



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

– Delrapport 2 - Processutvärdering

Denna rapport utgör andra delen av uppdraget att utvärdera Tillväxtverkets projekt för hållbara turistdestinationer. Tyngdpunkten ligger på genomförandet/processen. Vad är nytt? Vad har gjorts bättre? Vilka erfarenheter och metoder har spridits vidare?

Under april 2014 har en revidering av rapporten skett.

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

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

Förord

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har regeringens uppdrag att följa och utvärdera de insatser som görs inom Tillväxtverkets projekt ”Hållbar destinationsutveckling”, 2012–2015.

Fokus i denna andra delrapport ligger på genomförandet/processen och det lärande som projektet hittills genererat.

Konsultföretaget Kontigo AB har intervjuat projektägare, nationellt och regionalt och bidragit med underlag inför fortsatt arbete.

Rapporten har skrivits av Anne Kolmodin, projektledare och Inger Normark, vid avdelningen för tillgänglighet och regional tillväxt.

Östersund, mars 2014

Jan Cedervärn
Avdelningschef, Tillgänglighet och regional tillväxt
Tillväxtanalys

Under april 2014 har en revidering av rapporten skett.

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	11
2 Projektets styrning	13
2.1 Nationella styrdokument.....	13
2.1.1 Gemensamma insatser för de fem destinationerna	15
2.1.2 Samordning med andra myndigheter	16
2.2 Destinationernas projektstyrning	17
2.2.1 Olika genomförandeorganisationer	17
3 Processen i de fem olika destinationerna.....	20
3.1 Bohuslän	20
3.2 Kiruna.....	21
3.3 Stockholms skärgård.....	22
3.4 Vimmerby	23
3.5 Åre.....	25
3.6 Sammanfattande bild	26
3.7 Upplevt mervärde.....	27
3.7.1 Analys av det upplevda mervärdet.....	29
4 Uppdragets mål.....	30
4.1 Destinationernas avrapportering	31
4.2 Tillväxtverket – kunskapsspridning/kollektiv nytta	34
4.3 Hur hanteras hållbarhetskriteriet?	34
4.4 Sammanfattningsvis	35
5 Iakttagelser - Analys.....	36
5.1 Vad kan göras bättre i framtiden?	38
5.2 Exempel på hur utforma flernivåprojekt – alternativ modell.....	38
6 Referenser	41
Bilaga 1 – projektledning, styrgrupper	42
Huvudprojektet.....	42
Delprojekten - destinationerna	42
Bohuslän	42
Kiruna	43
Stockholm	44
Vimmerby	45
Åre	45
Bilaga 2. Intervjuade	46

Sammanfattning

Tillväxtverket fick i januari 2012 regeringens uppdrag att välja ett fåtal exportmogna turistdestinationer för projektet ”Hållbar destinationsutveckling”. Tillväxtverket fick 60 miljoner kronor till genomförandet av uppdraget och gjorde ett urval av fem destinationer som fick 10 miljoner kronor vardera. Dessutom tillkommer 10 miljoner i medfinansiering för varje destination. Projektet innehåller två huvuddelar; dels satsningar på att öka antalet utländska besökare och dels satsningar för att sprida erfarenheter och kunskap som genererats i projektet. De fem utvalda destinationerna är olika¹, med olika styrning, organisation och finansiering och ska utveckla metoder, modeller och verktyg för att förbättra utbudet av produkter till den internationella marknaden. Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har i uppdrag att följa och utvärdera projektet. Detta är den andra delrapporten med fokus på utvärdering av den pågående processen. Utgångspunkten har varit frågorna; *Vad är nytt? Vad har gjorts bättre? Vilka erfarenheter och metoder har spridits vidare? Ser vi något mervärde med projektet som det bedrivits hittills?*

Vi kan konstatera att det finns utmaningar med att både konstruera och utvärdera projekt som omfattar många aktörer på olika nivåer med olika förväntningar kopplade till tvärsektorieella och flernivåberoende projekt. Svårigheten ligger inte enbart i utformandet av uppdragen utan även i att kunna förverkliga dem. Det ligger därför ett stort ansvar på de destinationer som blivit utvalda. Projektet har nu utvecklats och hittat sina former sedan projektstarten och följande generella iakttagelser redovisas:

- Att bli utvald gav stort engagemang för projektet och legitimitet för destinationernas arbete i regionerna. Besöksnäringen har satts ”på kartan”.
- Svag nationell styrning – ett medvetet val från Tillväxtverket. Effekterna av det är att destinationerna själva fått relativt fria händer att utforma sina projektplaner och projekt.
- Fortfarande osäkerhet kring vissa frågor i projektet, exempelvis frågor kring företagsstöd och hållbarhet.
- Fortsatt svag koppling till projektets fokus; ökningen av antalet utländska besökare och spridning av erfarenheter och kunskap som genererats i projektet. Strukturer för kunskapsöverföring saknas.
- Stockholms skärgård avslutar sitt projekt under 2014.

Vad är nytt?

Vid nationella träffar och personliga möten som arrangeras via projektet där destinationernas erfarenheter diskuteras presenteras nya initiativ och lärdomar som kan vara av intresse för övriga destinationer, exempelvis vad gäller produktutveckling, nya samarbetsformer, informationsverktyg, arbetet kring hållbarhet med mera.

Tillväxtverkets valda arbets sätt är uppskattat hos destinationerna. Arbets sättet kräver dock stora personliga resurser från Tillväxtverkets sida. Det kan upplevas motsägelsefullt med

¹ De utvalda destinationerna är (utan inbördes ordning) Kiruna, Åre, Stockholms skärgård, Vimmerby och Bohuslän

krav på/önskan om flexibilitet från destinationerna samtidigt som det finns en önskan om tydliga direktiv och rutiner.

Nytt är också det konkreta samarbetet mellan destinationerna och samordningsgruppen för myndigheter kring besöksnäringen som kan leda till ökad kunskap och större nationell samordning av resurser.

Destinationerna arbetar med att utveckla nya metoder och nya produkter som kommer att presenteras under våren, varför de inte nämns här.

Vad har gjorts bättre?

Tillväxtverkets administrativa rutiner kring dokumentation har förbättrats, vilket underlättar för kunskapsöverföring, forskning, metodutveckling med mera.

Fler samarbeten mellan region, kommun, destination och turistföretag har utvecklats.

Kunskapsutbytet mellan Tillväxtverket och Visit Sweden AB har intensifierats bl. a med avseende på att det gemensamma arbetet i projektets styrgrupp.

Vilka erfarenheter och metoder har spridits vidare?

Hittills har inte metoder, erfarenheter eller kunskaper som arbetats fram i destinationerna kommunicerats på nationell nivå på något systematiskt sätt. Linköpings universitet har under 2014 Tillväxtverkets uppdrag att synliggöra kunskap, metoder och verktyg som nyckelpersoner inom respektive destination kan identifiera som resultat av projektet. En gemensam kommunikationsplattform saknas. Tillväxtverket håller på att utarbeta en kommunikationsplan för projektet som ska vara klar under våren 2014.

Ser vi något mervärde med projektet som det bedrivits hittills?

Ett stort värde ligger i att bli utvald vilket gjorde att det blev lättare att samla politiker och tjänstemän kring turismfrågan; att bli utvald gav legitimitet till arbetet. Samtliga destinationer uttrycker ett stort mervärde i de gemensamma träffarna där de har kunnat diskutera, ge och få stöd och ta lärdom och stärka varandra i genomförandet.

Det intensiva arbetet har till viss del förbättrat kommunernas och övriga medfinansiärers inblick i processen med att utveckla en destination och samtidigt ge mer kunskaper om de enskilda turistföretagarnas förutsättningar. Personliga möten är mycket viktiga. De extra resurser som destinationerna har fått har gjort att de kunnat förstärka och prioritera insatser framförallt för utvecklingsfrågor och kompetensutveckling.

Från anekdotiskt till systematiskt lärande

Att lära genom goda exempel har på senare tid blivit en allt vanligare målsättning för uppdrag, projekt och program. Men kanske är det dags att komplettera de ”goda exemplens” anekdotiska lärande med ett mer systematiskt lärande? Skulle en mer systematisk syn på hur kunskap skapas och hur lärande sker kunna förbättra och stärka förutsättningarna och fungera även i praktiken? Hur formulera ett uppdrag så att det fyller det politiska syftet, är genomförbart för utföraren och utvärderingsbart för utvärderaren?

Summary

In January 2012, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth was given SEK 60 million and a government commission to select a number of tourist destinations mature enough for export for the “Hållbar destinationsutveckling” [Sustainable destination development] project. The project has two principal parts: efforts to attract more foreign visitors and disseminate experiences and knowledge gained in the project. The five destinations are different², are governed by different local authorities, are organised differently and have different forms of funding, and are to develop methods, models and tools to improve the supply of products to the international market. The Swedish Agency for Growth Policy Analysis, Growth Analysis, has been commissioned to monitor and evaluate the project. The present interim report is the second and focuses on evaluation of the process. The starting point for the evaluation was the questions: *What is new? What has been done better? What experiences and methods have been passed on? Do we see any added value from the project as it has been run so far?*

It is clear that there are challenges in both designing and evaluating projects that involve many players at different levels who have different expectations linked to multisectoral- and multilevel-dependent projects. The project has been developed over the period and has now begun to settle, and the following general observations can be made:

- Being selected led to great commitment and gave legitimacy to the destinations’ work in the different regions.
- There is little national control – a conscious choice by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth. The effect of this is that the destinations themselves are relatively free to design their own project and project plans.
- There is still some uncertainty concerning some issues in the project, for example support for companies and sustainability.
- Linkages to the project’s focus, increase the number of foreign visitors and disseminate experiences and knowledge generated in the project, continue to be weak. There are no structures for knowledge transfer.
- The Stockholm archipelago will conclude its project during 2014.

What is new?

The face-to-face meetings arranged through the project where the destinations’ experiences are discussed at national get-togethers, where new initiatives and lessons are presented that may be of interest to the other destinations, for example regarding product development, new ways of collaborating, information tools, and work on sustainability.

The work methods chosen by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth is much appreciated by the destinations but it also requires the agency to allocate extensive human resources. This may seem somewhat contradictory considering the demand/request for flexibility from the destinations at the same time as a desire has been expressed for clear directives and routines.

² The selected destinations are (in no particular order) Kiruna, Åre, the Stockholm archipelago, Vimmerby and Bohuslän

Also new is the concrete collaboration between the destinations and the authorities' coordination groups on the visiting industry, which it is hoped will lead to increased knowledge and greater national coordination of resources.

The destinations are working to develop new methods and new products that will be presented during the spring and these are therefore not taken up here.

What has been done better?

The Swedish Agency for Economic and Regional Growth's administrative routines have been improved, which makes it easier to transfer knowledge, conduct research, develop new methods, etc.

More collaborative projects are under way between region, local authority, destination and tourism companies.

The exchange of knowledge between the Swedish Agency for Economic and Regional Growth and Visit Sweden AB has been intensified, among other things regarding their collaborative work in the project's steering committee.

What experiences and methods have been passed on?

Methods, experiences and knowledge at the destinations have not hitherto been developed in any systematic fashion or begun to be communicated at national level. Linköping University was commissioned by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth to make visible knowledge, methods and tools that key people at the destinations can identify as being results of the project. There is at present no common communication platform. The Swedish Agency for Economic and Regional Growth is working on a communication plan for the project that will be completed in spring 2014.

Do we see any added value from the project as it has been run so far?

There is a great value in being selected, which made it easier to get politicians and officials to collaborate on the tourism question; being selected in itself gave the work legitimacy. All the destinations see great added value in the get-togethers, where they have been able to discuss, give and receive support, and learn from each other.

The intense effort put in has to some extent given the municipalities and other co-funders greater insight into the process of developing a destination while providing knowledge of the individual tourism companies' conditions. Face-to-face meetings are very important. The extra resources that the destinations have been given have meant that they have been able to strengthen and prioritise measures, primarily as regards development issues and competence development.

From anecdotal to systematic learning

Might a more systematic view of how knowledge is created and of how learning takes place improve and strengthen the prerequisites to also function in practice?

1 Inledning

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har uppdrag från Näringsdepartementet att utvärdera och följa Tillväxtverkets projekt³ för ”Hållbara turistdestinationer”. Den första delrapporten ”Utvärdering av hållbara turistdestinationer” (WP/PM 2013:08) lämnades i maj 2013 och behandlade programlogiken.

I den här andra delrapporten fokuserar Tillväxtanalys i första hand på genomförandet, på den pågående processen och det lärande som projektet ska överföra till besöksnäringen som helhet. Projektets styrning, resultat hittills på nationell nivå och på destinationsnivå behandlas. Nästa rapport som planeras till maj 2015 kommer att fortsatt behandla läroprocessen och genomförandet. Slutrapporten fokuserar på en effekt- och måluppfyllelse-utvärdering och planeras komma i maj 2016⁴.

De fem utvalda destinationerna är olika⁵, med olika styrning, organisation och finansiering. De har valts utifrån att de är exportmogna och har kommit en bit på väg i sin internationalisering och ska utveckla metoder, modeller och verktyg för att förbättra utbudet av produkter till den internationella marknaden. Tillväxtverkets uppdrag, förutom att leda det nationella projektet, är att sprida denna kunskap till andra destinationer och besöksnäringen som helhet.

Målformuleringar och kollektiv nytta

Målformuleringen i uppdraget är relativt otydlig och delvis inte formulerad efter SMART-kriterierna. För utvärderingsarbetet är det viktigt att bestämma var i kedjan man skall mäta utfallet. Denna del av uppdraget, det vill säga processutvärderingen, fokuserar främst på genomförandet, och ställer frågorna ”hur gick det?” och ”varför gick det som det gick?”. För att få en så bra bild som möjligt av genomförandet bör formerna för dokumentation vara relativt formaliserade och lika mellan destinationerna. Formaliseringen och dokumentationen har förbättrats sedan förra delrapporteringen och är nu till viss del standardiserad. Ur ett lärandeperspektiv är både transparens och tydlig dokumentation nödvändig för att kunna förmedla kunskap, verktyg och metoder till andra destinationer, men även för att förmedla de erfarenheter som görs under projektiden. Tillväxtanalys uppdrag är att följa och utvärdera programmets övergripande mål som är ökad konkurrenskraft för svensk besöksnäring. Det framgår av utlysningen att målet är destinationsutveckling, och att projektet inte avser stöd till enskilda företag eller enskilda projekt, utan är avsett att utveckla destinationen som en kollektiv nytta som är till nytta för alla verksamma på destinationen och inom besöksnäringen i stort. Tillväxtanalys kommer därför att fokusera på destinationen och dess utveckling i den fortsatta processutvärderingen samt hur Tillväxtverket och övriga aktörer tillhandahåller och sprider den kunskap som upparbetats i programmet.

³ Tillväxtanalys har fått uppdraget i regleringsbrevet för 2013 N2012/6389/AS N2012/6241/KLS(delvis) och har i rapporten 2012:09 Destinationsutveckling, Turismens betydelse för regional och nationell tillväxt lämnat förslag till hur Tillväxtverkets projekt för Hållbar destinationsutveckling kan utvärderas.

⁴ Ändringsbeslut 2013-10-03 N2010/2190/RT (delvis) N2013/4569/AS

⁵ De utvalda destinationerna är (utan inbördes ordning) Kiruna, Åre, Stockholms skärgård, Vimmerby och Bohuslän

Löpande dialog och kunskapsöverföring

I Tillväxtanalys uppdrag ingår att följa Tillväxtverkets arbete. Under projektets gång har en löpande dialog förts med Tillväxtverkets projektledning och Visit Sweden AB för kunskapsutbyte. Mötena har varit regelbundna för att på bästa sätt implementera och förbättra olika delar under pågående projekttid. Tillväxtanalys har även haft möten med destinationernas projektledare och besök har genomförts i samtliga destinationer. Tillväxtanalys har även haft en regelbunden dialog med Näringsdepartementet.

Extern medverkan

Tillväxtanalys har uppdragit till konsultföretaget Kontigo AB att – med utgångspunkt i programmets genomförande så här långt – analysera, diskutera och reflektera över insatslogiken i praktiken och delar av insatsens faktiska genomförande. De har granskat ett stort antal dokument relaterade till projektet, samt genomfört intervjuer med samtliga ordinarie ledamöter i huvudprojektets styrgrupp, alla projektledare, både från Tillväxtverket och från destinationerna, ett urval av medfinansiärerna på destinationerna, Näringsdepartementets representant samt representanter från myndighetssamverkansgruppen.

2 Projektets styrning

Nedan följer en kort genomgång kring projektets styrning, nationellt och regionalt.

2.1 Nationella styrdokument

Regeringens uppdrag till Tillväxtverket

Tillväxtverket har i regeringsbeslut 2012-01-26 fått i uppdrag att ”genomföra insatser för att stärka och utveckla hållbara turistdestinationer samt för att stärka innovationsförmåga, kvalitet och konkurrenskraft i små och medelstora turist- och upplevelseföretag”. Satsningen omfattar 60 miljoner kronor under tre år (2012–2014). Efter ändringsbeslut förlängdes uppdraget med ett år till och med 2015. Insatsen ska slutredovisas i mars 2016. De avsatta medlen (60 miljoner) ska dock slutredovisas i mars 2015⁶.

Tillväxtverket ska välja ut ”ett mindre antal destinationer, geografiska eller tematiska, som bedöms ha särskild potential att attrahera utländska besökare, samt bidra till ökad konkurrenskraft i svensk besöksnäring som helhet”.

Av uppdraget framgår också att ”Insatserna ska stärka utvalda destinationer med stor potential att växa på de internationella marknaderna, genom företags- och destinationsutvecklingsinsatser. Insatserna ska ta hänsyn till förmågan hos relevanta aktörer att samspela för att svensk besöksnäring som helhet ökar sin innovationsförmåga och därmed konkurrenskraft. Inom programmet ska insatser genomföras för hållbar kvalitetsutveckling, affärsutveckling och innovation.”

Tillväxtverket ska tillgängliggöra kunskap, metoder och verktyg som utvecklas inom ramen för insatserna till turist- och upplevelseföretag i hela landet. För uppdraget ska Tillväxtverket avsätta högst 20 miljoner kronor per år 2012, 2013 och 2014.

”Vid genomförandet av uppdraget ska Tillväxtverket inrätta en styrgrupp för utformning av insatserna till vilken V.S. Visit Sweden AB skall bjudas in”.

Inga krav på återrapporteringar till Näringsdepartementet, förutom en avrapportering i juni 2012⁷, finns angivna i uppdraget till Tillväxtverket.

Kriterier vid utlysning och urval av destinationer

Utlysningen av projektet skedde mellan den 30 mars och den 2 maj 2012. Styrgruppen för uppdraget beslöt att maximalt fem destinationer skulle kunna komma ifråga för insatserna och det var därför viktigt att utforma kriterier på ett sådant sätt att maximalt fem destinationer skulle kunna svara upp mot de krav regeringen formulerat⁸.

I utlysningen är en destination definierad som ”turistiskt sammanhängande områden (platser) som ur ett kund- eller marknadsperspektiv är avgränsningsbara för offensiva utvecklingsinsatser och där det finns ett etablerat, fungerande destinationsarbete genom en

⁶ Efter ansökan från Tillväxtverket om ett års förlängning av insatsen med ursprunglig finansieringstid 2012-2014 den 2013-04-10 dnr:012-2012-794 förlängdes uppdraget med ett år enligt regeringsbeslut 2013-05-08, N2013/2388ENT (regeringens medel ska enligt ursprunglig tidsram vara förbrukade senast 2014-12-31).

⁷ Tillväxtverket Dnr:012-2012-794

⁸ Tillväxtverkets utlysning 2012-04-02

lokal organisation som mobiliserar och representerar områdets aktörer.”⁹ Kriterierna som skulle uppfyllas var i sammanfattning:

- Destinationen är en bit på väg i sin internationalisering.
- Destinationen har en uttalad ambition att utvecklas internationellt, dokumenterad i en strategisk plan.
- Riktade insatser från programmet ska på ett avgörande sätt kunna medverka till att stärka aktörers och därmed destinationens innovationsförmåga, kvalitet och internationella konkurrenskraft på befintliga eller nya utlandsmarknader.

Styrgruppens urvalskriterier var:

Internationaliseringsgrad, utvecklingspotential och konkurrenskraft, infrastruktur (transport), infrastruktur (boende, restauranger, med mera), hållbarhet, destinationsorganisation, strategisk plan, avsiktsförklaring samt finansiering.

Den fem utvalda destinationerna blev (utan inbördes ordning) Kiruna, Åre, Stockholms skärgård, Vimmerby och Bohuslän. Varje destination erhåller maximalt 10 miljoner kronor som måste medfinansieras med lika mycket av destinationen, d.v.s. under projektiden har varje destination maximalt 20 miljoner att tillgå.

Enligt Tillväxtverkets utlysning får medlen inte användas till insatser som avser marknadsföring eller investeringar. Ett förtydligande från Tillväxtverket gjordes i oktober 2013 för att undvika att insatserna faller inom ramen för reglerna för företagsstöd; ”insatser som medverkar till ökad attraktion och ökad konkurrenskraft för destinationen kan hanteras inom ramen för projektet, efter anmälan till Tillväxtverket”.

Projektstyrningen via Tillväxtverket

Projektet styrs nationellt från Tillväxtverket, av *projektledning* och av en *styrgrupp* med representanter från Tillväxtverket och Visit Sweden AB. Styrgruppen består av tre representanter från Tillväxtverket och två från Visit Sweden AB. Styrgruppen ska hålla protokollförda regelbundna möten minst fyra gånger per år.¹⁰ Projektet finns organisatoriskt i Tillväxtverket under ”Besöksprogrammet” inom avdelningen för Entreprenörskap och företagsutveckling. Projektorganisationen består av en projektledare samt en biträdande projektledare. En kommunikatör har också varit knuten till projektet mellan augusti 2013 och januari 2014.

Projektplanen fastställdes 2013-08-28. Här beskriver Tillväxtverket sitt arbetssätt som ”ett coachande arbetssätt. Det innebär att vi tillsammans med VisitSweden finns nära de fem destinationerna för att kunna identifiera och bistå med insatser som behövs, bl.a. genom att projektledningen deltar i destinationernas styrgruppsmöten. Avsikten är att korta ledtiderna och öka informationsflödet i alla riktningar, så att projektets förmåga att driva på den önskade utvecklingen ökar.”¹¹

En *kommunikationsplan* är under upprättande och en kommunikatör kommer att knytas till projektet under våren för att under resten av projektiden arbeta med att förmedla kunskap, metoder och verktyg till besöksnäringen som helhet.

⁹ Enligt regeringsuppdraget ska Tillväxtverket välja ut ”ett mindre antal destinationer, geografiska eller tematiska”. Tillväxtverket har i sin utlysning definierat destination som turistiskt sammanhängande.....

¹⁰ Tillväxtverkets projektplan 2013-08-28

¹¹ Tillväxtverkets projektplan 2013-08-28

Varje destination/delprojekt har en egen styrgrupp där Tillväxtverkets representant har rätt att vara adjungerad. Alla destinationer har uppmanats att föra loggbok som ska redovisas till Tillväxtverket varje kvartal, då dokumentation över genomförda insatser, lyckade eller misslyckade, har stor betydelse för spridningen av projektets erfarenheter och metoder till bl. a övriga destinationer.

Medelsfördelning

Projektet omfattas av totalt 60 miljoner kronor som ska utbetalas/förbrukas innan den 31 december 2014. Tillväxtverkets fördelning av medlen är 50 miljoner som de fem destinationerna har tilldelats (5x10), som måste medfinansieras med lika mycket av destinationen, samt 10 miljoner som avsatts för gemensamma insatser, seminarier, träffar mellan destinationerna samt utvecklande av gemensamma verktyg¹². Tillväxtverket håller på att arbeta fram en plan för hur de gemensamma medlen ska användas (beräknas vara klar under våren 2014).

Enligt regeringens beslut i maj 2013, om förlängning av projektet med ett år, ska Tillväxtverket senast 2015-03-30 redovisa till regeringen hur de 60 miljonerna förbrukats. Av de fem utvalda destinationerna kommer Stockholms skärgård att avsluta sitt projekt enligt ursprunglig plan, d.v.s. den 30 november 2014. Resterande destinationer arbetar vidare med projektet under år 2015.

2.1.1 Gemensamma insatser för de fem destinationerna

Destinationerna har, med utgångspunkt från respektive destinations specifika behov, (vilket också var uttalat i utlysningen) utformat sina projektplaner. Det innebär att destinationernas insatser, aktiviteter och mål är relativt olika. Varje destination har tillsammans med Tillväxtverket bjudit in övriga destinationer till ett avstämningsmöte per destination där likheter, olikheter samt gemensamma frågor diskuteras. Hittills har tre destinationer haft sina nationella möten; Åre, Vimmerby och Kiruna.

Därutöver har Tillväxtverket erbjudit vissa gemensamma insatser som finansieras av de reserverade medlen. För att stärka kvalitets- och hållbarhetsperspektivet i projektet har Tillväxtverket erbjudit samtliga destinationer att delta i ett kvalitets- och hållbarhetsprogram som utformas till innehåll och genomförande efter den enskilda destinationens behov. Tre destinationer har visat intresse för att arbeta med konceptet som Swedish Welcome¹³ erbjuder. Kiruna har utformat ett förslag utifrån ett annat koncept; Global Sustainable Tourism Councils, GSTC som bland annat kompletteras med The European Tourism System of Indicators, ETIS. Destination Åres arbete är under utformande. Slutlig utformning av modellerna kommer att vara klar under våren 2014 och kommer då att kommuniceras av Tillväxtverket. (Se mer stycke 4.3)

VisitSweden har erbjudit alla destinationer en fördjupad målgruppsanalys av destinationens prioriterade internationella målgrupper som ett stöd för destinationernas produktutveckling. Alla destinationer erbjuds också att delta i Swedish Workshop, ett event som 2014 arrangeras av Visit Sweden tillsammans med Stockholms Visitors Board. Under två dagar samlas internationella researrangörer och leverantörer av exporthögna upplevelser i Sverige¹⁴.

¹² varav 900,000 kr reserverades för Tillväxtanalys utvärderingsuppdrag

¹³ <http://www.swedishwelcome.se/#&panel1-1>

¹⁴ För mer information se VisitSwedens hemsida www.visitsweden.com

Tillväxtverket kommer också att arrangera en nationell konferens ”Destinationsutveckling i fokus” den 16 oktober 2014 i Stockholm. Konferensen vill lyfta viktiga framgångsfaktorer för destinationsutveckling och dela erfarenheter från det pågående projektet ”Hållbar destinationsutveckling”.¹⁵

2.1.2 Samordning med andra myndigheter

I Näringsdepartementets uppdrag står även att ”Tillväxtverket ska också samråda med samordningsgruppen för besöksnäringen...”. Samordningsgruppen för myndigheter kring besöksnäringen bildades år 2010. I oktober 2012 bestämde myndigheterna sig för att arbeta med de fem utvalda destinationerna som piloter för att konkretisera samordningsgruppens arbete och effektivisera initiativ som rör turism inom de deltagande myndigheternas respektive ansvarsområden; en lärande process som ger ökad förståelse. I maj 2013 ordnade Tillväxtverket ett möte på Utö där de fem destinationerna och representanter från de myndigheter/organisationer som ingår i myndighetsgruppen träffades för ömsesidig diskussion och presentation. Deltagarna ringade tillsammans in de frågor som ur destinationens synpunkt bedömdes viktigast att lösa för att besöksnäringen ska kunna utvecklas enligt intentionerna i regeringsuppdraget (HDU).

Under hösten identifierades två områden per destination och vilka myndigheter som skulle kunna bidra till frågans lösning. Det handlar om frågor som berör flera myndigheter. Kontaktgrupper utsågs som samordnas av Tillväxtverket. Syftet är att skapa lösningar utifrån destinationernas specifika behov i frågor som är av mer allmängiltig karaktär, d.v.s. som även är av intresse för andra destinationer i hela Sverige. Ett annat syfte för myndighetsgruppen är att sammanställa erfarenheterna från arbetet med destinationerna och rapportera detta till Regeringskansliet. Där ska myndighetsgruppen beskriva de hinder som de ser för samarbete och främjande av besöksnäringen som de inte själva kan påverka.

Nedan ges en kort redovisning av det arbete som pågår mellan respektive destination och myndighetsgruppen. Gruppernas inriktning kan förändras under projekts gång.

Bohuslän

Samarbete med Riksantikvarieämbetet; Insatsgruppen förädla unika kulturvärden; inspirationsdag i november genomförd. Vattenmiljöfrågor; insatsgrupp bildas med kommun, region, projektägare i samråd med destinationen; handlar om kustlinjens renhållning som är en viktig fråga för destinationen då ingen har det övergripande ansvaret för detta. Tillgänglighet och ledfrågor initieras; grupp behöver bildas i samråd med destinationen.

Kiruna

Insatsgrupp Trafikfrågor startad under ledning av Trafikverket. Markfrågor; tillgänglighet och ledfrågor; (grupp ska bildas mellan region, kommun, turistorg).

Stockholms skärgård

Insatsgrupp Transportfrågor; delprojekt Fast förbindelse Vaxholms stad och Kastellholmen startat (destinationen, Vaxholms stad och Tillväxtverket). Viss kontakt med Riksantikvarieämbetet i insatsgrupp förädla unika kulturvärden; deltagande i seminarium ang.

¹⁵ För mer information se tillvaxtverket.se/turism

turism i kulturmiljö (arrangör Riksantikvarieämbetet och Tillväxtverket). Transportfrågor; Utö hamn aktuellt men ännu ej format i projekt (kommun, Skärgårdsstiftelse bör ingå).

Vimmerby

Transportfrågor; delprojekt avfart Vimmerby; planering. Kulturfrågor; Riksantikvarieämbetet; planering pågår.

Åre

Insatsgrupp Trafikfrågor startad under ledning av Trafikverket. Markfrågor; tillgänglighet och ledfrågor; (insatsgrupp ska bildas med turistorganisationer).

2.2 Destinationernas projektstyrning

Destinationerna styrs, förutom av respektive projektledning, av styrgrupper med ordförande från projektägaren. En projektplan som godkänts av Tillväxtverket ligger till grund för den första förskottsutbetalningen av medel i december 2012/januari 2013. Därefter lämnas regelbundet rapporter till Tillväxtverket. Dessa ligger även till grund för utbetalning av medel.

2.2.1 Olika genomförandeorganisationer

Enligt utlysningen kunde medel beviljas till ”*turistiskt sammanhängande områden (platser) som ur ett kund- eller marknadsperspektiv är avgränsningsbara för offensiva utvecklingsinsatser och där det finns ett etablerat, fungerande destinationsarbete genom en lokal organisation som mobiliserar och representerar områdets aktörer*”¹⁶. Ett annat krav var att destinationen skulle ha en uttalad ambition att utvecklas internationellt, dokumenterad i en strategisk plan.

Vimmerby och Stockholms skärgård hade vid ansökningstillfället ingen etablerad organisation ”på plats” och har fortfarande inga formella destinationsorganisationer. Kiruna, Åre och Bohuslän hade ett etablerat destinationsarbete och organisation på plats och arbetade mot en internationell marknad, vilket också var ett krav från Regeringen och Tillväxtverket. Åre är det enda destinationsbolaget som inte har kommunen med som medlem eller delägare. Bohuslän har elva kommuner med i projektet och Stockholms skärgård delar av åtta kommuner. Kiruna, Åre och Vimmerby har endast en kommun att hantera. Alla destinationer utom Bohuslän har en stor uttalad ”dragare” i sin destination. (Kiruna – Icehotel, Åre - Skistar, Stockholms skärgård – Stockholm stad, Vimmerby – Astrid Lindgrens värld).

Bohuslän - enkel beslutsorganisation – en medfinansier

Projektägare är Västsvenska Turistrådet AB (Västra Götalandsregionens helägda bolag för besöksnärlingsfrågor med en politiskt tillsatt styrelse). Projektledaren har sitt kontor i Västsvenska Turistrådets lokaler och är även anställd där. Projektet leds av en styrgrupp med representanter från Västsvenska Turistrådet. Ordförande i projektgruppen är kommunalrådet i Tanum. En tjänstemannagrupp utsågs av styrgruppen för att arbeta fram en gemensam avsiktsförklaring kring besöksnäringen i Bohuslän, ”Ett enat Bohuslän”. Avsiktsförklaringen är nu ute för godkännande i de elva kommunerna. Projektledaren har till uppgift att hålla ihop projektet på övergripande nivå. Arbetet kommer att ske i nära

¹⁶ Enligt regeringsuppdraget ska Tillväxtverket välja ut ”*ett mindre antal destinationer, geografiska eller tematiska*”. Tillväxtverket har i sin utlysning definierat destination som turistiskt sammanhängande....

dialog med Tillväxtverket. Destinationscoacher kommer att genomföra det operativa arbetet i projektet. Styrgruppen har också tillsatt en arbetsgrupp (några ur styrgruppen) som med stöd från Västsvenska Turistrådet arbetar med frågor som rör strategi och handlingsplan och med fokus på varumärket. Sammanställande i arbetsgruppen är VD på Bokenäs Resort och Spa.

Kiruna – komplex organisation

Projektägare är Kiruna Lappland Ekonomisk Förening, en paraplyorganisation som ägs av sina medlemmar och bl. a driver turistbyrå. Kiruna kommun är medlem i föreningen. Projektledaren sitter i lokaler i anslutning till Kiruna turistbyrå. Projektorganisationen består av en övergripande styrgrupp med representanter för medfinansiärerna, VD för Kiruna Lappland ekonomisk förening, representanter från Kiruna Lapplands styrelse samt från Swedish Lapland Tourism samt representant för Spaceport Sweden. Vissa prioriterade delprojekt har en egen projektledare (i vissa fall externt) men en gemensam styrgrupp. Projektorganisationen består av två heltidsanställda och expertis knyts till de olika aktiviteterna inom delprojekten.

Stockholm - många inblandade

Projektägare är Stockholms Visitors Board AB (SVB ingår i Stockholm Business Region AB - koncernen och är ett helägt dotterbolag till Stockholm Stadshus AB.) En projektledare är anställd på SVB på heltid under projektperioden, som kommer att avslutas sista december 2014, och sitter i lokaler tillsammans med SVB. Ytterligare en heltidsanställd projektmedarbetare finns på SVB med samordningsansvar för de lokala processerna och projektets hållbarhetsarbete. Projektorganisationen består av en projektgrupp som är sammansatt av dess finansiärer; näringslivschefer, kommunchef, vd eller dylikt. består av delar av sju skärgårdskommuner.

Projektet har 16 parter som är med och delfinansierar den 50-procentiga medfinansiering som Tillväxtverket kräver. Dessa är Stockholm Visitors Board, de sju skärgårdskommunerna Norrtälje, Österåker, Vaxholm, Nacka, Värmdö, Haninge och Nynäshamn, Länsstyrelsen i Stockholm län, Stockholms läns landsting, Waxholmsbolaget, Skärgårdsstiftelsen, Statens fastighetsverk, Grinda Wårdshus, Sandhamn Seglarhotell och Utö Vårdshus. Styrgruppen är sammansatt av högre tjänstemän i dessa organisationer – kommunchef, näringslivschef, vd eller motsvarande. Styrgruppen är beslutande organ för projektet. För tätare kontakter, en fördjupad diskussion om utveckling av destinationen Stockholms skärgård samt diskussion om beslut om prioriteringar och insatser finns en samordningsgrupp. Projektet drivs förutom av projektledaren av fem lokala delprocessledare på elva deldestinationer, ett nödvändigt arbetssätt för att få det lokala engagemanget då situationen skiljer sig mycket mellan de olika deldestinationerna. Arbetssättet ställer stora krav på samordning av en projektorganisation som arbetar i nätverksform och inte under samma tak.

Vimmerby - kommunalt ägande, bred styrgrupp

Vimmerby kommun äger projektet. Projektledaren har kontor i Vimmerby stadshus och tillhör organisatoriskt kommunens näringslivsenhet. Den ursprungliga projektorganisationen består av en styrgrupp med aktörer från Astrid Lindgrens Värld AB, AB Åbro Bryggeri, Best Western Vimmerby Stadshotell, Astrid Lindgrens Näs, samt tre tjänstemän från Vimmerby kommun. Projektledaren är ordförande i styrgruppen. En

projektlednings grupp bestående av projektledaren och två tjänstemän från Vimmerby kommun träffas varje vecka för avstämningsmöten.

Åre - etablerad destination

Projektägare är Åreföretagarna i Åre AB som till 100 procent ägs av näringslivet i Åre. De driver också Åre Convention Bureau (som hjälper till att planera möte och event i Åre) samt spår & leder i Åredalen. Åre Destinations VD är också projektledare och ytterst ansvarig för projektet gentemot Tillväxtverket. En processledare har det övergripande ansvaret för att projektet som helhet följer ansökan, rapporterar avvikelser, uppnår mål, samt ser till att rekvisitioner och rapporter kommer in till Tillväxtverket. För vart och ett av de fem insatsområdena finns en insatsansvarig. De fem insatsområdenas aktiviteter kommer att genomföras dels genom anställda medarbetare i ÅRE Destination AB och dels genom inköpta tjänster. Projektredovisning och ekonomi sköts internt. Styrgruppen har bytt namn till partnergrupp och består av representanter från Åre kommun, Regionförbundet Jämtland, Tillväxtverket¹⁷ och den lokala projektgruppen och har protokollförda möten tre till fyra gånger per år.

Hållbarhetspolicy och kommunikationsplan finns. Indikatorer redovisas, men i dagsläget inte utfall.

Sammanfattningsvis

En viktig förutsättning för både genomförandet av projektet och långsiktigt hållbara resultat är den projektägande organisationens mognad. De fem destinationerna drivs av organisationer med olika grad av organisatorisk mognad. I några fall är projektägaren en organisation med lång historia inom besöksnäringen, men i andra fall har organisationen i stort sett bildats i och med projektansökan. Organisationer, verksamheter eller samarbeten som är mer nybildade, har en brantare uppförsbacke i projektet än övriga. Det innebär att resurser och energi behöver läggas på att finna former för verksamheten snarare än att, som i de övriga fallen, direkt kunna fokusera på mer destinationsutvecklande verksamhet. Destinationerna Vimmerby och Stockholms skärgård är inga destinationsbolag (det vill säga formellt ingen juridisk enhet) vilket innebär att de inte kan ta vissa beslut, exempelvis att delta i internationella samarbeten. Detta är något som Tillväxtverket kunde funderat ytterligare på i urvalet av pilotdestinationer i projektet, särskilt med tanke på att genomförandetiden är relativt kort.

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

¹⁷ adjungerad

3 Processen i de fem olika destinationerna

Tillväxtanalys har i förra delrapporten påpekat vikten av tydlighet i målformulering och i styrning av delprojekten, dels för att underlätta för kommande utvärdering, dels för att underlätta för delprojekten att kunna veta och mäta vad som ska uppnås, både i konkreta resultat och i metoder. De olika destinationerna har som tidigare beskrivits olika organisatoriska uppbyggnader. De har även olika mål för sina respektive projekt och olika många medfinansiärer på olika nivåer. Även om förbättringar av de administrativa rutinerna har skett sedan förra delrapporteringen återstår en del arbete med att hitta strukturer för kunskapsöverföring.

Syftet med att beskriva destinationernas projektstyrning och genomförande är att belysa svårigheter och risker i komplexa/flernivåprojekt, dels utifrån hur destinationernas organisation är uppbyggd, dels utifrån vilka olika intressenters behov som ska tillgodoses.

Avsnittet bygger huvudsakligen på de intervjuer som konsultföretaget Kontigo AB genomförde november 2013 – januari 2014¹⁸ och beskriver hur processen ser ut på de olika destinationerna, hur regional förankring och styrningen av verksamheten fungerar.

3.1 Bohuslän

Destination Bohusläns projektägare, Västsvenska turistrådet är ensam medfinansiär i projektet. Att projektägaren är ett av Västra Götalandsregionen helägt bolag innebär att de formella intressenterna är få. Det finns i organisationen en vana av driva projekt, och en medvetenhet om risker för målkonflikter när olika intressenter arbetar tillsammans. Västsvenska turistrådet hanterar detta genom att endast gå in i projekt med externa intressenter om verksamheten faller inom organisationens mål. Tillväxtverkets projekt ligger i linje med Västsvenska turistrådets mål om att vara Skandinaviens mest besökta, inkomstbringande och uppskattade region, samt med ambitionen att prioritera Bohuslän som sammanhållen turistdestination. Styrgruppen har heller inga övriga återrapporteringskrav än vad Tillväxtverket har. Verksamheten i projektet hade genomförts även utan Tillväxtverkets finansiering, men då mindre intensivt än vad som nu är möjligt.

Regional förankring och styrning

Västsvenska turistrådet är en långsiktigt stabil organisation med lång erfarenhet av att driva besöksnärliga- och destinationsutvecklingen i regionen. Med ett årligt grundanslag på ca 24 miljoner och projektmedel om nästan lika mycket utgör Tillväxtverkets finansiering av projektet ett betydande, men inte överväldigande, tillskott till organisationens budget. I organisationen finns både kompetens och erfarenhet av att arbeta med näringslivsutveckling inom besöksnäringen. Projektet framstår som väl förankrat både i politiken och näringslivet, genom långsiktig verksamhet och dialog om utmaningar och hinder. Organisationen har också stor vana av att samarbeta med olika offentliga organisationer och ser värdet av detta samtidigt som man uppfattar vikten av tydlighet och gemensamma målbilder i samarbetet. Västsvenska turistrådet menar att samverkan mellan olika aktörer är en nyckelfaktor för en lyckad utveckling av den Bohuslänska besöksnäringen

¹⁸ Se bilaga 2

Projektägaren ser stora möjligheter i projektet och framhåller att vinsten inte minst handlar om symbolvärdet i att ha blivit en av fem utvalda destinationer med stor potential. Detta är emellertid också något som förpliktar, vilket ytterligare höjer ambitionsnivån. Både genom att branschens ögon riktas mot destinationen och genom det relativt stora tillskottet av medel som möjliggör en intensiv satsning. En viktig del i projektet är också att besöksnäringen på ett tydligare sätt kommer i fokus i Bohuslän. Det innebär att destinationsutveckling blir en del av den politiska agendan och kan implementeras som verksamhetsområde både inom politiken och på tjänstemannanivå i Bohusläns elva kommuner. Projektägaren är i stort nöjd med Tillväxtverkets insatser i projektet, men efterfrågar ännu mer kunskapsutbyte med de övriga pilotdestinationerna. De menar att det finns mycket att vinna på att sprida metoder och erfarenheter om vad som fungerar och vad som inte fungerar till andra destinationer i liknande situationer. Utöver detta är det enda orosmoln man uppfattar kopplat till projektet och finansären just frågan om finansieringen. Att medlen från Tillväxtverket tar slut ett år innan projektet ska avslutas och att projektägaren själv ska stå för medlen under det sista året blir, om inte annat, en redovisningsteknisk utmaning.

Kommentarer:

Tillväxtverket är inte så tydlig i sina målformuleringar som Västsvenska turistrådet hade önskat. Det handlar både om att operationalisera och indikatorer för målen inte är tillräckligt utvecklade och anpassade till lokala förhållanden, men också om att den statistik som används för att följa upp målen inte är tillräckligt specifik för att vara helt rättvisande eller användbar som styrverktyg i projektet. Vidare att Västsvenska turistrådets styrelse och ledning har en samsyn om att utveckla Bohuslän till en sammanhållen destination, där den största potentialen finns i säsongförlängning och ökad utländsk turism. Och att det i destination Bohuslän finns goda möjligheter att tillvarata erfarenheter och lärdomar från projektet som efter projektets slut kan fortsätta att omsättas i utveckling av besöksnäringen i hela Västra Götalandsregionen.

En styrka är att medlen från Tillväxtverket inte föranleder en helt ny verksamhet, utan snarare blir en möjlighet att realisera tidigare framtagna planer och intensifiera ett redan pågående arbete. Och att samarbetet mellan Västsvenska turistrådet och Tillväxtverket fungerar relativt väl. Även om projektägaren efterfrågar än mer konkreta samarbeten med den av Tillväxtverket sammankallade myndighetsgruppen, där projektet ser en stor potential för destinationens utveckling.

3.2 Kiruna

Kiruna Lappland ekonomisk förening är en paraplyorganisation för 112 medlemmar från främst den privata besöksnäringen men även andra branscher och sektorer, som arbetar för ökad medlemsnytta. Det stora antalet medlemsföretag, som återfinns i olika branscher och sektorer, innebär att alla inte har samma mål, även om många av medlemmarna är överens om vad föreningen ska arbeta med. Övergripande trycker vissa mer på en sammanhållen destinationsutveckling, medan andra anser att projektet borde fokusera mer på affärs- och företagsutveckling. Projektets styrgrupp består av ett antal olika organisationer och följer den antagna projektplanen med tydliga mål för projektet. Projektägaren upplever därför att de olika målbilderna i mångt och mycket går hand i hand.

Projektet medfinansieras av Kiruna kommun, LKAB, Länsstyrelsen i Norrbotten, Norrbottens läns landsting, Spaceport Sweden, Sparbanken Nord, Swedavia, LKAB samt Trafikverket, där vissa kräver särskild återrapportering. Medfinansierarna riktar dessutom

sina medel mot olika delar av projektet. Eftersom Tillväxtverkets mål för projektet är breda uppfattar projektägaren emellertid inte att det uppstår några målkonflikter mellan medfinansierarna och Tillväxtverket, utan att projektets samtliga mål bidrar till att skapa förutsättningar för uppfyllelse av de övergripande målen.

Regional förankring och styrning

Kiruna Lappland ekonomisk förening (bildad 1993) har lång erfarenhet av att arbeta med destinations- och affärsutveckling. Till projektet har kopplats en dynamisk referensgrupp där ledamöter kan bytas ut efter aktuella behov och frågor som uppstår efter hand. Projektet arbetar nära Swedish Lappland som är den regionala turistorganisationen.

Det samarbete som är mellan projektet och Tillväxtverket uppges fungera relativt väl, vad gäller Tillväxtverkets närvaro och kontakt med projektet.

Emellertid framhålls att det också saknas bitar som Tillväxtverket eventuellt borde ha tillhandahållit. Dels handlar det om att målen initialt var relativt otydliga och dels att de utvecklas under processens gång. Utöver detta efterfrågar projektet också en kommunikationsplattform som skulle underlätta erfarenhetsutbytet mellan pilotdestinationerna, och som också skulle kunna användas för landets övriga destinationer att följa arbetet och dra nytta av erfarenheterna redan under projekttiden. Vidare menar projektet att uppstartsfasen var för kort för att riktigt hinna förankra och hitta regionala medfinansierare.

Kommentarer:

Kiruna har valt att arbeta utifrån en modell som innebär att projektplanen förankrades först och därefter tillfrågades eventuella medfinansierare utifrån de olika områdenas inriktning och utformning. En modell som enligt projektledningen i Kiruna fungerar väl i dagsläget. Modellen är därför intressant att följa upp.

3.3 Stockholms skärgård

Projektet drivs som ett partsneutralt samarbetsprojekt med 16 samarbetspartners. Var och en av dessa partners har egna intressen och mål med att gå in i samarbetet, men det förefaller inte ge upphov till några egentliga målkonflikter. Anledningen till detta är en gedigen förankringsprocess som ledde fram till projektansökan. Under ett år genomfördes en förstudie där Stockholms stad, skärgårdskommunerna och övriga intressenter tillsammans formulerade en strategi för en sammanhållen destinationsutveckling i skärgården, där Stockholms stad och skärgården genom samverkan kan dra nytta av varandras attraktionskraft för att ytterligare öka turismen i regionen. Detta arbete fick en naturlig fortsättning genom att Tillväxtverkets projekt utlystes i slutet av förstudien. Strategin tar dessutom utgångspunkt, inte bara i de enskilda intressenternas mål och visioner, utan dessutom i den regionala utvecklingsstrategin, Stockholmsstrategin och den nationella turiststrategin. Projektets styrgrupp är densamma som formerades för framtagandet av strategin, vilket innebär att frågor om målformuleringar och prioriteringar i mångt och mycket redan är avhandlade. En framgångsfaktor för arbetet med projektet är att alla i styrgruppen under arbetet med förstudien har insett att ingen aktör själv kan driva utvecklingen på egen hand. Trots att det i viss mån finns olika agendor i varje kommun finns det en samsyn kring att utvecklingen måste drivas gemensamt. I viss mån har Tillväxtverkets projekt påverkat innehållet i strategiarbetet, bland annat genom att fokusera på utländsk turism. Innan projektet fanns det egentligen ingen prioritering mot utländska marknader, utan man fokuserade på att få igång ett fungerande samarbete riktat även mot

inhemsk turism. Det viktiga var att få till stånd en fungerande, sammanhållen destination. Det förändrade fokuset framhålls i viss mån som problematiskt, då en utveckling riktad mot att attrahera utländsk turism kräver andra, mer specialiserade, insatser. Projektet har inneburit att partnerskapsgruppen fått lägga ribban högt redan från början, och arbetet med att definiera målgrupper är igång även om det ännu inte nått hela vägen fram.

Regional förankring och styrning

Även om projektägarorganisationen är en väl fungerande, långsiktigt hållbar organisation med stor erfarenhet av destinationsutveckling är den egentliga projektorganisationen ett nystartat partnerskapsprojekt. Samarbetet är ett första ordentligt försök att samordna utvecklingsinsatser i en sammanhållen destination i Stockholms skärgård. Denna organisation hade inte fullt ut hunnit sätta sig och formaliseras förrän medlen från Tillväxtverket beviljades. Det finns än så länge ingen plan för hur samarbetet ska drivas vidare efter projektets slut. Å andra sidan har destinationen i Stockholms skärgård en välutvecklad förankringsprocess där samtliga relevanta aktörer är hängivna i samarbetet.

Samarbetet mellan projektet och Tillväxtverket förefaller fungera relativt väl.

Tillväxtverkets mål är övergripande och ligger i linje med de prioriteringar som gjordes i skärgårdsstrategin. Tillväxtverket ger både utrymme för produktutveckling och utveckling av en sammanhållen destination, utan att projektet ska behöva välja var tyngdpunkten ska ligga.

Den metodutvecklande ansatsen i Tillväxtverkets satsning ger destinationen stor frihet att fokusera på de arbetsområden som bedöms mest relevanta utifrån de organisatoriska förutsättningarna. Samtidigt menar företrädare för destinationen att det kan te sig märkligt med den låga graden av styrning, ur andra destinationers synvinkel. Kraven på att utvecklingen direkt ska leda till fler utländska besökare uppfattas inte som hårda, utan man kan som utvald destination till exempel fokusera på metodutveckling i termer av att bygga en samverkansmodell. Emellertid framhålls det vissa brister i Tillväxtverkets upplägg av satsningen, framförallt kopplat till urvalsprocessen och det inledande skedet. I Stockholms skärgård blev samarbetsgruppen överrumplade av den stora summa som tilldelades varje destination. I utlysningen av medlen hade det inte framgått att det var ett så stort åtagande och destinationen, som förhållandevis nybildat samarbete, hade inte planerat för en så stor budget. Det innebar att projektet under det första året var tvunget att snabbt finna en struktur för sitt samarbete som skulle fungera både strategiskt och operativt.

Kommentarer:

Det är inte troligt att Stockholm Visitors Board kommer att fortsätta vara den sammanställande aktören. Men förhoppningsvis kommer projektet i god tid innan projektavslut formalisera sitt samarbete i någon form av organisation för att ha möjlighet att göra projektresultat långsiktigt hållbara¹⁹. Den stora utmaningen för projektet är kanske framförallt att få till ett hållbart samarbete, snarare än att utveckla nya attraktiva erbjudanden på lokal nivå.

3.4 Vimmerby

I Vimmerby drivs projektet av kommunens näringslivsenhet genom en styrgrupp bestående av, förutom kommunen, representanter för näringen, Tillväxtverket²⁰ och regionförbundet.

¹⁹ Ett förslag finns framtaget på en framtida organisation.

²⁰ adjungerad

Dessa aktörer utgör också projektets finansiärer. Projektets mål ligger i linje med den turiststrategi som togs fram i kommunen under 2010, som övergripande handlar om framförallt fördubblad omsättning i näringen till 2020, förlängd säsong och fler dagsbesök. I styrgruppen uppges det finnas en gemensam syn på syftet med projektet, men att det i viss mån finns olika prioriteringar hos aktörerna. Detta framhålls emellertid som en styrka, då dynamiken tillåter projektet att utvecklas allt eftersom. I projektets arbete med företagsutveckling finns också fler frågetecken i samarbetet mellan de olika aktörerna. Det företagsnära stödet har inneburit att Regionförbundet i Kalmar län, som inte har möjlighet att ge direkta företagsstöd, själva måste granska och bedöma från fall till fall om de kan gå in med sin medfinansiering i projektets satsningar. För Regionförbundet är det också något av ett problem att satsa stora resurser i en av regionens destinationer och trycker därför på metodutvecklande insatser som kan sprida lärdomar till de övriga destinationerna.

Regional förankring och styrning

Projektorganisationen består, förutom av styrgruppen, av anställda vid Vimmerby kommuns näringslivsförvaltning. Besöksnärlingsfrågorna har innan projektet inte hanterats av förvaltningen, utan av Turistbyrån som emellertid inte deltar i projektet. Inför framtagandet av Vimmerbys turiststrategi bildades en utvecklingsgrupp på kommunen som gick under namnet "Vackra Vimmerby". Denna grupp övergick vid projektstart till att bli projektgrupp. Det är osäkert vad som kommer hända med besöksnärlingsfrågorna efter projektslut, då det i dagsläget inte finns någon tydlig långsiktig plan. Det är emellertid något som kommunen ser över, då man inser att de destinationsutvecklingsinsatser som påbörjats i projektet behöver leva vidare, även utan Tillväxtverkets finansiering.

Projektet är både nöjda och missnöjda med Tillväxtverkets involvering. Projektägaren anser att Tillväxtverkets mål är väldigt övergripande och därmed ger en stor frihet. Samtidigt innebär friheten också avsaknad av tydliga riktlinjer. Tillväxtverket som myndighet har en stor erfarenhet och kompetens vad gäller företagsstöd, men denna kompetens erbjuds inte som vägledning till projektet. Istället förväntas projektägaren själv kunna avgöra hur stödet ska utformas och till vilka satsningar det kan användas. Trots att Regionförbundet i Kalmar län, som har större vana än kommunen att arbeta med besöksnärlingsfrågor, inte ställer sig bakom några av de projekt som kommunen finansierar, utblir kunskapsstödet från Tillväxtverket. Projektägaren har inte en helt klar uppfattning om hur en offentlig aktör kan stödja företag och det största orosmolnet för projektägaren är att man inte vill hamna i en situation där utbetalade medel måste återgäldas.

Kommentarer:

Utrymmet för större skillnader i de olika prioriteringarna kan begränsas av att Vimmerbys besöksnäring i hög utsträckning är beroende och domineras av Astrid Lindgrens värld. Detta är också en aktör med stor kompetens och erfarenhet av att arbeta med besöksnärlingsfrågor, även mot internationella marknader. Det framstår som att strategiska beslut om inriktning och prioriteringar måste ligga i linje med den dominerande aktörens strategi, vilket begränsar projektets handlingsutrymme. Istället fokuserar projektet på näringslivsutveckling i befintliga företag, för att stärka det gemensamma erbjudandet runt Astrid Lindgrens värld. Besöksnärlingsfrågor är ett relativt nytt arbetsområde för kommunen och organisationen för detta har ännu inte fått en fast grund. En positiv bieffekt av projektet är den kompetenshöjande aspekten i kommunen. Genom att satsa på besöksnärlingsfrågor under projekttiden tillgodogör sig kommunen kompetens som senare kan leva vidare och utvecklas inom ramen för Vimmerbys turismstrategi. Den låga graden

av styrning från Tillväxtverket innebär att projektet känner en tillit till de beslut man fattar om projektstöd.

3.5 Åre

I projektets styrgrupp sitter de interna processledarna samt projektledarna.

En utmaning för styrgruppen är att se till de övergripande målen om att utveckla en sammanhållen destination, där alla tjänar på gemensamma framgångar, snarare än kortsiktigt insatser. Detta är något som styrgruppen ständigt måste ha i åtanke, men som heller inte känns som ett stort problem för projektet. Destination Åre satsar bl.a. sina projektmedel i produkt- och erbjudandeutveckling, där idéer tas tillvara från medlemsföretagen genom ett framtaget innovationssystem. Bland idéerna prioriteras och beslutar styrgruppen vad som bör satsas på. Tillväxtverkets mål uppfattas av projektet som vaga och att det är svårt att använda mål och projektbeskrivningar som vägledning i prioriteringar och beslut. Istället får Tillväxtverket, genom partnerskapsgruppen, vara med i de operativa besluten. I ett tidigt skede i projektet hade de olika finansierarna ganska olika ingång och mål för sina satsade medel. Projektledningen uppfattade detta som ohållbart, med olika mål och återrapporteringskrav från flera håll samtidigt, varför ett inledande arbete lades ner på att samordna de olika finansierarnas förväntningar. Åre destination skulle behöva tydligare riktlinjer för vad framgång i projektet kommer mätas som. Det uppfattas lättare att arbeta med direkt näringslivsutveckling för att stärka företagen, snarare än att arbeta med mer långsiktiga hållbarhetsfrågor, då hållbarhet mer uppfattas som en effekt där fler parametrar än det projektet kontrollerar spelar in. Vad gäller den strategiska inriktningen för projektet finns det i Åre en dominerande aktör i besöksnäringen, SkiStar.

Regional förankring och styrning

Destinationsbolaget, Åre kommun och Regionförbundet i Jämtlands är väl samspelade och drivs av en gemensam bild av utvecklingen. Åre är en liten by i förhållande till sin turism, varför hela kommunen är beroende av en stark och väl fungerande besöksnäring. Kommunens mål för destinationsutvecklingen är att skapa fler arbetstillfällen och en levande kommun, vilket går hand i hand med destinationsbolagets satsning på medlemsnytta och ökad gemensam konkurrenskraft. Detta innebär att de turistiska frågorna ingår horisontellt i mycket av kommunens arbete även vad gäller infrastrukturutveckling och fysisk planering. Den regionala förankringen för projektet är därmed god, och Åre Destination AB är en stark aktör med goda förutsättningar att både driva utvecklingen och att påverka övriga regionala och lokala prioriteringar. Möjligheterna att implementera och göra resultaten av satsningen långsiktigt hållbara bedöms därmed som relativt goda.

I Åre Destination ser man både positiva och negativa konsekvenser av Tillväxtverkets styrning av projektet. Projektledningen ser framförallt på satsningen som ett näringslivsutvecklingsprojekt, men att man därtill efterfrågar vissa inriktningar för verksamheten, till exempel att arbetet ska leda till hållbar destinationsutveckling. Tillväxtverket har dock inte varit tydligt med vad de förväntar sig av destinationerna vad gäller hållbarhetsaspekten, som i sig kan innebära en mängd olika saker. Det blir svårt för destinationerna att styra mot ett mål utan definierat innehåll. Å andra sidan anser man att det är bra att Tillväxtverket har lämnat fria tyglar och litar på att de fem destinationerna gör vad de kan för att nå målen. Att själv få stå för prioriteringarna upplevs som positivt, så länge det finns en förståelse för att destinationen också gör dessa prioriteringar utifrån

identifierade behov. I och med Tillväxtverkets metodutvecklande ansats känner destination Åre en stor frihet i att testa sig fram i metodutvecklingen.

Kommentarer:

Den regionala förankringen för projektet är god och Åre Destination har goda förutsättningar att både driva utvecklingen och att påverka prioriteringar samt har möjlighet att implementera och göra resultaten av satsningen långsiktigt hållbara. Destinationen är dock till viss del styrd av de prioriteringar, speciellt vad gäller val av exportmarknader, som SkiStar gör.

3.6 Sammanfattande bild

Hela projektet har haft en lång igångsättningsprocess. Det beror dels på att projektplanerna inte var färdigförhandlade för medfinansiering vilket i vissa fall drog ut på tiden, dels för att alla administrativa rutiner inte var på plats hos Tillväxtverket vid projektstart. Det förde bland annat med sig att de utvalda destinationerna uppfattade att det fanns en otydlighet i reglerna och att det i sin tur både skapade osäkerhet och frustration som fick till följd att några destinationer ”fick känna sig fram”, vilket tog tid. Exempelvis har det under projekttiden pågått en diskussion kring begreppet hållbarhet och hur man ska arbeta med det.

Då Tillväxtverkets mål för destinationerna är otydliga är de också svåra att använda ur ett styrnings- och utvärderingsperspektiv. För destinationerna har det inneburit en stor grad av frihet att utforma sin verksamhet, men skapar samtidigt en osäkerhet kring om man gör rätt prioriteringar. Tillväxtverket uppfattas inte heller ha haft en tydlig styrande eller vägledande roll i den löpande kontakten med destinationerna, vilket annars kunde vara ett praktiskt komplement till målen. Det har funnits oklarheter kring vad som kan finansieras med projektmedlen. Tillväxtverket har därför klargjort och förtydligat reglerna, när det gäller vilka investeringar som får göras inom projektramen.

Alla destinationer menar att det hade varit bra och önskvärt att de administrativa delarna hade funnits på plats innan hela projektet drog igång, (mallar som ska fyllas i, riktlinjer för exempelvis hållbarhet, indikatorer och så vidare). Att destinationerna själva har fått varit med och påverkat under projektets gång har uppfattats både positivt och negativt. Men, framförallt tar den typen av process ganska lång tid. Det som är positivt är att ett visst arbete eller frågeställning har kunnat prioriteras. Den täta dialogen med Tillväxtverket har varit uppskattad, samtidigt som det finns en irritation över att vissa frågor har tagit lång tid att få svar på, främst frågor kopplade till de administrativa rutinerna.

Det kan ses och upplevas motsägelsefullt med krav på/önskan om flexibilitet samtidigt som det finns ett krav på tydliga direktiv och rutiner. Tillväxtverkets valda arbetssätt är uppskattat hos destinationerna som ser en stor fördel i att ha fått möjligheten att helt arbeta utifrån den enskilda destinationens förutsättningar och behov. Tillväxtverkets strategi att välja ut ett antal destinationer som har kommit långt i sin turistsatsning och har byggt upp en plattform/organisation som är mogen för att de ska kunna se tydliga effekter av satsningen innebär också, att det ställs krav och förväntningar på destinationerna att kunna hantera detta. Vad som är viktigt att beakta vid det valda arbetssättet är dock att det krävs stora personliga resurser. Det kräver också en väl genomtänkt struktur och upplägg av projektet. I kapitel 5.2 ges ett konkret exempel på hur ett flernivåprojekt skulle kunna konstrueras för att ge bättre effekter av insatta resurser.

Målen breda formulering innebär vidare att få målkonflikter uppstår inom destinationerna. I de fall där medfinansierare har egna mål för sina medel i projektet har detta lösts till exempel genom att finansieringen går till specifika delprojekt. I och med att Tillväxtverkets mål är breda faller olika typer av verksamhet inom ramen för dem. För destinationerna innebär det en enklare process i att knyta upp medfinansieringen, men samtidigt en risk för större administrativ börda när flera olika aktörer kräver olika typer av återrapportering.

Flera destinationer uttrycker önskemål om ett ökat kunskapsstöd och delaktighet från Tillväxtverkets sida. Då den administrativa uppföljningen och regelverket för detta projekt inte skiljer sig från Tillväxtverkets övriga projekt borde man kunnat ta lärdom, jämföra och exemplifiera med pågående andra projekt inom myndigheten.

3.7 Upplevt mervärde

Tillväxtanalys har bitt Tillväxtverkets och destinationernas projektledare att själva beskriva hur de upplever vad projektet gett för mervärde till destinationen.

Bohuslän:

”Det viktigaste mervärdet som ”Hållbar destinationsutveckling, HDU” har kunnat tillföra är att det har varit en viktig katalysator i arbetet med ett enat Bohuslän. Genom den uppmärksamhet som projektet har fått har turismfrågorna på ett naturligt sätt hamnat i fokus. Det har gjort att det har varit lättare att samla politiker, tjänstemän näringen och få upp turismfrågan på agendan”. (cit. Ann-Sofie Strömback)

Kiruna:

”Projektet möjliggör destinationsutveckling med ett djupare fokus och riktade prioriterade åtgärder och aktiviteter. Vi kan ta fram viktiga analyser, åtgärdsprogram och planer kopplat mot målet fördubblad omsättning till år 2020. När projektiden är slut finns verktygen kvar och möjliggör fortsatt implementering i destinationen. Vi kan med resurserna arbeta effektivt för att skapa förutsättningar för de viktiga identifierade frågorna för Kiruna in Swedish Laplands hållbara utveckling. Här följer några exempel på viktiga aktiviteter som skapar mervärde:

Utveckla och förverkliga rymdturism, där vi tagit fram en konceptutvecklingsstudie och nu går vi in i en produktutveckling och implementeringsfas. Infrastruktur markplanering, tematiskt tillägg till Kiruna kommuns översiktsplanering. Infrastruktur leder, åtgärdsprogram för samtliga leder inom Kiruna kommun. Infrastruktur information, webb och skyltning. Värdskap, inspirationsföreläsningar och interaktiv webbaserad utbildning riktad mot hela servicekedjan, nyinflyttade i kommunen och skolor.

GAP analys enligt riktlinjer från GSTC och ETIS. Var destinationen befinner sig idag ur ett hållbarhetsperspektiv, vilka åtgärder som behöver vidtas. Genomföra riktade insatser för att höja kvaliteten, exportmognaden och hållbarheten i hela destinationen. Skapa förutsättningar för företag att utveckla befintliga eller nya produkter/upplevelser, höja kvaliteten och värds-kapsnivån. Utökad nätverk lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Nya säljkanaler, nya marknader, ökad synlighet, ökat marknadsvärde, ökad trovärdighet.

Destinationsorganisationen genomgår en viktig kunskapsprocess för att implementera åtgärder i den dagliga verksamheten, vilket kommer resultera i en plattform med djup kunskap om destinationsutveckling. Samverkan mellan akademi och besöksnäring med

traineeplatser har och ger goda resultat. Två traineer har fått anställning på respektive företag och den tredje har gått ut i anställning i ett annat företag. Förutsättningar att hitta nya former för finansiering och implementera dem i verksamheten.” (citad Dharma Johansson)

Stockholms skärgård:

”Projektets uppbyggnad, där arbetet sker i nätverksform och inte med många projektmedarbetare under samma tak/huvudmannaskap ställer stora krav på samordning och kontinuerlig dialog. Det ger å andra sidan ett stort lokalt engagemang som hade varit omöjligt att uppnå med ett ”top-down-perspektiv”. Med lokala processledare som känner ansvar och har särskild kunskap om och förankring i sina respektive deldestinationer ökar möjligheterna för kontinuitet även efter projektets slut.

Projektet har flera stora mervärden. Ett är att destinationens aktörer på övergripande nivå har startat ett samarbete och en dialog som kommer att vara svår att avbryta, utan där det mesta pekar på att samverkan blir långvarig och långsiktig.

Ett annat mervärde är nätverksbyggandet i det lilla formatet. Genom att alla delprojekt som genomförs bygger på destinationssamverkan börjar aktörer jobba med varandra på ett annat sätt än tidigare. Det finns inga riktade företagsstöd i projektet, utan pengarna betalas ut som destinationsstöd för samlade projekt där berörda parter enats. Även de lokala processerna bygger på att aktörerna enas och skapar platser, produkter och upplevelser gemensamt. Vidare byggs samverkan ytterligare, då lokalt engagerade aktörer också möts i några delprojekt som löper över hela skärgården eller träffas vid de gemensamma seminarietillfällena. Detta har lett fram till nya affärsrelationer och utbyten över gängse affärsrättsliga, geografiska eller personrelaterade gränser. Utöver de ordinarie mötena i projektet kommer det in rapporter om möten som sker i andra konstellationer, på frivillig basis mellan de processledda mötena”. (Citad Erica Rosander)

Vimmerby:

”På en liten ort som Vimmerby blir det ganska tydligt när man genomför ett projekt som HDU. Ganska många känner till projektet, inte bara folk som jobbar i branschen utan gemene man. Detta gör att det blir en diskussion om just destinationsutveckling som annars inte hade varit så naturlig. Jag tänker på när vi går ut i media och meddelar olika projekt som fått medel så gör detta att det blir en naturlig diskussion om destinationsutveckling. Sedan är det ju av allra största värde att under några år få träffa de övriga fyra som är med i HDU-projektet och ta del av deras möjligheter och frågeställningar, jag tycker personligen att det har varit ett jättestort mervärde”. (citad Patric Engqvist)

Åre:

- ”En unik chans att få möjlighet att pröva nya insatser (och områden vi inte kunnat eller vågat prova satsa på tidigare) där tillhörande resurser kan allokeras
- Fått upp idéer och koncept på banan. Samlande kraft och intresse i åredalen
- Skapat nya utvecklingsgrupper/ forum för utveckling
- Lär oss vikten av prioritering och fokusering. Att välja och att välja bort.
- Dynamiken och lärandet med de andra 4 destinationerna”. (Citad: Therese Sjölund)

Tillväxtverket

Projektet erbjuder en unik möjlighet för Tillväxtverket att extrahera kunskaper och erfarenheter som kan bidra till att bättre utnyttja befintliga resurser inom verket och i samverkan med andra myndigheter och aktörer i det turistiska systemet. De fem destinationerna som ingår i projektet (Kiruna, Åre, Stockholms skärgård, Bohuslän och Vimmerby) fungerar som piloter för att identifiera och utveckla metoder och modeller som konkret kan bidra till att utveckla hållbara turistdestinationer i hela Sverige. Under 2014 och 2015 kommer vi löpande att kommunicera pågående lärprocesser och konkreta resultat av pågående insatser inför slutrapporteringen till besöksnäringen och regeringen i början av 2016. (cit. Ulrika Nisser)

3.7.1 Analys av det upplevda mervärdet

Ett stort värde ligger i att bli utvald. Det har gjort det lättare att samla politiker och tjänstemän kring turismfrågan; att bli utvald gav legitimitet till arbetet och har satt besöksnäringen ”på kartan”. Samtliga destinationer uttrycker ett stort mervärde i de gemensamma träffarna där de har kunnat diskutera, ge och få stöd och ta lärdom och stärka varandra under genomförandet.

Det intensiva arbetet har till viss del förbättrat kommunernas och övriga medfinansiärers inblick i processen med att utveckla en destination och samtidigt ge mer kunskaper om de enskilda turistföretagarnas förutsättningar. De personliga mötena ses också som mycket viktiga. De extra resurser som destinationerna har fått har medfört att de kunnat förstärka och prioritera insatser framförallt för utvecklingsfrågor och kompetensutveckling. Det ömsesidiga lärandet vad gäller denna typ av uppdrag mellan inblandade myndigheter, destinationer och departement utvecklas också under projektets gång.

4 Uppdragets mål

Tillväxtanalys uppdrag är att följa och utvärdera huvudprojektets övergripande mål. Det framgår av Tillväxtverkets utlysning att målet är hållbar destinationsutveckling, och att projektet inte avser stöd till enskilda företag eller enskilda projekt, utan är avsett att utveckla destinationen som en kollektiv nytta som är till nytta för alla verksamma på destinationen. Den kollektiva nyttan ska dessutom förmedlas till alla andra destinationer.

Mer om mål, delmål och indikatorer kopplade till dessa finns att läsa i Tillväxtanalys första delrapport 2013:08 Utvärdering av hållbara turistdestinationer. I rapporten skrivs även att det är önskvärt att målen, så långt det är möjligt, är knutna till SMART-kriterierna; det vill säga är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsbestämda för att ge rimliga förutsättningar för en utvärdering. Tillväxtanalys bedömning är att målformuleringarna är relativt otydliga och delvis inte formulerade efter dessa kriterier vilket försvårar en utvärdering. Mer tid borde ha avsatts för detta i projektstarten.

Nationellt mål – fler utländska besökare

Tillväxtanalys tolkning är att det *övergripande målet är att stärka konkurrenskraften* i små och medelstora turist- och upplevelseföretag på destinationerna, samt att i förlängningen bidra till att besöksnäringen som helhet ökar sin attraktions- och konkurrenskraft och att det kan mätas genom förändring i antalet gästnätter och i den mån det går, även i utländska besökares ekonomiska utlägg i Sverige, nationellt och per destination. Men det kommer troligtvis inte att gå att härleda en eventuell förändring till just detta projekt. En mätning kommer att ske efter projekttiden slut²¹.

Tillväxtverkets huvudmål - kunskapsspridning

Det andra huvudmålet är att ”tillgängliggöra den kunskap, de metoder och verktyg som genereras i destinationsprojektet till hela besöksnäringen”. Tillväxtverket har som uppdraget är formulerat det stora ansvaret att konstruera projektet så att en bra återkoppling och utveckling av kunskaper kommer hela besöksnäringen tillgodo. En poäng med det arbetssätt som Tillväxtverket valt är att destinationerna stärker varandra och kunskap överförs till andra under själva genomförandet av projektet.

Destinationernas mål - koppling till huvudmålet-fler utländska besökare

För destinationerna är det övergripande målet ökad omsättning, fler besökare och högre vinster för inblandade företag, oavsett besökarnas nationalitet. Det gäller att öka antalet besökare, oavsett var de kommer ifrån eller vilken typ av besökare som avses. Satsningar på infrastrukturen bedöms ge resultat oavsett målgrupp. Satsningar på säsongsförlängning är också ett sätt att öka antalet besökare. Destinationernas måluppfyllelse mäts i första hand av destinationerna själva och deras medfinansiärer. Det är i dagsläget svårt att hitta projekt som har direkt, riktad, koppling till ökning av antalet utländska besökare.

²¹ Läs mer om mål och måluppfyllelse i Tillväxtanalys WP/PM 2013:08

4.1 Destinationernas avrapportering

Nedan följer en redovisning av destinationernas mål som de är uttryckta i projektplanerna (Målformuleringar enligt beviljade ansökningar från Tillväxtverket i december 2012-januari 2013) samt i de lägesrapporter som destinationerna lämnat in till Tillväxtverket i december 2013²². Det har naturligtvis skett en hel del sedan lägesrapporterna lämnades in och som inte redovisas här. Syftet med beskrivningen av destinationernas projektmål och lägesrapporter är att belysa att destinationerna kommit en bit på väg mot att förverkliga sina planer. Den förlängda projekttiden kan innebära förändringar i projektplanerna för alla destinationer, förutom för Stockholms skärgård som kommer att avsluta sitt projekt 2014. Tillväxtverket har begärt in eventuellt reviderade projektplaner från destinationerna, vilka kan godkännas under våren 2014.

Bohuslän - "på export"

- Målsättningen är att genom riktade gemensamma insatser stärka Bohusläns internationella konkurrenskraft med fokus på det maritima temat, få en jämnare beläggning över året, högre dygnsutlägg samt fler internationellt konkurrenskraftiga produkter och reseanledningar.
- Ambitionen är att öka det ekonomiska värdet av turismen i Bohuslän från dagens knappt 10 miljarder kr (2011) till 20 miljarder år 2020. Detta skall ske genom att stimulera företagandet, öka offentlig respektive privat samverkan samt stärka varumärket Bohuslän.
- För att skapa turistekonomisk tillväxt måste Bohuslän erbjuda starka reseanledningar året runt, liksom kombinationer av attraktioner och upplevelser som tillsammans skapar ett intresse.

Exempel på målluppfyllelse:

- Kommunerna antar ett gemensamt strategidokument.
- Produktutveckling; exempelvis kajaktur, Bohuslänsk skärgårdstur, vandring på Kosteröarna framtagna för utländsk export.
- Kunskapsdagar
- Besöksnäring i fysisk planering, framtagande av en så kallad turistisk översiktsplanering, TÖP.
- Samarbete med Swedish Welcome påbörjat.

Kiruna- Lappland – Besöksnäring som basnäring

Det övergripande målet är att projektet ska mynna ut i en övergripande masterplan för turismen i Kiruna utefter de insatsområden som blivit identifierade som viktiga för turismens tillväxt i området, samt stärka besöksnäringens roll som basnäring i länet mot fokus på utveckling och tillväxt. Ett antal insatsområden för att nå mål som fördubblad omsättning och att bli en destination i världsklass har identifierats. Projektet är indelat i fyra delprojekt;

- Tillgängliga och attraktiva Kiruna.

²² Nästa lägesrapport från destinationerna lämnas till Tillväxtverket 31 maj 2014.

- Kiruna Science City.
- Samverkan mellan akademi och besöksnäring.
- Långsiktig finansiering.

Exempel på målluppfyllelse:

- Markfrågorna viktiga och processas i samarbete med Kiruna kommun. Nulägesanalys och värdsutbildningar genomförs.
- Konceptutveckling av Kiruna Science Center pågår.
- Indikatorsystemet ETIS används i en pilotstudie tillsammans med Kiruna kommun (designat för att användas av turismdestinationer för att övervaka, hantera, mäta och förbättra arbetet med hållbarhet).
- Traineeprogram genomförs enligt plan.

Ett fåtal indikatorer redovisas.

Stockholms skärgård – mot internationella marknader

När projektiden är slut 2014 ska man ha

- en etablerad, väl känd och driftsatt gemensam vision, målbild och strategi avseende besöksnäringens fortsatta utveckling i Stockholms skärgård.
- påbörjat en målinriktad destinationsutveckling på utvalda platser i skärgården i samverkan med Stockholm Visitors Board- inklusive fastlandsbaserade platser.
- startat konkret säsongsförlängning i form av skärskilda, konkreta satsningar på internationella besökare under perioder som idag är lågintensiva och tagit fram nya produkter för försäljning under dessa perioder.
- skapat och driftsatt en gemensam plattform för internationell marknadsföring av skärgården, samt
- nått en internationell mognad som möjliggör ett bredare deltagande i kampanj - och/eller försäljningsaktiviteter mot utvald internationella målgrupper.

Exempel på målluppfyllelse:

- En projektplan presenterades i september 2012. Den låg till grund för beslut om förslag till medfinansiering av kommuner, länsstyrelse, landsting, m fl. En förstudie som genomförts av 15 parter ”Skärgårdsstrategin – en förstudie” låg till grund för ansökan till Tillväxtverket i maj 2012 (SIKO²³ o Södertälje kommun avböjde att delta i ansökan).
- Gemensamma möten och workshops bl. a om exportmognad, säljprocess, värdskap har genomförts.
- Projektet ”Värd i Stockholms skärgård” har påbörjats och är en spridning av Värmdö kommuns positiva erfarenheter från Värd i Värmdö.
- Delprojekt ”Höj ribban” pågår inom samtliga deldestinationer.

²³ Skärgårdens Intresseföreningars Kontaktorganisation

- En gemensam kommunikationsplattform behöver byggas upp; arbetet med detta pågår.
- Ett hållbarhetsprojekt, bl. a i samverkan med Swedish Welcome pågår, samt arbetet med att ta fram ett webbaserat verktyg ”hjälp till självhjälp”.

Inga indikatorer redovisade hittills. En utvärdering av projektet har initierats av projektägaren.

Vimmerby-minst en tre-dagars-destination året runt

Målen är enligt projektplanen att

- Skapa en kvantitativ ökning av antalet internationella besökare på destinationen.
- Förstärka det operativa ledarskapet via en ledningsgrupp med fokus på aktivitet och genomförande.
- Dubblera näringens omsättning 2020 jämfört med 2010.

Exempel på måloppfyllelse:

- Utveckling av nytt turistmål; Astrid Lindgens trädgårdar.
- Produktutveckling av älgparken i Tuna.
- Utbildningsinsats på restaurangchefer och sous-chefer (samarbete med Jordbruksverket inom ramen för Matlandet Sverige).

Inga indikatorer redovisade hittills, men signaler via TEM-rapporten²⁴ visar en omsättningsökning med 20 % hos ett företag som startats via projektet.

Destination Åre – hållbar året runt med fokus på barmarkssperioden

Målen är enligt projektplanen

- Hållbarhetsutveckling av destinationen.
- Kompetensutveckling.
- Produktutveckling i ett öppet innovationssystem.
- Utveckling av internationell marknadskunskap.
- Nya finansieringsmodeller.

Projektets mål delas in i långsiktiga mål och kortsiktiga mål (fram till 2014). Projektets långsiktiga mål är att bidra till att uppfylla målen i Vision 2020.

Exempel på måloppfyllelse:

- Utveckling av produkter för barmarkssäsong prioriteras.
- Vårdskapsutbildningar.
- Medverkar till bildandet av ÅMIS, Åre markägare i samverkan, ett forum för dialog mellan turism och markägare.
- Användning av webbaserat verktyg, WIDE, för att samla utvecklingsidéer.

Uppnådda resultat hittills och utfall av indikatorer redovisas på varje insatsområde.

²⁴ TEM= Turistekonomisk modell

4.2 Tillväxtverket – kunskapsspridning/kollektiv nytta

Tillväxtverket ska tillgängliggöra kunskap, metoder och verktyg som genereras i destinationsprojektet till hela besöksnäringen.

I Tillväxtverkets reguljära nyhetsbrev har man informerat om projektet i korta notiser från destinationerna. Samordning av destinationsträffar, medverkan på TUR-mässan 2013, information om projektet vid olika seminarier är exempel på genomförda aktiviteter.

Kommande informationsinsatser:

Tillväxtverkets kommunikationsplan kommer att färdigställas under våren 2014. Planen ska ligga till grund för den fortsatta informationsspridningen av projektet och en ny kommunikator kommer att knytas till projektet.

Vid TUR-mässan i mars 2014 hålls ett seminarium ”destinationsutveckling i praktiken”. Alla fem destinationer presenterar och diskuterar med två forskare utifrån ett exempel från varje destination.

Centrum för kommunstrategiska studier, CKS, vid Linköpings universitet har fått i uppdrag av Tillväxtverket att synliggöra de kunskaper, metoder och verktyg som nyckelpersoner inom respektive destination kan identifiera som ett resultat av projektet på destinationsnivå. Målet är att generera slutsatser och modeller som visualiserar vad som krävs för hållbar destinationsutveckling samt bidra till kunskapshöjning för andra destinationer och det turistiska systemet. Resultatet ska presenteras på en konferens – Destinationsutveckling i fokus! – den 16 oktober 2014 på Münchenbryggeriet i Stockholm samt i en slutrapport i nov/dec 2014²⁵.

4.3 Hur hanteras hållbarhetskriteriet?

Det är fortfarande osäkert vilket mål projektet ”Hållbara turistdestinationer” ska arbeta mot när det gäller hållbarhet. Projektet handlar om utveckling av hållbara destinationer och inledningsvis fanns en stor och intensiv diskussion kring begreppet hållbarhet och hur destinationerna skulle arbeta med det. Från destinationernas sida fanns en önskan om att få någon form av vägledning hur det var tänkt kring ”hållbarhetsperspektivet”. Det fanns också ett uttalad efterfrågan på ett gemensamt synsätt. Med tiden har destinationerna valt att arbeta på lite olika sätt. Under hösten 2013 erbjöd dock Tillväxtverket alla destinationer att delta i en insats för att stärka kvalitets- och hållbarhetsperspektivet i projekten utformat efter destinationernas behov och finansierat med de gemensamma medlen.

Enligt Tillväxtverket:

”Hållbarhetsfrågorna är avgörande för besöksnäringens utveckling, samtidigt som det i dagsläget saknas etablerade metoder för att omsätta kunskapen i insatser som ger de resultat som efterfrågas. Inom ramen för projektet Hållbar destinationsutveckling erbjuds medverkande destinationer att testa ett par olika modeller för att genomföra hållbarhetsinsatser på sina respektive destinationer. Insatserna omfattar dels kunskapsblock om hållbarhet ur ett destinationsutvecklingsperspektiv och dels utbildning och kvalitetssäkring av de företag och organisationer som medverkar i insatsen. Ett viktigt syfte för insatserna på destinationerna är att långsiktigt förbättra kvaliteten på de turistiska produkterna och höja kunskapen om intäktsgenererande hållbarhetslösningar hos de turistiska aktörerna och de offentliga stödsystemen på orten. Insatserna är i sin tur ett bra sätt att testa några av de

²⁵ TVV styrgrupps protokoll 15 jan 2014

modeller och verktyg för hållbar destinationsutveckling som finns på marknaden idag. Här kan ”hållbar destinations utveckling” HDU, bidra till en viktig kvalitetshöjning och kvalitetssäkring av leverantörerna genom att anlita dem för faktiska uppdrag i ett projekt som utvärderas löpande av Tillväxtanalys”.

Varken turism som bransch eller destinationer som geografisk avgränsning står fristående från övrig samhällsutveckling och därför får inte avståndet mellan begrepp som hållbar samhällsutveckling/näringslivsutveckling och hållbar destinationsutveckling etc. bli för långt. Det intressanta är vad turism och besöksnäring har för speciella egenskaper som gör dem extra lämpade eller mer utsatta för processer med stark bäring på hållbar utveckling. Hållbar destinationsutveckling handlar till stor del om hur man ser till att respektera omgivningen och ta god hänsyn till och samverka med befintlig kultur/natur/verksamhet då man utvecklar destinationer. Mycket handlar om utvecklingsprocesser där det bedöms som mycket svårt att arbeta med hållbar destinationsutveckling utan att involvera de intressen som finns kring destinationen i själva planeringsarbetet.

Tillväxtanalys har i en första delrapport för uppdraget låtit Andreas Gyllenhammar, Sweco, problematisera kring hållbarhetsbegreppet. I rapporten skrevs bl. a ”Turism har en stor potential att bidra positivt till samhällsutvecklingen. Den för in ekonomiska resurser till en region, den möjliggör kulturellt utbyte och inflöde av humankapital. Samtidigt finns risken att starka ekonomiska intressen ställs mot en känslig naturmiljö och hotar ursprungliga kulturer. Häri ligger den intressanta skärningen, för om destinationsutveckling görs på ett hållbart sätt, har den alla möjligheter att vara en aktiv och snabbfotad kraft i den större och nödvändiga samhällsutvecklingen²⁶”.

4.4 Sammanfattningsvis

Projektet ”hållbara turistdestinationer” handlar till stor del om att utveckla i samverkan, hitta synergier och lämpliga prioriteringar. Detta innebär att lärandet är en av de viktigaste delarna och borde ha institutionaliserats tidigt i projektet. Att Linköpings universitet nu har knutits till projektet är bra, men frågan är om forskningen inte hade behövt komma in i ett tidigare skede för att bidra till att stärka och förmedla kunskap både till de utvalda destinationerna och till andra aktörer under genomförandet, nu tenderar det till att bli efter genomförandet.

De olika destinationerna befinner sig på olika nivåer när det gäller utformning av projektplaner och föreslagna aktiviteter, formuleringar av aktivitetsmål, resultatmål med mera. Det finns heller inte några specifika kortsiktiga eller långsiktiga mål uppsatta av Tillväxtverket för projektet, vilket får till följd att projektet blir svårstyrt och att det är oklart om vad som ska genomföras samt svårt att i slutändan mäta måluppfyllelsen.

²⁶ Tillväxtanalys delrapport WP 2013:08, bilaga 3

5 Iakttagelser - Analys

Rollfördelning- nationellt-regionalt

Projektets komplexitet innebär både möjligheter och svårigheter. Enligt uppdraget från regeringen ska Visit Sweden AB bjudas in till projektets styrgrupp, vilket också har gjorts. Men, vilket mandat har de att agera och vilka förväntningar kan ställas på dem? Det har också gått åt tid och resurser i de utvalda projekten för att tydliggöra och hitta gemensamma förväntningar på projekten bland destinationernas medfinansiärer. I en del frågor kan destinationerna själva inte åtgärda problematiken. Exempelvis har alla fem destinationer uttryckt att infrastrukturen är ett av hindren för utvecklingen av destinationerna, samtidigt som beslut kring dessa frågor ligger på en högre hierarkisk nivå än destinationen och utanför Tillväxtverkets beslutsmandat. Med en tydligare rollfördelning och medvetenhet om vilka nivåer som kan ta beslut i olika frågor kan förväntningarna bli mer realistiska och resultaten förbättras.

Oklart var tyngdpunkten i uppdraget ligger-näringslivsutveckling eller hållbarhet?

Det finns inga uttalade mål för hållbarhetsperspektivet i projektet. Uppdraget kan tolkas som att det finns en önskan att företagen ska bli hållbara, dock inget om hur eller i vilket avseende? Eller är det själva destinationen som ska bli hållbar och i sådana fall i vilket avseende?

Det är heller inte helt klart om projektet har fokus på näringslivsutveckling i termer av ökad export och exportmognad eller i termer av hållbarhet. Tyngdpunkten både för uppdraget från regeringen och projektet kan tolkas som näringslivsutveckling och tillväxt. Även om man talar om hållbar destinationsutveckling handlar det om ökat antal utländska besökare, ökad konsumtion etc. Olika nivåer har olika perspektiv och mål för sitt engagemang, exempelvis utifrån företagets perspektiv (vill ha fler gäster), destinationens perspektiv (fler gäster), nationellt perspektiv (fler utländska gäster för exportintäkter), finansiärernas perspektiv (vill ha vinst och tillväxt). Det är inte helt säkert att näringslivsutveckling och hållbar destinationsutveckling alltid är förenliga med varandra, men behöver inte heller vara varandras motsatser.

I takt med att begreppet hållbar utveckling vunnit allt fler anhängare har också kritikerna blivit allt fler. Detta hänger till stora delar ihop med de frihetsgrader som lämnas i och med konkretiseringen av hållbarhet. Även om en samsyn finns kring grunddefinitionen av hållbar utveckling²⁷ så utgör den inte speciellt mycket stöd när verksamheter ska materialisera hållbarhetsbegreppet. Nästan alla verksamheter som arbetar med hållbarhet hamnar vid någon tidpunkt i processen i frågan ”Vad betyder hållbarhet för oss?”. Detta är helt normalt och något man måste processa sig igenom, men i takt med den alltmer vidgade synen på hållbarhet så följer också en ofrånkomlig urvattning av begreppet och ett allt längre avstånd från grundtanken. Hållbar utveckling kan i mångt och mycket anses beskriva en process snarare än en uppsättning uppnåbara mål. Det gör att ett konkretiserat arbete kan uppfattas som otydligt och godtyckligt, samt att en samsyn mellan olika intressenter kan vara svår att uppnå. Det krävs god kunskap om hållbar utveckling för att kunna skjuta på det rörliga målet.

²⁷ Miljömässig (ekologisk), social (samhällelig) och ekonomisk hållbarhet

Lärande på flera nivåer

Uppdraget till Tillväxtanalys att följa och utvärdera Tillväxtverkets arbete under hela projekttiden ger stora möjligheter till lärande som inte enbart begränsar sig till projektet Hållbar destinationsutveckling utan även kan gälla andra liknande projekt. Det gäller såväl hos uppdragsgivaren och utföraren som hos utvärderaren. Under projekttiden har ett antal tillkortakommanden synliggjorts, som inte ligger inom destinationsprojektet, men som ändå kommer att behöva tas omhand/arbetas vidare med. Det gäller exempelvis svårigheter att bryta ner turiststatistiken på lokal nivå, markfrågor och infrastruktur, men även brist på översikt av offentliga aktörer och ägarförhållanden kopplade till turism.

Långsiktighet- vad händer när projekttiden är slut

Det har varit en långsam igångsättningsprocess. Destinationernas slutliga ansökningar beviljades först under slutet av 2012, vilket i praktiken medfört att projekttiden enbart är två år. Tillväxtverkets projektplan beslutades 2013-08-28. Regeringen har dock beslutat om förlängning av projektet med ytterligare ett år.²⁸ Dock måste alla statliga medel vara förbrukade under 2014. Stockholms skärgård kommer därför att avsluta sitt projekt som beslutats, det vill säga den 30 november 2014.

Samtliga destinationer har långsiktiga målformuleringar eller visioner i sina ansökningar fram till år 2020. Det är samma tidsperiod som målformuleringarna i den nationella strategin för svensk besöksnäring siktar mot, vilket borgar för att det är ett långsiktigt arbete som bedrivs. Däremot har inte alla destinationer uppsatta mål för 2015, vilket kommer att göra det svårt att mäta måluppfyllelsen för projekten.

En viktig uppgift för Tillväxtverket är att nu dra upp riktlinjer för hur de ska förvalta, utveckla, sprida och fortsätta förse besöksnäringen med den kunskap som förvärvats under projektets gång.

Personalförändringar under projekttiden påverkar projektet

Det finns flera faktorer som kan påverka projektets genomförande. Det har bl. a. skett personalförändringar hos Näringsdepartementet, Tillväxtverket och Visit Sweden AB. Kiruna, Åre och Bohuslän har bytt projektledare. Flera projektgrupper och styrgrupper har förändrats både nationellt och på destinationsnivå, vilket är naturligt då projektet löper under en tidsrymd av flera år.

Det kan medföra att de ursprungliga tankarna och planerna inte till fullo genomförs eller att delar av projektet kan komma att förändras. För att projektet inte ska tappa fart och underlätta övergångar mellan personalförändringar är det därför viktigt att processer och styrdokument är väl dokumenterade.

Förändrad medelsfördelning över tid?

Merparten av de regeringsuppdrag som löper över fler år och innehåller tillskott på nya medel har upplägg att lika stor del av medlen ska betalas ut varje år, exempelvis som i detta projekt, där Tillväxtverket får 60 miljoner som ska utbetalas med 20 miljoner per år, d.v.s. 20, 20, 20 = 60. I stort sett alla projekt/program som löper över ett antal år har relativt lång startsträcka och är alltid "baktunga" i sin medelsrekvirering. Med andra ord de första åren är det problem att få delprojekteten att hinna rekvirera medel, vilket i sin tur för

²⁸ Regeringsbeslut N 2013/2388 ENT och N2013/1998 ENT (delvis) om förlängning av programtiden tom 31 mars 2016 (kom Tillväxtanalys tillhanda den 21 maj 2013)

med sig att Tillväxtverket får problem med att föra över medel till nästkommande år. I värsta fall fryser medlen inne. Det är ett generellt problem och inte unikt för detta projekt på något sätt. Finns det möjligheter vore det förslagsvis bättre att medlen skulle kunna fördelas 10, 30, 20 = 60 i stället?

Gräddfil för utvalda destinationer?

Att de utvalda destinationerna kan komma ifråga för särskild behandling avseende tillgången till andra stöd genom att de är prioriterade, en sorts hävstångseffekt som genererar ytterligare medel, kan komma att påverka övriga destinationer som inte är med i programmet. För att undvika en diskussion om snedvridning av konkurrensen samt att kunskap ska komma till kollektiv nytta är det viktigt med transparens och tydlig dokumentation.

5.1 Vad kan göras bättre i framtiden?

Under projekttiden har Tillväxtanalys identifierat några områden som är möjliga att förbättra inför kommande projekt. Att utgå ifrån en ordentlig analys är en viktig grund innan uppdrag ges eller projekt formas, som visar var behoven finns och vad som behöver förstärkas/utföras. Det bör definieras vilka insatser som krävs/behöver göras för att nå de övergripande målen. Inför denna typ av uppdrag vore det kanske värdefullt att lägga resurser på en förstudie för att få ett bättre beslutsunderlag och för att kunna precisera vad man vill och vad som är möjligt att åstadkomma. Datatillgång bör inventeras tidigt, gärna i analysen, åtminstone på nationell nivå, för att spara tid längre fram i processen, undvika dubbelarbete och underlätta jämförbarhet.

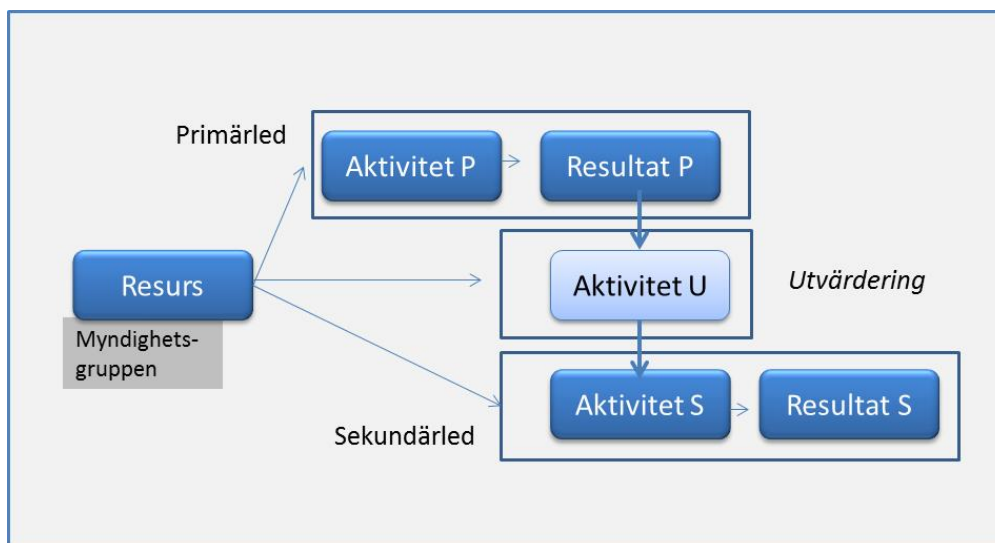
Målen bör, så långt det är möjligt formuleras efter SMART-kriterierna. Genom att göra målen konkreta och därmed utvärderingsbara underlättas arbetet både med styrningen av projektet och för utvärderingen, därmed inte sagt att innehållet i projektet ska detaljstyras. En övergripande målsättning kan vara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

Om projektet ska ha en utlysning bör tydliga regler/kriterier utformas för de sökande, exempelvis genom att mallar för ansökan tillhandahålls. Detta har en ytterligare fördel i att grundläggande information om projektet blir lika. Tiden för utlysningar av program/projekt av detta slag bör vara så pass lång att de sökande ska kunna få nödvändig tid för förankring och finansiering. Alternativt kan man utföra utlysningen i två steg där ett antal utvalda destinationer får möjligheten att i en förstudie konkretisera och förankra finansieringen. Därefter väljs ett mindre antal ”piloter” ut.

Om projektet omfattar flera aktörer är det även en fördel om gemensamma mallar för dokumentation förbereds. Vid komplexa projekt/program ger det bättre förutsättningar för transparens och senare jämförelse mellan destinationerna (samt är till gagn för utvärderare och forskare).

5.2 Exempel på hur utforma flernivåprojekt – alternativ modell

Hur kan man konstruera ett projekt med flernivåstyrning effektivt så att det skapar lärande? Nedan görs, med hjälp av Kontigo AB, en teoretisk beskrivning av en modell för upplägg av ett flernivåprojekt med mål och delmål för olika nivåer som både gör erfarenheter och sprider erfarenheter. I Figur 1 nedan illustreras schematiskt den tänkta insatslogiken utifrån projektet Hållbara turistdestinationer.



Figur 1 Schematisk uppställning

Källa: Kontigo

Projektet inleds med att resurser avsätts konkret till satsningen. Utöver detta består resurserna också av den kompetens som utgörs av i detta fall Tillväxtverkets stöd, men också av det arbete som bedrivs inom samordningsgruppen för myndigheter kring besöksnäringen, Myndighetsgruppen.

Insatsens logik kan brytas ned i tre olika led.

I det primära ledet (P) - fördelas en del av de finansiella resurserna på de fem destinationerna. Med resurserna skapas en rad aktiviteter i syfte att utveckla destinationerna och skapa resultat i de enskilda destinationerna. Såväl aktiviteter som resultat i detta led kan å ena sidan vara kopplade till var och en av de enskilda destinationerna, liksom till destinationerna gemensamt. Resultaten från detta led förväntas bestå i stärkta, utvecklade och mer hållbara destinationer. Detta utgör således insatsens primära resultat.

Utöver de primära resultaten finns också ett sekundärt (S) led i insatsen, som handlar om att erfarenheter och resultat från det primära ledet ska spridas till andra destinationer vid sidan av de fem utvalda. Detta är det som kallas sekundärled i Figur 1 ovan. Även här består resurserna av de medel som regeringen avsatt i Tillväxtverkets uppdrag och som myndigheten i sin tur reserverat för att sprida erfarenheterna från de fem destinationerna.

För att resultaten i sekundärledet skall vara möjliga att uppnå krävs ytterligare ett led i projektet, nämligen en systematisk utvärdering av metoder och arbetssätt i primärledet, vilket beskrivs som en utvärderingsaktivitet (U) i Figur 1.

Sammanfattningsvis ställer modellen med en primär- sekundär insatslogik stora krav på ett sammanhållet ledarskap och genomförande för hela insatsen. Den främsta anledningen till att arbeta uppdelat i ett primär- och sekundärled är att arbetet är explorativt till sin karaktär, det vill säga att det finns en genuin osäkerhet kring vad som fungerar, och vad som inte fungerar, och att nya arbetsformer och metoder behöver utvecklas och prövas.

Ett annat skäl till varför man skulle välja att genomföra ett projekt i flera led, trots att detta kanske egentligen inte är motiverat, skulle kunna vara att det finns en politisk

legitimitetsaspekt kring projektet. Kanske skulle det kunna uppstå en politisk diskussion om resurserna för en insats koncentreras till allt för få aktörer i målgruppen. Vid ett sånt tillfälle skulle det eventuellt vara en lösning att kunna hävda, att det efter det första ledet också finns ett andra led, i vilket både kunskap och resurser skall ges en vidare spridning, det vill säga den kollektiva nyttan.

En lärdom är, att regeringen bör ge tydligare direktiv i utformningen av den här typen av insatser, alternativt att den ansvariga myndigheten själv är tydlig med varför man väljer ett visst upplägg.

Ett genomförande i flera led är svårt och ställer stora krav. Det bör därför främst användas när insatsens explorativa karaktär är tydlig. Önskar man ett flerledsgenomförande bör också tydliga förutsättningar skapas för att genomföra alla leden, så att den samlade nyttan maximeras. Detta betyder oftast att mer resurser och tid bör flyttas från primärledet (P) till utvärderingen (U) och sekundärledet (S). Det betyder också att primärledets utformning måste anpassas till helheten redan intialt. Flerledsgenomförandet knyter också an till resursallokeringen i projektet. Det kan vara svårt att kombinera ett sådant arbetssätt med en samtidig kraftsamling på ett mindre antal aktörer i en bredare målgrupp.

Från anekdotiskt till systematiskt lärande

Avslutningsvis skulle en mer systematisk syn på hur kunskap skapas och lärande sker kunna förbättra och stärka förutsättningarna för att insatsens logik skall fungera också i praktiken. Det som lyfts fram här är bilden av en insats som sägs grundad i en modell baserad på ett genomförande i två led, där resultaten i det primära ledet skall tas tillvara och nyttjas vidare i ett sekundärt led för att skapa den kollektiva nyttan

Såsom insatsen idag är utformad kommer lärandet över dessa två led att bli vad som kan beskrivas som anekdotiskt, det vill säga man kommer att kunna renodla och beskriva modeller, metoder och arbetsformer som i sina respektive lokala och andra kontexter kan bedömas som framgångsrika. Men, det kan vara svårt att dra någon mer bestämd slutsats om vilka kritiska faktorer som ligger bakom framgången, om dessa i så fall är överförbara till andra destinationer och i sin tur under vilka förhållanden.

Med en mer systematisk lärandeansats hade man kunnat öka förutsättningarna för sådan kunskap och därmed sannolikt öka nyttan av insatserna för andra svenska destinationer. Att lära genom goda exempel har på senare tid blivit en allt vanligare målsättning för uppdrag, projekt och program. Men kanske är det dags att komplettera de ”goda exemplens” anekdotiska lärande med ett mer systematiskt lärande? Hur formulera ett uppdrag så att det fyller det politiska syftet, är genomförbart för utföraren och utvärderingsbart för utvärderaren?

6 Referenser

- Regeringsbeslut (2012) ”Uppdrag att genomföra insatser för hållbara turistdestinationer samt stärka kvalitet och konkurrenskraft i små och medelstora turist- och upplevelseföretag” N2012/508/ENT
- Regeringsbeslut (2013) Regleringsbrev för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och utvärderingar 2013 N2012/6389/AS N2012/6241/KLS(delvis)
- Regeringsbeslut (2013) Ändringsbeslut 2013-10-03 N2010/2190/RT (delvis) N2013/4569/AS
- Regeringsbeslut (2013) Uppdraget förlängdes med ett år enligt regeringsbeslut 2013-05-08, N2013/2388ENT.
- Tillväxtanalys, (2010) ”Destinationsutveckling, Turismens betydelse för regional och nationell tillväxt” 2012:09
- Tillväxtanalys, (2013) ” ”Utvärdering av hållbara turistdestinationer” första delrapporten med fokus på programlogiken. WP/PM 2013:08
- Tillväxtverket (2012) ”Rapport till regeringen rörande regeringsuppdraget om hållbara turistdestinationer” avrapportering 2012-06-15 Dnr:012-2012-794

Bilaga 1 – projektledning, styrgrupper

Huvudprojektet

Projektet styrs nationellt från Tillväxtverket, av *projektledning* och av en *styrgrupp* med representanter från Tillväxtverket och Visit Sweden. Styrgruppen planerar fyra träffar under 2014. Mötena protokollförs. Ordförande är Anneli Sjögren, tillika avdelningschef för Entreprenörskap och företagsutveckling. Projektet finns organisatoriskt under ”Besöksprogrammet” inom denna avdelning. Projektledare är Ulrika Nisser som i februari 2014 efterträtt Dennis Bederoff. Han kvarstår tills vidare som en resurs i projektet. En kommunikatör är på halvtid knuten till projektet.

Delprojekten - destinationerna

Bohuslän

Projektägare är Västsvenska Turistrådet AB (VT), Västra Götalandsregionens helägda bolag för besöksnäringsspår med en politiskt tillsatt styrelse. Projektledaren, Marie Linde, har sitt kontor i VTs lokaler och är även anställd där. Projektledaren har till uppgift att hålla ihop projektet på övergripande nivå. Projektet leds av en styrgrupp med representanter från VT, politiken och näringen. Ordförande i gruppen är Claes-Åke Sörkvist (C), kommunalråd i Tanum. En tjänstemannagrupp (med Leif Börjesson, kommundirektör i Uddevalla som sammankallande) utsågs av styrgruppen för att arbeta fram en gemensam avsiktsförklaring kring besöksnäringen i Bohuslän, ”Ett enat Bohuslän”. Avsiktsförklaringen är nu ute för ett godkännande i respektive kommun, elva stycken. Ett formellt undertecknande av avsiktsförklaringen kommer att ske den 8 april, 2014 i samband med Swedish Maritime Day på Svenska mässan. Styrgruppen har också tillsatt en arbetsgrupp (några ur styrgruppen) som med stöd från VT arbetar med frågor som rör strategi och handlingsplan och med ett fokus på varumärket. Sammankallande i arbetsgruppen är Lars-Erik Feldt VD på Bokenäs Resort och Spa.

Arbetet i projektet sker i nära dialog med Tillväxtverket. Från Västsvenska Turistrådet arbetar Pelle Pellby, Johan Engström och Ann-Sofie Strömbäck aktivt med rollfördelning, produktutveckling och kunskapsöverföring.

Kiruna

Projektorganisation Hållbar destinationsutveckling i Kiruna – Swedish Lapland



Styrgrupp för övergripande projekt ”Hållbar destinationsutveckling i Kiruna – Swedish Lapland” består av representanter från Kiruna Lapplands styrelse, VD, projektledare, representant från Swedish Lapland Tourism samt representant från Spaceport Sweden. Styrgruppen sammanträder en gång i månaden.

Projektledare för övergripande projekt är Dharma Johansson, som till sin hjälp har projektkoordinator Martina Rosenberg. Kiruna Lapplands VD Tone Strålind är högst ansvarig för projektet och projektledaren rapporterar till VD. Övergripande projekt delas upp i fyra delprojekt.

Inom delprojekt 1, köps konsulter/delprojektledare in på tid utefter aktiviteternas karaktär med tydligt uppdrag genom offertförfrågan till flera aktörer. Dharma Johansson fungerar då som projektledare för det delprojektet, Martina Rosenberg, projektkoordinator är konsulternas kontaktperson för vissa av aktiviteterna. För specifikation av konsulter för respektive aktivitet, se följande rubrik. Inom delprojekt 2 köps delprojektledare Spaceport Sweden in. Till konceptutvecklings studien för Kiruna Science Center anlitas konsult IDEAS. När det gäller aktiviteten produktutveckling inom detta delprojekt är Spaceport Sweden projektledare. Inom delprojekt 3 är projektkoordinator kontaktperson mellan trainees från programmet Upplevelseproduktion och Kiruna Lappland. Projektkoordinator rapporterar till projektledare. Inom delprojekt 4 är VD Tone Strålind ansvarig.

Styrgrupp:

Tone Strålind, VD Kiruna Lappland Ekonomisk Förening, Dharma Johansson, Projektledare Hållbar Destinationsutveckling, Martina Rosenberg, Projektkoordinator Hållbar Destinationsutveckling, Annika Fredriksson, Erica Mattsson, Swedish Lapland Tourism, Catarina Lahti Löfström, Stads- och Centrumutveckling i Kiruna Joachim Almgren, Lapland Resorts, Göran Cars, Kiruna kommun, Karin Nilsson/Carina Johansson, Spaceport Sweden, Mats Berg, (samisk turism) Ofelas samt ordförande i Girjas Sameby.

Stockholm

Projektägare är Stockholms Visitors Board AB (SVB ingår i Stockholm Business Region AB. Koncernen och är ett helägt dotterbolag till Stockholm Stadshus AB). En projektledare (Erika Rosander) är anställd på SVB på heltid under projektperioden, som kommer att avslutas sista december 2014, och sitter i lokaler tillsammans med SVB. Ytterligare en person arbetar heltid i projektet (Jan Naumburg), med två huvudsakliga arbetsuppgifter – att samordna det lokala destinationsutvecklingsarbetet (samordnande processledare), och att ansvara för projektets hållbarhetsarbete, vilket hanteras inom ramen för ett särskilt delprojekt.

Projektet har 16 parter som är med och delfinansierar den 50-procentiga medfinansiering som Tillväxtverket kräver. Dessa är Stockholm Visitors Board, de sju skärgårdskommunerna Norrtälje, Österåker, Vaxholm, Nacka, Värmdö, Haninge och Nynäshamn, Länsstyrelsen i Stockholm län, Stockholms läns landsting, Waxholmsbolaget, Skärgårdsstiftelsen, Statens fastighetsverk, Grinda Wårdshus, Sandhamn Seglarhotell och Utö Vårdshus.

Styrgruppen är sammansatt av högre tjänstemän i dessa organisationer – kommunchef, näringslivschef, vd eller motsvarande. Styrgruppen är beslutande organ för projektet. (Det innebär att den mindre grupp mindre grupp bestående av landstinget (skärgårdslandstingsråd (Gustav Andersson), Länsstyrelsen (miljödirektör (Lars Nyberg) och styrgruppens ordförande (Peter Lindquist, vd SVB) tillsammans, som planerades ha en beslutsfunktion inför projektstart inte har realiserats.)

För större strategiska beslut och beslut om ramarna för arbetets inriktning och finansiering samlas parternas politiska företrädare. Detta har skett två gånger hittills – i samband med starten av Skärgårdsstrategins förstudiearbete, i november 2012 och i samband med starten av detta projekt i september 2012. Ett nytt möte planeras i slutet av april 2014, för avrapportering och diskussion om hur arbetet ska kunna drivas när projektet avslutas.

Inför styrgruppen sammankallas projektets Samordningsgrupp. Denna har två funktioner: beredning och informationsspridning. De beslutsärenden som skall tas upp i styrgruppen diskuteras och förankras i samordningsgruppen. Dessutom är hela den detaljerade projektplan och budget som är projektets huvudsakliga styrdokument framtagen av samordningsgruppen. Gruppen är sammansatt av operativt ansvariga personer hos projektets parter. Några kommuner delar resurser med varandra, vilket gör att gruppen är något mindre än styrgruppen.

Projektet drivs förutom av projektledaren av fem lokala delprocessledare på elva deldestinationer. Deras arbete samordnas av den samordnande processledaren och gruppen har fått en viktig operativ roll i projektet. Processledarna samordnar och driver det lokala utvecklingsarbetet och håller uppe engagemanget och kunskapsnivån hos regionens aktörer. Genom täta möten, gemensamma kunskapsseminarier och diskussioner sinsemellan sker ett löpande utbyte av erfarenheter, och det operativa destinationsutvecklingsarbetet får en allt mer utvecklad form.

Vid större seminarier bjuds aktörer i projektet från hela regionen in, med kunskapshöjande föreläsningar, eller för att få professionell kritik av de nya turistiska produkter som utvecklas i projektet ("Skärgårdspanelen"). Dessutom sker några delprojekt på en "annan ledd" än i de elva lokala processerna – exempelvis Innovationsprogrammet längs den tänkta nord-sydliga Waxholmlinjen.

Projektets uppbyggnad, där arbetet sker i nätverksform och inte med många projektmedarbetare under samma tak/huvudmannaskap ställer stora krav på samordning och kontinuerlig dialog. Det ger å andra sidan ett stort lokalt engagemang som hade varit omöjligt att uppnå med ett ”top-down-perspektiv”. Med lokala processledare som känner ansvar och har särskild kunskap om och förankring i sina respektive deldestinationer ökar möjligheterna för kontinuitet även efter projektets slut.

Vimmerby

Vimmerby kommun äger projektet och projektledningen har kontor i Vimmerby stadshus och tillhör även organisatoriskt kommunens näringslivsenhet. Den ursprungliga projektorganisationen består av en styrgrupp med aktörer från Astrid Lindgrens Värld AB, AB Åbro Bryggeri, Best Western Vimmerby Stadshotell, Astrid Lindgrens Näs, samt tre tjänstemän från Vimmerby kommun. Ordförande är Patric Engquist. Det operativa arbetet i projektet utförs av Patric Engqvist, näringslivsenheten, Vimmerby kommun, med stöd av styrgruppen och annan kompetens vid behov. En projektledningsgrupp bestående av Patrik Kinnbom, Carina Östh och Patric Engqvist, samtliga Vimmerby kommun, träffas varje vecka för avstämningsmöten.

Åre

Projektägare är Åreföretagarna i Åre AB som till 100 procent ägs av näringslivet i Åre. De driver också Åre Convention Bureau (som hjälper till att planera möte och event i Åre) och Spår och leder i Åredalen. Åre Destinations VD, Therese Sjölundh är numera också projektledare och ytterst ansvarig för projektet gentemot Tillväxtverket. En processledare har det övergripande ansvaret för att projektet som helhet följer ansökan, rapporterar avvikelser, uppnår mål, samt ser till att lämpliga underlag (rekvisitioner och rapporter) kommer in till Tillväxtverket. För vart och ett av de fem insatsområdena kommer en insatsansvarig att utses. De fem insatsområdenas aktiviteter kommer att genomföras dels genom anställda medarbetare i ÅRE Destination och dels genom inköpta tjänster. Projektredovisning och ekonomi sköts genom en extern redovisningsbyrå. Styrgruppen har bytt namn till partnergrupp och består av representanter från Åre kommun, regionförbundet, tillväxtverket och den lokala projektgruppen och har protokollförda möten 3.4 ggr per år.

Bilaga 2. Intervjuade

Organisation/funktion	Person
Styrgrupp	Anneli Sjögren
Styrgrupp	Åsa Egrelius
Styrgrupp	Ulrika Hallesius
Styrgrupp	Vivianne Yllenius
Projektledare	Dennis Bedroff
Bohuslän	Lotta Nibell-Keating
Kiruna	Dharma Johansson
Stockholm	Erika Rosander
Vimmerby	Patric Engqvist
Åre	Therese Sjölund
Näringsdepartementet	Marika Kurlberg
Näringsdepartementet	Inga Thoresson-Hallgren
Business Sweden	Geetali Chhatwal-Jonsson
Riksantikvarieämbetet	Markus Dahlberg
Trafikverket	Einar Tufvesson
Statens Fastighetsverk	Ann-Charlotte Spegel-Berg
Swedavia	Mats Åström
Kiruna kommun	Ann-Christin Samuelsson
Trafikverket	Eva Furmark
Stockholm Visitors board	Peter Lindqvist
Länsstyrelsen i Stockholms län	Lars Nyberg
Skärgårdsstiftelsen	Lena Nyberg
Vimmerby kommun	Patrik Kinnbom
Regionförbundet Kalmar	Helena Nilsson
Regionförbundet Jämtlands län	Sven Winemark
Åre Kommun	Leif Nord
Västsvenska turistrådet	Clas-Åke Sörkvist

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

Om PM-serien: Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

Övriga serier:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.