inför och under utredningsperioden, berörs den kort även här.

Generellt efterlyser flera aktörer ett samlat grepp när det gäller kompetensförsörjning inom naturturism. Behovet av långsiktiga och högkvalitativa utbildningar och vikten av att de utbildningsdelar som omfattar naturturism ska finnas kvar i gymnasiets naturbruksprogram är frågor som har väckt stort engagemang hos besöksnäringens bransch- och intresseorganisationer. Frågan om gymnasieutbildningarna har också nyligen aktualiserats genom Gymnasieutredningen²⁶. Turism är en allt viktigare näringsgren för Sveriges lantbrukare, oavsett om dessa driver jord- eller skogsbruk, och därför är det angeläget att utbildningarna förstärks med kurser som ger kunskap om turismutveckling.

²⁶ SOU 2016:77: *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

10.12 Konsekvenser

Förslagen har konsekvenser för flera statliga myndigheter och bolag i form av förändrade direktiv och nya uppdrag avseende utveckling av naturturism vilket kan väntas påverka prioritering av arbetsinsatser och kompetensbehov. Utredningen uppskattar att förslagen innebär engångskostnader för staten på 6 miljoner kronor.

Utveckling av naturturism har synergier med skydd av naturmiljöer, inklusive skydd av vatten och kustområden och hållbart jord-, skogs- och vattenbruk. Därför bidrar insatserna till positiva effekter för klimat och miljö under förutsättning att arbetet sker med krav på hållbar utveckling och styrning av besökare på ett sätt som skyddar särskilt värdefulla områden.

Tydligare och förbättrade förutsättningar för företag inom naturturism bidrar till sysselsättning och företag i hela landet. Framför allt räknar vi med positiva effekter för små företag i landsbygderna i hela landet eftersom många av företagen inom naturturism är små och verksamma i anslutning till natur i landsbygder.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att förslagen kommer att medföra en marginell kostnad för staten och indirekta positiva effekter för företag inom naturturism i hela landet, varav merparten är små företag i landsbygder, samt för miljö och hållbarhet.

11 Kulturturism

Förslag:

- att regeringen som en del i framtagandet av en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring formulerar och antar politiska mål och en delstrategi för utveckling av kulturturism. Arbetet ska ske i samverkan med statliga myndigheter och bolag, länsstyrelser, regioner, kommuner samt besöksnäringen.
- att Tillväxtverket inom ramen för befintligt uppdrag och i samarbete med Kulturrådet, kartlägger och beskriver samband och synergier mellan kulturella och kreativa näringar och besöksnäringen, kommunicerar resultatet och ger förslag på insatser som stödjer regionalt tillväxtarbete inom detta fält.
- att regeringen ger Riksantikvarieämbetet uppdrag att i samarbete med Tillväxtverket och länsstyrelsernas Kulturmiljöforum, samt i dialog med Sveriges museer och ett eller flera universitet, utveckla ett förslag på hur ett arbete kring turism-ekonomiska kretslopp och finansieringsmodeller för turism i kulturmiljöer kan utformas.
- att regeringen ser över Statens fastighetsverks uppdrag så att besöksmålsutveckling blir en integrerad del och kan bedrivas långsiktigt, att regeringen ger Statens fastighetsverk i uppdrag att, utifrån påbörjat arbete inom myndigheten, utveckla affärs- och samarbetsmodeller för besöksmålsutveckling i samarbete mellan myndigheten och dess hyresgäster, samt att i dialog med Tillväxtverket, besöksnäringen, regioner, kommuner och civilsamhället utveckla förslag på hur myndighetens fastigheter kan bidra i regional och lokal destinationsutveckling.

- att regeringen ger Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samarbete med Tillväxtverket och i nära dialog med Världsarv i Sverige och Naturvårdsverket, utveckla en plan för hållbar besöksmålsutveckling av världsarven i Sverige, kopplad till Riksantikvarieämbetets nationella världsarvsstrategi. Arbetet ska även inkludera dialog med berörda länsstyrelser, regioner och kommuner, övriga förvaltare samt besöksnäringen.
- att regeringen ger Sametinget i uppdrag att stödja utvecklingen av ett branschnätverk för samisk turism.

11.1 Inledning

Turism och kultur är två begrepp som hänger tätt samman. Även om turism definitionsmässigt inte inkluderar begreppet kultur, så är ”människors aktiviteter när det vistas utanför sin vardagliga omgivning” i praktiken nästan alltid kopplade till antingen vistelse i kulturmiljö eller konsumtion av en eller flera kulturupplevelser.

Ordet kultur kommer från latinets *cultura* som betyder ungefär bearbetning, odling och bildning.¹ Med denna bredd har det historiskt varit svårt att definiera begreppet *kulturturism*. OECD beskriver utmaningen i en rapport från 2009:

Because culture touches every aspect of human life, it can be argued that everything is cultural. According to this view, all tourism might be considered as “cultural tourism”.²

Andra tolkningar av kulturturism har varit inriktade på fysiska miljöer i form av platser och sevärdheter, men gradvis har begreppet breddats till att också omfatta scenkonst, hantverk, kulturevenemang, arkitektur, design och form, kreativ verksamhet och immateriella kulturvärden.

This has also stimulated a move away from product-based to process-based or “way of life” definitions of culture. Tourists increasingly visit destinations to experience the lifestyles, everyday culture and customs of the people they visit.³

¹ Nationalencyklopedin (1993).

² OECD (2009), *The Impact of Culture on Tourism*.

³ A. a.

Forskarna McKercher och du Cros⁴ kategoriserar, enligt en rapport från Göteborgs universitet, kulturturism i fyra typer:

- Turismhärledda definitioner, där kulturturism är en typ av ”special interest tourism”.
- Resemotivdefinitioner, som utgår ifrån att kulturturisters rese-motiv skiljer sig från andra turisternas. UNWTO⁵ har exempelvis definierat kulturturism som ”personer som reser i huvudsak för kulturella rese-motiv såsom studieturer, scenkonst och kulturella utflykter, till festivaler och andra evenemang, besök till platser och monument, samt för att studera natur, folklöre eller konst och pilgrimsfärder”.
- Upplevelsedefinitioner, som bygger på att enbart rese-motiv inte räcker för att beskriva kulturturism, utan måste kompletteras med ett sätt att beskriva upplevelsens värde.
- Operationella definitioner som är det vanligaste och mest praktiska sättet att definiera kulturturism, och som utgår ifrån aktuella utbudet av kulturella besöksmål och upplevelser.⁶

En utmaning i definitionsarbetet är att en resa många gånger är sammansatt av flera kulturupplevelser. Bland annat detta har lett till en kategorisering av kulturattraktioner som primära, sekundära eller tertiära.⁷ Ytterligare en aspekt är att det finns ett stort mått av sociala normer och kvalitativ värdering av olika kulturellt innehåll som påverkar definitionerna.⁸

I utredningens uppdrag är det relevant att studera de begrepp används i kulturpolitikens styrdokument. Kulturarvspolitiken är ett av flera vägledande områden, där kulturarv avser ”alla materiella och immateriella uttryck för mänsklig påverkan”.⁹ Kulturmiljön är en del av kulturarvet och avser den av människor påverkade miljön. En

⁴ Mc Kercher, B., du Cros, H. (2002): *Cultural Tourism. The Partnership Between Tourism and Cultural Heritage Management*. The Haworth Hospitality Press.

⁵ FN:s organ för turismfrågor, UN World Tourism Organization.

⁶ Andersson T. D. (2012): *Turismens betydelse för kulturekonomin*, Göteborgs universitet, företagsekonomiska institutionen.

⁷ Leiper, N. (1990): *Tourist attraction systems. Annals of Tourism Research*.

⁸ Andersson, T. D. (2012): *Turismens betydelse för kulturekonomin*, Göteborgs universitet, företagsekonomiska institutionen.

⁹ Riksantikvarieämbetet (2015): *Kulturbesöksvärdering och urval, Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*.

kulturmiljö kan omfatta en enskild anläggning eller lämning, ett landskapsavsnitt, en bygd eller en region. Det kan röra sig om intensivt utnyttjade stads- eller industriområden såväl som extensivt påverkade skogs- eller fjällandskap. Kulturmiljön omfattar inte bara landskapets fysiska innehåll utan även immateriella företeelser som ortnamn eller sägner.¹⁰

Detta betyder att kulturmiljö är starkt kopplad till naturmiljö. I verkligheten finns få naturmiljöer utan spår av mänsklig påverkan, och ofta är människors motiv för såväl friluftsliv som turismupplevelser med kommersiella inslag en kombination av dessa. I inspel till utredningen har flera aktörer påpekat att en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring bör natur- och kulturturism ses mer som en helhet. I kapitel 3 utvecklar vi detta, och i arbetet med en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring ser vi potential till ökad integrering av de båda områdena.

De bredare definitionerna av kulturturism, som kopplar till värden i livsstil och upplevelser, kan också ge vägledning till andra politiska vägval. De kulturella och kreativa näringarna stärker ofta förutsättningarna för besöksnäringens företag genom att de bidrar till attraktionskraft och upplevelsevärden i platser.

11.2 Aktörer inom kulturturism

Det finns många aktörer i kulturturismens samlade erbjudande, eller som bidrar till att stödja utveckling av kulturturism i dess olika dimensioner och former. Att göra en heltäckande beskrivning är inte görligt, men det kan vara på sin plats att nämna några av dessa aktörer, där merparten har funktioner som bidrar till att främja förutsättningarna för besöksnäringen.

Riksantikvarieämbetet är ansvarig myndighet för frågor om kulturarv och kulturmiljöer. I myndighetens uppdrag ligger att leda och stödja arbetet med att bevara, använda och utveckla kulturarvet, liksom att främja kunskapsförsörjning. Myndighetens arbete har under senare år omfattat insatser för just utveckling av turism och besöksnäring och samspelet mellan utveckling av kulturmiljö och entreprenörskap. Sedan den 1 juni har Riksantikvarieämbetet även

¹⁰ A. a., s. 12.

ett samordnande museiansvar och ska främja utveckling och samarbete på museiområdet.

Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar kulturhistoriskt värdefulla byggnader och är en stor statlig markägare. Myndigheten förvaltar drygt 3 000 byggnader i Sverige, ambassadbyggnader och mark som täcker en sjundedel av Sveriges yta. Till myndighetens ansvar hör att förvalta de byggnader som disponeras av H.M. Konungen. 200 av SFV:s byggnader är besöksmål, varav 30 är utvalda för insatser inom besöksmålsutveckling under 2017–2018, vilket i hög grad handlar om utvecklat samarbete med myndighetens hyresgäster som driver restauranger och caféer, butiker eller konferensverksamhet.

Ståthållarämbetet ansvarar för den publika verksamheten vid de kungliga slotten, som årligen tar emot över en miljon besökare från hela världen. Till ämbetets ansvar hör att förmedla det svenska statskicketts samhällsroll och historia, samt kunskap om de byggnader som är knutna till det. Ståthållarämbetet svarar också för drift och förvaltning av de kungliga parkerna, bland annat Kungliga Djurgården i Stockholm och Drottningholms slottspark.

Fortifikationsverket och Sjöfartsverket är andra myndigheter med fastighetsinnehav. Sjöfartsverket äger ett antal fyrar och lotsstationer av kulturhistoriskt värde, och Fortifikationsverket förvaltar försvarets fastigheter, varav många historiska byggnader som ibland utgör en del av en större kulturmiljö.

Trafikverket beslutar om vägvisning på statliga vägar till turistiskt intressanta resmål med brun-vit vägvisning. Trafikverket ansvarar också för landets 18 turistvägar. Delar av transportsystemet – inte minst vissa broar, tunnlar och vägfärjor – är dessutom sevärdheter som är värda en omväg eller en egen resa.

Naturvårdsverkets arbete med tätortsnära natur och friluftsliv inkluderar ett turismperspektiv, och samspelet med kulturmiljövärdena ska tas tillvara. Även i nationalparkernas naturum lyfts kulturhistoriska aspekter.

Staten äger en rad museer som fyller en stor funktion i besöksnäringen, bland annat Arkitektur- och designcentrum, Livrustkammaren, Moderna museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska Riksmuseet, Statens historiska museer, Statens museer för världskultur, Tekniska museet och universitetsmuseerna. De statliga bolagen Kungliga Operan och Kungliga Dramatiska Teatern, liksom stiftel-

sen Dansens hus bidrar till Sveriges samlade utbud av upplevelser och till huvudstadens attraktionskraft.

Sveriges museer är intresseorganisation för både statliga museer, och museer med andra ägandeformer. Organisationen har med cirka 220 medlemmar en position att kunna samla aktörer av betydelse för besöksnäringen i hela landet. Totalt finns 1 700 museer. I siffran ingår även de allra minsta museerna.

Sveriges hembygdsförbund samlar 2000 föreningar och 1 350 hembygdsgränder med tillhörande museer.

Såväl Tillväxtverket som Visit Sweden har i sina bredare uppdrag inom regional tillväxt, besöksnäring och kulturella och kreativa näringar en koppling till olika aspekter av kulturturism. Tillväxtverket genomför för närvarande insatsen Hållbar produktutveckling inom kultur- och naturbaserad turism, och arbetar sedan 2010 också med utveckling av kulturella och kreativa näringar.

Näringsdepartementet, Visit Sweden, Business Sweden, Utrikesdepartementet, Sveriges ambassader, Kulturdepartementet och Svenska institutet arbetar gemensamt med att sprida kunskap om svensk kultur och bidra till exportfrämjande genom en gemensam strategi för Sverige-bilden i utlandet. Visit Sweden har även regeringens uppdrag att stärka bilden av Sverige som designland mot målgruppen potentiella besökare, och Svenska institutet har fått i uppdrag att utforma ett exportpris för insatser inom kulturella och kreativa näringar.

Statens jordbruksverk är nationell myndighet med ansvar för Landsbygdsprogram för Sverige 2014–2020. Programmet innehåller stöd för bevarande av kulturmiljöer och landskap, kompetensutveckling och rådgivning för företagsutveckling med koppling till kulturmiljö m.m.

Kulturrådet är en myndighet som verkar för konstnärligt och kulturpolitiskt värdefull utveckling inom bland annat scenkonst, litteratur och läsfrämjande, bild och form, regional kulturverksamhet samt minoritetsfolkens kultur. Kulturrådet brukar inte vara en självklar aktör i de forum och sammanhang där besöksnäringens utveckling är i fokus, men eftersom myndigheten hanterar både ekonomiska stöd och kunskapsspridning spelar den en viktig roll för näringen. Tillväxtverket och Kulturrådet samarbetar kring frågor om kulturexport och regional kulturdriven utveckling. Nämnden för

hemslöjdsfrågor är en annan myndighet som främjar ett område med betydelse för Sveriges samlade attraktionskraft.

På regional nivå finns ett brett aktörssystem. Länsstyrelserna ansvarar för statens kulturmiljöarbete på länsnivå genom tillämpning av kulturmiljölagen och med arbete för att uppnå de nationella kulturmiljömålen. De svarar för fördelningen av anslag 7:2 bidrag till kulturmiljövård, med stödmedel för vård och restaurering av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, kulturlandskap och fornlämningar, liksom för att sprida kunskap om och tillgängliggöra kulturmiljöer för allmänheten. Länsstyrelsen kan inrätta och förvalta kultur- och naturreservat och ansvarar för den regionala delen av landsbygdsprogrammet. De kan också samordna arbete inom kulturmiljö- respektive naturvård i respektive län.

Genom kultursamverkansmodellen fördelar landstingen statligt stöd till kulturverksamheter, bland annat konsthallar, teatrar, konsert- hallar och musikscener. De regionalt utvecklingsansvariga kan lyfta fram både kulturella och kreativa näringar och besöksnäringen i regionala utvecklingsstrategier, och har också ett ansvar för att dessa implementeras. Både Region Skåne och Region Norrbotten har exempelvis strategier för att samtidigt utveckla turism- och besöks- näring och kulturella och kreativa näringar.

I alla regioner utom Stockholm finns även en regional turism- organisation/-funktion med ansvar för det turismfrämjande arbetet och mer eller mindre starka kopplingar till kultursektorn.

Kommunerna ansvarar för planläggning av mark- och vatten- områden och har därmed ansvar för den fysiska miljön och dess arkitektoniska, gestaltningsmässiga och kulturhistoriska kvaliteter. Stadsmiljöerna har stor betydelse för en plats attraktionskraft och inte sällan är kommunernas egna byggnader och parker besöksmål. Vidare äger, driftar och finansierar kommuner många verksamheter som är besöksmål eller som bidrar till det samlade utbudet inom turism; kulturhus, teaterverksamhet, konstmuseer, musikscener, festivaler, bibliotek etc. Kommunerna arbetar även med närings- livsutveckling där kulturella uttryck kan vara en del, och de kan vara parter i destinationsorganisationer.

Internationellt är Unesco en viktig aktör som ansvarig för att utse världsarven och bidra till utveckling av kunskap om hur dessa kan understödjas i form av både skydd och besöksmålsutveckling.

I Sverige samlas 14 av de 15 världsarven i den ideella organisationen Världsarven i Sverige.

Näringslivet i den kulturella och kreativa sektorn saknar tydlig samlade branschorganisation. I stället finns olika sektorsorganisationer varav flera i gränslandet mellan branschorganisation och ideell organisation. Sveriges museer har även privata museer som medlemmar, Visita organiserar tema- och nöjesparker, Svensk Scenkonst samlar företag inom teater, musik och dans, Svensk Live samlar 200 live-musikarrangörer, Musiksverige är en intresseorganisation för musikbranschen och Design Sweden är branschorganisation för företag inom industri-, textil-, mode-, möbel-, produkt-, grafisk-, och webbdesign. När det gäller företag inom småskalig kulturturism mer specifikt, finns ingen organisation motsvarande Ekoturismföreningen för naturturismföretag. Detta kan vara en försvårande faktor i de offentliga strukturernas arbete, då de saknar en näringslivspart att föra dialog med.

Företagen som enskilda aktörer är inte minst viktiga, då det är de som utgör besöksnäringen, medan nämnda aktörer finns i det omgivande systemet för tillväxtfrämjande, tillsyn etc. Företag som utvecklar sin verksamhet utifrån kultur finns inom flera av besöksnäringens branscher, inte minst inom kultur, sport och nöje, men också inom design, foto och tolktjänster. Dessutom är många företag inom hotell- och restaurangsegmentet präglade av kultur på olika sätt genom arkitektur, design, utställningar etc.

I sammanhanget kan nämnas att Tillväxtverket för närvarande har regeringens uppdrag att fastställa en definition av kulturella och kreativa näringar samt att utveckla mätmetoder och modeller för att få fram relevant statistik.

11.3 Nationell kultur- och kulturarvspolitik

Bedömning: En samlad politik inom området för kulturturism bör inkludera:

- en nationell delstrategi för kulturturism med mätbara mål
- stärkt samordning inom staten genom Nationellt besöksnäringens forum, samordning inom Besöksnäringens myndig-

hetsgrupp samt bilateral eller flerpartssamverkan i avgränsade frågor och regeringsuppdrag

- kunskapsutveckling och insatser inom naturturism i en ny funktion för utveckling och innovation.

Kunskapen om hur kulturarvet kan utvecklas som besöksmål, i vissa fall med ett utökat kommersiellt perspektiv, behöver öka och det behövs fler insatser som stimulerar denna kunskap och bidrar till besöksmålsutveckling.

Målen för kulturpolitiken är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. För att uppnå de kulturpolitiska målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

De tydligaste kopplingarna till en politik för hållbar turism och växande besöksnäring torde ligga i de första fyra punkterna i dessa mål. Turismen och besöksnäringens företag bidrar till att främja kultur genom den efterfrågan på kultur som stimuleras av turism. Inhemsk turism, dvs. svenskars resande i sitt eget land, bidrar därutöver i hög grad till det första målet om främjande av allas möjligheter till kulturupplevelser. En mängd besöksmål, i alla storlekar och med alla typer av huvudmannaskap, är sammantaget avgörande för att målpåfyllelse av kulturpolitikens mål.

Riksdagen har även tagit beslut om särskilda mål för 1) litteratur och läsfrämjande, 2) film, 3) arkitektur, formgivning och design, 4) arkiv och 5) kulturmiljö. I synnerhet målområde 3) och 5) av dessa är relevanta för besöksnäringen.

I budgetpropositionen för 2018 har regeringen höjt kulturbudgeten, med satsningar på bland annat bibliotek och den fria konsten. Ett av de anslag som indirekt främjar kulturturism är bidraget till kulturmiljövård som höjts med 25 miljoner kronor till totalt 270 miljoner kronor.

I maj 2017 godkände Sveriges riksdag en ny kulturarvspolitik, inklusive en ny museilag. Kulturarvspolitiken utgår från de senaste decenniernas strukturförändringar i Sverige och kulturarvets mångfaldiga värden, och politikens prioriteringar sammanfattas så här:

För att kulturarvets värden ska komma hela samhället till del bör det offentliga kulturarvsarbetet vidareutvecklas så att det gemensamma kulturarvet blir en angelägenhet för alla, det offentliga samtalet vidgas och fördjupas, och medskapande och engagemang främjas.

Den nya museilagen har som huvudsyfte att stärka museernas oberoende och status som kunskapsinstitutioner. Lagen reglerar bland annat museernas självständiga ställning i förhållande till den politiska makten och att museer och museihuvudmän ska samverka för att ge alla i hela landet tillgång till museernas samlade resurser. Bland annat ges statliga museer möjlighet att donera föremål till kommunala museer som ett steg i arbetet att göra kulturarvet tillgängligt i hela landet. Regeringen har också i juni 2017 uppdragit åt tio myndigheter att var för sig utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor. Målen som styr statliga insatser på kulturmiljöområdet innebär att kulturmiljöarbetet ska främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen.

Målen signalerar att det finns utrymme för utveckling av kulturmiljöerna. Detta är också något som syns i inte minst Riksantikvarieämbetets uppgift att ”leda och stödja det nationella arbetet att uppnå kulturmiljömålen”¹¹, samt uppdraget att tillgängliggöra kulturarvet. Det uttryckliga målet att använda och utveckla kulturmiljöer har stor betydelse för möjligheterna att utveckla verksamhet och företagande inom turism och besöksnäring. Det kan vara på sin plats att poängtera att utveckling av kulturmiljöer inte handlar om att förändra eller förstöra – utan att tillgängliggöra och öka attraktionskraft och funktionalitet gentemot besökare och andra målgrupper samtidigt som det autentiska bevaras.

Bakom att vilja utveckla en kulturmiljö finns ofta motiv som bygger på en vilja berätta, men det kan också finnas ekonomiska motiv. Vare sig offentliga eller privata resurser räcker till för att bevara och tillgängliggöra kulturarvet, vilket medför att en viss kommersialisering och ett utvecklat synsätt avseende besöksmåls- och destinationsutveckling kan vara nödvändig för att en aktör ska kunna klara av sina ambitioner, uppdrag och åtaganden i form av att bevara, berätta och tillgängliggöra. En del av grundproblematiken är att nödvändiga insatser för att upprätthålla kvalitet i kulturella besöksmål saknar självklar finansiering.

I detta perspektiv kan staten ha en roll i att främja nya affärsmodeller och intäktsmöjligheter samt regional utveckling, och att stimulera internationalisering av svenska besöksmål. Ett statligt engagemang i detta avseende sker redan i dag på flera besöksmål och det gäller såväl statens egna attraktioner som kulturmiljöer och besöksmål med andra huvudmän. Exempelvis arbetar Statens maritima museer offensivt med Wasamuseet och Marinmuseum, och Kungl. Hovstaternas utvecklar besöksupplevelser vid de kungliga slotten. Utanför statens och Kungl. Hovstaternas åtaganden sker omfattande stöd för besöksmålsutveckling via både regioner och kommuner i hela landet.

¹¹ Riksantikvarieämbetets formulering på www.raa.se, *Om Riksantikvarieämbetet*.

11.4 Samtida kultur och arkitektur, form och design

Bedömning: Samtida kultur och besöksnäring är områden med starka kopplingar, och är därför politik- och verksamhetsområden som bör samagera i högre grad än i dag.

På samma sätt som museer, fornlämningar eller slottsparkar är reseanledningar och en del av besöksupplevelsen gäller detta arkitektur, bildkonst, scenkonst och annan samtida kultur. En välmående kreativ och kulturell sektor och starka kulturella uttryck bidrar till attraktionskraft som lockar såväl boende som besökare och därmed driver regional utveckling. Det finns många exempel på satsningar på exempelvis nya scener, arkitektur och kulturcentrum som bidragit till såväl kortsiktig som långsiktigt ökad attraktionskraft i hela världen.

Sveriges potential som besöksmål utifrån ett kulturellt och kreativt perspektiv torde vara god, och de kulturella och kreativa näringarna pekas också ut i regeringens exportstrategi. Sverige som land att besöka associeras bland annat med öppenhet, en modern livsstil, design och kreativ gestaltning, där såväl Ikea som små designföretag bidrar till helhetsbilden. Visit Sweden har uppdraget att förmedla bilden av Sverige som designland för potentiella besökare och i det exportfrämjande arbetet samlar Team Sweden kulturella och kreativa näringar ett 40-tal aktörer från näringsliv, myndigheter och regioner under ledning bransch-paraplyorganisationen Kreativ Sektor.

Viktiga områden för utveckling av kulturdriven turism är hantverk och konstnärskap och lokala förutsättningar att verka som konstnär eller konsthantverkare. I den konstnärspolitiska utredningen (Dir 2016:93) görs en översyn av statliga insatser och villkor för professionellt verksamma konstnärer i hela landet. I den lokala kontexten och för Sveriges samlade attraktionskraft är dessa små aktörers villkor en viktig faktor. De skapar, tillsammans med natur- och kulturmiljöer, hotell, campingplatser, restauranger, skidanläggningar, lokal service osv. "hela" destinationer. Några av de tydligaste exemplen är Gotland, Öland och Österlen, som är miljöer som attraherar såväl konstnärer och hantverkare som besökare. Glasriket bygger sin attraktionskraft kring konstnärligt arbete, och även i bland annat Dalarna och Hälsingland finns starka traditioner kring

hantverk och besöksmål med både attraktionskraft och försäljning inom konsthantverk.

Utredningen ser att det konstnärliga arbetet och besöksmål som skapas kring eller stärks av arkitektur, form och design, liksom konst och konsthantverk i olika former, har stor betydelse för besöksnäringens fortsatta utveckling i såväl städer som landsbygder. På samma sätt som det finns möjliga synergier mellan lokal service och turismens utveckling i landsbygderna¹² bedömer vi att det finns synergier mellan konstnärskap och turism. Därför är det viktigt att dessa aktörer beaktas i regionala utvecklingsstrategier för turism och besöksnäring och inkluderas i destinationsutveckling. Det är också fullt möjligt att genomföra riktade satsningar i syfte att utveckla dessa synergier. Utredningen har inte identifierat något konkret förslag, men ser ett värde i att frågan tas vidare inom ramen för fortsatt strategi- och utvecklingsarbete.

Ett annat utvecklingsområde på stark frammarsch är VR (Virtual Reality) och AR (Augmented Reality) och annan teknik som fördjupar besökarens möjlighet att ta del av besöksmålet. De kulturella besöksmålen är beställare och de som utför innovationsarbetet är kulturella och kreativa näringar inom storytelling, edutainment, ljud- och filmmedia etc. Produktionsföretagen köper i sin tur in röstskådespelare, illustratörer, historiker, manusförfattare, musiker m.fl. I dessa former möts samtida kultur och kulturarv, samtidigt som det sker en pedagogisk utveckling.

När det gäller scenkonst finns starka kopplingar mellan besöksnäring och kultur. Musikevenemang i alla musikgenrer är en vanlig reseanledning både internationellt och för den inhemska turismen i Sverige. Evenemangsturism utvecklas mer i kapitel 13. Även den mer permanenta scenkonsten har betydelse för attraktionskraft. Dans, cirkus, nycirkus, illusionism, opera, musikal m.m. är globala scenuttryck, medan det kan vara svårare med en svenskspråkig teaterföreställning. Scenkonst av olika slag, inklusive svenskspråkig teater, stand-up etc., är likväl en viktig del av den inhemska turismen, där gruppresor, ofta med buss, är en viktig inkomstkälla för såväl teatrarna som bussföretagen, restauranger runt teatrarna m.fl. Många av de bussföretag som genomför teater- och kulturresor finns i landsbygder där de bidrar till arbetstillfällen.

¹² Se kapitel 4.

Ytterligare ett potentialområde är inspelning av internationell film och den tillväxt i besöksnäringen som är möjlig genom att erbjuda attraktiva miljöer för filminspelning. Att tillhandahålla dessa miljöer kan vara en potentiellt god intäktkälla, liksom ett sätt att etablera bilden av ett land. Filmmediet utvecklas och produktionsbolag söker efter attraktiva miljöer. Det som krävs för att möjliggöra detta är en genomarbetad strategi och destinationer som kan möta produktionernas krav på boende, transporter och andra faciliteter. Det finns inget som talar emot att Sverige kan bli framgångsrikt inom detta fält, och filminspelning ger såväl direkta som indirekta effekter – direkta i form av intäkter för logi, måltider och annan service, indirekta i form av resande och konsumtion kopplat till populära filmer. Milleniumtrilogin, Wallanderfilmerna i Skåne och den tyska produktionen Inga Lindström som spelades in i Sverige, är exempel på film som genererat stora turismintäkter under lång tid. Tillväxtverket har för närvarande regeringens uppdrag att i samverkan med Svenska Filminstitutet undersöka hur Sverige kan få fler filminspelningar.¹³

11.5 Kulturmiljö som infrastruktur och resurs

Bedömning: Ekonomiska modeller och nya finansieringslösningar som stöd för utveckling av kulturmiljöer som besöksmål är ett område som behöver utvecklas.

Statens fastighetsverk (SFV) har en central roll inom kulturturism och gör i sitt arbete med besöksmålsutveckling och samarbete med privata entreprenörer en viktig insats som bör förstärkas. SFV:s besöksmål har potential att i större utsträckning än i dag bidra till regional och lokal destinationsutveckling. Besöksmålsutveckling är en långsiktig verksamhet och bör därför vara en integrerad del i SFV:s arbete.

¹³ www.regeringen.se: ”Uppdraget är i linje med riksdagens tillkännagivande på filmpropositionen Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik (2015/16:132). Uppdraget ska redovisas i december 2017. 2017.”

På samma sätt som tillgänglig naturmiljö kan sägas vara en infrastruktur och resurs för besöksnäringen gäller detta kulturmiljöer.¹⁴ Att som besökare/turist möta och upptäcka ett lands eller en regions kulturarv handlar oftast om en helhetsupplevelse av ett landskap eller en stadsmiljö. Sverige som besöksmål kännetecknas i hög grad av kulturmiljöer i form av städernas arkitektur och parkmiljöer, museer och hembygdsgårdar, världsarv, bruks- och industrihistoriska miljöer, slott och militärhistoriska miljöer, fornminnen och kulturleder. Även de svenska skogs- och odlingslandskapen, som är koppade till såväl naturens förutsättningar som odlings- och djurhållningstraditioner, är viktiga för Sverige bilden, liksom hantverks- och regionala mattraditioner och det samiska kulturarvet. Också andra länders kulturer är värdefulla i helhetsbilden av Sverige och tar sig uttryck i bland annat stadsmiljöer, utställningar, scenkonst och festivaler.

Alla dessa miljöer har ett egenvärde som bärare av kulturarvet, och ett värde som besöksmål även utan kommersiella inslag. Vad som dock har blivit tydligt är att det i dag i praktiken inte räcker att betrakta kulturmiljöerna enbart på detta sätt, utan att en kommersiell utveckling runt och på dessa besöksmål många gånger är nödvändig, både för regional utveckling och för att miljöerna ska kunna överleva. De gemensamma resurserna och de ideella krafterna räcker inte till för ett långsiktigt bevarande. Många kulturmiljöer lever i dag under hot att behöva stängas för allmänheten.

Kommersiell utveckling med kulturmiljöer som infrastruktur innebär samtidigt något mer än att skapa förutsättningar för bevarande och berättande. Det är också en del av utvecklingen av städer och landsbygder, där det handlar om att förstå och ta vara på företagandets kraft i sig och entreprenörskapets drivkrafter och möjligheten att skapa sysselsättning. Klokt hanterat kan intressen för utveckling av företagande och sysselsättning och intressen för en hållbar utveckling av kulturarvet stärka varandra. Det finns många exempel i hela landet på sådana samspel.

En stor utmaning för infrastrukturen på kulturområdet är finansiering, och detta är ett område där utredningen fått flera inspel. De offentliga insatserna för kulturmiljöer har under lång tid hamnat efter insatserna för att skydda och tillgängliggöra naturen. Reger-

¹⁴ Se vidare kapitel 10 om naturturism.

ingens anslag 7:2 för kulturmiljövård uppgick under 2017 till 253 miljoner medan 2,3 miljarder kronor avsattes för naturvård. Av kulturmiljöanslaget fördelades 209 miljoner kronor vidare till länen. Det är svårt att avgöra relevansen i jämförelsen mellan dessa anslag eftersom den inte säger något om de relativa behoven inom respektive område, men det kan vara intressant att få en uppfattning om storheterna.

Svårigheter med finansiering är ett väsentligt hinder för insatser för vård, tillgängliggörande och inrättande av kulturresevat. Länsstyrelserna lyfter också fram att kulturmiljöanslaget inte får användas till förstärkning av personella resurser, för till exempel arbete med kulturresevat och världsarv där insatser behöver läggas på samverkan. För att det ska vara möjligt att delta i arbetet med att skapa kulturturistiska besöksmål fordras därför nya resurser, som inte är kopplade till det befintliga anslaget med dess begränsningar. Länsstyrelserna efterfrågar också stöd i regleringsbrev eller förordning för insatser inom detta område.

Sveriges Museer beskriver en situation där de offentliga museerna generellt inte får del av de ekonomiska effekter som de är med och skapar och därmed har svårt att finansiera utvecklingen av sin egen attraktionskraft. Verksamheten måste bedrivas inom ramen för grundanslag, vilket försvårar exempelvis en övergång till mer digitala museiupplevelser. Här efterlyses nya typer av affärsmodeller och samarbeten som prövar nya kommersiella lösningar. En liknande tanke kommer från länsstyrelsernas kulturmiljöforum som föreslår en utredning som ser över hur dessa miljöer kan bli en del av ett turistekonomiskt kretslopp.

Ett tydligt exempel som påtalats från flera län är att regeringen för budgetåret 2017 genomförde en 45-procentig sänkning av anslagen för bidragsfastigheter till Statens fastighetsverk (SFV). Detta beskrivs av flera aktörer som ett stort bekymmer, eftersom det försämrar både myndighetens egna och andra aktörers möjligheter att bedriva besöksmålsutveckling.

11.6 Kulturturismföretagets särskilda förutsättningar

Det är inte helt lätt att avgöra om det finns skillnader när det gäller villkoren för de företag som verkar i kulturmiljöer jämfört med generella företagsvillkor i besöksnäringen. En iakttagelse är att det visat sig vara relativt svårt att etablera företag i såväl kulturhistoriskt värdefulla miljöer som i anslutning till skyddade naturområden. Det behöver inte bero på att de aktörer som förvaltar dessa fastigheter och områden inte vill att företag ska kunna verka i dessa miljöer, utan kan ha andra orsaker, inte minst att det krävs resurser för att etablera och driva samverkan.

Ett hinder för besöksnäringen är att företagen inte alltid lyckas etablera en dialog med de aktörer som förvaltar natur- och kulturmiljöerna. Utvärderingen av Gruvuppdraget, som genomförts under ledning av Riksantikvarieämbetet, visar att det finns en skiljelinje mellan aktörer som arbetar med kulturmiljövård och besöksnäringens företag, men att utvecklingsarbete med tydliga processer bidrar till att bryta barriärer och minska avståndet.¹⁵

Ett annat exempel är samiskt företagande, som har särskilda villkor kopplade till den samiska kulturen, och ett behov av att öka dialogen och överbrygga förtroendeklyftor mellan dessa företag och övrig besöksnäring. Även i detta fall bedömer vi att strukturerat utvecklingsarbete som bygger på metod för dialog och för att sätta gemensamma mål är avgörande.

Ytterligare ett exempel är entreprenörer som driver verksamhet, som hyresgäster hos en offentlig huvudman. Det kan gälla museer, slott och andra besöksmål. Statens fastighetsverk vittnar om svårigheter att hitta entreprenörer som är långsiktigt intresserade av turismutveckling. De är därför angelägna att utveckla modeller som bidrar till en ökad dialog, ett större engagemang och ökad kunskap om besöksmålsutveckling hos hyresgästerna.

Från företagets sida har några inspel gett uttryck för en frustration över att kulturmiljöer inte kan användas för besöksmålsutveckling på grund av bristande resurser hos fastighetsägaren. Begränsad ekonomi och svårigheter att garantera uppsyn och säkerhet för besökare och anställda tvingar fastighetsägare att hålla potentiella besöksmål

¹⁵ Riksantikvarieämbetet (2017): *Kulturmiljön som kraft i regionalt tillväxtarbete, erfarenheter från regeringsuppdraget att främja attraktiva kulturmiljöer i gruvområden (Gruvuppdraget)*, s. 21–22.

stängda. Ett exempel är Karlskrona som har flera intressanta statligt ägda fastigheter både ovan och under mark som skulle kunna utnyttjas för att utveckla unika kulturupplevelser, men som i dag är stängda.

11.7 Destinationsutveckling och världsarv

Bedömning: Riksantikvarieämbetets och Tillväxtverkets kunskap inom destinationsutveckling bör tas tillvara och spridas ytterligare, och dessa myndigheter bör ha ett starkt mandat i rollerna som kunskapsförmedlare av metod för destinationsutveckling med syfte att stärka utvecklingen av kulturturism i Sverige.

Det finns en stor potential för en utvecklad turism och besöksnäring inom och i anslutning till de svenska världsarven. För att Sveriges samtliga 15 världsarv ska ha likartade möjligheter att synliggöras och utvecklas som besöksmål behövs ett samlat nationellt grepp.

I flera av de dialoger och inspel som utredningen tagit del av betonas, och beklagas, att inte kulturmiljöerna är mer integrerade i arbetet för att utveckla svensk turism och besöksnäring. Tillväxtverket har uppmärksammat att vid en utlysning av medel för utveckling av hållbar natur- och kulturbaserad turism var antalet ansökningar som rörde naturprodukter avsevärt fler och mer affärsinriktade än ansökningarna inom kulturmiljöområdet. Det kan finnas olika förklaringar, men det är tydligt att det system av aktörer som normalt söker medel från Tillväxtverket inom turismutveckling inte har samma kopplingar till kulturmiljöarbete som till naturmiljö. Det tycks således ske relativt få strategiska satsningar inom turism i kulturmiljö, jämfört med naturmiljö, på regional och destinationsnivå. Sannolikt finns en potential i att överbrygga delar av detta gap.

Riksantikvarieämbetet har gjort en insats inom ramen för Gruvuppdraget. Ett par projekt inom uppdraget var kopplade till Bergslags-satsningen¹⁶ med målet att stärka besöksnäringen utifrån 14 industri-

¹⁶ Bergslagssatsningen finansieras genom EU-medel, regioner och länsstyrelser.

historiska kulturmiljöer i fem län.¹⁷ Ett av delprojekten har exempelvis visat att det finns möjligheter att bidra till integration genom besöksmålsutveckling i kulturmiljö, då man engagerat nyanlända flyktingar i arbetet med att iordningställa gruvområdet i Långban i Filipstads kommun. Ett annat av projekten har syftat till destinationsutveckling med utgångspunkt i Unescos tiostegsmetod för arbete med hållbar turism.

Det har visat sig att Unescos utvecklingsmodell för hållbar turism och dess tillämpning i Gruvuppdraget har mycket gemensamt med den kunskap som växt fram ur Tillväxtverkets satsning på Hållbar destinationsutveckling, som var ett projekt som prövade sig fram utan att utgå från någon specifik modell. Båda dessa myndigheter har därmed skaffat kunskap och praktisk erfarenhet inom området hållbar destinationsutveckling, och projekten har också visat att de statliga myndigheterna har en roll att spela, inte bara som finansierare, utan även som katalysator, kravställare och metodstöd, där det regionala ramverket eller marknadskrafterna inte räcker till.

En av de slutsatser som dragits i de nationella pilotinsatserna för destinationsutveckling är att de konkreta länkarna, i form av personella resurser och kompetens, mellan de strategiska, taktiska och operativa nivåerna i destinationsutvecklingskedjan i hög grad fattas och att det är svårt att långsiktigt fylla detta gap utan hjälp från offentliga. Detta eftersom inget av företagen, och inte heller ett privatägt destinationsbolag, kan ta ansvar för helheten. Länkarna behövs eftersom de bidrar till att företagen når varandra och blir en del av den sammanhållna destinationsutveckling som ligger till grund för destinationsrelaterade prioriteringar, gemensam finansiering och destinationsövergripande marknadsföring.

År 2017 finns det 1 073 världsarv, varav 15 i Sverige. Ett världsarv är en plats, ort, miljö eller ett objekt som på ett unikt sätt vittnar om jordens och människans historia och är av betydelse för hela mänskligheten. Det innebär i sin tur ett stort ansvar för det land där respektive världsarv finns att vårda detta för kommande generationer. Samtidigt skapar världsarven attraktionskraft och ger möjligheter att stimulera utveckling i de områden de ligger. Världsarvs-

¹⁷ Riksantikvarieämbetet (2017): *Gruvuppdraget, Att främja attraktiva natur- och kulturmiljöer i nya och befintliga gruvområden. Inspiration, erfarenhet och metodutveckling från ett regeringsuppdrag.*

konventionen anger att respektive medlemsstat, utöver skydd och bevarande av världsarven, även ska säkerställa att dessa miljöer levandegörs. Till skillnad från andra kulturhistoriska besöksmål har världsarven också en funktion som uttryck för internationell solidaritet och globalt ansvar.

Av Sveriges 15 världsarv är 14 organiserade i Världsarven i Sverige, en ideell förening för gemensamma uppgifter och med syfte att verka för artikel 27 i FN-konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv.¹⁸ De svenska världsarven ligger relativt jämnt fördelade över landet, och omfattar såväl storstadsnära världsarv som Skogskyrkogården i Stockholm, som världsarv i glesbygdsområden, som Laponia i Norrbotten. Den rumsliga storleken på världsarven varierar. Även de ekonomiska och praktiska förutsättningarna för världsarven varierar, beroende på typ av världsarv, huvudmannaskap samt regionalt och lokalt engagemang.

Den 19 oktober 2017 fick Riksantikvarieämbetet regeringens uppdrag¹⁹ att utarbeta en nationell världsarvsstrategi, i enlighet med kulturarvspropositionen (Prop. 2016/17:116). Utredningen ser en stor potential i att med utgångspunkt i denna strategi utveckla världsarven som besöksmål. Ett sådant arbete måste samtidigt kopplas ihop med arbetet på regional och lokal nivå, och ske tillsammans med de parter som är berörda i form av ägare och förvaltare. I Örlogsstaden Karlskrona är exempelvis Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket nyckelaktörer.

11.8 Museerna

Sveriges museer har cirka 26,5 miljoner besökare per år och spelar en stor roll för utveckling av svensk turism och besöksnäring. De bidrar med attraktionskraft och är en bärande del av ”göra” i kedjan resa-bo-äta-göra. Några av museerna är huvudanledningar till att en internationell besökare väljer Sverige genom en stark attraktionskraft i antingen permanenta eller tillfälliga utställningar. Museer finns över hela landet och håller även en hög standard över hela landet. Den nya museilagen möjliggör förstärkning av museer i mindre städer och

¹⁸ Inspel från Världsarv i Sverige.

¹⁹ Regeringskansliet (2017): *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*, Ku2017/02183/KL.

landsbygder, vilket sker bland annat genom att museernas oberoende och status som kunskapsinstitutioner stärks.

Riksförbundet Sveriges Museer betonar i sitt inspel till utredningen betydelsen av att museer får vara en naturlig part i besöksnäringens utvecklingsarbete. På nationell nivå finns ett samarbete mellan bland andra Sveriges Museer, Visita och Svensk Turism. Regionalt och lokalt finns dock ett större behov av att stärka strukturerna och samverkan för att involvera museer i destinationsutveckling i syfte att etablera mer utvecklade erbjudanden för besökare, och därigenom öka attraktionskraften i destinationen.

Utredningen anser att både museerna och andra företrädare för kulturmiljöer i bred bemärkelse ska vara en naturlig del i regionala utvecklingsstrategier för turism och besöksnäring, i destinationsutveckling och i arbete för stärkt lokal attraktionskraft, livskraftiga stadskärnor och landsbygdsutveckling. Museerna är naturligtvis sinsemellan mycket olika, och olika typer av museer behöver olika lösningar. Ett viktigt första steg är dock generellt att aktörer som representerar kulturarv, inklusive museerna, i den mån de inte redan är med, bjuds in och involveras i planerings- och arbetsprocesser. Precis som påtalas av flera andra aktörsgupper, exempelvis detaljhandel och transporter, saknas ofta representanter för museer runt bordet när destinationsutvecklingsarbete dras igång.

Ett förslag är att Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet och Tillväxtverket tillsammans bjuder in Sveriges museer och andra relevanta aktörer för en dialog om hur kulturarvet som resurs och museernas behov bättre kan fångas upp i det pågående utvecklingsarbetet för turism och besöksnäring.

11.9 Småskaliga kulturmiljöer och ideellt arbete

Kulturarvs- och kulturmiljöbaserade aktiviteter är sannolikt ett av de områden inom turism och besöksnäring som vid sidan om idrottsrörelsen och friluftslivet är tydligast kopplat till den ideella sektorn. Merparten av de svenska museerna är små. Många drivs i form av ideellt baserade hembygdsgårdar, friluftsmuseer, arbetslivsmuseer eller som små, mer eller mindre ideella privata museer.

De småskaliga kulturmiljöerna finns också i kulturlandskapet med koppling till jordbruk, skogsbruk, fiske, mathantverk och bygg-

nadsvård, liksom till den samiska kulturen. Det kan vara en fiskebod på en klipphäll, en betad hage omgiven av en gårdsgård, en vävstuga eller ett tunnbrödsbageri. I dessa miljöer finns företagande, och företagare som inte sällan driver kombinationsverksamhet, men det finns också en stor del ideellt arbete. De små besöksmålen har också betydelse i ett större regionalt perspektiv genom att de stärker det samlade besöksutbudet i regionen och bidrar till den samlade bilden av regionens kulturarv.

Ett område som i hög grad bygger på ideella krafter är evenemang, som kan vara allt från mycket små till mycket stora, och sker inom en rad områden; musik, idrott och olika specialintressen.

Utredningen uppfattar att det finns ett stort behov av att synliggöra det ideella arbetet och sambandet mellan ideellt arbete och företagande. Med goda villkor för företagande i landsbygderna blir det lättare för dessa företag att upprätthålla ett starkt ideellt engagemang parallellt med sin roll som företagare. Vidare underlättas arbetet för alla parter om regionalt utvecklingsarbete, insatser för landsbygdsutveckling och destinationsutveckling också tar fasta på styrkan i den ideella sektorn. Många gånger handlar det också om att förankra kommersiellt utvecklingsarbete med lokalt bofasta, som i regel är starkt kopplade till det ideella arbetet, framför allt i landsbygderna.

Flera aktörer ett behov av att problematisera kring ett minskat engagemang i föreningslivet. Det kan vara svårt för föreningar, undantaget idrottsrörelsen och friluftsliv som tycks stå sig starkare, att attrahera och engagera nya medlemmar, styrelseledamöter och volontärer, och det finns tecken på att utvecklingen går mot ett minskat föreningsliv i dess traditionella mening. Samtidigt kan ideellt engagemang i dag ta sig helt nya uttryck som är anpassade för dagens förhållanden, exempelvis genom aktiviteter som initieras på sociala medier, som festivaler, möten, insamlingar etc. Vår samlade uppfattning är att föreningslivet och det ideella arbetet är centralt i utveckling av kultur-, natur-, måltid- och evenemangsturism, och att det kan behöva stärkas, och ytterligare kunskaper kan behöva utvecklas och sammanställas om hur ideell sektor och företagande inom turism samspelar.

Vidare är ett problem att när turismen växer och allt fler förväntas bidra inom turismutveckling, saknas kompetensen i den ideella sektorn om vad turism är, vilka insatser som krävs för att attrahera

och ta emot besökare, men även att utveckla och sälja tjänster till svenska och internationella besökare. En i övrigt stark destination kan tappa i upplevelsevärde om exempelvis hembygdsmuseet hålls stängt när viktiga besökargrupper är på plats eller om information inte finns på engelska. Vidare kan destinationen tappa legitimitet hos den egna befolkningen om det inte finns en stark koppling till ideella nätverk och om inte dessa görs delaktiga i destinationsutvecklingen, med risk för stora negativa konsekvenser för möjligheten att utveckla företag och arbetstillfällen.

Vår ser behov av kompetensinsatser i den ideella sektorn, för att de ideella aktörerna ska kunna bidra till att den samlade attraktionskraften i en destination blir tillräckligt stark. Att stimulera ideellt arbete och bidra till både generationsväxling och ny kunskap hos ideellt aktiva kan visa sig vara viktiga bidrag för den långsiktiga utvecklingen av en hållbar turism och växande besöksnäring.

11.10 Samisk kultur

Bedömning: Den samiska kulturen är mycket värdefull för utveckling av hållbar turism och en växande besöksnäring i Sverige. Natur-, kultur-, måltids- och upplevelseturism är här nära förbundna. Samerna är Europas enda urfolk, och är som sådant en unik källa för kunskap och berättelser.

Sametinget bör få ansvar och mandat att arbeta offensivt med de samiska näringslivsfrågorna, även regionalt och lokalt, så att dessa frågor synliggörs på ett bra sätt utifrån de utmaningar som de samiska företagen står för. Det behövs även stöd för utveckling av ett samiskt branschnätverk inom turism som kan bidra till en starkare samisk näringslivsutveckling utifrån de samiska aktörernas egna villkor och berättelser.

Det övergripande målet för samepolitiken är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar. Politikens inriktning beskrivs bland annat med följande mening i budgetpropositionen för 2018:

Den särskilda ställning som det samiska folket har som Sveriges urfolk ska respekteras, och för att regeringen ska kunna bidra till ett samhälle som håller ihop är det nödvändigt att det samiska folket, som genom historien och än i dag blivit utsatta för övergrepp, kränkningar och rasism, får reellt inflytande och ökad delaktighet.²⁰

Sverige står även bakom FN resolution 69/233 om hållbar turism från 2014. I den betonas att i utvecklingen av turism och ekoturism ska ursprungsfolks traditioner och kunskaper respekteras och att ursprungsfolk ska tas med i beslut som påverkar dem.²¹

Den samiska kulturen är gränsöverskridande. I det samiska landskapsperspektivet hänger människa, natur och landskap ihop som en odelbar helhet och Sápmi sträcker sig över Sverige, Norge, Finland och Ryssland, där rennäringen bygger på att renen har fri tillgång till stora ytor.

Samisk turism är ingen ny företeelse och turism är i dag en av de större samiska näringsgrenarna. Sametinget bedömer att det finns cirka 20 företag som är renodlade turistföretag, medan huvuddelen av företagen är kombinationsverksamheter där renskötsel är huvudnäring. De försök som har gjorts att organisera turistföretagen har inte lyckats, sannolikt på grund av kombinationen stora ytor och få aktörer.

Det finns enligt Sametinget flera tecken på att besöksnäringen är på frammarsch; nytänkande bland unga samer där turismen ses mer som en möjlighet och inte ett hot, rationaliseringar inom rennäringen med behov av ekonomiska tillskott, och ett ökat konsumentintresse för fjällvärlden och lokal mat.

Utredningen har tagit del av dialog och inspel kring samisk turism, som alla pekar i riktningen mot att det finns en vilja från företrädare för den samiska kulturen att engagera sig, och att hitta lösningar i samarbete med icke samisk besöksnäring. Det finns en stark önskan om delaktighet, för att ges möjlighet att utveckla en turism som vilar på genuin samisk tradition. En generell trend mot hållbara lösningar och genuina upplevelser gör att det fundament och de värderingar som den samiska kulturen vilar på i dag är helt rele-

²⁰ Regeringens proposition 2017/18:1, Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor.

²¹ Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2014 [on the report of the Second Committee (A/69/472)] 69/233. Promotion of sustainable tourism, including ecotourism, for poverty eradication and environment protection.

vanta. Här finns en kunskap och ett inbyggt förhållningssätt som bör tas tillvara i arbetet för en hållbar utveckling i hela besöksnäringens aktörssystem.

Ett problem som Sametinget lyfter fram är att det omgivande samhället organiserar sina kontakter med det samiska samhället alltför ensidigt utifrån samebyarna och rennärigen, medan samer med företag i andra näringsgrenar, inte minst turism, i praktiken inte inkluderas. Det innebär att en viktig länk saknas där de samiska turismföretagens potential inte tas tillvara och där samhället går miste om en viktig möjlighet att stärka det samiska samhället och samtidigt utveckla turism och besöksnäring.

Det är helt avgörande att de samiska aktörerna själva får forma sina berättelser. Information om den samiska kulturen för svenska och internationella besökare är ett sätt att skapa förståelse och engagemang. Om den samiska kulturen tillåts vara en påtaglig del av de intryck som möter både invånare och besökare blir den också en tydligare del av samhället och en inkluderad del i upplevelsen. Vägskyltar på samiska, som nu finns i hela Sápmiområdet, och samiska kulturparker, är exempel på sådant som gjorts tidigare och som ökar synligheten av den samiska kulturen. Dessa insatser kan med fördel stärkas med fler utvecklingsinsatser som de samiska företagen är med och formar.

11.11 Konsekvenser

Förslagen har konsekvenser för flera statliga myndigheter i form av nya uppdrag vilket kan väntas påverka prioritering av arbetsinsatser och kompetensbehov. Utredningen uppskattar att förslagen medför engångskostnader för staten på sammanlagt 6 miljoner kronor.

En utvecklad kulturturism bidrar till sysselsättning och företagande i hela landet. Framför allt räknar vi med positiva effekter för små företag. I den del som avser utveckling av besöksnäring i anslutning till världsarv är de positiva effekterna främst kopplade till dessa 15 specifika platser som framför allt ligger i landsbygder.

God tillgång till metodstöd för hållbar kulturmiljöutveckling ökar möjligheterna till ett positivt bidrag avseende hållbarhet.

Förslagen kan i förlängningen väntas få positiva effekter för integration och bidra till ett inkluderande samhälle. Det finns goda

förutsättningar att arbeta med integration i anslutning till kulturmiljöutveckling, då kultur och kulturhistoria är områden som stimulerar lärande och socialt utbyte mellan människor från olika kulturer, och där det finns positiva erfarenheter att ta tillvara.

Vidare bedömer vi med att civilsamhället och den ideella sektorn stärks av förslagen.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att förslagen kommer medföra marginella kostnader för staten, förbättrade förutsättningar för företagande och ökad sysselsättning i hela landet med tonvikt på för små företag, ökad integration samt att de i viss mån kan bidra till att nå de integrationspolitiska målen.

12 Måltidsturism

Förslag:

- att regeringen, som en del i framtagandet av en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring, formulerar och antar delmål och en delstrategi för utveckling av måltidsturism som koordineras med den nationella livsmedelsstrategins mål och insatser. Arbetet ska ske i samverkan med statliga myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner och besöksnäringen.
- att Livsmedelsverket i samverkan med Tillväxtverket och länsstyrelserna får i uppdrag och resurser att utreda och ge förslag på hur koordinering och effektivisering av tillståndsgivning och kontroller kan ske vad gäller råvaruproduktion, livsmedelsproduktion och servering i syfte att minska kontrollbördan för företag med verksamhet som inkluderar flera steg i produktionsprocessen.
- att regeringen ger Statens Jordbruksverk i uppdrag att i samverkan med myndigheter, besöksnäringen och akademien samla och tillgängliggöra kunskapen som utvecklats inom ramen för tidigare offentliga insatser inom måltidsturism.

12.1 Inledning, begrepp och definitioner

Måltidsturismen utgör en stor potential för Sverige. Mat och dryck blir allt viktigare för resenärernas upplevelse av en destination, samtidigt som en ny marknad med alltmer mat- och dryckesintresserade resenärer växer fram.

Vad menas med måltidsturism? Ett sätt att definiera begreppet är att utgå från när mat och dryck är resmål i sig eller en stor del av anledningen till resan.¹ Ett annat är:

Ett resande som drivs helt eller delvis av en önskan att uppleva mat, dryck och måltider samt därtill kopplade upplevelser, produkter och producenter.²

Andra använda begrepp är ”matturism” där dryck inte självklart ingår och ”kulinarisk turism” som för tankarna till gastronomi och mer luxuös mat och dryck. I regeringsuppdrag och mellan myndigheter har också ”måltidsexport” använts som begrepp för konsumtion av mat i Sverige som betalas med pengar från utlandet.

Begreppet måltidsturism pekar mot att det handlar om upplevelser och hög produktkvalitet på många prisnivåer. Det intressanta är hur destinationer, besöksmål, evenemang och aktiviteter inom natur- och kulturturism arbetar med mat och dryck som bärande del av upplevelsen. Definitionen inkluderar dryckesproducenter och spänner över en bredd av aktörer från stora och små lantbruk, mathantverkare, industriföretag, festivaler, evenemang, restaurang och caféer, gårds- och livsmedelsbutiker, hotell som satsar på måltid som reseanledning till aktiviteter/upplevelser som matlagingskurser, vinprovningar, ”natur-turer” till exempel plocka svamp, bär eller örter i naturen, utomhusmatlagning m.m.

Enligt TCI Research finns det 122 miljoner matintresserade resenärer enbart i Europa.³ Måltidsturism är viktig ur ett samhällsperspektiv då den stärker samspelet mellan stad och landsbygder. Efterfrågan på kunskap om odling, även i stadsmiljön, ökar. Samverkan mellan livsmedelsproducenter på landet och kockar i städernas restauranger är en viktig del av varu- och kunskapsflödet från landsbygder in i städer. Samtidigt lockas intresserade besökare från städerna till landet och lägger därigenom grund för nya företag på landsbygden och erbjuder möjlighet till en diversifierad ekonomi i agrara områden.

¹ Ekström Karin M., Jönsson H. (2016): *På resa i matlandet*, Carlssons bokförlag s. 14.

² Projekt Mötesplats Måltidsupplevelse 2013, Visit Sweden i samarbete med representanter från besöksnäringen Gotland, Jämtland/Härjedalen, Gävleborg, Skåne, Västerbotten, Väst-sverige, Örebro, Västernorrland, Östergötland och Västmanland.

³ Visit Sweden (2017): *Projektplan Exportprogram Måltidsturism 2020*.

Måltidsturism tillför, inte minst i jämförelse med det rationaliserade moderna jordbruket, nya typer av arbetstillfällen i landsbygderna. Den kan bidra till hållbarhet i den lokala miljön och i det lokala kulturarvet och stärka den regionala identiteten. Måltidsturism påverkar också livsmedelssystemet genom att stimulera det lokala jordbruket och livsmedelsproduktionen och kan vara en länk till ökad livsmedelsexport. Regional och lokal matkultur är ofta centrala komponenter i natur- och kulturturism.

Företagare i form av både stora och små livsmedelsproducenter i sektorn lyfter mattraditioner och utvecklar dem. På många håll skapas nya och innovativa produkter utifrån väderförhållanden som tillåter att nya råvaror odlas och förädlas. Ett exempel på detta är chili på Gotland.⁴ Måltidsturism är ett viktigt verktyg för att ompositionera de småskaliga delarna av livsmedelsbranschen mot att bli en del av upplevelseindustrin och skapa kreativa hybrider i gränslandet till andra branscher. Vidare kan besöksäsonger förlängas.

Besökare inom måltidsturism spenderar i allmänhet mer pengar än den genomsnittlige besökaren. Enligt World Food Travel Association vill 70 procent av dem dessutom köpa med sig mat- och dryckesprodukter från besöksmål som minne eller gåva.⁵

Samtidigt är det ett faktum att alla besökare måste äta. Statistiken visar att cirka 23 procent, vilket motsvarar ungefär 68 miljarder kronor, av besökares utgifter i Sverige går till mat och dryck.⁶ Detta inkluderar även dem som inte har något intresse för det kulinariska. Utredningen konstaterar att ligger en potential i att satsa på strategisk utveckling av måltidsturism och få en ännu större andel av dessa utgifter att medvetet förstärka upplevelsen av Sverige, besöksmålet eller det enskilda evenemanget, exempelvis inom natur- och kulturturism.

⁴ Eldrimner, inspel till utredningen.

⁵ World Food Travel Association (2016): *The 2016 Food travel monitor*.

⁶ Tillväxtverket (2017): *Fakta om svensk turism 2016*. Av den totala turismkonsumtionen på 296 miljarder kronor 2016 utgörs cirka 38 miljarder kronor av restaurangbesök och 30 miljarder kronor av livsmedelsinköp.

12.2 Målgruppen efterfrågar kvalitativa måltidsupplevelser

Besöksnäringen rör sig mot ett större fokus på kroppsliga, sensoriska och mentala upplevelser i stället för att som traditionellt erbjuda platser och föremål som ska betraktas, så kallade "sights". I denna utveckling får mat och dryck, som har en förmåga att aktivera samtliga sinnen, inte bara synen, en allt viktigare roll. Utvecklingen hänger samman med att vi går från industrisamhällets rationalitet mot upplevelseekonomins rationalitet. Upplevelsen i sig är inget nytt, men diskussionen av en upplevelseekonomi har bidragit till att uppmärksamma hur olika värden skapas och hur konsumenter kan ses som medskapare av dessa värden.

Det allmänna intresset för varifrån maten kommer, hur och av vem den odlas, produceras, transporteras och säljs har ökat. Detta påverkar också utvecklingen av måltidsturism. Företagen vittnar om att kunderna 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. Kunderna är framför allt medelålders, äldre och barnfamiljer som värderar närproduktion och kvalitet. På senare år har en ny yngre kundgrupp tillkommit som utöver smakkvalitet efterfrågar produkter från ekologisk produktion och produktion med kretsloppstänkande.

Visit Sweden har undersökt och analyserat den internationella potentialen⁷ av matintresserade som reser med mat och dryck som huvudintresse. De är vanligtvis i åldersgruppen 30–50 år och äldre och tenderar att ha en högre utbildning än den vanlige besökaren samt en inkomst över genomsnittet. Flera av respondenterna hävdar att de lägger dubbelt så mycket pengar på mat som den generelle besökaren. Målgruppen har stark kulturell orientering och söker autentiska, särskiljande och innovativa upplevelser. De är aktiva resenärer som vill ha hands-on-aktiviteter och matupplevelser under semestern. De vill besöka lokala restauranger, marknader med lokala råvaror, matfestivaler och gastronomiska evenemang. De letar efter speciella råvaror och dryckesprodukter under semestern och vill lära sig om den lokala kulturen och köket. De har även högre krav på

⁷ Visit Sweden (2017): *Projektplan Exportprogram Måltidsturism 2020*.

hållbarhet i hela kedjan av upplevelser. Visit Swedens analyser visar att Sverige har väckt ett internationellt intresse och att vi redan i dag har ett exportmoget utbud med potential för utveckling i hela landet.

12.3 Företagen

Bedömning: Regelbördan slår extra hårt mot de företag som är kreativa mångsysslare vilket är utmärkande för många av de företag inom måltidsturism som är besöksmål.

Måltidsturism är inte ett marginellt fenomen utan en grund för betydande företagande och sysselsättning, såväl i de större städerna som på mindre orter och i landsbygderna. Det handlar om en relativt ung sektor då de flesta företag inom måltidsturism i Sverige har tillkommit de senaste 20 åren. Kännetecknande för dessa företag är att de har ambitionen att tillhandahålla mat och dryck med hög kvalitet, men det är i synnerhet upplevelser och kunskapsöverföring kombinerat med upplevelser som särskiljer företagen inom måltidsturism från andra mat- och dryckesproducenter. Förutom kvalitet är aspekter som transparens kring produkternas ursprung och tillverkning, behov av kontinuerliga innovationer och evenemang, samt att vara unik, viktiga komponenter för dessa företag.⁸

Måltidsturism kombineras även med annan upplevelsebaserad turism som natur- och kulturturism. Många företag utgår från lokalt producerade råvaror och skapar sin kulinariska profil genom att inkludera specialiteter som hämtats från skog, mark, sjöar och vattendrag i de närmaste omgivningarna. Traditionella recept kan kombineras med moderna vilket ger förutsättningar för en mångfald av måltidsupplevelser.

Många av företagen är diversifierade och företagarna mångsysslare. Det är inte ovanligt att en företagare är lantbrukare med odling och djurhållning och samtidigt förädlare av de egna råvarorna, och även driver restaurang, konferensverksamhet och kanske en gårdsbutik. Att täcka in flera delar av kedjan från jord till bord skapar affärsmöjligheter men också stora utmaningar beträffande

⁸ Ekström K. M., Jönsson H. (2016): *På resa i matlandet*, Carlssons bokförlag, s. 348.

inte minst tillstånd och tillsyn. Flera aktörer påpekar för utredningen på att tillstånds- och tillsynsbördan är den i särklass största utmaningen för entreprenörer inom måltidsturism. Detta resonemang utveckla i kapitel 14.

Många av dessa företag återfinns i landsbygderna och bedriver djurhållning, livsmedelstillverkning, gårdsbutik, logi, restaurang med utskänkning av alkohol och ibland även natur- och kulturaktiviteter. Det finns många exempel på småskaliga företag som får en stor mängd tillsynsbesök. Företagen är inte emot regelverk och tillsyn men vittnar om att kontrollinstanserna kan förbättra sin förståelse för och attityd till företagens villkor och verklighet. Förenkling för dessa företag kan innebära mer året-runt verksamhet för fler företag och fler spännande erbjudanden för besökare, inte minst i landsbygderna.

12.3.1 Lantbruk och småskalig livsmedelsförädling

Bland den breda och växande grupp företagare som bär upp måltidsturismen finns många lantbrukare. Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, räknar med att närmare 5 500 av deras medlemsföretag 2016 bedrev någon form av turismverksamhet⁹ genom stuguthyrning, rum- och frukostverksamhet, småskalig livsmedelsförädling, gårdsbutiker, caféer, gårdsrestauranger och natur- och kulturguidningar. Antalet LRF-medlemmar som bedriver turismverksamhet ökade 2009–2013 med 16 procent. Ökningen skedde framför allt genom företag som serverar mat och dryck.

Under lantbrukets strukturrationalisering har gårdarna växt och blivit allt större. Många av de lantbruk som inte haft möjlighet eller vilja att växa i storlek har utvecklats mot besöksnäring för att kunna fortsätta driva verksamhet med en begränsad mängd mark till förfogande. Att ta emot besökare och sälja direkt till konsument, i stället för att använda grossist och handel, ger producenter ett större spelrum att välja specialgrödor, odla mindre volymer och möjlighet att ta ut högre pris.

⁹ Lantbrukarnas Riksförbund (2014): *De gröna näringarnas affärer på gårdsnivå – nuläge och utvecklingsmöjligheter 2014–2019*, s. 122.

Allt fler vill veta var maten kommer ifrån och att djurhållningen är etisk. Det faktum att många av dessa gårdar går att besöka skapar en insyn i produktionen som är viktig för konsumenter. För många av företagarna sker mycket av marknadsföringen och varumärkesvården genom besöksverksamheten.

Det är inte enbart småskaliga lantbrukare som ägnar sig åt besöksverksamhet. Även större lantbruk och medelstora livsmedelsföretag är en viktig del av måltidsturismen i Sverige. Det är tydligt att både stora och små aktörer behövs och att de kompletterar varandra. Ett antal större gårdar har satsat på besöksnäring och premiumproduktion. Tre exempel på detta är Karlfälts Gård, Övedskloster och Wapnö Gods.¹⁰ Själva besöksverksamheten utgör inte mer än cirka 10 procent av omsättningen, men ägarna vittnar om att den är viktig också för de övriga delarna av företaget.

I Sveriges finns enligt Eldrimner cirka 2 000 mathantverkare¹¹ som bland annat arbetar med bageri, bär, frukt- och grönsaksförädling, mejeri, fiskförädling, gårdsslakt och charkuteri. Många av dessa företag utgör besöksmål.

Flera av livsmedelsproducenterna driver gårdsbutiker, men det finns också butiker utan egen produktion som är viktiga för utveckling av måltidsturism. Dessa butiker fungerar både som besöksmål och som nav för andra producenter. Här kan kunderna bekanta sig med produkter från flera olika regionala producenter och bli så intresserade att de åker ut till producenterna. Det är den samlade exponeringen av produkter som gör det möjligt för en kund att ta del av regionens särskilda karaktär ur måltidsperspektiv.

Även riktigt stora globala varumärken som Absolut och Ikea påverkar hur andra uppfattar svensk mat och dryck utomlands, de är viktiga bärare av Sverige bilden.

12.3.2 Dryckesproducenter

På dryckessidan är tillväxten av producenter markant. Här kan det handla om produktion av alla slags drycker, både med och utan alkohol, men det är framför allt de som producerar alkoholhaltiga

¹⁰ Ekström K. M., Jönsson H. (2016): *På resa i matlandet*, Carlssons bokförlag s. 71–84.

¹¹ Eldrimner, inspel till utredningen, maj 2017.

drycker som pekar på att deras villkor för gårdsförsäljning skiljer sig från kollegors i andra länder.

I dag finns fler än 350 producenter av alkoholhaltiga drycker i Sverige, därav cirka 270 bryggerier, över 60 vinodlare och ett 40-tal destillerier.¹² Flertalet är små företag, ofta lokaliserade på gårdar i landsbygderna och på mindre orter. Nästan alla producenter har tillkommit de senaste 20 åren. En avgörande anledning är att fram till Sveriges inträde i EU 1995 rådde monopol på framställning av vin och sprit.

Vinodlingen är lokaliserad till södra Sverige, där Skåne är dominerande, men det finns vingårdar upp till Mälardalen. Det är bland annat nya druvtyper, som Solaris som trivs i det svenska klimatet, som skapat helt nya förutsättningar för vinodling på våra breddgrader. Sverige har också fördelar jämfört med en del traditionella vinländer genom mindre utsatthet för skadeangrepp.

Även bryggerinäringen, som inte omfattades av det tidigare monopolet, har haft en explosiv utveckling. Intresse för nya öltyper och tillväxten av mikrobryggerier är en global trend. För fem år sedan fanns ett fyrtiotal svenska bryggeriföretag, i dag finns fler än 270. Under 2015 och 2016 tillkom fler än 100 företag. Företrädare för branschen anger att den snabba tillväxten inte förväntas fortsätta i samma takt, tvärtom räknar de nu med konsolideringar bland företagen.¹³ Bryggeribranschen spår att utvecklingen framför allt kommer att gå mot självförsörjande pubar som producerar och säljer sin egen öl.

Ett serveringstillstånd innebär att producenten kan servera de gårdsproducerade produkterna på plats. När det gäller försäljning av drycker på flaska råder Systembolagets monopol i Sverige, vilket innebär att producenterna inte har möjlighet att låta besökaren köpa en flaska på besöksmålet och ta den med sig därifrån. Av Systembolagets totala vinförsäljning står vin producerat i Sverige för 0,2 procent.¹⁴ Flera aktörer som utredningen har varit i kontakt med pekar på att länder som Frankrike, Italien, Skottland och Irland har en betydande turism knuten till produktion av vin, mousserande, liksom destillerade drycker. De anser att Sverige som besöksmål inte

¹² LRFs inspel till utredningen 2017-07-25. Faktablad och frågor o svar om gårdsförsäljning.

¹³ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6758636>

¹⁴ Systembolagets försäljningsstatistik Q2 2017.

når sin fulla potential och att svenska producenter av alkoholhaltiga drycker lider av konkurrensnackdelar jämfört med utländska producenter genom att gårdsförsäljning inte är tillåten. I Skottland står Whiskeyindustrin, i form av produktion och besöksmottagande, för 10 500 direkta arbetstillfällen varav 7 000 i landsbygder.

Utredningen bedömer att möjligheten till gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker skulle gynna utveckling av företagande, sysselsättning och måltidsturism positivt även i Sverige. Då det inom ramen för utredningen inte ges förutsättningar att utvärdera vilka konsekvenser gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan ha på Systembolagets försäljningsmonopol avstår vi från att ge förslag inom området.

12.3.3 Regional identitet och ursprung

En tydlig regional identitet utgör en stark grund för attraktionskraft inom måltidsturism, och den behöver vara förankrad i värdskapet genom befolkningen i allmänhet och i besöksnäringen i synnerhet. Sverigebilden utåt behöver matchas med en gemensam identitet inom landet, regionen och näringen. Den regionala identiteten inom matkultur är djupt förankrad i länder med starka traditioner inom turism, som Italien, Spanien, Tyskland och Frankrike.

Sveriges styrka i jämförelse med dessa länder kan beskrivas som avsaknaden av tyngande traditioner, vilket ger större flexibilitet och öppnar för innovation. Mångfalden i den svenska mat- och måltids-traditionen från norr till söder ger förutsättningar för Sverige att profilera måltidsregioner. Jordbruksverket hade 2013 ett uppdrag att utveckla kunskaperna kring gastronomiska regioner genom typiska regionala produkter, samt att utreda flera regionala ursprungsmärkningar. De aktuella regeringsuppdragen om *Traditionell småskalig matkultur*¹⁵ och *Vilt som mat*¹⁶ är en fortsättning på detta arbete och omfattar också ytterligare delar i att kartlägga, främja och tillvarata den traditionella svenska matkulturen. Då regional identitet baseras på både materiella och immateriella kulturarv, som berättelserna

¹⁵ Jordbruksverkets regleringsbrev 2015–2016.

¹⁶ 2017, Dnr. L2014/02184/ELT.

kring måltiden, finns möjligheter att koppla samman måltidsturism tydligare med natur- och kulturturism.

Profilering sker ofta genom begreppet terroir som med ursprung i vinodlingens värld används allt oftare även för andra råvaror och mathantverk. Terroir står för alla de unika förutsättningar en växtplats kan ge: jordmån, klimat, topografi – och i nästa led hur den mänskliga handen, mathantverket, utvecklar sensoriska och andra kvaliteter ur råvaran. Fler och fler tongivande restauranger satsar på närodlat, kravmärkt och mathantverk. Den samiska maten är av tradition en motsvarighet till terroir.

12.4 Strategier och strukturerat utvecklingsarbete

Bedömning: En samlad politik inom området måltidsturism bör inkludera:

- en nationell delstrategi för måltidsturism med mätbara mål som är koordinerade med den nationella livsmedelsstrategin
- stärkt samordning inom staten genom Nationellt besöksnäringsforum, samordning inom Besöksnäringens myndighetsgrupp samt bilateral eller flerpartssamverkan i avgränsade frågor och regeringsuppdrag
- kunskapsutveckling och insatser inom måltidsturism i en ny funktion för utveckling och innovation.

Måltidsturism är ett relativt ungt men snabbt växande fenomen. Utvecklingspotentialen är stor, men för att den ska förverkligas krävs samverkan mellan företag och offentliga aktörer på olika nivåer. Kommuner, regioner och Sverige-bilden är beroende av företag som har kapacitet och kunskap att utveckla kvalitativa upplevelser. Här är kompetens och resurser för produktutveckling viktig.

Det är svårt för det enskilda företaget att nå ut på såväl nationella som internationella marknader utan draghjälp av de marknadsföringskanaler och evenemang som offentliga aktörer har tillgång till. Den offentliga nivån är inte bara inblandad i marknadsföringsinsatser och utvecklingsprojekt utan även i juridiska och ekonomiska styrsystem som är väl så viktiga ur företagets perspektiv. Tydliga stra-

tegrer liksom långsiktigt och strukturerat utvecklingsarbete är viktiga faktorer för att komma vidare med måltidsturismen.

Många regioner som Västra Götaland, Skåne och Jämtland har under flera år drivit utvecklingsarbete för att stärka sina respektive regioners kulinariska profiler. Andra regioner står mer i startgroparna. Flera myndigheter, bland annat Jordbruksverket, har länge arbetat med att främja mat- och måltidsturism som en del av landsbygdsutveckling och turismutveckling.

Genom tidigare offentliga satsningar som *Sverige – det nya matlandet* och nu genom den nationella Livsmedelsstrategin har mat och måltid vid sidan om specifika uppdrag och stödprogram varit i fokus för flera myndigheters arbete och har intensifierat utvecklingen på nationell nivå. Livsmedelsstrategin och regeringens tillhörande handlingsplan pekar ut att en stärkt Sverigebild och ett intensifierat arbete med regional matkultur är särskilt viktiga frågor. Ett behov av marknadsförings- och kunskapsförhöjande åtgärder fastslås i strategin.¹⁷ Kopplingen till besöksnäringen i alla dess delar behöver bli tydligare för att den fulla potentialen ska uppnås. Regeringen har inom ramen för Landsbygdsprogrammet öronmärkt 60 miljoner kronor under 2015–2018 för marknadsföringen och utveckling av svensk måltidsturism. Bland annat genomför Visit Sweden ett omfattande projekt i samverkan med Visita och regionala aktörer över hela landet. Givet måltidsturismens utvecklingspotential ser utredningen att strategier för måltidsturism bör utvecklas och koordineras med Livsmedelsstrategins insatser och aktörer.

12.4.1 Kunskap för rikare upplevelser

Bedömning: Kunskapsutveckling och forskning inom området måltidsturism behöver främjas i syfte att bidra till ökad innovationshöjd.

Den betydande kunskapsmassa som utvecklats inom ramen för offentliga insatser inom måltidsturism bör tas tillvara och tillgängliggöras.

¹⁷ Prop. 2016:17:104: *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*

Samspelet mellan råvara och tillagning är av stor vikt. Akademiska utbildningar kopplade till livsmedelsråvara har lång tradition i Sverige och finns framför allt på Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Akademiska utbildningar inom mat, dryck och måltidsupplevelser började etableras i mitten av 1990-talet. Då utvecklades unika utbildningar där hantverkskunnande möter vetenskap och estetik. Dessa utbildningar finns i dag på Restaurang- och hotellhögskolan i Grythyttan, Örebro universitet samt vid Gastronomiprogrammen vid Umeå universitet och Högskolan i Kristianstad och har alla mathantverk som centrala delar i sina utbildningar. De har även pågående forskningsprojekt som berör på området.

Livsmedels-, gastronomi- och restaurangutbildningar på akademisk och YH-nivå i Sverige behöver inkludera kunskaper om småskalig livsmedelsförädling. Kunskapsutveckling är en förutsättning för att skapa måltidsupplevelser med regional särprägel och av hög kvalitet.

Eldrimner – nationellt resurscentrum för mathantverk, har en viktig roll som motor, resurs och kompetenscentrum för svenskt mathantverk. 2017 har Eldrimner inlett en satsning på seminarier på olika platser i Sverige där råvaruproducenter och mathantverkare ges tillfälle att mötas för att hitta varandra och utveckla samarbete. På många ställen är det ett problem för mathantverkare och restauranger att hitta lokala eller regionala råvaror av rätt kvalitet att arbeta med. Trots den positiva utvecklingen och många goda exempel på hur kunskap och implementering av mathantverk har lyfts anser Eldrimner, som möter många mathantverkare och restauranger, att kunskapen om kvalitetsråvaror och mathantverk generellt är en bristvara bland kockar och restauranger. Det är således viktigt att få in kunskap om måltidsturism, matkultur och småskalig livsmedelsförädling i utbildningar på olika nivåer.

Kvalitet i måltidsupplevelsen bygger på att kompetens och samverkan flödar fram och tillbaka i hela kedjan; från råvaruproducent, vidare till förädling via mathantverkare, restaurang eller butik, och vidare till slutkonsumenten. Det finns ett behov av djupare samarbete mellan dessa aktörer. Ett exempel på lyckat kompetensutbyte är projektet *Exceptionell råvara* som startade 2011 som ett initiativ med syfte att utöka kontakterna mellan kockar och bönder i Sverige,

och därigenom utveckla råvaror av högsta kvalitet för livsmedelsmarknaden. I dag har projektet övergått i en ideell förening.¹⁸

Utredningen konstaterar att det finns behov av forum där besöksnäringen tillsammans med relevanta aktörer i livsmedelskedjan kan mötas för att formulera behov och prioriteringar av utvecklingsinsatser. Utredningen ser att måltidsturism är ett område där det satsas en hel del offentliga resurser, inte minst via Jordbruksverket och Landsbygdsprogrammet och att dessa insatser har bidragit till att Sverige har stärkt sin position inom området.

12.5 Konsekvenser

Förslagen har direkta effekter i form av kostnader för staten som beräknas uppgå till 3 miljoner kronor.

Indirekta effekter väntas bli minskad kontrollbörda för företag inom måltidsområdet, bättre förutsättningar för företagande och ökad sysselsättning. Då många av företagen inom måltidsturism är små och det främst är dessa små företag som ser den samlade regelbördan som ett stort tillväxthinder, väntas de indirekta effekterna av förslagen i hög grad gälla små företag. En stor andel av dessa ligger i landsbygderna.

Eftersom området måltidsturism bygger på lokala traditioner och lokal förankring bedömer vi att förslagen bidrar till social hållbarhet. Vidare har genomförande av förslagen potential att öka den inhemska råvaru- och primärproduktionen vilket bidrar positivt i förhållande till klimat- och hållbarhetsmål.

¹⁸ Samarbetspartners bakom projektet var LRF, Martin & Servera, Svenskt kött, Svenskt Sigill, Jordbruksverket och Visit Sweden.

13 Evenemangs- och möteslandet Sverige

Förslag:

- att regeringen, som en del i framtagandet av en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring, formulerar och antar mätbara delmål och en delstrategi för stora möten och evenemang. Arbetet ska ske i samverkan med statliga myndigheter, länsstyrelser, landsting, regioner, kommuner, idrottsrörelsen, kultursektorn, besöksnäringen och lärosäten.
- att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag och resurser att i dialog med Team Sweden Möten och Evenemang, Swedish Network of Convention Bureaus, lärosäten och andra relevanta aktörer genomföra en förstudie om nationella mål och insatsområden för stora möten. Förstudien ska utgöra ett förarbete till insatsområdet evenemang och stora möten i den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring.
- att regeringen ger Verket för innovationssystem (Vinnova) i uppdrag och resurser att utveckla en pilotinsats som syftar till utveckling av hållbara evenemang och möten med fokus på säkerhet.
- att regeringen tydliggör ansvaret för nationell vägledning inom evenemangssäkerhet samt tillskjuter resurser under 2018–2020 för att utforma vägledning och i samråd med relevanta aktörer inom besöksnäring och civilsamhälle implementera denna hos arrangörer.
- att samordningen av insatser från berörda departement i förhållande till evenemang och stora möten stärks.

- att regeringen ger V.S Visit Sweden AB ett utökat uppdrag och resurser att ta fram fakta och verktyg samt att arrangera kompetenshöjande insatser rörande Sverige bilden, PR och kommunikation, som stöd till aktörer som arbetar för fler internationella evenemang och möten till Sverige.
- att regeringen tar en aktiv roll i att visa att nationen ställer sig bakom arrangörer och städer, ett representationsstöd, i ett urval av stora internationella idrottsevenemang.

13.1 Evenemang, inledning och definitioner

Evenemang är ett dynamiskt och snabbt växande område med tydliga synergier för turism och besöksnäring. Samtidigt blir förutsättningarna för att genomföra evenemang allt mer komplexa. Konkurrensen om evenemang hårdnar ständigt, inte minst om att få genomföra evenemang med internationell lyskraft.

Många nationer gör väsentliga ansträngningar för att vinna hem evenemang och stora möten. Det finns tre huvudsakliga argument för detta: 1) förberedelser och genomförande skapar sysselsättning och ett arv i form av arenor och andra projekt som ger långsiktigt nytta 2) de besökare som reser till evenemanget för med sig pengar som spenderas i den lokala ekonomin, och 3) det intresse som genereras före, under och efter evenemanget spiller över på platsens varumärke vilket resulterar i framtida turism och investeringar.¹

I tider av hårdnande konkurrens om besökare och tittare är det viktigare än någonsin att arbeta med strategisk evenemangsutveckling, planering och uppföljning. Inte minst för att säkerställa att vi får de evenemang vi vill bli förknippade med och att evenemangen blir hållbara samt oönskade effekter minimeras.

Offentliga aktörers engagemang visar på två tydliga trender. Den första handlar om ökat fokus på evenemangens *sociala leverabler*, dvs. hur man genom ett evenemang skapar engagemang och upplevd nytta hos allmänheten. Evenemang kan skapa regional och nationell stolthet. Den andra trenden är att städer och destinationer arbetar allt mer strukturerat med sina *evenemangsportföljer*, ett strategiskt

¹ Getz, D. (2013): *Event Tourism: Concepts, international case studies, and research*, Cognizant Communication.

urval av de evenemang det offentliga kan och bör engagera sig i. Därmed blir evenemangen ett allt viktigare verktyg i stads- och samhällsutveckling och strävan efter attraktivitet och tillväxt.

Hur evenemang definieras beror på sammanhanget. För planerade evenemang brukar man säga att det finns tre viktiga kännetecken: att de är avgränsade i tid, att de har ett bestämt innehåll och att de har avsändare (arrangör) och mottagare (besökare/ deltagare).² Vanliga indelningar av evenemang är deltagar- respektive åskådareevenemang, sommar- respektive vinterevenemang, enstaka respektive återkommande evenemang och inomhus- respektive utomhusevenemang.

13.2 Allt fler strategiska evenemangsnationer

Bedömning: En samlad politik inom området stora evenemang och stora möten bör inkudera:

- en nationell delstrategi för evenemang och stora möten med mätbara mål
- kunskapsutveckling och insatser inom evenemang och stora möten i en ny funktion för utveckling och innovation.

Evenemang och möten bör ses som verktyg för att uppnå målsättningarna i regeringens exportstrategi och öka svensk synlighet på världsmarknaden.

OECD har analyserat en rad länders strategier, strukturer och policy rörande stora evenemang.³ Studien lyfter ett antal nyckelfaktorer för de nationer och destinationer som framgångsrikt vill öka värdet och effekterna av evenemang. OECD pekar framför allt på vikten av att utveckla en nationell strategi för stora evenemang parallellt med en nationell turismstrategi. En nationell strategi utgör ramverk och målbild som möjliggör prioriteringar, viktig fokusering av resurser och samordning av relevanta myndigheters arbete. Ett bra

² Riksidrottsförbundet (2017): *Idrottens samhällsnytta – En vetenskaplig översikt av idrottsrörelsens mervärden för individ och samhälle*. FoU rapport 2017:1.

³ OECD (2017): *Major events as catalysts for tourism*, OECD Tourism Papers, 2017/02, OECD Publishing, Paris.

exempel på nationellt strategiarbete är *Scotland the perfect stage*⁴, Skottlands nationella evenemangsstrategi som fastställer landets vision och plan för att attrahera och arrangera stora internationella evenemang fram till 2025. Strategin är framtagen av samtliga relevanta aktörer i samverkan under ledning av Event Scotland som utgör en enhet inom Visit Scotland. I Danmark kanaliseras motsvarande strategiska arbete via Sport Events Denmark⁵ när det gäller stora internationella idrottsevenemang, vilket har resulterat i att Danmark framgångsrikt vinna hem ett antal attraktiva VM inom idrott de kommande åren. Andra nationer med väl utvecklade nationella strategier och strukturer för evenemang är Nya Zeeland och Kanada.

13.3 Stora möten och internationella besök

Bedömning: Sverige har potential att bli ett föregångsland inom området stora möten. För att potentialen ska kunna tas tillvara behöver nationella mål och prioriteringar för internationella möten och besök formuleras.

Stora möten som kongresser, konferenser och mässor är en form av evenemang som samtidigt särskiljer sig beträffande väsentliga aspekter och intressenter. Detta innebär att de inte helt kan fogas till strategier, värderingsmodeller och kunskapsutveckling kopplat till stora idrotts- och kultureenemang. Kongresser, konferenser och mässor utgör en betydande del av svensk besöksnäring. De stora mötena skapar ekonomiska och sociala värden samt bidrar till arrangörernas och destinationernas varumärken, till kunskapsutveckling och till nationella och internationella samarbeten. Kongresser innebär, i jämförelse med många evenemang och tävlingar, en liten insats från samhällsliga resurser. Det saknas statistik över hur stor den totala mötesindustrin i Sverige är. Den engagerar dock en mängd olika aktörer bland annat lärosäten, stat och kommun, mötesanläggningar,

⁴ eventscotland.org/stps/

⁵ sporteventdenmark.com/

convention bureaus hos destinationer⁶, professionella arrangörer samt en rad andra intressenter. Det är mötesarrangörerna, som står för innehållet, som direkt kan påverka att Sverige växer som mötesnation. Att en stor internationell vetenskaplig konferens förläggs till Sverige beror inte sällan på att en enskild eller liten grupp av forskare agerar.

13.3.1 Organisationsmöten

Swedish Network of Convention Bureaus (SNCVB) har tagit fram statistik⁷ för kongresser som arrangerats i Sverige. Kriterier för de kongresser⁸ som inrapporterats är att de har minst 50 deltagare, minst en övernattningsnatt, roterar mellan minst tre städer i olika län, alternativt tre länder och att de arrangeras regelbundet.⁹ Under 2016 arrangerades totalt 563 kongresser i Sverige varav 303 nationella och 260 internationella. SNCVB beräknar att deltagarna i dessa kongresser spenderade över 802 miljoner kronor 2016.

13.3.2 Företagsmöten och kongresser

Värt att poängtera är att det finns ett stort antal möten, till exempel företagsmöten som ibland kan samla flera tusen deltagare, och kongresser, som inte platsar i mätningsskriterierna men likväl är viktiga och kan vara stora men där tillförlitlig statistik saknas. Till exempel Stockholm Water Week som arrangeras i Stockholm varje år och som attraherar 3 000 internationella delegater under en vecka räknas inte in. Utöver de pengar som deltagare spenderar under själva mötet har troligtvis även många deltagare passat på att förlänga sin vistelse i Sverige och stannat och spenderat medel som privaturlägningskostnader. Sverige är en stark kongressnation jämfört med andra länder av samma storlek.

⁶ Convention bureaus finns i 22 städer i Sverige, enligt Swedish Network of Convention Bureaus.

⁷ Swedish Network of Convention Bureaus (2016): *Svensk kongressrapport 2016*.

⁸ Det är framför allt organisationsmöten (Association meetings) som syns i statistiken.

⁹ Statistiken innehåller inte företagsmöten, mässor, evenemang och idrottstävlingar.

13.3.3 Internationella delegationer

En annan form av möten, som inte är lika stora men som kan vara strategiskt viktiga, är de många internationella delegationer som besöker Sverige för att studera hur vi arbetar med till exempel forskning, innovation och hållbarhet. Ofta handlar det om delegationer från tillväxtländer, där Sverige i dag har en begränsad export. Inte sällan är det högt uppsatta tjänstemän eller beslutsfattare i dessa länder som kommer. Besöken har potential att stärka Sveriges attraktionskraft och främja framtida svensk export.

Flera destinationer och stora aktörer som Karolinska institutet och SNCVB beskriver behovet av nationell samordning för att ta fram övergripande strategier och prioritering för att styra och stärka effekterna av kongresser och möten. Våra nordiska grannländer och flera andra konkurrerande länder har en nationell funktion med ansvar för nationell strategi och varumärke samt samordning kopplat till stora möten.

13.4 Effekter av evenemang

13.4.1 Ekonomiska, sociala och miljömässiga värden

När evenemangens storlek och effekter ska diskuteras refereras ofta till evenemangspyramiden¹⁰ med stora och relativt få evenemang i toppen (megaevenemang, stora internationella evenemang, märkesevenemang) och mindre och många evenemang i botten (regional och lokala evenemang). Megaevenemangen, som Olympiska spel och stora världsmästerskap, får mycket medial uppmärksamhet. De är i svensk kontext inte särskilt vanliga. Märkesevenemang är de evenemang som blir synonyma med platsen där de äger rum. På den här nivån har Sverige flera starka varumärken och några exempel är: Dreamhack, Vasaloppet, Gothia Cup, Rally Sweden, Stockholm Marathon, Almedalsveckan, Folk och försvar, Sweden Rock och Way Out West.

Regionala och lokala evenemang kan ha mer begränsade ekonomiska effekter men samtidigt bidra till viktiga sociala effekter som

¹⁰ Getz, D. (2008): *Event tourism: Definition, evolution and research*. *Tourism Management*, 29/3, s. 403–428.

stärkta sociala och affärsnätverk, ökad trivsel och livskvalitet. Det finns också en marknad för mindre nicheevenemang inom både idrott och kultur som kan skapa bra ekonomiska effekter och samtidigt positiva kulturella och sociala effekter. Ett exempel på detta är Europamästerskapen i mountainbike som arrangerades i Huskvarna 2016.¹¹

Det blir allt viktigare att före, under och efter ett evenemang kunna värdera vilka ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter evenemanget innebär. Internationellt dominerar den ekonomiska dimensionen analysen av vilket värde evenemang skapar. Sverige bedöms ha en chans att positionera sig genom att tydligt lyfta fram och inkludera miljömässiga och sociala dimensioner.

2016 undertecknade Riksidrottsförbundet, LO, Sveriges Olympiska kommitté, Sveriges Paralympiska kommitté, Svenska Fotbollförbundet och en rad fackförbund en gemensam överenskommelse om rent spel och schysta villkor vid idrottsevenemang. Bland annat har man tagit fram en handbok, *Mänskliga rättigheter – en handbok för idrotten*, för att öka kompetensen och visa hur idrotten kan bidra när det gäller mänskliga rättigheter och schysta villkor. Artister, atleter, företag, mötesarrangörer och deltagande nationer som är måna om sina varumärken kommer förmodligen i framtiden att bli allt mer noggranna med vilka evenemang de deltar i och bli förknippade med, något som kan tänkas premiera de evenemang och värdestationer som håller en hög social och miljömässig profil.

13.4.2 Längre säsong

Att anordna evenemang är ett sätt för många destinationer och regioner att förlänga sin säsong eller skapa en helt ny säsong. Ölands skördefest lockar många besökare till ön under fyra dagar i slutet av september. 2017 erbjuder Skördefesten besökare och lokalbefolkning över 900 aktiviteter spridda över hela ön. Ett annat exempel på säsongsutveckling är Vasaloppets sommarvecka som varje år i augusti och erbjuder inte mindre än nio olika lopp¹². Sommarveckan optimerar bruket av Vasaloppets bana och varumärke liksom arran-

¹¹ <http://euromtb.com/>

¹² Cykelvasan 30, Ungdomscykelvasan, Cykelvasan 45, Cykelvasan, Öppet Spår, Ultravas an 45, Ultravas an 90, Vasastafetten, Vasakvartetten.

görernas och destinationens kompetens kring evenemang och logistik. Över 30 000 personer deltog i sommarveckan i Dalarna 2017.

13.4.3 Agents of change

Evenemang kan ta en roll som "agents of change" och bidra till en beteendeförändring och hållbarhet genom att arrangörerna fokuserat arbetar med viktiga samhällsfrågor. En sådan fråga är jämställdhet, ett ämne som lyfts i samband med festivaler de senaste åren. Jämställd festival är ett initiativ som sedan sommaren 2012 har presenterat en årlig rapport över könsfördelningen på Sveriges tio största musikfestivaler. Rapporten över könsfördelningen på bokade artister bland festivaler i Sverige 2017 visar att 69 procent av artisterna i huvudsak är män. Festivalerna Popaganda och Urkult hade fler artister som i huvudsak bestod av kvinnor. De mest jämställda festivalerna var Popaganda och Storsjöyan.

Ett annat exempel på hur festivaler kan arbeta aktivt för beteendeförändring är Musikfestivalen Way Out West som 2012 gick över till att servera enbart vegetarisk mat och som sedan dess har kommunicerat ett tydligt budskap om positiva miljöeffekter av att äta vegetariskt. Detta har enligt studier lett till att själva festivalen reducerade sitt ekologiska fotavtryck med 40 procent och man beräknar ha påverkat upp till 15 procent av besökarna att minska sin vardagliga köttkonsumtion.¹³

Inom Vinnovas program Utmaningsdriven innovation samlade projektet *Hållbara evenemangsstäder* under 2016 en grupp offentliga aktörer, intresseorganisationer och forskare kopplade till evenemang¹⁴ för att definiera behov beträffande utveckling av hållbara evenemang och ge förslag på lösningar för att möta dessa behov. Förslag på lösningar som gruppen formulerade är a) en nationell plattform för utveckling av hållbara evenemang b) utveckling av gemensamma och transparenta verktyg för att planera, följa och

¹³ Jutbring, Henrik (2017): *Social Marketing through Events*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet, Handelshögskolan.

¹⁴ Riksidrottsförbundet, Besöksnäringens Forsknings- och utvecklingsfond, Göteborg & Company, Göteborgs universitet, Inspiration Gotland AB, Malmö kommun, Mittuniversitetet, Region Dalarna, Regionförbundet i Kalmar län, Svenska Fotbollförbundet, Visit Stockholm AB, Högskolan Dalarna, Event i Skåne, Östersunds kommun och Svensk Live.

utvärdera evenemang samt c) kanaler och mötesplatser för kunskaps- och kompetensutveckling.

13.5 Samhällsutveckling och säkerhet

Bedömning: Evenemangens roll i stads- och samhällsutveckling kommer att öka och utvecklas i framtiden. Detta är en viktig anledning till att kunskap och kompetens kring evenemang, behöver främjas.

Evenemang kan utgöra testbäddar för utveckling och innovation inom en rad områden bland annat säkerhet och sociala- och digitala innovationer.

Med bakgrund av det ändrade säkerhetsläget är angeläget att få en nationell samordning kring säkerhetsfrågor.

Evenemang innebär till sin natur såväl hållbarhetsutmaningar som möjligheter till utveckling av hållbara lösningar. Det står klart att de stora evenemangen attraherar allt fler nationella och internationella åskådare och deltagare. De har förutsättningar att skapa både positiva och negativa ”arv” för värddestinationen. Att evenemang skapar positiva effekter tas för givet, men de kräver samordnade ansträngningar från en rad statliga och andra offentliga aktörer utöver evenemangsarrangörerna och värddestinationen.

Större evenemang kräver inte sällan stora samhälleliga resurser i form av trafikinsatser, säkerhet med polis och brandförsvaret närvarande, sjukvård och återställande av mark. Detta innebär utmaningar för kommuner. Trafik behöver ibland stängas av helt före lopp och inte sällan innebär stora konserter och festivaler omfattande logistik som behöver fungera vilket ställer stora krav på fungerande samverkan, insatser från samhälle och transportörer och fokus på säkerhet och tillgänglighet i kombination.

Evenemang som inte är väl planerade och genomförda kan skapa en rad negativa effekter för värddestinationen i form av ekonomiska bakslag, så kallade ”vita elefanter” i form av arenor och annan infrastruktur som underutnyttjas, liksom negativ social- och miljöpåverkan.

Att hållbarhet ligger högst på agendan visar även Internationella Olympiska kommittén (IOK) som utvecklat en ny verksamhetsstrategi, kallad Agenda 2020. Den innebär ett väsentligt större fokus

på hållbarhet och ekonomiskt sunda projekt än tidigare. För spelen 2026 är devisen i ansökningsprocessen att återanvända och återvinna enligt ”reduce, reuse, recycle”.¹⁵ Detta innebär bland annat att städer som söker spelen inte förväntas presentera byggnation av nya arenor utan uppmanas samarbeta nationellt och internationellt för att använda redan befintliga arenor.

Allt fler evenemang, inte minst deltagarevenemang som kan börja i liten skala men snabbt växa i deltagarantal, sker i den offentliga miljön i staden eller med naturen som arena. Detta ställer nya krav, på infrastruktur, säkerhet och inte minst på att arrangörerna har god insikt i vilken natur- och kulturmiljö de agerar i. Utredningen förespråkar att i regeringen i framtagnad av en delstrategi för stora evenemang och möten beaktar att allt fler evenemang sker i naturen, inte alltid i form av tävling eller idrott utan även med nya typer av arrangörer.

Trygghet och säkerhet är centrala aspekter för attraktiva evenemang, och roller och ansvarsfördelning behöver ses över hos olika myndigheter. Nationell samordning behövs även kring tillståndsgivning och till exempel visumhantering. Gällande säkerhetsfrågan har de senaste årens terrorattacker i världen varit inriktade på turisttåta platser och i flera fall kulturevenemang och arenor. Det ökade terrorhotet understryker vikten av ett utvecklat arbete med evenemangssäkerhet.

Regeringen tydliggjorde 2004 ansvaret för vägledning på nationell nivå genom uppdrag till dåvarande Räddningsverket (nu MSB) och Rikspolisstyrelsen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har därefter, i samverkan med andra myndigheter givit ut ett par utgåvor av *Säkerhetsguide för evenemang*. Den senaste guiden från 2011 innehåller ingen vägledning kring skydd mot terrorhot eller sexuella trakasserier. MSB har nu meddelat de inte avser att arbeta med evenemangssäkerhet framöver. Hos Polismyndigheten kan man inte hitta någon skriftlig vägledning kring evenemangssäkerhet. I det nationella arbetet med krisberedskap lyfts arenasäkerhet i budgetpropositionen för 2018 vilket gör att idrottsrörelsen kommer att involveras i arbetet. Kultur- och fritidssektorn saknar tydlig involvering i detta arbete. Att titta på sektorsansvar är ett utvecklingsområde när det gäller säkerhet.

¹⁵ Inspel till utredningen från Sveriges Olympiska Kommitté (SOK), oktober 2017.

13.6 Aktörer

Bedömning: Stärkt nationell samordning inom evenemangsområdet behövs.

13.6.1 Ökad samverkan lokalt och regionalt

Den växande evenemangssektorn i Sverige inkluderar allt från små och ideella till stora, i några fall internationellt etablerade, kommersiella arrangörer. Svensk arrangörskompetens liksom hela evenemangskoncept har en exportpotential, vilket är något som kan utvecklas ytterligare. Exempel på detta är när Gothia Cup-konceptet går på export till Kina. Att Sverige är ett starkt E-sportland manifesteras via Dreamhack. Dreamhack startade 1994 genom att två tonårsskallar hyrde in sig i sin skolkafeteria i Malung och samlade sina likasinnade vänner. Dreamhack är i dag världens största digitalfestival. Förutom i Jönköping och Malmö arrangerades Dreamhack 2017 i Leipzig, Las Vegas, Austin, Tours, Atlanta och Montreal. Utredningen bedömer att det finns potential i att manifesteras även andra starka svenska profilområden, exempelvis musikbranschen, genom att Sverige arrangerar möten av typ SXSW eller Eurosonic. För att detta ska vara möjligt krävs initialt samordning och stöd.

Väsentligt för genomförandet av många evenemang är att det finns en stark volontärstradition och frivilligbaserat engagemang i vårt land. Det finns också bra kompetens och engagemang bland offentliga aktörer i frågan om stora evenemang på såväl lokal som regional nivå i Sverige.

Riksidrottsförbundet konstaterar via sina 19 distrikt att utökad samordning mellan lokal och regional nivå inom området idrotts-evenemang är en trend. De ser också en strukturell förändring där fler kommuner och destinationer samverkar, lokala destinationsbolag växer fram och satsar sin budget i en regional struktur för att bli starkare på att få hem fler evenemang.¹⁶ Både arrangörer och regioner pekar på att denna positiva mobilisering och kraft bör uppmärksammas och mötas upp med nationell samordning. Avsaknaden och behovet av en nationell plattform för evenemangsfrågorna

¹⁶ Riksidrottsförbundet, inspel till utredningen, juni 2017.

i Sverige har även lyfts av flertalet regioner i samband med utredningens regionala hearings samt i ett antal formella inspel till utredningen. Flera svenska regioner och destinationer arbetar strukturerat och är starka var för sig, men det finns en stark önskan om en part eller struktur som har mandat för att lyfta frågorna till en nationell strategisk nivå som kan samla besöksnäring, idrottsrörelse, kulturaktörer, regioner och berörda departement. Berörda departement är i dag Social-, Utrikes-, Närings-, Kultur- och Justitiedepartementet.

13.6.2 Idrotten

Riksidrottsförbundet och besöksnäringen tog 2013 fram en gemensam strategi för internationella idrottsevenemang med det övergripande målet att Sverige år 2025 ska arrangera dubbelt så många hållbara internationella idrottsevenemang och idrottsmöten som 2013.¹⁷ Strategin slår fast att en förutsättning för måluppfyllelse är en ökad samverkan mellan tre parter, nämligen idrottsrörelsen, besöksnäringen och politiska beslutsfattare på alla nivåer. Strategin fokuserar på tre områden där besöksnäring och idrottsrörelse tillsammans behöver öka insatserna. Dessa är 1) destinationsutveckling 2) att skapa hållbara evenemang och 3) nationell samverkan för en internationellt stärkt Sverigebild.

Centrum för idrottsevenemangs webbsida¹⁸ rapporterar att det första insatsområdet är på god väg genom de senaste årens arbete med att skapa verktyg, utbildningar och mötesplatser. Det andra området är uppstartat och testat i projektform. Arbetet med det tredje området, rörande samverkan för en stärkt Sverigebild, är initierat genom en förstudie som Riksidrottsförbundet och Visit Sweden presenterade i maj 2017.¹⁹

¹⁷ Riksidrottsförbundet (2013): *Internationella idrottsevenemang engagerar hela Sverige – idrottens och besöksnäringens strategi för internationella evenemang.*

¹⁸ svenskidrott.se/centrumforidrottsevenemang/

¹⁹ Riksidrottsförbundet och Visit Sweden (april 2017): *Internationell marknadsföring av internationella idrottsevenemang – nu och sedan. En förstudie.*

13.6.3 Kulturen

Inom området kulturevenemang finns en mängd såväl privata som offentliga arrangörer och intresseorganisationer. Att dessa inte är nationellt samlande i en centralorganisation motsvarande idrottens Riksidrottsförbund är naturligt, men bidrar samtidigt till att de inte får samma fokus. Denna del av evenemangen är i lika stort behov av insatser för att kunna växa och bidra till den fortsatta utvecklingen av besöksnäringen.

Gemensamma frågor beträffande musikevenemang såsom säkerhet, statliga stöd, jämställdhet och upphovsrätt lyfts inom den ideella intresseorganisationen Svensk Live där 200 ideella och kommersiella arrangörer av livemusik bland annat festivaler, klubbar, kommuner, arenor, musikföreningar och nöjesparker är medlemmar.²⁰ En annan viktig aktör är Svensk scenkonst, en bransch och arbetsgivarorganisation som företräder 108 företag och organisationer professionellt verksamma inom teater, dans och musik.

13.6.4 Fler kommersiella aktörer

Intresset för att arrangera evenemang ökar också bland allt fler kommersiella aktörer. På kultursidan i Sverige finns allt från mindre, privata teatrar till stora internationella aktörer som Live Nation som finns i 40 länder. Även kommersiella idrottsevenemang är på tillväxt. I nuläget inkluderar idrottens och besöksnäringens gemensamma strategi inte deltagarevenemang som exempelvis Vasaloppet, Vätternrundan, Vansbrosimningen, Göteborgsvarvet med flera. Detta ska inte tolkas som att idrottsrörelsen ser deltagarevenemang och internationella mästerskap som ett motsatsförhållande. Tvärtom har idrottsrörelsen en positiv syn på deltagarevenemang då de arrangeras av idrottsföreningarna och bidrar såväl till den idrottsliga utvecklingen som till de lokala organisationerna och i hög grad till ökad fysisk aktivitet.

²⁰ svensklive.se/om-oss/organisation/

13.6.5 Evenemang och möten i exportstrategin

Evenemang är inkluderade i Sveriges exportstrategi 2015, där vikten av de stora globala evenemangen lyfts fram – inte minst idrottsevenemang men även andra former av evenemang. Exportstrategin slår fast att regeringen tillsammans med idrottsrörelsen och andra relevanta aktörer ska verka för att fler internationella arrangemang förläggs till Sverige. I maj 2016 skapades därför grupperingen *Team Sweden Möten och Evenemang* som samlar ett 20-tal aktörer för att formulera behov för att verka i riktning mot exportstrategins målbild.²¹ Det finns således goda formuleringar om samverkan på alla nivåer. Det som inte finns är en målbild för de offentliga insatserna och en plan för hur och genom vem ett strategiskt arbete ska drivas framåt.

Utredningen konstaterar att det finns behov av en nationellt samlande struktur för stora evenemang och möten. I kapitel 3 föreslår utredningen bildandet av en ny funktion för utveckling och innovation samt att stora evenemang och möten ska ingå som ett strategiskt område i denna funktions verksamhet.

13.6.6 Kunskapsutveckling och värdering av evenemang

Bedömning: Kunskapsutveckling och samverkan mellan forskning och evenemangssektorn behöver främjas långsiktigt. Detta ställer krav på ett ökat samarbete mellan forskningsfinansiärer, akademi och evenemangsarrangörer.

För att Sverige ska kunna attrahera fler internationella evenemang och samtidigt verka för en hållbart genomförande av dessa behöver kunskap och kompetens utvecklas på arrangörsnivå. I en studie anger personer som arbetar aktivt med evenemang hos specialidrottsförbund och destinationer att de behöver ökad kunskap om bland annat

- kommunikations- och marknadsföringsfrågor inklusive digital kommunikation, PR och media
- hur man mäter effekter

²¹ Team Sweden evenemang och möten, inspel till utredningen, juli 2017.

- värdskapet som framgångsfaktor
- hållbarhet som möjlighet i ett evenemang
- målgruppssegmentering och identifiering av målgrupper
- uppbyggnad av kommersiella partnerskap och nätverk runt ett evenemang.²²

2014–2016 samlades idrottsrörelsen och besöksnäringen i två tidsbegränsade utvecklingsprojekt *Hållbara evenemang*²³ som finansierades av Riksidrottsförbundet och BFUF och *Hållbara evenemangsstäder*²⁴, som finansierades av Vinnova inom ramen för programmet *Utmaningsdriven innovation*. Projekten som har testat modeller för värdering av hållbara evenemang. Vidare har Riksidrottsförbundet i ett samarbete med Göteborg och Company AB utvecklat *Event Impact Calculator*, ett samtals- och dialogverktyg med syfte att stödja samarbete mellan specialidrottsförbund och destinationsorganisationer kring förutsättningarna för varje enskilt evenemang, innan beslut fattas om att försöka vinna hem det.

Utöver arrangörers och destinationers kompetensutveckling ser utredningen ett behov av en långsiktig samverkan mellan idrotten, kulturaktörer, besöksnäringen och akademien. Evenemangsforskningen i Sverige och internationellt har utvecklats i takt med evenemangens tillväxt. Svenska forskare var tidigt intresserade av evenemangsområdet vilket har bidragit till att vi i dag har god och profileerad evenemangsforskning med internationell höjd vid några svenska lärosäten bland annat Centrum för Turism på Göteborgs universitet, Högskolan i Dalarna och Etour på Mittuniversitetet.

Trots att forskningsområdet har hög profil i Sverige är den kritiska massan av forskare som studerar evenemang fortfarande liten och forskningsresurser till området svaga med tanke på evenemangens tillväxt, omfattning och utmaningar.

²² Riksidrottsförbundet och Visit Sweden (2017): *Internationell marknadsföring av internationella idrottsevenemang – nu och sedan. En förstudie*.

²³ svenskidrott.se/centrumforidrottsevenemang/Kunskapochverktyg/

²⁴ A. a.

13.6.7 Modeller för samverkan och roller

Sverige har goda förutsättningar att arrangera hållbara evenemang samtidigt som konkurrensen för att vinna hem stora evenemang blir allt hårdare, vilket syns tydligast för idrottsevenemang, inklusive europamästerskap, världsmästerskap och Olympiska spel. Det finns behov av samarbete mellan evenemangsarrangörer inom idrott, kultur och näringslivet, inklusive exportindustrin, samt offentliga aktörer för att vinna hem och genomföra evenemang. Ett nationellt kontaktnät behöver formas som en part i ett offensivt arbete som inkluderar aktörer från besöksnäring, idrott, kultursektorn och det offentliga Sverige. En modell att utgå ifrån är det arbete som gjordes kring världsmästerskapen i skidor i Falun 2015.

En viktig strategisk tidszon är tiden, oftast flera år, mellan det att en bid-process²⁵ har vunnits tills evenemangets genomförande. Många destinationer och specialidrottsförbund vittnar om att engagemang, samverkan och tempo som varit högt under bid-processen tenderar att stanna av när det saknas tydlighet om vem som har vilken roll och ansvar under denna mellanperiod.

Om evenemang ska bli framgångsrika behöver roller och ansvarsfördelning under perioden från vunnit evenemang till genomförande förtydligas. Några evenemang som lyfts tack vare strategiskt arbete i mellanperioden är: Friidrotts-EM i Göteborg 2006, Europamästerskapen i fotboll som genomfördes i sju värdstäder 2013, Världsmästerskapen i Juniorhockey i Malmö 2013–2014 och Världsmästerskapen i skidor i Falun 2015. Här finns regional kompetens som skulle kunna samlas och spridas på nationell nivå för att komma flera till godo, även utanför idrottsevenemangens sfär. Utredningen ser att den nya funktionen för utveckling och innovation som beskrivs i kapitel 3 kan ha rollen att samla relevanta aktörer och utveckla och sprida modeller för samarbete mellan evenemangsarrangörer inom idrott, kultur och näringslivet, inklusive exportindustrin samt offentliga aktörer. Samarbeten och modeller kan tillämpas och utvecklas med några väl valda stora evenemang som testbäddar.

²⁵ En bid-process handlar om när en nation, destination eller arrangör lägger anbud på att stå som värd för en tävling eller ett evenemang.

13.6.8 En samlad Sverigebild

Bedömning: Destinationer och evenemangsarrangörer behöver förmedla en gemensam Sverigebild. Detta kräver gemensamma och tydliga verktyg, material och kompetensutvecklingsinsatser.

I december 2016 initierade Riksidrottsförbundet och Visit Sweden en förstudie om marknadskommunikation av internationella idrotts-evenemang. Studien visar att få av Sveriges internationella idrotts-evenemang har en strategisk plan för genomgripande budskap, medie- och kanalval. Studien pekar också på att besöksnäringen i form av regioner och destinationer har kommit betydligt längre än specialidrottsförbunden när det gäller den digitala omställningen och på vilket sätt man kan nå specifika målgrupper. I stort sett samtliga destinationer och specialidrottsförbund uttrycker ett behov av stöd för att bättre förstå och också få hjälp att presentera Sverige bilden till exempel i samband med bid-processer. De ser att förmedlandet av en tydligare och vassare bild av Sverige är något som kan ge positiva fördelar i en omröstning.

13.6.9 Representationsstöd

Bedömning: Regeringen har en viktig roll att visa att nationen ställer sig bakom arrangörer och städer genom ett representationsstöd i samband med anbud på ett urval av prioriterade internationella idrottsevenemang med tydlig hållbarhetsprofil.

Inspel till utredningen från idrottsrörelsen, evenemangsarrangörer och SKL efterfrågar ett tydligt uttalat statligt engagemang genom investering i tid och resurser på området. Bland annat efterlyses *representationsstöd*, det vill säga att staten vid väl valda stora evenemang visar på att nationen står bakom idrotten och städerna genom att regeringen tar aktiv del som representanter på internationella möten som handlar om att vinna hem dessa evenemang.

13.7 Konsekvenser

Förslagen medför engångskostnader för staten. Utredningen föreslår att Vinnova tillskjuts 25 miljoner kronor för en pilotinsats som syftar till utveckling av hållbara evenemang och möten med fokus på säkerhet. Den insats som Regeringskansliet föreslås leda om evenemangssäkerhet uppskattas kosta 20 miljoner kronor. Den kompetensutvecklingsinsats som Visit Sweden föreslås leda uppskattas kosta 10 miljoner kronor.

Förslaget innebär en relativt stor påverkan på utpekade och berörda organisationer, däribland idrottsrörelsen, och myndigheter. Flera aktörer föreslås få nya, tydliga ansvarsområden och arbetsuppgifter inom området evenemang och möten, som de inte haft förut.

Två förslag har inriktning mot evenemangssäkerhet, vilket är ett område där effekter kan väntas i form av riskminimering och minskad brottslighet avseende olika typer av brott som begås i samband med evenemang; sexualbrott, stölder, skadegörelse, våldsbrott och potentiellt även terrorbrott.

I förlängningen, som indirekt effekt av en implementerad evenemangsstrategi och aktivt engagemang från statens sida bedömer utredningen att förslagen leder till en ökad aktivitet inom området evenemang och möten i hela landet och därmed ökad sysselsättning med spridning över hela landet.

Utredningen bedömer att andra indirekta effekter av förslagen kommer att avse hållbarhet, inklusive jämställdhet, integration och en stärkt ideell sektor. I det budgetmässigt största förslaget har utredningen valt ett tydligt hållbarhetsperspektiv, med tanken att Sverige har en möjlighet att ta en ledande position inom hållbara evenemang.

14 Regler, tillstånd och tillsyn

Förslag:

- att regeringen växlar upp arbetet med att förenkla för företag i besöksnäringen enligt det arbetssätt som har tagits fram inom regeringens överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Serverat. Alla myndighetskontakter oavsett nivå eller ansvarsområde ska förenklas. Åtgärder ska anpassas utifrån företagens problembild och behov och kan därmed handla om att digitalisera tillståndsprocesser, förenkla lagstiftning eller förbättra service och handläggningsprocesser och resurser avsätts för att arbetet ska kunna slutföras 2020.

14.1 Förenkling för ökad konkurrenskraft

Att skapa goda villkor för företagande är viktigt för att ge företagen bättre möjligheter att utvecklas. Utredningens direktiv inkluderar inte att kartlägga generella förutsättningar för företagen i besöksnäringen. Utredningen har valt att föra ett resonemang kring regler, tillstånd och tillsyn eftersom analysen av besöksnäringens aktörssystem¹ pekar på den tyngd som tillstånds- och tillsynsområdet har i det offentliga åtagandet gentemot besöksnäringens företag. Även många av de företag som utredningen har träffat i samband med hearings samt inspel till utredningen vittnar om att regelbördan är stor, och att rapporteringskrav kräver stora tidsinsatser av företagen.

Lång väntan på besked beträffande tillstånd, framför allt i bygglovsärenden kan innebära betydande intäktsbortfall. Kostnadsdrivande förslag, liksom tillsynsavgifter och kostsamma regler på-

¹ Aktörssystemet på nationell, regional och lokal nivå presenteras i kapitel 3.

verkar företagens lönsamhet och därmed deras förutsättningar att anställa och utveckla sina företag. En del av den verklighet som företag möter är de lagar och myndighetsregler som företagen ska följa. Förenklingsarbete påverkar således andra områden som ingår i utredningen uppdrag att kartlägga, till exempel sysselsättning och kompetensförsörjning.

I en nyligen genomförd kartläggning av vanliga uppgiftskrav som företagare i besöksnäringen möter, identifierades över 370 krav från cirka 25 olika aktörer.² Komplexiteten medför att besöksnäringens aktörer ibland har svårt att förstå vilka offentliga aktörer som arbetar med deras frågor och hur och var beslut fattas. Företagaren har behov av tydlighet kring kriterier, ansöknings- och anmälningsprocesser. De olika uppgiftskrav som en företagare i besöksnäringen möter beror på vilken typ av verksamhet företaget bedriver. De olika branscherna har vitt skilda krav kopplade till sig och även inom en och samma bransch kan kravbilderna variera betydligt mellan olika företag beroende på verksamhet och storlek.³ På förfrågan från utredningen har Tillväxtverket, med stöd från företaget Governo, tagit fram och bidragit med rapportunderlag till detta kapitel.

14.2 Aktörer inom förenklingsarbetet

Regeringens övergripande mål om att öka sysselsättningen i Sverige förutsätter att det skapas fler arbetstillfällen och fler växande företag. Det förutsätter i sin tur att företagen har goda ramvillkor, eftersom ett gynnsamt företagsklimat utgör grunden för konkurrenskraft och tillväxt i hela landet.⁴ Förenklingsarbetet är en del av det aktiva arbetet med att skapa ett gynnsamt företagsklimat i Sverige och det arbetet har pågått sedan början av 2000-talet. I nuvarande budgetproposition framgår att regeringens förenklingsarbete utgår från det mindre företagets förutsättningar och behov.

Förenklingsarbetet följs upp mot fyra mål: Att 1) det ska bli enklare att lämna uppgifter, 2) handläggningstiderna ska kortas, 3) regler ska främja företagets tillväxt och 4) kostnaderna till följd av regler ska

² Tillväxtverket (2016): *Ökad digitalisering för en blomstrande besöksnäring*.

³ Tillväxtverket (2015): *Förutsättningar för turistföretag i Sverige* samt Tillväxtverket (2016): *Ökad digitalisering för en blomstrande besöksnäring*.

⁴ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 24, s. 27.

minska.⁵ En tydlig inriktning i förenklingsarbetet från regeringens sida är att allt fler av företagens kontakter med myndigheter ska vara digitala. Regeringens bedömning är att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag. Motiveringen är att det underlättar för företag att göra rätt från början, att få en snabbare ärendehantering och att lättare få besked om ärendestatus. Det skapar även förutsättningar för en mer likartad hantering oberoende av var i landet ett företag bedriver sin verksamhet vilket i högsta grad rör företagare i besöksnäringen.⁶ Webbplatsen verksamt.se är en viktig del i regeringens arbete med att förenkla för företag genom digitalisering.

Effektiva kommunala e-tjänster är nödvändiga för att förenkla för företag. Genom projektet Serverat har Tillväxtverket, Bolagsverket, SKL och kommuner med stöd från Näringsdepartementet skapat strukturer och systematik för att möjliggöra kommunala e-tjänster med kopplingar till en sammansatt bastjänst. Harmonisering av begrepp, blanketter och standarder för informationsutbyte ger helt nya förutsättningar för e-tjänstutveckling. Först ut var restaurangföretagare och arbetssättet har utvidgats till att från och med 2017 omfatta hela besöksnäringen. En viktig del av Serverat är att bygga nationell digital infrastruktur. Detta innefattar bland annat att kunna gå direkt från verksamt.se till en standardiserad kommunal e-tjänst, vilket redan fungerar i flera kommuner. Ett framtida steg är att få status och återkoppling från kommunernas verksamhetssystem och visa dem på verksamt.se. Regeringen har breddat överenskommelsen med Sveriges Kommuner och Landsting, och Tillväxtverket har i uppdrag att vara utvecklingsmyndighet för arbetet med ett enklare företagande med mer digitala myndighetskontakter. Regeringen har även gett Tillväxtverket i uppdrag att ta fram förslag på hur myndigheten kan arbeta för att korta handläggningstiderna för företag.⁷

Länsstyrelserna har i sitt regleringsbrev flera mål och återrapporteringskrav till regeringen som rör förenklingsinsatser för att det ska bli enklare att starta och driva företag. Ett särskilt fokus ska vara på åtgärder som underlättar för företagen att göra rätt.

⁵ Prop. 2017/18:1: Utgiftsområde 24, s. 44.

⁶ Prop. 2017/18:1: Utgiftsområde 24, s.44–45.

⁷ Prop. 2017/18:1: Utgiftsområde 24, s. 60.

Länsstyrelserna ska också bidra till att uppfylla regeringens mål för digitalisering om en enklare vardag för medborgare och företag, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

14.3 Begrepp och definitioner

I detta kapitel kommer ett antal centrala begrepp och definitioner att användas. Ett *uppgiftskrav* är krav att lämna uppgifter till myndigheter. Uppgiftskraven följer av lag, förordning eller föreskrift. Ett uppgiftskrav kan leda till att flera olika uppgifter behöver lämnas in. Det kan till exempel röra sig om att först ansöka om ett tillstånd och sedan anmäla handläggning enligt tillståndet.⁸

Ett uppgiftskrav resulterar i ett *uppgiftslämnande* som ur ett tidsperspektiv kan vara kalenderstyrt eller händelsestyrt. Kalenderstyrt innebär att det är ett krav som återkommer med viss periodicitet, exempelvis årsvis eller månadsvis. Händelsestyrt innebär att kravet uppkommer som en följd av en händelse, exempelvis vid förändringar i verksamheten.

Sektorsmyndighet är en myndighet på central nivå som av regeringen har utsetts till att ha ett särskilt ansvar inom sitt område, till exempel Folkhälsomyndigheten för området försäljning av alkohol. *Tillsynsmyndighet* är den aktör som utövar tillsyn och som tar in uppgifterna. *E-tjänst* är en tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt. E-tjänster som kommunicerar maskin-maskin benämns ofta som bas-tjänster.⁹ *Krävbild* används i detta kapitel i betydelsen ”sammanställning av de uppgiftskrav företagare inom en viss bransch eller näring har att förhålla sig till”.

Besöksnäring omfattar i detta kapitel branscherna hotell och restaurang, handel, kultur, sport och nöje, småhus/fritidshus och uthyrning.¹⁰

⁸ SOU 2013:80: *Kartläggning av företags uppgiftslämnande till 14 myndigheter*, N2012/311/ENT, utgiven av Bolagsverket.

⁹ SOU 2015:33: *Uppgiftslämnarservice för företagen*. Betänkande av uppgiftslämnarutredningen, s. 17.

¹⁰ Resebyrå, transport och evenemang som vanligtvis ingår i besöksnäring behandlas inte.

14.4 Uppgiftslämnande i besöksnäringen

Besöksnäring omfattar flera branscher vilka var och en har många krav på uppgiftslämnande till olika aktörer på statlig, regional och kommunal nivå. Som en följd av att besöksnäringen består av flera branscher och företag blir även aktörerna som utövar tillsyn och hanterar företags uppgiftslämnande därefter – många och mångfacetterade.

Många av kraven, oavsett om uppgifterna lämnas till statlig myndighet eller kommun, är händelsestyrda och de händelsestyrda kraven om uppgiftslämnande uppstår ofta vid tillfällen när företagen vill expandera och utveckla sina verksamheter. Att känna till vilka uppgiftskrav som uppstår i samband med en expansion eller breddning av en verksamhet kan vara en utmaning för företagen. Det finns även många generiska uppgiftskrav. Dessa, till skillnad från de branschspecifika, går vanligtvis att lämna in digitalt och det går att via olika systemstöd notifiera om att uppgiften ska lämnas in. Några av de vanligast förekommande generiska eller branschspecifika uppgiftskrav som företagare möter presenteras i nästa avsnitt.¹¹

14.4.1 Kravbilden som företagare möter

Generiska uppgiftskrav

Generiska uppgiftskrav är krav på uppgiftslämnande som rör företag oavsett bransch och företagsstorlek. Det är främst statliga myndigheter som begär in denna typ av uppgifter och de rör olika områden som ekonomi, statistik, anställning, import av varor, radio/tv och byggnation.

Skatteverket och Bolagsverket är de aktörer som begär in flest uppgifter från företag. Det rör sig främst om uppgifter som redovisning, kontrolluppgifter, skattedeklaration etc. Andra aktörer som begär in en stor mängd uppgifter är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gällande personal och att ha anställda. På begäran kan en företagare behöva lämna in en jämställdhetsplan till Diskrimi-

¹¹ Beskrivningen av uppgiftskraven i detta avsnitt är inte uttömmande utan diskuterar de vanligast förekommande uppgiftskraven.

neringsombudsmannen och likaså uppstår behov av uppgiftslämnande vid tillsyn från Arbetsmiljöverket.

I de fall företagare vill sätta upp en skylt vid väg lämnas uppgifter till Trafikverket i form av en ansökan om skylt för vägvisning. SCB samlar på uppdrag av Tillväxtverket in statistik såsom inkvarteringsstatistik på hotell eller lönestatistik genom att skicka undersökningar till företag. För företag som importerar varor sker en anmälan till Tullverket. Många av dessa uppgifter, särskilt de som Skatteverket tar emot, går att lämna in digitalt via e-tjänster.

De uppgiftskrav från kommunen som kan ses som generiska är främst de som har med olika bygglovsfrågor att göra. Det är förknippat med en rad utmaningar och det finns variationer mellan kommuner av hur ansökan om bygglov sker såväl som hanteras. 2009 förändrades strandskyddlagstiftningen vilket bland annat innebär att det är kommunerna som i de flesta fall beslutar om dispens från strandskydd. Länsstyrelsen har i uppgift att granska kommunernas beslut om dispens och vid behov överpröva dessa. Eventuell samordning med en bygglovsansökan sker framför allt hos kommunen. Vissa kommuner fattar beslut om dispens och bygglov i samma beslutshandling, medan andra tar besluten separat. Länsstyrelsen fattar beslut om dispens och upphävande av strandskyddet i vissa områden, som till exempel inom statliga naturreservat och nationalparker. Det kan finnas behov av att förbättra informationen kring processen med olika ansökningsförfaranden, till exempel i vilken ordning ansökningarna lämpligen lämnas in.

Majoriteten av de uppgifter som lämnas till Skatteverket, Bolagsverket, SCB och många fall även till Försäkringskassan är kalenderstyrda och sker med en viss regelbundenhet. I andra fall, som anmälan om tv-innehav eller ansökan om vägvisning sker det vid händelse.

Exempel på branschspecifika uppgiftskrav

*Kultur, sport och fritid*¹² omfattar företag som bedriver olika typer av verksamhet; såsom kulturell verksamhet, underhållningsverksamhet, sport- och fritidsverksamhet samt djurparker. Många av de branschspecifika krav som företagare möter är händelsestyrda. De enda

¹² SNI-kod R.

kalenderstyrda kraven består av tillsyn av djur och liftanläggning samt inrapportering av antal får, getter och nötkreatur. Vid verksamheter där djur visas offentligt är länsstyrelsen ansvarig för tillstånd och tillsyn. Förevisning av djur för allmänheten minst sju dagar per år i en permanent anläggning räknas som offentlig förevisning och ska ha tillstånd. Vid offentliga tävlingar med djur ska det i vissa fall finnas en tävlingsveterinär som övervakar djurskyddet. Det krävs även tillstånd för verksamheter med vilda eller hotade djurarter. Jordbruksverket är sektorsmyndighet, men länsstyrelsen är tillsynsmyndighet. Tillsyn av djur ska ske med viss regelbundenhet men själva besöket av en inspektör från länsstyrelsen ska enligt Jordbruksverkets kontrollvägledning¹³ normalt inte meddelas i förväg. Inrapportering av getter eller får sker digitalt via Jordbruksverkets hemsida.

För företag som har skidliftar är kommunen tillsynsmyndighet. Dock består kravet på att företaget ska utföra egen tillsyn samt att en ackrediterad aktör ska utföra besiktning årligen.

Vid anordnande av evenemang med tävlingar på allmän väg eller som kräver att vattenområden spärras av är det länsstyrelsen som ger tillstånd. När vattenområden ska spärras av är dessutom Kustbevakningen och Sjöfartsverket remissinstanser. För företagare som bedriver verksamhet som involverar båt eller annat fordon som används i verksamheten förekommer uppgiftsinlämning, anmälan och ansökningar till Transportstyrelsen. Ansökningar om tillstånd att parkera sker till kommunens enhet för trafikfrågor.

Kravbilderna för företag inom *handel* handlar om tillstånd och tillsyn som styrs av bland annat kemikalie- och livsmedelslagstiftning samt med koppling till miljö- och hälsa och brandskydd. Det kan handla om krav på personalliggare, och en stor del av uppgiftskraven rör försäljning av alkohol, tobak, lotter, mat och receptfria läkemedel. Det är kommunen som ansvarar för att ge tillstånd och utöva tillsyn vid försäljning av dessa varor. Företagare som importerar varor måste lämna uppgifter till Tullverket. Uppgifter som lämnas med återkommande frekvens är statistik till SCB och köldmedierapport¹⁴ till kommunen.

¹³ jordbruksverket.se/amnesomraden/tillsyn/

¹⁴ Ett köldmedium är en energibärare som används för att transportera värme från en kallare plats till en varmare, vanligen mellan två så kallade reservoarer. Köldmedium används som arbetsmedium i bland annat kylskåp, frysar, värmepumpar och luftkonditionerar. Exempel på olika köldmedier är propan, ammoniak och olika hydrofluorkarboner.

Logiverksamhet räknas som *hotell* om det erbjuds minst nio sängplatser eller minst fem rum för övernattnig. För att bedriva hotell- eller pensionatverksamhet krävs ett tillstånd som söks hos Polisen. För alla som bedriver logiverksamhet, från camping till hotell, samlas inkvarteringsstatistik in månadsvis från SCB. En hotellföretagare har även ett stående krav från polisen att registrera de gäster som är utländska medborgare separat. Företag som driver logiverksamhet har sannolikt kontakt med kommunen som är ansvarig för tillstånd och tillsyn kopplat till miljö och hälsa, brandskydd och dricksvattenanläggningar. Vid start av hotellverksamhet lämnas en ansökan om köldmedia in till kommun och därefter lämnas årligen kontrolluppgift för köldmedier.

Företag som bedriver *restaurangverksamhet* möter en rad händelsestyrda uppgiftskrav, främst från kommunen. Det rör bland annat ansökan om olika typer av serveringstillstånd, anmälan om fettavskiljare, tillsyn från miljö- och hälsa och köldmedierapport. Om företagaren har stadigvarande¹⁵ serveringstillstånd lämnas en restaurangrapport in till Folkhälsomyndigheten, ofta via kommunens hemsida. Andra krav på uppgiftslämnande rör livsmedelshantering, att en personalliggare måste finnas i verksamhetslokalen och fyllas i rätt och användande av offentlig plats.

Uthyrning och småhus/fritidshus är två områden med få branschspecifika uppgiftskrav¹⁶. Rörande uthyrning av småhus/ fritidshus rör det sig om tillsyn från kommunen kring miljö och hälsa samt brandskydd, tillstånd för dricksvattenanläggning samt uppgiftslämnande om inkvartering till SCB.

Företag som bedriver uthyrning av fordon har kontakt med Transportstyrelsen gällande anmälan om fordon i yrkestrafik, tillstånd för uthyrning samt intyg om yrkeskunnande för personen som hyr ut fordon. Med andra ord är det vid uthyrning av bilar eller terrängfordon som en företagare har krav på att lämna branschspecifika uppgifter.

¹⁵ Ett tillstånd som gäller tills vidare.

¹⁶ Tillväxtverket (2016): *Ökad digitalisering för en blomstrande besöksnäring*.

14.4.2 En utmaning att navigera bland kraven

Som framgår av kravbilden möter företagare i besöksnäringen många olika krav, av vilka majoriteten är händelsestyrda uppgiftskrav. Detta medför att företagarna har svårt att förutse när olika krav uppstår. Det bör även tas i beaktande att en stor del av besöksnäringens företagare bedriver säsongsverksamheter som kan medföra att en del av de händelsestyrda uppgiftskraven måste sökas på nytt varje gång verksamheten startar för säsongen. Att navigera bland de uppgiftskrav som finns, förstå vilka krav som ställs på verksamheten och effektivt kunna lämna in informationen är utmaningar som företagare i besöksnäringen ställs inför. Den tid som företagen lägger ner på detta, liksom tillsynsavgifter och regler som är kostsamma påverkar företagets lönsamhet.^{17 18}

I en nyligen genomförd kartläggning av vanliga uppgiftskrav som företagare i besöksnäringen möter, identifierades över 370 krav från 25 olika aktörer¹⁹. Kartläggningen visade att Skatteverket, Försäkringskassan och Jordbruksverket erbjuder möjligheten att sköta hela ärendet digitalt för en stor del av de uppgifter som de begär in. Polisen erbjuder vanligtvis pappers- eller e-blanketter för sina uppgiftskrav men har dock påbörjat ett arbete med att digitalisera inlämningen och har till dags dato ett mindre antal e-tjänster. Inlämningssätt till kommun och länsstyrelse varierar stort. Några har e-tjänster för inlämning av uppgifter medan andra i högre utsträckning använder pappers- eller e-blanketter.

Utöver de uppgiftskrav som ställs av offentliga aktörer finns även uppgiftskrav från branschorganisationer. Dessa hanterar viss tillsyn eller statistikinhämtning när de anser att det gagnar den fortsatta utvecklingen av branscherna. Det rör sig om organisationer som SLAO²⁰ som genomför årlig tillsyn av liftanläggningar, SCR²¹ som gör regelbunden tillsyn av miljö och hälsa på sina medlemmars campingplatser och stuguthyrningar, samt upphovsrättsorganisationerna

¹⁷ Näringslivets Regelnämnd (2016): *Serveringstillstånd – Handläggning, servicegarantier, avgifter och tillsyn*. Delrapport 3 om regeltillämpning på kommunal nivå. Undersökning av Sveriges kommuner.

¹⁸ Näringslivets Regelnämnd (2016): *Livsmedelskontroll – Tillämpning, klassning, avgifter och samverkan*. Delrapport 5 om regeltillämpning på kommunal nivå. Undersökning av Sveriges kommuner.

¹⁹ Tillväxtverket (2016): *Ökad digitalisering för en blomstrande besöksnäring*.

²⁰ Svenska skidanläggningars organisation.

²¹ Svensk Camping.

Stim²² och SAMI²³. Från de två sistnämnda krävs det licenser för att få spela upphovsrättsskyddad musik i offentliga sammanhang. Årligen lämnas en redovisning av musikanvändandet där redovisningen skiljer sig åt beroende på verksamhet och plats. I vissa fall är det antal besökare som ska redovisas, i andra fall är det antal spelade timmar eller lokalens yta.

14.5 Effekter av uppgiftslämnande och tillsyn

Utifrån kravbilden blir det tydligt att företagare möter ett antal utmaningar i det dagliga uppgiftslämnandet som måste hanteras. I vilken grad och på vilket sätt som företagaren upplever dessa problem beror på företagets förutsättningar. Problemen summeras i en förstudie genomförd på uppdrag av SKL som att:²⁴

- navigera bland och upptäcka vilka uppgiftskrav som ställs av vilka aktörer – ett navigationsproblem
- förstå vilka krav det är som ställs på verksamheten – ett informationsproblem
- förstå i vilken ordning som uppgiftskrav behöver genomföras och om det finns beroenden mellan olika krav – ett koordinationsproblem
- förstå vilken information som behöver lämnas och att lämna rätt uppgifter – ett informationskravsproblem
- lämna samma eller liknande information till flera myndigheter – ett redundansproblem
- kunna lämna informationen på ett effektivt sätt – ett transaktionsproblem
- kunna verifiera att krav att lämna information till myndigheten är fullgjort och följa processen om det krävs handläggning – ett transparensproblem.

²² Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå.

²³ Svenska artisters och musikers intresseorganisation.

²⁴ Svensson, B., Persson, A., Arvidsson, S. (2015): *Förstudie för verksamt.se/kommun – Förutsättningar för kommunerna att delta i ett huvudprojekt*, dnr 14/6691.

Utöver dessa sju problem är ett ytterligare problem vanligt förekommande för företagare att:

- förstå varför en viss ansökan, anmälan eller tillsyn behövs och hur det gagnar verksamheten *per se* – ett syftesproblem.

För att i pilotprojektform testa lösningar för att stödja företagen i restaurangbranschen att hantera problemområdena ovan finns utvecklingsprogrammet Serverat. Programmet vilar på en överenskommelse mellan regeringen och SKL samt anslutande uppdrag till Tillväxtverket och Bolagsverket.

För att hantera problemen kring navigation och koordination finns inom ramen för Serverat en guide och checklista framtagen på verksamt.se. Denna guide och checklista togs fram av Tillväxtverket och Bolagsverket och lanserades i maj 2016. Cirka 40 000 företagare har använt guiden för att hitta stöd i sin företagsetablering. För att hantera utmaningarna med information, skapa förståelse för syftet med olika tillståndsförfaranden samt inte minst hantera bristen att tillstånden beskrivs och hanteras olika i kommunerna har nationella informationstexter tagits fram. Dessa texter går även igenom en standardiserings- och valideringsprocess där sektorsmyndigheterna Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten och MSB är aktiva samarbetsparter.

Problemet kring redundans – som innebär att samma uppgifter lämnas till flera myndigheter – hanteras genom den sammansatta bastjänsten (SSBTGU) där Bolagsverket, Skatteverket, och SCB lämnar uppgifter som synkroniseras och fylls i e-tjänsterna för tillståndsansökningar automatiskt. Redundans mellan kommunala tillståndsprocesser hanteras inte i första skedet.

Problemet kring transaktion hanteras genom att SKL ensat tillståndsansökningarna så att samma uppgifter ska begäras in av samtliga kommuner. Mängden bilagor kopplade till serveringstillståndet har minskat från 36 i den kommun som hade det mest omfattande uppgiftslämnandet till fem som ett resultat av såväl den sammansatta bastjänsten och ensningsarbetet som SKL drivit. E-tjänsterna för kommunala tillstånd tas fram som innehålls- och teknikstandarder som kommunerna implementerar i sina tekniska lösningar. På detta sätt driver Serverat digitaliseringsutvecklingen i kommunerna och underlättar ansökningsprocesser som är digitala hela vägen in i verksamhetssystemen på kommunerna.

Kring transparensproblemet arbetar Serverat för att företagen ska kunna se status och återkoppling från processerna i samtliga kommuner och myndigheter i checklistan på verksam.se.

Serverat har under 2017 utökats från att starta restaurang och café till att även inrymma besöksnäringen i bredare bemärkelse.

14.6 Den vitala kontakten mellan företag och kommun

Bedömning: Det är av stor vikt att regeltillämpning gällande tillstånd och avgifter är och upplevs likvärdig i hela landet. Här har Sveriges kommuner ett stort ansvar.

En viktig förutsättning för att kommunerna ska kunna ta fram rättvisa och tydliga taxor är att tillsynsvägledningen från de centrala myndigheterna blir mer samlad över lagstiftningsområden och olika statliga verk.

Det är främst på kommunal nivå som många företag möter de regelverk som påverkar deras vardag. Företag och organisationer vittnar om att det är stora skillnader i handläggningstider, rättstillämpning av samma regelverk och stora skillnader i tillsynsavgifter beroende på i vilken kommun företaget befinner sig. Detta innebär en stor rättsosäkerhet för företagen. Rättstillämpning ska inte skilja mellan olika kommuner utan rättslig grund för detta. Upplevelsen hos företagen är också att det varierar om tillsynsavgiften har en koppling till motprestation från kommunens sida.

Hur företagets kontakt med sin kommun fungerar påverkas i hög grad av hur kommunen är organiserad, politiska prioriteringar och hur tillgängliga tjänstemän och politiker är. Sättet på vilket företag kan få tag i information om gällande regler, vilka personer som ansvarar för tillstånd och tillsyn och hur kommunen hanterar företagets ärende är av mycket stor vikt för företagets verksamhet. Det är kommunernas förutsättningar som framför allt bör utvecklas, och förståelsen för hur regler och tillsyn påverkar företagen behöver öka i många kommuner. Ett sätt att få en bättre bild är om varje kommun gör en sammanställning av den totala regel- och tillsyns bördan för besöksnäringens företag i den egna kommunen.

Det har växt fram olika goda modeller för att förenkla kontakten mellan företag, kommun och myndigheter. Ett exempel är *Dukat*

Bord i Strängnäs där tjänstemän från kommunens olika nämnder och förvaltningar står till förfogande vid en stående tid varje vecka. Företagarna kan då träffa berörda tjänstemän vid ett tillfälle för att få sitt ärende behandlat. Ett annat exempel är *Tillväxt och tillsyn*, en modell utvecklad av Rättviks kommun med syfte att se över kommunens företagservice. Bland annat betalar företagen när de får tillsyn från myndigheter i stället för att, som är normalfallet, betala i förväg utan att vara garanterad tillsyn. Detta har lett till en ökad dialog mellan företag, kommun och myndighet.

Sveriges Kommuner och Landsting bedriver sedan närmare tio år insatser som tar sikte på att ge kommuner förutsättningar att förbättra det kommunala företagsklimatet och förenkla för företagen. Sedan 2010 har SKL erbjudit kommuner utbildningen *Förenkla – helt enkelt*. Utbildningen är en plattform för kommuner att utveckla sina företagskontakter och 135 av 290 kommuner har deltagit. SKL erbjuder även kommuner att delta i en NKI-mätning²⁵ av den kommunala organisationens service till företagen, för att säkerställa att förbättringsarbetet är väl förankrat i företagets behov. Resultaten presenteras som en så kallad öppen jämförelse. Sedan första mätningen 2010 har mätresultaten ständigt förbättrats med ett undantag, bygglov. Exempelvis har miljö- och hälsoskydd ökat från ett NKI på 63 till 70 på sex år. SKL har också konstaterat att de kommuner som genomfört utbildningen *Förenkla – helt enkelt* får högre resultat i NKI-mätningen än övriga kommuner.

14.7 Förenkling för företagare i besöksnäring

Bedömning: Pågående insatser för regelförenkling kommer på sikt att gagna besöksnäringens företag, där satsningar på digitalisering, fortsatt utveckling av verksamt.se, att korta handläggningstiderna och att göra det enklare att ha anställda är mest angeläget.

Regeringens förenklingsarbete bör växlas upp vilket kräver fortsatt fokus på samverkan och lärande mellan myndigheter, och att de tjänster och lösningar som utvecklas utgår från företagets behov.

²⁵ NöjdKundIndex-mätning.

Tillväxtverket genomför vart tredje år enkätundersökningen *Företagens villkor och verklighet* där myndigheten bland annat ställer frågor om företag upplever lagar och myndighetsregler som hinder för sin utveckling och tillväxt. Resultaten för 2017 visar att 24 procent av de tillfrågade företagen upplevde lagar och myndighetsregler som ett stort hinder för utveckling och tillväxt. Detta är en ökning sedan 2014 med drygt 2 procentenheter. De branscher som bidrar till ökningen är Bygg och Handel, flertalet av de övriga branscherna upplever lagar och myndighetsregler som ett mindre hinder än 2014.²⁶ Gruppen turismföretagare som upplever tillgång på arbetskraft och lagar och regler som ett stort hinder för tillväxt har minskat sedan 2014. En studie som Näringslivets regelnämnd genomförde i december 2016 pekar på att många företag, 32 procent, upplever att det har blivit krångligare att följa statliga regler jämfört med för ett år sedan. Endast två procent av företagen tycker att det har blivit enklare än för ett år sedan.²⁷

Det finns ett antal områden som behöver stärkas upp för att fler företag ska startas och de existerande företagen ska anställa fler:

- **Digitalt stöd för uppgiftslämnandet.** Möjligheten att lämna in uppgifter och att hantera pågående ärenden digitalt är, givet besöksnäringens företagares kravbild och förutsättningar, ett område som skulle bidra till effektivisering och frigöra tid till möjligheterna att driva och utveckla sina verksamheter. En studie som Tillväxtverket har tagit fram visade att företagarna generellt har en god vana att använda digitala tjänster och att de föredrar att använda uppgiftslämnandet digitalt.²⁸
- **Ökad koordinering av uppgiftslämnande mellan myndigheter för att minska uppgiftslämnandet för företagare.** Upplevelsen och det faktum att samma uppgifter lämnas om och om igen till olika aktörer är ett område i behov av förändring. Detta är ett av flera områden där uppgiftslämnandet bättre kan samordnas med myndigheter.

²⁶ Tillväxtverket (2017): *Företagens villkor och verklighet*, Rapport 0232, s. 20–21.

²⁷ Näringslivets regelnämnd (2017): *Företagens syn på regelförbättringsarbetet*, SKOP-undersökning med svenska företagare, februari 2017.

²⁸ Tillväxtverket (2016): *Ökad digitalisering för en blomstrande besöksnäring*.

- **Förbättrade förutsättningar för att ha anställda och att anställa.** För att få tillväxt i besöksnäringen är kompetensförsörjning avgörande. Tillgång till lämplig arbetskraft framkommer som ett hinder för företagens utveckling och tillväxt.²⁹ I besöksnäringen, jämfört med andra näringar, är det vanligare att ha säsongsanställda och deltidsanställda vilket innebär mer uppgiftslämnande för företagen. Studier från Tillväxtverket visar att uppgiftslämnande till Försäkringskassan rörande exempelvis SGI³⁰ och beräknad årslön är mer komplicerad för besöksnäringen än för andra grupper av företagare. Den 31 mars 2016 började Arbetsmiljöverkets nya föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö att gälla. Syftet med föreskrifterna är att främja en god arbetsmiljö och förebygga risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön. För att minska företagens uppgiftslämnarbörda som en följd av den nya föreskriften kan åtgärder vidtas. Arbetsmiljöverket kan till exempel tydliggöra vilka krav en arbetsgivare bör prioritera samt se över hur dokumentationen kring kraven kan minimeras utan att arbetsmiljön blir lidande. I en studie från Tillväxtverket framkom flera förslag på hur tillgången på lämplig personal kan öka. Företagen och deras branschorganisationer föreslår insatser som att återinföra sänkt arbetsgivaravgift för personer under 25 år, förbättrat stöd från Arbetsförmedlingen för att ha praktikanter och förbättrade möjligheter att annonsera efter personal hos Arbetsförmedlingen.³¹ Den relativt höga personalomsättningen i besöksnäringen medför en hög administrativ börda för anmälan av serveringsansvariga. Denna anmälan bör digitaliseras så långt möjligt.
- **Minskade handläggningstider.** Handläggningstider behöver minskas generellt och särskilt beträffande bygglov. Långa handläggningstider hämmar tillväxt och expansion i besöksnäringen.

Besöksnäringen domineras av små och medelstora företag i olika branscher med verksamhet i hela Sverige. Att förenkla för företagen är av stor vikt för besöksnäringens tillväxt och utveckling.

²⁹ Tillväxtverket (2017): *Företagens villkor och verklighet*, Rapport 0232.

³⁰ Sjukpenninggrundande inkomst.

³¹ Tillväxtverket (2016): *Ökad digitalisering för en blomstrande besöksnäring*.

Samtidigt finns stora utmaningar med att identifiera och rikta insatser till olika delar av besöksnäringen, som består av flera branscher som i sin tur är heterogena och består av företag med olika verksamhetsinriktning och med aktivitet under olika delar av året.

14.8 Företagens villkor som strategiskt insatsområde

Sammanfattningsvis konstaterar vi att regler, tillstånd och tillsyn utgör en viktig del av företagens villkor och påverkan på svensk besöksnäringens konkurrenskraft i ett globalt perspektiv.

Inom området regelgivning är det inte minst av stor vikt att konsekvensutredningars kvalitet ökar för att de regler som beslutas av det offentliga ska bli så enkla och ändamålsenliga som möjligt. I regelgivningsarbetet är det viktigt att företagsperspektivet finns med i samtliga förslag som rör företagen.

Det finns en uppenbar risk för suboptimeringar i form av att många olika regelverk sammantaget leder till omfattande kostnader för företag. Det är ofta tillämpningen av regler som avgör hur stor den sammantagna kostnaden till följd av regler blir för företagen.

Mer än hälften av regelbördan för svenska företag är en följd av EU-rätten. Näringslivets regelnämnd (NRN) har lyft behovet av en förbättrad process för det svenska arbetet med EU-lagstiftning.³² Gold-plating är ett begrepp som används när EU-lagstiftning tolkas och överimplementeras på nationell nivå. Utöver Regelrådets granskningar av EU-konsekvensbedömningar ser NRN ett behov av att skapa rutiner för tidiga och återkommande samråd med näringslivet och andra intressenter för att tydliggöra och undvika eventuell överimplementering.

Utredningen föreslår i kapitel 3 att regeringen antar en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring och att företagens villkor ingår som ett strategiskt insatsområde i strategin. Vi ser att det finns utrymme för att sätta mätbara delmål för nationellt regelgivnings- och förenklingsarbete som berör besöksnäringens företag inom ramen för det föreslagna strategiarbetet.

³² Näringslivets Regelnämnd (2017): *Rätt underlag för rätt beslut. Åtgärder för bättre konsekvensutredningar.*

14.9 Konsekvenser

Förslaget i kapitlet avser ett uppväxlat arbete med regelförenkling för företag inom besöksnäringen och väntas innebära en kostnad för staten på 40 miljoner kronor. Förslaget väntas ge positiva effekter på företagen genom ökad effektivitet, reducerade kostnader samt indirekt ökad sysselsättning. Förslaget påverkar företag i alla besöksnäringens branscher i hela landet.

Små företag kan i något i högre grad påverkas positivt, då dessa utgår ifrån en lägre kapacitet att hantera regel- och uppgiftslämnarkrav. Vidare väntas företag med kombinationsverksamheter, med exempelvis både djurhållning, servering och butik, i högre grad påverkas positivt eftersom de har fler regelverk att förhålla sig till. Dessa företag finns ofta i landsbygder.

Förslagets genomförande väntas bidra både till fler nystartade företag och tillväxt i befintliga företag och stimulera sysselsättning i båda dessa kategorier.

15 Samlade konsekvenser av utredningens förslag

15.1 Krav på konsekvensbeskrivningar

Särskilda utredare ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas.¹ Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting, ska utredaren föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska dessa konsekvenser beskrivas i betänkandet. Det samma gäller för förslag som har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren vidare bedöma vilken påverkan på andra myndigheter och organisationer de lämnade förslagen får om de genomförs. Om målkonflikter uppstår med anledning av förslagen, ska en redovisning lämnas över vilka intressen som behöver vägas samman. Slutligen ska utredaren analysera och redo-

¹ Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet, motsvarade även de krav som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredningens förslag är dock inriktade på samlad politik genom mål, strategier, organisation samt ett antal myndighetsuppdrag och inte nya eller ändrade regler.

visa vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor respektive män, flickor respektive pojkar, särskilt de delar av förslagen som rör arbetsmarknad, innovation, sysselsättning och företagande.

I följande avsnitt redovisas en samlad bedömning av konsekvenserna av utredningens förslag utifrån dessa krav. Dessutom avslutas kapitel 3–14 med en kort konsekvensbeskrivning för förslagen i respektive kapitel. Utredningens uppdrag är mycket brett och merparten av förslagen består av myndighetsuppdrag för vidare beredning. Det gör att de relevanta konsekvenserna av förslagen till övervägande del är indirekta, dvs. det är vad uppdraget är tänkt att leda till som skapar den eftersträvarvärda effekten, snarare än genomförandet av förslaget i sig. Vi har utgått ifrån detta resonemang när vi har analyserat förslagets konsekvenser inom de respektive områdena.

Storleken av turismkonsumtionen, lönsamheten i företagen och ytterst de samhällsekonomiska effekterna av turism och besöksnäring påverkas av en mängd omvärldsfaktorer, exempelvis världskonjunktur, demografi, migration, klimat och teknisk utveckling. Utredningens konsekvensbeskrivningar ska förstås utifrån en situation där dessa omvärldsfaktorer antas vara konstanta. Det är inte en prognos om hur vi tror att framtiden kommer att se ut, utan en metod för att förstå vilken effekt förslagen kan ha, isolerat från dessa omvärldsfaktorer.

15.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen leder till positiva samhällsekonomiska effekter genom att möjliggöra att de samlade resurserna inom den svenska besöksnäringen och besöksnäringens omgivande aktörssystem används mer effektivt än i dag.

Samlad politik

Utredningens förslag om en samlad politik för besöksnäringen syftar till att de offentliga resurserna ska användas mer effektivt. Det handlar bland annat om resurser som avsätts direkt för att stödja besöksnäringen, som strukturfondsmedel, nationella projektmedel och investeringsstöd samt motsvarande stöd på regional nivå. Som utredningens karta över aktörssystemet visar finns det därtill många

offentliga aktörer som har uppgifter som påverkar, eller har potential att påverka, hållbar turism och besöksnäring. Utredningens bedömning är att den samlade politiken även kan effektivisera insatser hos alla dessa. I nästa led förväntas dessa resurser och insatser ge bättre förutsättningar för företagande i alla besöksnäringens branscher. Det kan allt annat lika förväntas leda till ökad sysselsättning och tillväxt vilket ger positiva samhällsekonomiska effekter.

Vidare är en central del av förslagen om en samlad politik att dessa ska leda mot en hållbar besöksnäring och turism, ur såväl ekonomiskt, socialt som miljömässigt perspektiv. Detta är viktigt för att de samhällsekonomiska effekterna ska vara positiva även på lång sikt.

Ny utvecklingsfunktion

Vad gäller förslaget om en ny utvecklingsfunktion syftar det till att företag i alla besöksnäringens branscher ska utveckla bättre tjänster, produkter och upplevelser för besökare. Det antas stimulera efterfrågan och öka förädlingsvärdet och därigenom skapa lönsamhet i företagen. Konsekvenserna är liknande för de tre alternativen, det som skiljer dem åt är graden av engagemang från regioner och företag. För alternativ 1 bedömer utredningen att det regionala engagemanget kommer att leda till att effekterna sprids snabbare i hela landet och potentiellt blir större än i de övriga alternativen. Även i alternativ 2 finns ett regionalt engagemang men eftersom funktionen ligger i ett mindre bolag med ett mer avgränsat uppdrag förväntas effekterna på företagets lönsamhet bli något lägre än i alternativ 1. Vad gäller alternativ 3 förväntas även detta förslag leda till högre lönsamhet i företagen än om ingen utvecklingsfunktion etableras. Däremot bedömer vi att det sker i mindre utsträckning på grund av svagare engagemang från det privata näringslivet än i alternativ 1 och 2. Därtill saknar alternativ 3 tydliga kopplingar till forsknings- och innovationsstödssystemet, vilket också begränsar möjligheten att utveckla produkter och tjänster och därigenom lönsamheten i företagen.

Turismkonsumtion och lönsamma företag har positiva samhällsekonomiska effekter bland annat genom möjligheten till ökad sysselsättning i hela landet.

Utredningens samtliga förslag

Utredningen ger ett stort antal förslag inom ett brett fält av områden, som syftar till att stärka den svenska turismen och besöksnäringen. Utredningens bedömning är att förslagen har positiva samhällsekonomiska effekter, framför allt genom att de förväntas leda till hållbart växande turismkonsumtion och företagande, vilket bidrar till ökad sysselsättning för kvinnor och män i hela landet.

Behov av offentliga åtaganden brukar härledas från termer om marknadsmisslyckanden i form av exempelvis ofullständig information, externaliteter och kollektiva nyttigheter. I sådana fall, för exempelvis ren luft, behov av brandförsvaret eller utbildning, kommer samhällets samlade resurser annars inte fördelas på ett effektivt sätt. Teorier om marknadsmisslyckanden är ett sätt att förklara de samhällsekonomiska motiven till offentliga åtaganden i sammanhang som rör turism och besöksnäring. Exempelvis kan verksamhet i naturmiljöer medföra positiva eller negativa externaliteter, dvs. att ett affärsbeslut som fattas av en aktör kan påverka tredje part. En markägares val av förvaltning av en skog eller betesmark kan innebära högre eller lägre affärsmöjligheter för hotellägare, naturturismföretag, transportföretag och handlare i närheten. På motsvarande vis kan ett naturturismföretags beslut medföra åverkan på naturen som framför allt drabbar andra. Utredningens förslag syftar övergripande till att skapa förutsättningar för samhällsekonomisk effektivitet i en rad situationer där enskilda aktörer inte själva, utan offentligt ingripande, fattar beslut som leder till att samlade resurser fördelas effektivt eftersom dessa som enskilda aktörer inte kan "räkna hem" nyttan av beslutet.

Utredningens förslag om att stärka forskningen inom turism och besöksnäring kommer leda till större kunskap om exempelvis målgrupper, modeller för samhällsekonomiska beräkningar, hållbarhetsaspekter och effekter av reglering. Denna kunskap möjliggör beslut om resursfördelningar inom såväl privat som offentlig verksamhet som leder till större samhällsekonomisk effektivitet än om ingen forskning gjorts.

På liknande sätt kan utredningens förslag om utveckling av data och statistik ge tillgång till bättre beslutsunderlag som i sin tur kan leda till mer faktabaserade investeringsbeslut vad gäller bland annat offentlig infrastruktur, projektstöd och företags produktutveckling

och marknadsföring. Sammantaget är konsekvensen att samhällets resurser kan användas på ett effektivare och mer hållbart sätt.

Utredningen fokuserar på effekter för sysselsättning och företag. Turismen har självfallet stora effekter även för enskilda individer och samhället i ett bredare perspektiv. Både internationella och inhemska besöksupplevelser ger positiva effekter i termer av rekreation, hälsa, kunskap och kulturutbyte mellan människor från olika platser.

Miljö- och klimatpåverkan av förslagen

Transporter är grundläggande i det samlade tjänsteutbudet inom turism, som definitionsenligt handlar om just resande. Transporter är ett område med betydande konsekvenser för miljö och klimat. Förväntade indirekta och långsiktiga effekter av utredningens förslag är att fler besökare väljer mer miljömässigt hållbara transporter till besöksnäringens starka regioner och kommuner. Vidare är den omfördelning av trafik från personbil till tåg eller buss som förslagen kan leda till positiv ur ett klimat- och miljöperspektiv.

Utredningen har även förslag för att utveckla den svenska naturturismen. Utveckling av naturturism har synergier med skydd av naturmiljöer, inklusive skydd av vatten och kustområden och hållbart jord-, skogs- och vattenbruk. Därför bidrar insatserna i till positiva effekter för klimat och miljö under förutsättning att arbetet sker med krav på hållbar utveckling och styrning av besökare på ett sätt som skyddar särskilt värdefulla områden.

Ett annat område där utredningen bedömer att det kan finnas påverkan på miljön är förslagen som avser evenemang och stora möten. Utredningen ser en möjlighet med utveckling av hållbara evenemang som kan bidra till förändrade konsumtionsmönster hos dem som besöker eller arbetar med evenemangen.

I utredningens förslag om en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring föreslås som övergripande politiskt mål att öka besöksnäringens bidrag till hållbar utveckling. Utredningen föreslår ett särskilt statligt ansvar för samordning och kunskaps-spridning om hållbar utveckling inom turism och besöksnäring. Avsikten är att kunna hjälpa regioner och näringslivsaktörer med praktiskt hållbarhetsarbete inom turism.

Förslagen om forskning samt utvecklad data och statistik förväntas leda till ny och viktig kunskap, vilket kan ge olika aktörer verktyg för att arbeta för en växande besöksnäring och samtidigt bidra till de svenska miljö- och klimatmålen.

15.3 Konsekvenser för kostnader och intäkter

Utredningen innehåller ett stort antal förslag inom ett flertal politikområden. Som totala kostnader för samtliga förslag i betänkandet skattas årliga kostnader till mellan 50 och 110 miljoner kronor samt engångskostnader till cirka 275 miljoner kronor enligt tabellerna 15.1–15.3. Kostnaderna som vi anger gäller staten. En förutsättning för flera av förslagen är att branschorganisationer och andra representanter från näringslivet och civilsamhället medverkar. Det medför kostnader för dessa aktörer såväl nationellt, regionalt som lokalt. På motsvarande sätt förutsätter flertalet förslag att kommuner och regioner aktivt deltar i olika insatser. Utredningen har avgränsat sig till att uppskatta dessa kostnader för förslaget om en ny utvecklingsfunktion.

Tabell 15.1 Uppskattade kostnader ny utvecklingsfunktion, alt 1–3

Belopp i miljoner kronor

Förslag	Finansiär	Engångs- kostnader	Löpande kostnader/år	Kommentar
Alt 1	Näringsdep.	-	50	
	Regioner	-	25	
	Näringslivet	-	25	
Alt 2	Näringsdep.	-	40	
	Regioner	-	10	
	Näringslivet	-	10	
Alt 3	Näringsdep.	-	40	
Totalt			40 – 100	Beroende av alternativ

Tabell 15.2 Uppskattade kostnader samlad politik

Belopp i miljoner kronor

Förslag	Aktör	Engångs- kostnader	Löpande kostnader/år	Kommentar
Nationellt besöks- näringsforum	Regeringskansliet	20		Avser total budget för 5-8 år (4 mkr/år)
Övergripande politiskt mål och vision	Regeringskansliet			Ingår i budget för natio- nellt besöksnäringsforum
Nationell strategi inklusive delmål och delstrategier	Regeringskansliet			Ingår i budget för nationellt besöks- näringsforum
Stöd för etablering av samverkansarena för branscherna	Tillväxtverket	4		Tvåårigt uppdrag
Samordning och ledning av Besöks- näringens myndig- hetsgrupp	Tillväxtverket		1	Lånsiktigt uppdrag
Totalt		24	1	

Tabell 15.3 Uppskattade kostnader av övriga förslag

Belopp i miljoner kronor

Förslag	Aktör	Engångs- kostnader	Kommentar
Kapitel 4	Ändring av Tillväxtverkets instruktion avseende kunskap om hållbarhet	Närings- departementet	Ingår i ordinarie arbete
	Organisering av offentligt utvecklings- arbete för turism i Sthlm	Länsstyrelsen i Stockholms län	2 Tvåårigt uppdrag
	Pilotsatsning på Hållbar destinations- utveckling genom samarbete mellan stad och landsbygd	Tillväxtverket	30 Fyraårigt uppdrag
Kapitel 5	Kartläggning och förslag på accelerator med inriktning på delningsekonomi inom turism	Vinnova	1 Ettårigt uppdrag
	Förstudie om delningsekonomins påverkan på besöksnäringen		1 Ettårigt uppdrag
	Information och vägledning om delningsekonomins transaktioner	Konsumentverket	Inkluderas i annat uppdrag
	Uppdrag att följa utveckling inom delningsekonomi	Konsumentverket	Inkluderas i annat uppdrag
Kapitel 6	Insatser för strategisk kompetens- utveckling i företag och organisationer	Tillväxtverket och regionalt utveck- lingsansvariga	15 Treårigt uppdrag
	Kartlägga och föreslå kompetens- utvecklande insatser för offentliga myndighetsutövare	Tillväxtverket	3 Tvåårigt uppdrag
	Kartlägga och föreslå kompetens- utvecklande insatser för destinations- organisationer	Tillväxtverket	3 Tvåårigt uppdrag
Kapitel 7	Uppföljning av regeringsuppdrag om immateriella tillgångar i företag	Patent- och registreringsverket	1 Ettårigt uppdrag
	Identifiera och definiera arbetssätt i innovationsstrukturer och skapa program och projekt	RISE AB	25 Tvåårigt uppdrag
	Utvärdering av Statens Jordbruksverks och Tillväxtverkets insatser avseende innovation i företag	Tillväxanalys	1 Ettårigt uppdrag
	Inventering av bedömargruppers kompetens	Forsknings- och innovations- myndigheter	Ingår i grund- uppdrag
	Analysera forskningsbehov samt stödja strategisk FoU med relevans för besöks- näringen	Formas	60 Fyraårigt uppdrag

	Förslag	Aktör	Engångs- kostnader	Kommentar
Kapitel 8	Stärkt mandat och ansvar för det nationella arbetet med turismstatistik	Tillväxtverket	10 <i>Löpande årliga kostnader</i>	Förstärkning av grundanslag tillsvidare
	Förstudie om hur en växande turism ska kunna möta klimatutmaningarna	Tillväxtverket	1	Ettårigt uppdrag
Kapitel 9	Undersökning av hur kollektivtrafikmyndigheterna bättre kan fånga besöksnäringens behov	Tillväxtverket och Trafikverket	1	Inom ramen för myndighets-samverkan
	Integrera effekter kopplade till turism i utveckling av metoder och modeller för samhällsekonomisk analys på transportområdet	Trafikverket		Inom ramen för befintligt anslag
	Informera om regelverk vid "enkla transporter", när företag transporterar besökare till och från sin anläggning	Tillväxtverket	1	Ettårigt uppdrag inom ramen för ansvar för regel-förenkling
Kapitel 10	Utveckling av modeller för turism i skyddad natur och biosfärområden	Naturvårdsverket	1	Ettårigt uppdrag
	Informationsinsatser om allemansrätten	Naturvårdsverket	1	Tvåårigt uppdrag
	Översyn av Sveaskogs ägardirektiv	Regeringskansliet		
	Ansvar för kunskapsutveckling om förutsättningar för företagande inom fisketurism	Statens Jordbruksverk		Inkluderas i befintligt anslag
	Ansvar för kunskapsutveckling om förutsättningar för företagande inom vilt- och jaktturism	Naturvårdsverket		Inkluderas i befintligt anslag
	Ansvar för kunskapsutveckling om förutsättningar för företagande inom naturturism i skog	Skogsstyrelsen		Inkluderas i befintligt anslag
Kapitel 11	Analysera och beskriva samband mellan KKN och besöksnäring	Tillväxtverket		Ettårigt uppdrag, befintligt anslag
	Utveckla förslag på arbete kring finansieringsmodeller i kulturmiljö	Riksantikvarie-ämbetet	1	Ettårigt uppdrag
	Se över SFV:s uppdrag	Finansdepartementet		
	Utveckla affärs- och samarbetsmodeller för besöksmålsutveckling	Statens fastighetsverk	2	Tvåårigt uppdrag
	Utveckla plan för hållbar besöksmålsutveckling i världsarv	Riksantikvarie-ämbetet	2	Tvåårigt uppdrag

	Förslag	Aktör	Engångs- kostnader	Kommentar
	Stödja branschnätverk för samisk turism	Sametinget	1	Tvåårigt uppdrag
Kapitel 12	Utreda och ge förslag på insatser för koordinering, effektivisering, tillståndsgivning och kontroller inom måltidsturism	Livsmedelsverket	2	Tvåårigt uppdrag
	Samla och tillgängliggöra den samlade kunskapen inom måltidsturism	Statens Jordbruksverk	1	Ettårigt uppdrag
Kapitel 13	Förstudie avseende nationella mål och insatsområden för stora möten	Tillväxtverket	1	Ettårigt uppdrag
	Pilotinsats inom utmaningsdriven innovation inom hållbara evenemang med fokus på säkerhet	Vinnova	25	Treårigt uppdrag
	Tydliggöra ansvaret för nationell vägledning inom evenemangssäkerhet	RK + utpekade aktörer med ansvar för evenemangssäkerhet	20	Implementering = treårigt uppdrag
	Stärkt samordning av insatser från berörda departement avseende stora evenemang och möten	Regeringskansliet		Ingår i budget för Nationellt besöksnärlingsforum
	Ta fram fakta och verktyg samt kompetenshöjande insatser inom internationella evenemang och möten	VS Visit Sweden AB	10	Avser tvåårigt uppdrag
	Genom representationsstöd aktivt visa att nationen ställer sig bakom arrangörer och städer	Regeringskansliet		
Kapitel 14	Förenkling för besöksnäringens företag, fortsättning på pågående arbete med målgång 2020	Tillväxtverket	40	Tvåårigt uppdrag
Totalt, engångskostnader			252	Tillkommer 10 mkr i löpande årliga kostnader

Förslagen förväntas inte skapa några direkta intäkter. Däremot bedömer vi att förslagen kan leda till *indirekta* intäkter för såväl enskilda, företag, kommuner och staten. Konkurrenskraftiga företag ger intäkter både till företagen själva, enskilda samt stat och kommun via skatter. För den inkommande turismen genereras ett bety-

dande exportvärde, som till skillnad från annan export inkluderar momsintäkter för staten.

15.3.1 Förslag finansiering

Utredningen föreslår att de förslag som gäller forskning finansieras via en omprioritering av de statliga forskningsmedlen i utgiftsområde 3 i statens budget. Utredningen föreslår att de övriga förslagen, inklusive förslaget om en ny funktion för utveckling och innovation, finansieras via prioriteringar inom utgiftsområde 24, Näringsliv, i statens budget. Vad gäller alternativ ett och två för den nya funktionen för utveckling och innovation förutsätter förslagen även medfinansiering från regioner och näringsliv. Eftersom det är en frivillig möjlighet för ett fåtal regioner att delta har utredningen avgränsat sig från att i detta tidiga skede utreda och föreslå detaljerad finansiering inom dessa regioner.

15.4 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens bedömning är att en samlad politik för turism och besöksnäring och stärkt förmåga till utveckling och innovation kommer att skapa bättre förutsättningar för företagande och högre sysselsättning än om utredningens förslag inte genomförs. Turism är till sin natur platsbunden, och det geografiska perspektivet spelar därför stor roll för att förstå besöksnäringens effekter på samhället. Förutsättningarna för att bedriva verksamhet inom, eller arbeta med främjande relaterat till, turism och besöksnäring varierar beroende på var i landet och i vilken typ av miljö som verksamheten bedrivs även om målet är detsamma.

Vår övergripande bedömning är att förslagen kommer påverka olika delar av landet på liknande sätt som turismen och besöksnäringen geografiskt ser ut i dag. Vissa av de områden som förslagen omfattar kan dock antas ha en relativt större positiv effekt i landsbygder än i storstäder eftersom landsbygderna är särskilt centrala för utveckling av natur-, kultur- och måltidsturism samt vissa typer av evenemang.

I kapitel 4 finns ett utvecklat resonemang om besöksnäringens regionala effekter. Nedan återges detta sammanfattat. Sedan följer en beskrivning av några av de förslag som utredningen bedömer får konsekvenser för sysselsättningen i olika delar av landet.

15.4.1 Besöksnäringkommuner och städer

SKL delar in Sveriges kommuner i tre övergripande kommungrupper. Dessa tre kommuntyper är i sin tur indelade i undergrupper där gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner inkluderar undergruppen *landsbygdskommuner med besöksnäring*, som omfattar 15 kommuner. Dessa präglas av en hög andel besöksnäring, baserat på bland annat hotellövernattningar och omsättning inom detaljhandel, restaurang och hotell per invånare. I vissa kommuner, främst dessa som SKL definierar som landsbygdskommuner med besöksnäring, är besöksnäringen direkt avgörande för kommunens arbetsmarknad och livskraft.

Totalt sett är omsättning, förädlingsvärden, antal arbetstillfällen och tillväxt inom besöksnäringen lägre i landsbygdskommunerna än i storstäderna. Besöksnäringens *relativa* roll, där varje enskild möjlighet att etablera ett företag eller att anställa fler personer i landsbygder har dock större betydelse här än i de snabbväxande städerna. Besöksnäringen bidrar även med kommersiell service som inte bara kommer besökare till del utan även lokalboende.

En intressant analys av besöksnäringens roll i lokala ekonomier har nyligen gjorts, där turismens betydelse i Funäsfjällen och Vemdalen utretts.² Analysen visar att den direkta effekten av turism som andel av näringslivets totala omsättning är 64 procent i Funäsfjällen och 68 procent i Vemdalen. Inklusivt indirekta effekter så ökar siffran med 10 procentenheter i båda dessa destinationer, till 74 respektive 78 procent.

Storstäderna³ har nyckelroller i besöksnäringen på flera sätt. De växer och utvecklas snabbare än övriga landet, med en tillväxt som inkluderar olika målgrupper och ändamål: att bo och arbeta; studera; driva företag; investera eller att besöka i arbete eller privat. Dessa

² Nordanalys (2016): *Spritprojektet, En utredning av turismens betydelse i Funäsfjällen och Vemdalen.*

³ Kommuner som har över 200 000 invånare i kommunens största tätort (SKL:s gruppering).

städer har också stor betydelse som transportnav, genom flygplatser, hamnar och för Malmös del broförbindelse. Det är i hög grad till storstäderna som internationella besökare först kommer. De kommersiella övernattningarna i storstadsregionerna stod under 2016 för 52 procent av samtliga kommersiella övernattningar i landet.

15.4.2 Besöksnäringen som länk mellan stad och landsbygd

Besöksnäringen är en näring som bidrar till att länka samman olika delar av Sverige med varandra. Resande innebär att besökare förflyttar sig mellan platser. Besöksnäringen och fortsatt utveckling av turismen i Sverige har potential att fungera som ett kitt mellan olika delar av landet, och inte minst mellan stad och landsbygd. Få näringar har ett så utpräglat "hela-landet-perspektiv" som besöksnäringen. Vi bedömer att det finns en stor potential i tätare samarbeten mellan regioner och destinationer. Ett av utredningens förslag är just en pilotsatsning på Hållbar destinationsutveckling i samarbete mellan stad och landsbygd. Vi bedömer att förslaget kan ge positiva sysselsättningseffekter i både stad och landsbygd, för i första hand de medverkande i piloten och senare, om piloten är framgångsrik, för flera destinationer.

15.4.3 Sysselsättningseffekter av utredningens förslag

Utredningens förslag syftar till att öka förutsättningarna till sysselsättning i hela landet. Förslagen om en samlad politik samt inom de strategiska insatsområdena *digitalisering, kompetensförsörjning, utveckling, innovation och forskning, tillgänglighet, naturturism, kulturturism, måltidsturism, evenemang och stora möten* och *företagens villkor* förväntas ge högre sysselsättning. Det kan ske genom såväl större efterfrågan från inkommande och inhemska besökare som större förmåga hos företagen att utveckla produkter och tjänster för att möta denna efterfrågan, än om förslagen inte genomförs.

Förslagen är generellt hållna och effekterna är beroende av vad föreslagna strategier och myndighetsuppdrag leder till. Utredningen har därför inte underlag för att uppskatta storleken på effekterna utan att tvingas göra alltför långtgående antaganden om förslagets påverkan på besökare och företag. Vi har även avgränsat oss från att

analysera eventuella utträngningseffekter av förslagets förväntade förändringar av sysselsättningen. Nya och växande företag förväntas öka efterfrågan på arbetskraft. I hur stor grad denna efterfrågeökning kommer påverka övriga arbetsmarknaden och om arbetskraften kan antas komma från andra branscher eller utgöras av kvinnor och män som i dag har svag anknytning till arbetsmarknaden har vi inte analyserat.

För några av förslagen ser vi regionala effekter som på något vis skiljer sig från de övergripande mönstren för besöksnäringen. De beskrivs kortfattat nedan.

Utredningen föreslår tre alternativ för en ny utvecklingsfunktion. Samtliga alternativ förväntas bidra till högre lönsamhet hos företag verksamma inom besöksnäringen och därmed ökad sysselsättning, jämfört med om ingen utvecklingsfunktion finns. Alternativ 1 bedöms kunna bidra till att effekter sprids snabbare i hela landet än alternativ 2 och 3 tack vare en stark regional koppling. Även alternativ 2 bygger på ett starkt engagemang från regionala aktörer, medan alternativ 3 innebär lägre krav på regionernas medverkan i utvecklingsfunktionen.

Ett av förslagen i utredningen rör specifikt utveckling av samverkansstrukturer och ansvarsfördelning i Stockholm. Förslaget väntas leda till att de samlade resurserna inom länets besöksnäring används mer effektivt samt att insatser kommer till stånd för att stärka och komplettera strukturen där behov finns. Att Stockholm blir en mer samlad besöksnärringsregion med de funktioner och arbetsformer som behövs är ett nationellt intresse och bedöms få en positiv inverkan på hela landet. En tydligare formerad struktur underlättar för företagen, exempelvis genom fler insatser för företagsutveckling och kompetensutveckling.

Utredningens förslag inom trafikområdet handlar bland annat om att integrera turism i trafikplaneringen. Utredningen ser att det finns stora potentiella långsiktiga effekter för att detta ska kunna bidra till fler besökare, dvs. ökad efterfrågan på turismtjänster vilket ger underlag till fler och växande företag och därigenom ökad sysselsättning. Det gäller särskilt i de regioner och delar av Sverige som i dag lider av svag transporttillgänglighet. Förslagen förväntas skapa arbetstillfällen både inom transportsektorn och i andra branscher inom besöksnäringen.

Ett annat tematiskt område för samverkan som föreslås är *måltidsturism*. Utredningens bedömning är att det finns outnyttjad potential inom måltidsturism. Förslag om att samla och tillgängliggöra kunskap inom området kan indirekt leda till fler och växande lönsamma företag, vilket ger positiva sysselsättnings effekter. Vidare väntas förslag som avser koordinering och effektivisering av tillståndsgivning och tillsyn inom livsmedels- och måltidsområdet bidra i samma riktning. Måltidsturism bedöms kunna tillföra nya typer av arbetstillfällen framför allt i landsbygder. Det beror på att både primärproduktion av livsmedel för måltidsturism och erbjudandet till besökare i stor utsträckning finns på landsbygderna i dag.

Förslaget som avser uppväxlat arbete med regelförenkling för företag inom besöksnäringen är en fortsättning av tidigare genomförda insatser som uppfattas ha varit effektiva och välriktade och som inkluderat konstruktiv partssamverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. Förslaget väntas leda till minskad administrativ börda för företagen, vilket leder till effektivisering i företagens verksamheter och på längre sikt möjligheter till tillväxt och ökad sysselsättning. Förslaget avser insatser som påverkar hela landet i lika hög utsträckning.

Utredningen har konstaterat att det i dag finns brister inom statistik om turism och besöksnäring på regional och kommunal nivå. Utredningen föreslår utveckling av sådan statistik. Tillgång till bättre beslutsunderlag stöder tillväxt i hela landet, och mer resurs-svaga regioner och kommuner förväntas få en stärkt situation jämfört med nuläget och jämfört med mer resursstarka regioner.

På liknande vis kan förslagen om att stärka forskningen om besöksnäringen bidra till kunskap om exempelvis hur turismens förutsättningar och effekter varierar i olika delar av landet, vilket i sin tur leder till beslutsfattande inom såväl privat som offentlig verksamhet som tar större hänsyn till hela landets varierande behov.

15.5 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag är könsneutralt utformade och det finns inte några förslag som särskilt riktar sig till kvinnor, män, flickor eller pojkar. Däremot kan kvinnor och män beröras i olika utsträckning, exempelvis i branscher där fler män än kvinnor är anställda.

Dagens uppskattningar av turismkonsumtion görs med hjälp av det så kallade turismstatistikkontot (TSA) och i det finns inte statistik på hur turismen ser ut fördelat på män och kvinnor. Däremot finns könsuppdelad statistik för bland annat anställda och företagare i besöksnäringens branscher. I brist på annat underlag antar vi att könsfördelningen är densamma inom de delar av branscherna som tillhandahåller turismkonsumtion som i branscherna totalt.

Av de branscher som ingår i TSA är det fler förvärvsarbetande män än kvinnor både totalt och inom alla branscher, förutom hotell och restaurang samt ”annan serviceverksamhet” (bland annat skönhetsvård och frisörer).⁴ Om handel delas upp i parti- och detaljhandel framgår att det är fler kvinnor än män som är förvärvsarbetande inom detaljhandeln. Den bransch som har störst könskillnader är transport, där nästan 8 av 10 förvärvsarbetande är män. I de övriga branscherna är könsfördelningen jämnare. Könsfördelningen på så här aggregerad nivå visar inte könsfördelning mellan yrkesroller, chefsbefattningar etc. inom branscherna. Andra källor visar dock till exempel att män är överrepresenterade i chefsbefattningar inom hotell och restaurang.⁵

Vad gäller transportföretagen påverkar förändringar hos dessa fler män än kvinnor sett till de anställda och egenföretagarna. Sett till könsfördelningen bland besökarna förväntas förbättrade möjligheter till kollektivtrafik, tåg och cykel påverka kvinnor i större utsträckning än män, eftersom män i större utsträckning än kvinnor äger och kör personbil.

Utredningen föreslår ett övergripande politiskt mål om att turismen och besöksnäringen ska bidra till bland annat social hållbarhet. Utredningens bedömning är att målet får positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, som en del i social hållbarhet. Vidare föreslås ett uppdrag om samordning och kunskaps-spridning om hållbarhetskriterier för turism och besöksnäring. Syftet är att kunna hjälpa regioner och näringslivsaktörer med hållbarhetsarbete i praktiken, vilket förväntas få en positiv effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män.

⁴ Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, Antal förvärvsarbetande (dagbefolkning) efter näringsgren. Data för år 2015.

⁵ Tillväxtverket (2016): *Den svenska besöksnäringen – kompetensförsörjning och kompetensbehov*, Rapport 0197.

Utredningens förslag om ökad forskning om turism och besöksnäring kan leda till kunskap om exempelvis hur turismen påverkar kvinnor och män, flickor och pojkar, som leder till beslutsfattande inom såväl privat som offentlig verksamhet som kan bidra till jämställdhet.

Även utredningens förslag om utvecklad data och statistik om turism syftar till att förstå besöksnäringens strukturer, inklusive hur de kan påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

15.6 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Det av riksdagen beslutade målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målet ska uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället, bland annat inom arbetsmarknadsområdet. Några av de indikatorer som används för att redovisa resultat för integrationen på arbetsmarknaden är andel sysselsatta⁶ av befolkningen bland inrikes och utrikes födda (ålder 15–74 år), andel personer i arbetskraften⁷ av befolkningen bland inrikes och utrikes födda (ålder 15–74 år) samt andel utrikes födda i åldern 20–64 år som förvärvsarbetar 2–4 år efter folkbokföring.

Förslag som påverkar förutsättningarna för exempelvis utbud och efterfrågan på arbete, vuxenutbildning och högre utbildning kan därmed få konsekvenser möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Syftet med utredningen, och utredningens förslag, är att stärka besöksnäringen och skapa arbetstillfällen i hela landet. En utgångspunkt för att analysera vilka konsekvenser detta får på integrationen är att studera andelen inrikes- och utrikesfödda kvinnor och män som arbetar inom besöksnäringens branscher i dag. I tabellen 15.4 återges förvärvsarbetande inom *detaljhandel, transport, hotell och restaurang* samt *kultur, nöje och fritid* uppdelat i utrikes och inrikes födda samt kvinnor och män.

⁶ Som sysselsatta räknas personer som arbetar samt personer som har en anställning eller är egen företagare men tillfälligt är frånvarande p.g.a. t.ex. föräldraledighet, sjukdom eller tjänstledighet.

⁷ I arbetskraften ingår personer som kan och vill arbeta och som har eller söker arbete. Ej i arbetskraften omfattar personer som varken är sysselsatta eller arbetslösa, t.ex. studerande, pensionärer och långvarigt sjuka.

Tabell 15.4 Förvärsarbetande efter födelseregion och könAndel av totalt antal förvärsarbetande i respektive bransch⁸

	Män födda i Sverige	Kvinnor födda i Sverige	Män födda utanför Sverige	Kvinnor födda utanför Sverige	Totalt
Detaljhandel	31 %	56 %	6 %	7 %	100 %
Transport	62 %	17 %	18 %	3 %	100 %
Hotell och restaurang	24 %	38 %	24 %	14 %	100 %
Kultur, nöje, fritid	45 %	44 %	6 %	5 %	100 %
Hela näringslivet	44 %	40 %	8 %	8 %	100 %

Endast en del av de förvärsarbetande i dessa branscher uppskattas arbeta med turism (se kapitel 2 för mer detaljerad beskrivning). Det finns inte någon statistik över fördelningen av förvärsarbetande födda inom respektive utanför Sverige vad gäller specifikt turismdelen av branscherna. Vi förutsätter att det följer hur fördelningen ser ut i branscherna totalt sett.

De branscher som uppskattas sysselsätta flest personer med turism är hotell och restaurang samt handel. Inom hotell och restaurang är andelen anställda som är utlandsfödda högre än i näringslivet totalt, särskilt gäller det utlandsfödda män. Andelen anställda män födda i Sverige är väsentligt mindre inom hotell och restaurang än i näringslivet i stort. Inom detaljhandeln är andelen anställda kvinnor relativt män markant större än i näringslivet totalt. I jämförelse med näringslivet totalt är andelen anställda inom detaljhandeln som är födda i Sverige är något högre än andelen utlandsfödda. Det gäller både kvinnor och män.

Givet att utredningens förslag sammantaget kommer leda till ökad sysselsättning inom turism som följer dessa mönster kommer förslagen således att påverka kvinnor födda i och utanför Sverige och män födda utanför Sverige i högre utsträckning i jämförelse med åtgärder som påverkar hela näringslivet.

I utredningens förslag om en samlad politik föreslås som övergripande politiskt mål att bland annat öka besöksnäringens bidrag till social hållbarhet. Vår bedömning är att förslaget kommer att bidra

⁸ SCB: Antal förvärsarbetande 16+ år i SNI 47, 49–52, 55–56 och 90–93, enligt Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS). Gäller år 2015.

till lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Vidare ser utredningen en möjlighet för regeringen att i den föreslagna nationella strategin vid behov än tydligare styra insatser för att bidra till exempelvis nyanländas inträde och etablering på arbetsmarknaden. På liknande sätt kan förslaget om att ge Tillväxtverket ansvar för samordning och kunskaps-spridning inom hållbar utveckling hjälpa regioner och näringslivs-aktörer med praktiskt hållbarhetsarbete, vilket inkluderar social hållbarhet. Utredningens bedömning är det indirekt kan bidra till lika möjligheter oavsett kulturell bakgrund för både anställda och företagare i besöksnäringen samt för besökare.

En förutsättning för att såväl kunna följa upp som att bidra till integration inom besöksnäringen är tillgång till kunskap. Utredningens förslag om ökad forskning om besöksnäring förväntas bland annat leda till ökad kunskap om turismens effekter vilket i sin tur kan leda till både privat och offentligt beslutsfattande som kan påverka möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Även förslaget om utvecklad data och statistik syftar till att ge olika aktörer verktyg för att förstå besöksnäringens strukturer, vilket i sin tur kan antas bidra till möjligheten att nå integrationsmålet.

I ett större perspektiv kan turism och besöksnäring bidra till ett inkluderande samhälle. Turismen är till sin natur gränsöverskridande och kan bidra till nyfikenhet inför och förståelse för samhällen utanför vars och ens vardagliga omgivning. Inte minst inom kultur och kulturhistoria stimuleras lärande och socialt utbyte mellan människor från olika kulturer. Den här styrkan i turism gör det extra angeläget att arbeta med ett hållbart perspektiv, så att inte motsättningar byggs upp mellan lokalbefolkningens behov och vardagsliv och besökare.

15.7 Konsekvenser för små företag

I kapitel 2 finns en beskrivning av de branscher som ingår i besöksnäringen. Det framgår att i samtliga branscher är det bara enstaka procent av antalet företag som har 20 anställda eller fler. Generellt har därför förändringar inom den svenska turismen och besöksnäringen betydande påverkan på små företag. Några av utredningens förslag riktar sig särskilt till mindre företag.

Förslaget om en ny nationell utvecklingsfunktion kommer kunna ha särskild betydelse för små företag. Det beror på att små företag i besöksnäringens branscher enligt utredningens bedömning har lägre tillgång till forskning och innovation jämfört med mer mogna och kunskapsintensiva företag och branscher och därför kan ha större nytta av en ny utvecklingsfunktion.

Utredningens bild är att små och medelstora företag generellt har mer begränsad kapacitet att satsa på forskning och utveckling och att tillgodogöra sig ny kunskap än stora företag. Förslagen om att stärka forskning om besöksnäringen kan mot den bakgrunden förväntas ha störst nytta för stora företag, samtidigt som förslagen om att utvärdera insatser för innovation och att inkludera besöksnäringens aktörer i befintliga innovationsstödkonstruktioner i större omfattning än i dag stor potential för små företag eftersom de anses vara extra svaga på att omsätta forskning till lönsam affärsutveckling. Utredningen förslår även en analys av just små och medelstora företags hantering av immateriella tillgångar inom besöksnäringen.

Vi bedömer att det förslag som har störst potential för effekt för små företag är det som handlar om att växla upp arbetet med regel-förenkling för företag i besöksnäringen. Det kan handla om digitaliserade tillståndsprocesser, förenkla lagstiftning, förbättra service och handlägningsprocesser. Utredningen föreslår vidare kompetensutveckling hos myndighetsutövare som jobbar med tillstånd och tillsyn, i syfte att underlätta för företag att göra rätt. Vår bedömning är att myndighetskontakter och administrativa krav är ett större hinder för små företag eftersom dessa generellt har lägre administrativa kapacitet än stora företag.

Ett annat område där förslagen kan vara av särskild betydelse för små företag är digitalisering. Små företag har i dag sämre förutsättningar att bygga digital kompetens än stora företag och det är därför rimligt att anta att förslagen inom det här insatsområdet kommer ha större konsekvenser för små än stora företag.

Inom transportområdet föreslår utredningen klagörande av vad som gäller vid "enkla transporter" samt kollektivtrafik för besöksnäringen. Vår bedömning är att både dessa förslag framför allt har positiva konsekvenser för småföretag i landsbygder, eftersom det är dessa företag som beskrivit för utredningen hur dagens situation är ett hinder i verksamheten.

Förslaget om en delstrategi för utveckling av måltidsturism och tillgängliggörande av samlad kunskap på området förväntas i förlängningen leda till konkurrenskraft framför allt för små företag. Det beror på att en stor andel småföretag är verksamma inom måltidsturism. Detsamma gäller för förslagen om natur- och kulturturism.

15.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommuner och landsting har en grundlagsfäst självstyrelse. I regeringsformen fastslås att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Utredningens förslag har stor påverkan på landsting och kommuner eftersom turismen och besöksnäringen till sin natur är lokal och platsbunden. Flera förslag förutsätter engagemang och medverkan från regioner och landsting. Förslagen utgår från en frivillighet för dessa att delta. Det gör att de inte påverkar den kommunala demokratin eller uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Förslagen bejakar snarare än försvårar en lokal anpassning. I vissa frågor, exempelvis framtagande av statistik, föreslår utredningen en högre grad av samordning. Det kan ses som en likriktning och därför lägre grad av möjlighet till lokal anpassning. Utredningen gör dock bedömningen att detta är efterfrågat av kommunerna och den frivilliga formen gör att det inte begränsar det kommunala självstyret. Inget av förslagen i utredningen innebär en utökning av den statliga tillsynen över kommunal verksamhet eller någon begränsning av kommunernas möjlighet att bedriva och organisera sin verksamhet.

15.9 Påverkan på andra myndigheter och organisationer

Utredningen gör en bred ansats att samla ett stort antal aktörer i besöksnäringens frågor. Inte minst kommer förslagen att få betydande konsekvenser för Tillväxtverket som, oavsett vilket av utredningens tre organisationsalternativ som väljs, föreslås få en starkare roll och ett utökat uppdrag. Utifrån de förslag som läggs om uppdrag och insatser bedömer utredningen att Tillväxtverket behöver tillföras en

betydande resursförstärkning, och att krav därför kommer att ställas på myndighetens kompetensförsörjning och styrning av området.

Vidare påverkar förslagen regeringskansliet som föreslås inrätta ett nationellt besöksnärlingsforum och resurssätta detta.

Andra statliga aktörer som påverkas av förslagen är länsstyrelser, ett antal statliga myndigheter och statliga bolag, bland annat Jordbruksverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Patent- och registreringsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Statens fastighetsverk, Sveaskog, Trafikverket, Vinnova, Visit Sweden och övriga aktörer som ingår i Besöksnäringens myndighetsgrupp.

Regioner, landsting och kommuner kommer också att i hög grad beröras av förslagen liksom SKL som gemensam intresseorganisation för dessa. Regionalt utvecklingsansvariga och kompetensplattformarna är vidare berörda, liksom de regionala turismorganisationerna/-funktionerna.

Besöksnäringen berörs i form av branschorganisationer, fackförbund och företag som förväntas bidra i utveckling av en nationell strategi och där en lång rad av utredningens förslag inkluderar dialog med besöksnäringen. Även näringslivsägda destinationsorganisationer förväntas påverkas genom att strategiarbete och dialoger med näringslivet kan komma att omfatta dessa.

Bland intresseorganisationer och föreningar berörs bland annat Riksidrottsförbundet, Svenska turistföreningen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges museer, Swedish Network of Convention Bureaus och Världsarv i Sverige.

Bland aktörer inom akademi och forskning berörs en rad lärosäten med utbildning och forskning inom turism, besöksnäring och hospitality, Formas, RISE, Swedish Incubators and Science Parks (SISP), liksom branschernas forskningsråd HUR och BFUF.

Bland politiskt tillsatta plattformar berörs bland annat Team Sweden och Samverkansprogrammet nästa generations resor.

För alla dessa kommer, i mer eller mindre hög utsträckning, ett utökat engagemang i nationellt strategiarbete att ställa krav på resurser som innebär antingen en omprioritering i befintlig verksamhet eller ökade kostnader. Syftet med arbetet är dock att kostnaderna ska kunna minska i nästa steg, genom en starkare samordning och genom tydligare uppdrag och roller som minskar suboptimerade resurser.

15.10 Målkonflikter

I utredningens uppdrag har bland annat ingått att föreslå hur samverkan och samordning kan ske, liksom hur kontaktytor mellan myndigheter och andra offentliga aktörer, näringsliv, akademi och civilsamhället kan utvecklas. Utredningens förslag om en samlad politik inkluderar strategiarbete i samverkan mellan alla dessa aktörsgrupper, ett nationellt forum, en funktion för utveckling och innovation samt en mängd konkretiserade uppdrag med förslag på nya eller förstärkta samverkans- och kontaktytor. Förslagen väntas påverka många aktörer att göra både egna insatser och till en gemensam kraftsamling, som utredningen bedömer är helt nödvändig för framtida möjligheter att både styra utvecklingen och utvärdera effekter inom hållbar turism och besöksnäring i Sverige.

Detta innebär att roller och relationer kommer att sättas på prov och behöva intensifieras och utvecklas. De betyder också att olika politiska mål och andra mål kommer att ställas mot varandra, med utredningens analys och underlag som stöd.

Utredningen bedömer att det kan uppstå målkonflikter i detta arbete, inte minst när frågor kopplat till tillväxt ställs mot frågor kopplat till miljömässig och social hållbarhet och när resurser ska prioriteras mellan olika delar av landet. Här kommer bland annat styrning mot Agenda 2030 och mot hållbarhetsmål i de tre hållbarhetsaspekterna att ha stor betydelse för om arbetet blir framgångsrikt.

Vidare innebär utredningens förslag att en del av statsbudgeten föreslås prioriteras för utvecklingsinsatser inom samordning, utveckling, forskning och innovation inom besöksnäringen. Detta innebär målkonflikter med hänsyn till alternativ användningen av dessa resurser.

15.11 Konsekvenser för brottsligheten

Två av utredningens förslag har som tydligt syfte att förebygga brott, nämligen de förslag som avser evenemangssäkerhet. Vi bedömer att genomförandet av dessa kan leda till minskad brottslighet avseende olika typer av brott som mer eller mindre ofta begås i samband med evenemang, exempelvis sexualbrott, stölder, skadegörelse, våldsbrott och potentiellt även terroristbrott.

Vi bedömer vidare att förslagen om att öka kunskapen bland offentliga aktörer om delningsekonomi och digitala plattformar kan vara ett sätt att bemöta och förebygga brottslighet avseende främst regelverk för uthyrning och beskattning, men möjligen också it-säkerhetsbrott.

Förslagen som avser regelförenkling för företagen och kompetensutveckling av offentligt sysselsatta kan ha en brottsförebyggande effekt då de innebär att myndighetsutövare ökar sin kompetens avseende att underlätta för företag att göra rätt.

Inget förslag väntas leda till att brottsligheten ökar.

Kommittédirektiv 2016:83

En sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Syftet med utredningen är att ge regeringen underlag för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor i hela landet.

Utredaren ska bl.a. analysera utvecklingen och bedöma framtida utmaningar och möjligheter för besöksnäringen. Utredaren ska lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande och sysselsättning och som bidrar till att aktörerna gemensamt kan kraftsamla inom besöksnäringen.

Ett jämställdhets- och hållbarhetsperspektiv ska genomsyra utredningen.

Utredaren ska bl.a. göra följande:

- Analysera målet för turismpolitiken, och om det finns skäl till det föreslå tillägg eller nytt mål för politiken.
- Kartlägga besöksnäringens behov och hinder för en hållbar utveckling och därefter föreslå insatser.
- Föreslå hur samverkan och samordning mellan besöksnäringen och offentliga aktörer kan utvecklas för att stärka det gränsöverskridande turistiska erbjudandet ”äta-resa-göra-bo”.
- Föreslå hur kontaktytorna mellan bl.a. myndigheter, näringsliv, akademi och civilsamhället kan utvecklas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.

Turismens och besöksnäringens utmaningar idag

Svensk turism och besöksnäring var senast föremål för genomlysning genom propositionen En politik för en långsiktigt konkurrenskraftig svensk turistnäring (prop. 2004/05:56).

Turismens exportvärde ökar. Utländska besökares konsumtion i Sverige uppgick till 112,6 miljarder kronor under 2015. Den var därmed högre än den svenska järn- och stålexporten (50,9 miljarder kronor). Turismens exportvärde har sedan 2000 ökat med 177 procent, vilket är mer än dubbelt så mycket som ökningen av Sveriges totala export av varor och tjänster, som har vuxit med 78,2 procent under motsvarande period. Turismens exportvärde som andel av Sveriges totala export av varor och tjänster har ökat från 3,9 procent 2000 till 6,0 procent 2015. Besöksnäringen skapar stor potential för tillväxt, sysselsättning och utveckling såväl i städer som på landsbygden. Det råder dock hård konkurrens om den växande internationella turismen och det krävs gemensamma krafttag och samverkan över både branscher och sektorer för att Sverige ska kunna vara konkurrenskraftigt, hävda sig och ta till vara den potential som finns inom sektorn. Därför behövs en sammanhållen politik för en hållbar turism och besöksnäring. Ett fokus på ökad hållbarhet innebär att alla komponenter som utgör hållbarhet, såsom t.ex. kvalitet, ekonomi, miljö, jämställdhet, arbetsvillkor och sysselsättningsmöjligheter behöver utvecklas vidare. Branschens parter är viktiga intressenter för denna utveckling, inte minst när det gäller sysselsättningsutvecklingen inom besöksnäringen samt möjligheterna för branschen att tillgodogöra sig den kompetens som nyanlända för med sig.

Förenkling och digitalisering

Besöksnäringen är en regeltung bransch där företagen behöver ha omfattande kontakter med myndigheter på nationell, regional och kommunal nivå för att få nödvändiga tillstånd på plats. För att för enkla för företagen är arbetet med att identifiera och åtgärda områden där det i dag finns särskilda utmaningar och hinder för just besöksnäringen i form av regler och uppgiftslämnande av vikt för besöksnäringens tillväxt och utveckling. Digitaliseringens möjlig-

heter bör i det sammanhanget användas fullt ut för att skapa transparens, enklare myndighetskontakter och ökad rättssäkerhet.

Kunskapssamhället och utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik öppnar nya möjligheter. Digitalisering och automatisering påverkar redan i dag affärsmodeller och förutsättningar i sektorn. Den digitala transaktionsekonomin ökar och ställer högre krav på digital åtkomst i hela landet. Resor är också något som ligger högt på sökningar på internet. I Sverige är fyra av de 20 vanligaste aktiviteterna på internet relaterade till resor.

Sysselsättning

Besöksnäringen växer. År 2015 var 165 400 personer sysselsatta inom turismen, vilket är en ökning med 5,8 procent jämfört med föregående år. Detta kan jämföras med att den totala sysselsättningen i Sverige ökade med 1,5 procent. I takt med besöksnäringens tillväxt ökar också konkurrensen om de mest kompetenta medarbetarna. Sektorn har en relativt låg snittålder och hög personalomsättning. Att hitta, utveckla och upprätthålla spetskompetens kommer att bli en överlevnadsfaktor och framtida konkurrensfördel, likväl som att skapa tydligare karriärvägar inom näringen.

Besöksnäringen lyfts i flera sammanhang som en näring som har en bättre könsbalans sett till antalet sysselsatta. Dock finns det en utmaning i att män är överrepresenterade i ledningspositioner. Besöksnäringen skapar arbetstillfällen i alla delar av landet, särskilt för unga och personer med utländsk bakgrund. Utrikes födda är väl representerade i näringen – 36 procent jämfört med 14 procent på övriga arbetsmarknaden. Andelen utrikes födda företagare är också högre än i andra branscher.

Forskning, innovation och finansiering

För att öka marginalerna i besöksnäringen, som domineras av små och medelstora företag, är det av vikt att turistiska produkter, tjänster och system når ännu högre upp i värdekedjan, vilket i sin tur bidrar till ökad konkurrenskraft och sysselsättning. Forskning och innovation samt ett kontinuerligt utvecklingsarbete är viktiga delar i arbetet för att tillvarata sektorns tillväxt och potential.

Kartläggningar visar att de större nationella forskningsfinansiärerna tillsammans med aktörer lägger cirka 35 miljoner kronor årligen på forskningsprojekt inom besöksnäringen.

Kapitalförsörjning generellt är en utmaning för företag, inte minst för företag inom besöksnäringen. Många företag inom näringen finns utanför storstadsområdena och i delar av landet där det kan vara svårare att få finansiering. Det finns också ett behov av att förbättra tillgången till lån för växande företag i hela landet då bankernas riskbenägenhet har minskat och många företag har svårigheter att få finansiering via bank, t.ex. i områden där fastighetspriserna är för låga för att kunna användas som säkerhet.

Globaliseringen ökar resandet

Globaliseringen och förbättrad ekonomisk standard gör att resandet ökar, vilket har konsekvenser för miljö och klimat. Detta ställer högre krav på bl.a. hållbara transporter. Ett besöksnäringssperspektiv är av vikt i samband med infrastrukturplanering. Hög tillgänglighet är attraktivt för besökare. Om besöksnäringen ska kunna växa i takt med efterfrågan, måste turister hitta till Sverige och lätt kunna resa inom landet. I gleset befolkade delar av landet kan turismen ibland vara den enda växande sektorn. Därför är tillgången till goda kommunikationer avgörande för företag och besökare i dessa delar av landet. Regeringen har påbörjat arbetet med att ta fram en ny nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen och ramar för nya länsplaner för perioden 2018–2029. Regeringen har nyligen lagt fram propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21) som underlag för riksdagens beslut om inriktning och ekonomiska ramar för planperioden. I åtgärdsplaneringen, som följer efter riksdagens beslut, är besöksnäringen ett av de perspektiv som ska beaktas. Den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastruktur fastställs sedan av regeringen medan respektive länsplan fastställs regionalt.

Naturturism och hållbarhetscertifiering

Sverige har en stark position som naturnation. I takt med att intresset för natur- och kulturturism ökar och får nya utvecklade användningsområden ökar också efterfrågan på hållbara turismupplevelser. Det finns flera hållbarhets- och kvalitetssystem som rör besöksnäringen, t.ex. Svanen, Naturens Bästa, Krav, Bra miljöval, ISO-standarder, Green Key, EMAS, Blå Flagg, Swedish Welcome och Visitas klassificeringssystem. Inom t.ex. Svanen finns ett nordiskt kvalitets- och hållbarhetssystem som omfattar besöksnäringen i form av kriterier och en lång rad licenser för hotell, vandrarhem och konferensanläggningar. Dessutom finns den EU-gemensamma märkningen EU Ecolabel (Blomman), som har kriterier för logi- och campingplatstjänster. Naturturismen är ett av de snabbast växande områdena inom global turism i dag. Sveriges natur är en av de viktigaste anledningarna till resor hit med stor potential att skapa unika reseupplevelser. Stora satsningar görs för att tillgängliggöra Sveriges natur för besökare, bl.a. genom information och fysisk tillgänglighet. Skyddade naturområden som nationalparker och naturreservat är viktiga besöksmål och bidrar till utveckling och tillväxt lokalt och regionalt. Därför är det också viktigt att beakta de nationella miljömålen, det övergripande generationsmålet och friluftslivsmålen.

Kulturturism

Hållbara mötes-, idrotts- eller kulturevenemang utgör också viktiga reseanledningar. Den lokala kulturen och det lokala kulturutbudet och kulturarvet i form av exempelvis museer och teatrar är ofta viktiga besöksmål som attraherar besökare och driver resandet framåt. Samspelet mellan besöksnäringen och kulturinstitutionerna och kulturmiljöerna samt de kulturella och kreativa näringarna bidrar också i många fall till tillväxt och utveckling på en ort. De svenska kulturella och kreativa näringarna har länge haft en mycket stark tillväxt, inte minst internationellt. Detta har bidragit både till en ökad kunskap om Sverige och till en positiv Sverigebild, vilket stärkt svensk besöksnäring. Allt oftare är kulturevenemang och kulturupplevelser i Sverige en huvudsaklig besöksanledning. Denna utveckling har inte bara förstärkt betydelsen av kulturturism utan

även skapat nya resemönster som exempelvis design- eller filmdriven turism. Fler utländska turister innebär samtidigt att konsumtionen av varor och tjänster inom kultur och de kulturella och kreativa näringarna ökar. Detta ömsesidigt berikande samspel blir allt mer betydelsefullt både för besöksnäringen och för aktörer inom kulturområdet och de kulturella och kreativa näringarna.

Fragmenterad näring

Företagen i besöksnäringen rör oftast inte själva över besöksmålets attraktionskraft utan det krävs samverkan med andra företag, civilsamhället och offentlig sektor lokalt, regionalt och över branschgränser för att kunna utveckla en attraktiv destination. Besöksnäringen är dessutom fragmenterad och beroende av flera områden som exempelvis landsbygdsutveckling, infrastruktur och digitalisering. Samarbete lokalt, regionalt och internationellt och över branschgränser är ofta nödvändigt för att åstadkomma en attraktiv destination eller upplevelse. Det kan handla om att utveckla både produkter och tjänster från såväl privata som offentliga aktörer. Både privata och offentliga aktörer har uttryckt behov av att främja gränssnittet näringsliv, akademi och offentlig sektor, och att stärka och öka medvetenheten om besöksnäringen inom forskning och innovation. Det kan t.ex. röra sig om offentliga miljöer, transporter, rekreatiomsområden och lokal service, men även branscher och företag kan behöva komma varandra närmare för att kunna skapa bättre helhetsupplevelser, exempelvis små researrangörer och it-företag.

Besöksnäringen har höga tillväxtmål

I näringens egen strategi "Nationell strategi för svensk besöksnäring – strategi 2020" (Svensk Turism i dialog med näringens aktörer) slås målet fast att besöksnäringen ska fördubbla sin omsättning och öka antalet sysselsatta med 50 procent under en tioårsperiod (2010–2020). Besöksnäringen har stor potential och det finns ett stort engagemang hos företagare och anställda som verkar i sektorn. Men det finns också viktiga utvecklingsområden då det är en näring med många småföretag och generellt sett låg lönsamhet.

Insatser för turism och besöksnäringen i dag

I syfte att lyfta besöksnäringen och kraftsamla över branschgränserna initierade regeringen ett dialogforum med aktörer från besöksnäringen våren 2016. Vidare har regeringen tilldelat Tillväxtverket särskilda medel för fortsatta insatser för destinationsutveckling, och särskilda medel till V.S VisitSweden AB för att öka marknadsföringen av Sverige som turistland utomlands. Inom ramen för regeringens exportstrategi genomför regeringen insatser för fler direkta flygförbindelser och fler internationella evenemang vilket gynnar besöksnäringen. Ett av dessa är Team Sweden som har till uppgift att samordna exportstödet och stödja företag som vill ut på exportmarknaden. En del av Team Sweden riktar särskilt in sig på möten och evenemang just för att stärka besöksnäringen. Regeringen har också avsatt medel till upprustningen av Göta kanal. Regeringen har slutit en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om ett samarbete för förenklingar avseende restaurangföretagande med hjälp av nya gemensamma nationella digitala lösningar, och har samarbetat med arbetsmarknadens parter kring snabbspår vilket innebär bl.a. kortare hantering av validering av utbildning och kompetens av exempelvis kockar. Regeringen gör även insatser inom ramen för de europeiska investerings- och strukturfonderna som riktar sig mot besöksnäringen. Bland annat finns särskilda medel avsatta för utveckling av turism på landsbygderna samt för insatser riktade mot att utveckla måltiden som en större del av upplevelsen inom ramen för landsbygdsprogrammet.

Uppdraget

En särskild utredare ska föreslå en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Syftet med utredningen är att ge regeringen underlag för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor i hela landet.

En sådan politik ska utgå från strukturella frågor, utmaningar och möjligheter som besöksnäringen möter, såväl nationellt som med en internationell utblick. Politiken ska utgå från nuläget med avsikt att möta inte bara nuvarande utan även kommande utmaningar och möjligheter. Politiken ska bidra till konkurrenskraftiga,

innovativa växande företag och destinationer samt ökad samverkan mellan privata och offentliga aktörer, ökad sysselsättning och en hållbar utveckling i hela landet.

Utredarens förslag ska kunna omsättas i konkreta insatser från regeringens sida, men också bidra till att mobilisera andra aktörers insatser för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor. Det är också viktigt att analysen görs utifrån ett geografiskt perspektiv och att analysera olika behov, utmaningar och möjligheter som finns inom besöksnäringen i olika delar av landet samt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också föreslå en prioritering av föreslagna insatser.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera det befintliga målet för turismpolitiken, och om det finns skäl till det föreslå tillägg eller nytt mål för politiken samt lämna förslag på inriktning av politiken för att nå målet.
- Kartlägga besöksnäringens behov, utmaningar och hinder för en hållbar utveckling på följande områden och därefter föreslå insatser och möjliga förenklingar:
 - digitalisering inklusive digital tillgänglighet,
 - forskning och innovation,
 - kompetensförsörjning och kompetensutveckling,
 - trafikutbud i befintlig infrastruktur i fråga om besöksnäringen,
 - nyttjande av exempelvis stads-, natur- och kulturmiljöer,
 - sysselsättning, samt
 - företag inom naturturism och kulturturism.
- Föreslå hur samverkan och samordning mellan besöksnäringen och offentliga aktörer kan utvecklas för att stärka det gränsöverskridande turistiska erbjudandet ”äta-resa-göra-bo”, och identifiera eventuellt svaga samband som hämmar besöksnäringens utveckling.
- Föreslå hur kontaktytorna mellan myndigheter och andra offentliga aktörer, näringsliv, akademi och civilsamhället kan utvecklas.
- Lämna förslag på hur vidareutvecklade samordning mellan politikområden och politiknivåer, nationellt, regionalt och kommunalt

bör se ut för att öka effekterna av en sammanhållen politik för turism och besöksnäring.

- Undersöka vilken typ av data och statistik som behövs för att öka kunskaperna om besöksnäringen samt föreslå hur befintliga data och befintlig statistik kan kompletteras och utvecklas ur ett nationellt, regionalt, och kommunalt perspektiv.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå insatser för hur Sverige kan marknadsföras i utlandet. Uppdraget omfattar inte heller en översyn av skatte- och avgiftsreglerna. Utredaren ska därför inte föreslå förändrad beskattning av fysiska eller juridiska personer eller förändringar i skatteförfarandet.

Konsekvensbeskrivningar

En noggrann kartläggning av vilka konsekvenser som ett genomförande av utredarens förslag får är ett nödvändigt led i utredningsarbetet. Om de förslag utredaren lämnar påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om de förslagen förväntas leda till kostnadsökningar ska utredaren lämna förslag till hur dessa ska finansieras. Om utredaren föreslår nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Utredaren ska bedöma vilken påverkan på andra myndigheter och organisationer som de lämnade förslagen får om de genomförs. Om målkonflikter uppstår med anledning av förslagen, ska en redovisning lämnas över vilka intressen som behöver vägas samman. Utredaren ska även analysera och redovisa vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor respektive män, flickor respektive pojkar, särskilt de delar av förslagen som berör arbetsmarknad, innovation, sysselsättning och företagande.

Samråd och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter, landsting, samverkansorgan, kommuner, organisationer, näringslivet och övriga intressenter i

den utsträckning som utredaren finner lämpligt. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet samt beakta utredningen om en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.

(Näringsdepartementet)

Brev/inbjudan

2017-01-25

*Sammanhållen politik för hållbar turism och växande
besöksnäring
N2016:04*

*Till samtliga landshövdingar
i samarbete med regionalt tillväxtansvariga*

Inbjudan till inspel till utredningen

I oktober 2016 fick jag uppdraget att som särskild utredare leda utredningen *En sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring*. Utredningsdirektivet är brett formulerat, och innehåller dels övergripande frågor som en översyn av det turistpolitiska målet och hur samverkansstrukturer bäst utvecklas framöver, dels analys och förslag inom en rad sakområden såsom trafikutbud, digitalisering, statistik, forskning och innovation, där arbetet ska inkludera perspektiven geografisk spridning, jämställdhet och hållbarhet. Ett färdigt betänkande ska presenteras den 1 december 2017.

En viktig del i arbetet är att fånga upp inspel från olika delar av Sverige och från besöksnäringens aktörer. Till vår hjälp har vi en expertgrupp med 26 företrädare för olika delar av besöksnäringens aktörssystem. Som viktigt komplement vill vi även att du som landshövding, i samarbete regionalt tillväxtansvarig/regionala utvecklingsplattformar, ska ha möjlighet att samla nyckelaktörer från ditt län till ett möte med utredningen om era prioriteringar, utmaningar och möjligheter.

Vår förhoppning är att du vill åta dig att samla relevanta aktörer och arrangera ett sådant möte hos dig. Vi räknar med att det behövs 2-3 timmars mötestid, och föreslår ett upplägg med följande innehåll, där ni själva bestämmer detaljerna i er egen medverkan:

1. Kort presentation av utredningsuppdraget (cirka 15 minuter)
2. Länets/regionens inspel till utredningen:
 - a) Besöksnäringens roll i strategiska plattformar för regional utveckling?
 - b) Utmaningar, möjligheter och goda exempel ur ett regionalt perspektiv
 - c) Regionens roll för besöksnäringen i ett nationellt perspektiv (särskilda styrkor och möjligheter)
 - d) Konkreta inspel och förslag avseende
 - i. övergripande strukturfrågor (besöksnäringens organisering, samverkanslösningar och finansiella struktur, främst på nationell nivå, samt det nationella turistpolitiska målet)
 - ii. 2-5 prioriterade förslag kring övriga frågeområden i utredningsdirektivet (enligt bilaga)

3. Diskussion

Vi tror att det kan vara aktuellt att samla cirka 20 aktörer/personer, förslagsvis ur nedanstående grupper:

- Landshövding samt regionalt tillväxtansvariga tjänstemän
- Ansvariga politiker

- Strategiska plattformar för regionalt utvecklingsarbete
- Ansvariga för utveckling och marknadsföring av destinationer
- Näringsliv (besöksnäring och ev. angränsande näringsliv)
- Ev högskola/universitet i regionen med koppling till besöksnäring
- Andra viktiga aktörer för regionens profil och attraktivitet (t.ex. civilsamhälle och föreningsliv, kultur, evenemang och idrott)

Vi har redan hunnit boka in ett par regioner/län och ser helst att ni kontaktar oss snarast för mer information och för att hitta ett datum.

Kontakta:

Kristina Algotson, huvudsekreterare,
kristina.algotson@regeringskansliet.se, tel 08-405 57 12
eller

Erika Rosander, sekreterare, erika.rosander@regeringskansliet.se,
tel-08-405 57 39

Med vänliga hälsningar
Britt Bohlin
utredare

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatlag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraravgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning
– ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. [95]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning av läkemedel – en balansakt. [87]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. [91]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. [69]