



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2021-03-25

Ärendenr:

NV-00100-20

Landsbygdsutveckling och naturturism

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1. INLEDNING	7
1.1 Genomförande	7
1.2 Avgränsningar	9
1.3 Definitioner	9
2. MÅLSTYRNING INOM LANDSBYGDSUTVECKLING OCH FRILUFTSLIV	11
2.1 Landsbygdspolitikens mål	11
2.2 Miljökvalitetsmål och friluftsmål	13
2.3 Agenda 2030 hållbarhetsmål	14
3. SAMBAND MELLAN VÄRDEFULL NATUR, LANDSBYGDSUTVECKLING OCH NATURTURISM	15
3.1 Arbetet med värdefull natur	15
3.2 Vad är landsbygd?	19
3.3 Hur kan värdefull natur bidra till landsbygdsutveckling och naturturism?	19
3.4 Möjligheter och hinder för öppna data	24
4. KUNSKAPSLÄGET IDAG	27
4.1 Värdefull natur	27
4.2 Landsbygdsutveckling	28
4.3 Naturturism	29
5. ANALYS AV HUR EFFEKTER KAN UPPSKATTAS	34
5.1 Naturturismstatistikens användbarhet	34
5.2 Metod för att beräkna naturturismens ekonomiska effekter	38
5.3 Utvecklad redovisning av sysselsättningseffekter	45
5.4 Arbeta med öppna data som underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism	52
6. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	58
6.1 Varför behövs mer kunskap?	58
6.2 Naturvårdsverkets förslag	59
KÄLLFÖRTECKNING	64

Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att redovisa vad satsningarna på skydd av och åtgärder för värdefull natur har inneburit för landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism. Naturvårdsverket ska även beskriva arbetet med öppna data om skydd av och åtgärder för värdefull natur och hur det underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism. Uppdraget har genomförts i samarbete med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket, och underlag från dessa har arbetets in i redovisningen.

Skrivelsen innehåller dels en beskrivning av en metod för uppskattning av ekonomiska effekter av naturturism i skyddade områden, dels en översyn av Naturvårdsverkets befintliga metod för beräkning av sysselsättningseffekter av användningen av anslagsmedel. Skrivelsen innehåller även en beskrivning av hinder och utmaningar för arbetet med öppna data samt hur arbetet kan utvecklas.

Uppdraget har avgränsats till att omfatta de satsningar för värdefull natur som faller inom Naturvårdsverkets anslag 1:3 och 1:14, skydd för och skötsel av värdefull natur. För uppskattning av naturturismens påverkan på lokal och regional utveckling har naturturismen avgränsats till den som sker inom och i närheten av formellt skyddade områden. Inom regeringsuppdraget visar vi också på några exempelområden där värdefull natur är en förutsättning för både naturturism och landsbygdsutveckling.

I dagsläget finns varken tydliga målsättningar för naturturism (med koppling till landsbygds-, besöksnärlings- och friluftslivspolitik) eller instruktioner med utpekad ansvarig myndighet inom området. Det saknas också en tydlig, gemensam definition av begreppet naturturism. En definition skulle öka möjligheterna att följa naturturismens utveckling över tid, att mäta dess ekonomiska betydelse, att identifiera kriterier för hållbar turism med mera.

Det saknas data och statistik för att kunna följa utvecklingen av naturturismen i Sverige fullt ut och Naturvårdsverket bedömer att mer resurser behöver läggas på både systematisk datainsamling, analyser och kunskapsuppbyggnad.

För utveckling av nya och befintliga datakällor, behöver informations- och samordningsansvar för data vara tydligt gällande vad som ligger inom till exempel Naturvårdsverkets, länsstyrelsernas, Tillväxtverkets respektive Lantmäteriets ansvarsområden. Det är viktigt att inblandade offentliga aktörer samverkar för att data ska kunna tillgängliggöras så öppet som möjligt.

Naturvårdsverket anser att det finns en stor potential i att utveckla hållbara destinationer där värdefull natur utgör en förutsättning för både landsbygdsutveckling och naturturism.

Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att i samarbete med Tillväxtverket och Jordbruksverket kartlägga de nationella förutsättningarna och formerna för att stödja den regionala och lokala destinationsutvecklingen kring nationalparker och andra formellt skyddade naturområden med stora besöksmängder.

Om ramverket för beräkning av ekonomiska effekter från naturturismen implementeras behövs datainsamling dels från besöksräkning, med uppgifter om besökarantal, dels genom besökarundersökningar, med uppgifter om besökarnas konsumtion. Naturvårdsverket avser därför att tillsammans med förvaltare av skyddade områden ta fram ett nationellt upplägg för att uppskatta antalet besökare i naturreservat och nationalparker. Bland förvaltarna kommer fokus att ligga på länsstyrelserna, Laponiatjuottjudus, Stiftelsen Tyrestaskogen och naturvårdsstiftelser.

Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Tillväxtverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i uppdrag att i samverkan utveckla ramverket för att beräkna ekonomiska effekter från naturturism i skyddad natur för en nationell implementering. Utveckling av ramverket bör ske successivt för att löpande utvärdera vilka resultat modellen ger och hur resultaten ska användas.

Naturvårdsverket har inom ramen för regeringsuppdraget gått igenom den metod som idag används för att beräkna sysselsättningseffekter från anslagen för skydd och skötsel av värdefull natur. Slutsatsen av genomgången är att metoden fungerar väl, det vill säga utifrån syftet med beräkningen och hur resultaten används. Några justeringar och ytterligare beräkningar föreslås dock för att öka precisionen i rapporteringen.

1. Inledning

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag att redovisa vad satsningarna på skydd av och åtgärder för värdefull natur har inneburit för landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism. Redovisningen ska även beskriva arbetet med öppna data om skydd av och åtgärder för värdefull natur och hur det underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism.

Uppdraget ska genomföras i samarbete med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 30 mars 2021.

1.1 Genomförande

Naturvårdsverket inledde uppdraget med en avstämning med de fyra i uppdraget utpekade myndigheterna. Dessutom gjordes en avstämning med länsstyrelserna, Naturturismföretagen och Mittuniversitetet, vilka Naturvårdsverket bedömde skulle kunna bidra med information och underlag till regeringsuppdraget. Syftet med avstämningarna var att informera om uppdraget och diskutera samarbeten. Varje myndighet fick också lämna ett underlag till Naturvårdsverket om hur en avgränsning av begreppet värdefull natur borde göras, samt om det fanns data eller andra underlag som skulle kunna vara till nytta i arbetet.

Efter att ha analyserat de data och underlag som myndigheterna lämnat gjordes vägval i projektet. I stora drag delades det upp i tre delar. Utredningsarbetet har därefter skett mer eller mindre parallellt i dessa tre delar, med målet att inom respektive del visa vad som behöver utvecklas och hur det kan göras:

1. Utveckla metod för beräkning av ekonomiska effekter och sysselsättning från naturturism i skyddade områden.
2. Utveckla redovisning av sysselsättningseffekter för anslag 1:3 och 1:14.
3. Visa hur öppna data bidrar till landsbygdsutveckling och naturturism.

Syftet med formellt skyddade områden är både att bevara biologisk mångfald och tillgodose behov av områden för friluftslivet.¹ Därför har uppföljning av anslagen 1:14 Skydd av värdefull natur och 1:3 Åtgärder för värdefull natur fokuserats på effekter i naturen och för besökarnas upplevelser. Mycket av den kunskap som finns idag om den skyddade naturens betydelse för naturturism har därför främst tagits fram inom ramen för olika forskningsprojekt eller riktade analyser, inte genom regelbunden insamling av data. Dock analyserar Naturvårdsverket sedan år 2016 sysselsättningseffekter av anslagen 1:3 och 1:14, som en konsekvens av

¹ Se 7 kap. Miljöbalk (1998:08).

regleringsbrevets redovisningskrav. Befintliga data och statistik beskrivs i kapitel 4, och i kapitel 5.1 beskrivs deras användarbarhet för generella analyser av naturturism och specifika analyser av naturturism i skyddade områden.

I regeringsuppdraget har vi valt att i första hand ta fram ett ramverk för hur naturturismens ekonomiska effekter skulle kunna mätas. De ekonomiska effekterna, såsom omsättning, vinst och antal sysselsatta, ska visa vad satsningarna på värdefull natur har inneburit för utvecklingen av näringslivsverksamhet kopplat till naturturism. Ramverket beskriver dels vilket dataunderlag som behövs, dels vilka ekonomiska effekter som kan redovisas. Detta redovisas i kapitel 5.2.

Inom ramen för regeringsuppdraget har vi även gjort en översyn av den befintliga modellen för beräkning av de sysselsättningseffekter som uppstår när statliga medel används för satsningar på skydd av och åtgärder för värdefull natur. Vi har gjort detta genom att granska metoden och det tillvägagångssätt som Naturvårdsverket idag använder för att beräkna sysselsättningseffekter från anslagen 1:3 och 1:14. Detta redovisas i kapitel 5.3.

Till sist har vi tittat närmre på utmaningar för publicering av öppna data. Vi beskriver hur tillgång till öppna data kan underlätta för landsbygdsutveckling och naturturism och ger exempel på arbete med öppna data inom skydd av och åtgärder för värdefull natur. Detta redovisas i kapitel 5.4.

Regeringsuppdraget ska enligt regleringsbrevet utföras i samarbete med fyra utpekade myndigheter. Samarbetet innefattar att ta fram bakgrundsinformation och att hitta synergier i myndigheternas arbete med dessa frågor. Naturvårdsverket har självständigt beslutat om uppdragets genomförande och slutrapportering. I de fall en myndighet finns omnämnd i ett förslag så är berörd myndighet informerad.

Uppdraget har genomförts i projektform. Projektgruppen vid Naturvårdsverket har bestått av Camilla Näsström, Fredrik Granath, Christer Benktsson, Ulrika Domellöf Mattsson, Marie Denward, Lena Nerkegård (projektledare) och Ulrika Isberg Bondemark (biträdande projektledare, från och med november 2020). Styrgruppen har bestått av chefer för Områdesskyddsenheten, Samhällsekonomenheten, Miljöinformationsenheten (adjungerad) samt Enheten för regeringsuppdrag och remisser.

1.2 Avgränsningar

Naturvårdsverket har i arbetet med regeringsuppdraget framförallt valt ett framåtblickande angreppssätt. Det betyder att målsättningen har varit att beskriva hur effekter på landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism kan analyseras i framtiden.

I uppdraget har begreppet värdefull natur avgränsats till att omfatta värdefull natur som kopplas till Naturvårdsverkets anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur och 1:14 Skydd av värdefull natur. Regeringsuppdragets formulering ”Satsningarna på skydd av och åtgärder för värdefull natur” stämmer väl överens med benämningarna av anslagen 1:3 och 1:14, och innefattar därför de insatser och åtgärder som genomförs med stöd av dessa. Avgränsning har gjorts tillsammans med Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Länsstyrelserna. När det gäller ekonomiska effekter från naturturismen ligger fokus på besök i och i närheten av den formellt skyddade naturen.

Inom regeringsuppdraget visar vi även på några exempelområden där man arbetat med destinationsutveckling i och i närheten av värdefull natur. Tillväxtverket har i uppdrag att främja genomförandet av landsbygdspolitiken och ansvar för att samordna myndigheternas arbete för att nå de landsbygdspolitiska målen. Hur värdefull natur bidrar till landsbygdsutveckling kan vidareutvecklas inom Tillväxtverkets samordningsuppdrag för landsbygdspolitiken.

Vi har också sett över möjligheten att använda den kommuntypsindelning i våra beräkningsmodeller som Tillväxtverket förordar.

1.3 Definitioner

1.3.1 Sysselsättning

Med sysselsättning² avses huruvida personer är i arbete, eller har möjlighet att utföra ett arbete, och därmed få en inkomst.

1.3.2 Naturturism

Turism är människors aktiviteter när de reser till och vistas på platser utanför sin folkbokföringsadress med omnejd en kortare tid än ett år.³ Naturturism har ingen fastslagen definition, och inom regeringsuppdraget har vi valt att använda Mittuniversitetets ETOURs definition⁴: *Naturturism omfattar människors aktiviteter*

² Inom arbetsmarknadsområdet används internationellt vedertagna skapade av International Labour Organization (ILO). I den officiella statistiken räknas en person som sysselsatt om den har utfört minst en timmes arbete under en referensvecka, om personen haft anställning men varit frånvarande eller om personen deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Se Statistiska centralbyrån, 2020a.

³ Definition av turism utifrån United Nations World Tourism Organization (UNWTO) "Tourism comprises the activities of persons traveling to and staying in places outside their usual environment for not more than one consecutive year for leisure, business and other purposes". Se Tillväxtverket, 2016.

⁴ ETOUR, 2009.

när de vistas i naturområden utanför sin vanliga omgivning. Detta innefattar således både organiserat och oorganiserat friluftsliv.

1.3.3 Öppna data och statistik

Öppna data är data som vem som helst fritt får använda, återanvända, vidareutnyttja och vidareförmedla.⁵ Öppna data är digital information och det ska inte finnas några villkor som begränsar möjligheten att vidareutnyttja den. För att detta ska bli tydligt för användaren bör datamängder förses med märkning eller licenser som tydliggör att den går att vidareutnyttja som öppna data. Statistik⁶ betyder i vardagligt språkbruk ”sifferdata”, men formell statistik kan omfattas av statistiksekretess, och är då inte öppna data.⁷

⁵ I EU finns ingen formell definition av Öppna data. På Naturvårdsverket använder vi definitionen: “*Open data and content can be freely used, modified, and shared by anyone for any purpose*” enligt Open Knowledge Foundation, se <https://opendefinition.org/>.

⁶ Eurostat definierar statistik som “Quantitative and qualitative, aggregated and representative information characterising a collective phenomenon in a considered population.” Se Eurostats hemsida om References and Management of nomenclatures. Eurostat’s concepts and definitions database. Term Statistics: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_D_TL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=22700431&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=statistics&CboTheme=&IsTer=&IntCurrentPage=1&ter_valid=0 [2021-02-17].

⁷ Statistiska centralbyrån, 2019. Se även SCB:s hemsida om Tillhandahållande av handlingar enligt PSI-regleringen: <https://www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/regelverk-och-policyer/psi-direktivet/tillhandahallande-av-handlingar-enligt-psi-regleringen> [2021-02-17].

2. Målstyrning inom landsbygdsutveckling och friluftsliv

Det finns mål inom både landsbygdspolitiken, miljöpolitiken respektive friluftslivspolitiken, som tillsammans kopplar ihop landsbygdsutveckling, naturturism och skydd av områden. Detta kapitel ger en bakgrund till varför satsningar på skydd av och åtgärder för värdefull natur är intressant för landsbygdsutveckling och naturturism.

2.1 Landsbygdspolitikens mål

I juni 2018 lade Sveriges regering fram propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop.⁸ Som övergripande mål föreslås i propositionen:

En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Och de tre delmålen:

- *Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.*
- *Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljökvalitetsmål uppfylls.*
- *Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.*

Det är många myndigheter som utifrån sina uppdrag i högre eller lägre grad arbetar med landsbygden och dess utveckling och en del myndigheter har det formulerat i sina instruktioner.⁹ Så som kort beskrivs nedan i kapitel 3.1.2 arbetar flera myndigheter med landsbygdsprogrammet, som skapats för att utveckla landsbygden i Sverige. Till exempel arbetar Jordbruksverket med landsbygdsutveckling knuten till jordbruks- och fiskeområdet och Skogsstyrelsen med landsbygdsutveckling knuten till skogen. Varken Naturvårdsverket eller länsstyrelserna har i sina instruktioner något utpekat ansvar för landsbygdsutveckling, men arbetar ändå på flera sätt med detta,

⁸ Regeringens proposition, 2017/18:179

⁹ Myndigheter med ansvar för landsbygdsfrågor i sina instruktioner är: Post- och telestyrelsen, Svenska filminstitutet, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Tillväxtverket samt Trafikmyndigheten.

bland annat genom att skapa förutsättningar för besöksnäringen. Detta till exempel genom arbetet med ledutveckling, skydd, naturum, skötsel och tillgänglighetsåtgärder kopplade till naturområden samt information om allemansrätten, liksom arbete med grön infrastruktur och ekosystemtjänster samt stöttning av biosfärområden.

2.1.1 Tillväxtverket har i uppdrag att främja genomförandet av landsbygdspolitiken

Samtidigt som regeringen lade fram propositionen om en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder fick Tillväxtverket i uppdrag att främja genomförandet av politiken genom att fylla en sammanhållande funktion bland 15 särskilt utpekade myndigheter.¹⁰ I uppdraget ingår också att genomföra flera insatser, såsom att följa och analysera genomförandet av politiken och att stötta nationella myndigheter i genomförandet av landsbygds målen. I uppdraget ingår även ett ”näringslivspaket” med syfte att underlätta för företag på landsbygden.¹¹

I februari 2021 redovisade de 15 särskilt utpekade myndigheterna i Tillväxtverkets uppdrag, bland dem Naturvårdsverket, till Tillväxtverket hur de bidragit till en sammanhållen landsbygds politik. I Tillväxtverkets uppdrag görs uppföljning av både politikens insatser och landsbygders utveckling i relation till landsbygds politikens mål. Målet med redovisningen är att Tillväxtverket ska få kunskap om myndigheternas förutsättningar, önskemål och behov för att kunna ge utvecklat stöd. För att följa och analysera genomförandet ska Tillväxtverket också ta fram indikatorer för att följa utvecklingen. Redovisning av uppföljningen ska ske årligen i myndighetens årsredovisning samt i en fördjupad analys var fjärde år. Den senare kommer att rapporteras för första gången senast 1 september 2021.

Tillväxtverket finansierar olika satsningar på landsbygden, både inom ramen för sitt landsbygdsuppdrag och genom andra satsningar.¹² En satsning inom landsbygdsuppdraget är exempelvis riktad mot vandrings- och cykelturism på landsbygden. Under 2020 fick 12 projekt sammanlagt 10 miljoner kronor för ledutveckling. Tanken är att man genom att utveckla besöksnäringen på landsbygden skapar nya jobb och ger lokalbefolkningen ökade möjlighet att bo kvar.¹³

¹⁰ Näringsdepartementet, 2018a.

¹¹ Se Tillväxtverkets hemsida om Livskraftiga landsbygder: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/livskraftiga-landsbygder.html> [2020-11-17].

¹² Se Tillväxtverkets hemsida om Livskraftiga landsbygder: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/livskraftiga-landsbygder.html> [2020-11-17].

¹³ Se Tillväxtverkets hemsida om Vandrings och cyklingsturism på landsbygden: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/affarsutveckling/turism-och-besoksnaring/naturturism/vandrings--och-cykelturism-pa-landsbygden.html> [2020-11-17].

2.2 Miljökvalitetsmål och friluftsmål

Inom miljöpolitiken och friluftspolitiken anses friluftslivet i naturen som viktigt och värdefullt ur flera perspektiv. I flera miljökvalitetsmål (8 av 16) finns preciseringar om att olika värden för friluftsliv ska värnas och bibehållas. Exempelvis uttrycks i målet om Levande skogar att skogen inte bara erbjuder unika livsmiljöer för djur och växter, utan också är värdefull för friluftsliv och rekreation, och i målet Ett rikt växt- och djurliv står det att ”människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd”.

Den övergripande inriktningen för de av riksdagen antagna friluftsmålen är att stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv och att allemansrätten är en grund för detta.¹⁴ Det innebär att de tio friluftsmålen omfattar många, breda och olika värden i hela landskapet. Med utgångspunkt från detta regeringsuppdrag är följande friluftsmål särskilt relevanta:

- **Mål 6. Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling**
Riksdagens mål om hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling innebär att friluftsliv och turism bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark, hållbar utveckling och regional tillväxt.
- **Mål 7. Skyddade områden som resurs för friluftslivet**
Riksdagens mål om skyddade områden som resurs för friluftslivet handlar om att naturområden ska skapa förutsättningar för utevistelse genom förvaltning och skötsel som främjar friluftsliv och rekreation.
- **Mål 10. God kunskap om friluftslivet**
Riksdagens mål om god kunskap om friluftslivet innebär att det bör finnas etablerad forskning och statistikinsamling om friluftsliv som utgår från ämnesfältets bredd och mångvetenskapliga karaktär, är långsiktig över tiden och bygger på behoven hos friluftslivets aktörer

2.2.1 Ansvar för miljö- och friluftsmålsarbetet

Inom miljömålssystemet är det nästan 30 myndigheter som arbetar tillsammans för att miljömålen ska nås enligt sina instruktioner eller regleringsbrev. Åtta myndigheter har ansvar för uppföljning och utvärdering av ett eller flera miljökvalitetsmål. Naturvårdsverket har också ansvar för att samordna hela miljömålsuppföljningen genom att varje år göra en ”årlig uppföljning” och vart fjärde år göra en ”fördjupad utvärdering” av vilka åtgärder som genomförts och analyser av möjligheterna att nå målen. Regionalt och lokalt arbete för att nå och följa upp målen görs av Skogsstyrelsen, respektive länsstyrelse och kommunerna.

Naturvårdsverket har ansvar att särskilt verka för att förutsättningarna för att friluftslivet bevaras och utvecklas samt att samordna myndigheternas arbete när det

¹⁴ Regeringens skrivelse, 2012/13:51.

gäller friluftsliv och samverkan med andra berörda.¹⁵ Naturvårdsverket är också samordnande myndighet för den uppföljning av friluftsmålen som genomförs vart fjärde år tillsammans med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Tillväxtverket, Skolverket och Skogsstyrelsen. På samma sätt som för miljö kvalitetsmålen, har även de tio friluftsmålen en utpekad myndighet som ansvarar för samordning och genomförande. För friluftsmål 6, Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling, är Tillväxtverket ansvarig myndighet. Naturvårdsverket är samordnande myndighet för Mål 7 och 10, Skyddade områden som resurs för friluftslivet respektive God kunskap om friluftslivet.

Till skillnad från miljö kvalitetsmålen är ansvar för friluftslivsmål är inte utpekad i instruktioner eller regleringsbrev.¹⁶

2.3 Agenda 2030 hållbarhetsmål

Agenda 2030 med dess globala hållbarhetsmål, har tagits fram av FN:s 193 medlemsländer. Alla länder har åtagit sig att nå målen och alla delar av samhället inkluderas – organisationer, näringsliv, offentlig sektor, forskare och enskilda individer.¹⁷

En jämförelse mellan de svenska miljömålen och de globala hållbarhetsmålen visar att samstämmigheten mellan målsystemen är mycket stor när det gäller miljön. Det innebär att insatser för att nå miljömålen med stor sannolikhet även bidrar till att nå de globala målen och vice versa. Regeringen har uttalat att miljömålen utgör Sveriges sätt att uppnå hållbarhetsmålen ekologiska dimension på det nationella planet.¹⁸

Att visa på och hitta synergier i arbetet för att nå både de ekologiska, sociala och ekonomiska dimensionerna är en väg mot ett hållbart samhälle. I detta sammanhang knyts flera miljömål, där värdefull natur är en nyckelkomponent, ihop med de sociala och ekonomiska dimensionerna inom både landsbygdsutveckling och naturturism. Några agendamål som särskilt berörs i detta uppdrag är ekosystem och biologisk mångfald, hållbara städer och samhällen, hållbar konsumtion och produktion samt mål om god hälsa och välbefinnande.¹⁹

¹⁵ Regleras i Naturvårdsverkets instruktion: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2012989-med-instruktion-for_sfs-2012-989_2021-02-11.

¹⁶ Regeringens proposition, 2009/10:238.

¹⁷ Regeringens proposition, 2019/20:188.

¹⁸ Regeringens proposition, 2019/20:188.

¹⁹ Se Regeringens hemsida om 17 globala mål för hållbar utveckling: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/17-globala-mal-for-hallbar-utveckling/> [2021-03-02].

3. Samband mellan värdefull natur, landsbygdsutveckling och naturturism

I det här kapitlet görs en ansats till att sätta frågorna som ställs i regeringsuppdraget i ett sammanhang: hur arbetar myndigheter med värdefull natur? På vilka sätt kan värdefull natur bidra till landsbygdsutveckling och naturturism? Och vilka strategiska utvecklingsområden och möjligheter finns med öppna data kopplade till landsbygdsutveckling och naturturism?

3.1 Arbetet med värdefull natur

Uppdraget har avgränsats till att omfatta värdefull natur som omfattas av Naturvårdsverkets anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur och 1:14 Skydd av värdefull natur. Arbetet med värdefull natur är stort och brett och omfattar många insatser och åtgärder. I det här avsnittet beskriver vi bland annat Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverkets arbete med skydd och åtgärder.

3.1.1 Naturvårdsverkets anslag för skydd av och åtgärder för värdefull natur

1:14 SKYDD AV VÄRDEFULL NATUR

Värdefull natur kan bevaras på flera olika sätt; bland annat genom att upprätta formellt skyddade områden, såsom nationalparker och naturreservat, eller genom upprättande av naturvårdsavtal²⁰. Detta finansieras bland annat via Naturvårdsverkets anslag 1:14 Skydd av värdefull natur med syftet att Sverige ska nå de naturmiljöinriktade miljö kvalitetsmålen och leva upp till EU:s naturvårdsdirektiv och andra internationella åtaganden.²¹

Av Sveriges hela land- och sötvattensareal är 15 procent formellt skyddad. Av denna yta är 97 procent, alltså nästan hela arealen permanent skyddad enligt miljöbalken. I det permanenta skyddet ingår nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden, nationalstadsparken och Natura 2000-områden.²²

För år 2021 omfattar anslaget 1:14 1 686 miljoner kronor, där en stor del av pengarna ska gå till markersättningar (2019 användes 84 % av anslaget till

²⁰ Naturvårdsavtal är en frivillig överenskommelse mellan staten och en markägare om skydd av natur. Naturvårdsavtalet är tidsbegränsat och innebär att markägaren avstår från att exempelvis bruka skogen mot en viss ersättning med syftet att bevara naturvärden eller sociala värden så som höga rekreationsvärden. Områdesskydd sker även genom beslut om biotopskyddsområden. Detta görs dock i begränsad omfattning av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Se Statistiska centralbyrån, 2020 och Naturvårdsverket, 2020a.

²¹ Statistiska centralbyrån, 2020 samt Naturvårdsverket, 2020a.

²² Statistiska centralbyrån, 2020.

ersättningar till markägare). I övrigt används pengarna bland annat till värdering av mark och avtalsförhandlingar för skydd av mark, naturtypskarteringar, projekt för att etablera nya nationalparker, planering inför skydd (exempelvis inventeringar) och särskilda satsningar på områdesskydd.²³

1:3 ÅTGÄRDER FÖR VÄRDEFULL NATUR

En betydande andel av de formellt skyddade områdena kräver skötsel för att naturvärdena ska kunna upprätthållas och för att områdena ska vara tillgängliga för besök och naturupplevelser. Områdena förvaltas av landets länsstyrelser, kommuner, stiftelser eller ideella föreningar²⁴.

Det statliga åtagandet för att säkerställa detta finansieras bland annat via Naturvårdsverkets anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur. År 2021 omfattar anslaget 1 962 miljoner kronor och används bland annat för att bevara och utveckla naturvärden och friluftsliv i skyddade områden samt förvaltning av Naturvårdsverkets fastighetsinnehav.²⁵

En stor del av naturen, cirka 85 procent, har inget formellt skydd. Exempel på satsningar där är åtgärdsprogram för hotade arter, åtgärder inom den lokala naturvårdssatsningen (LONA)²⁶, stöd till biosfärområden, åtgärder för återskapande av våtmarker och arbete med grön infrastruktur. Även EU-kommissionen delar ut stöd till åtgärder inom miljö- och klimatområdet, via LIFE-programmet. Naturvårdsverket vägleder svenska projekt som söker stöd detta och 1:3 anslaget används till medfinansiering av projekt som finansieras till 55-60 % av LIFE-programmet.²⁷

3.1.2 Andra myndigheters ansvar och arbete med värdefull natur

ANDRA STATLIGA ANSLAG FÖR SKYDD AV OCH ÅTGÄRDER FÖR VÄRDEFULL NATUR

Skogsstyrelsen har medel för att skydda natur, genom naturvårdsavtal eller biotopskydd. För år 2021 omfattar Skogsstyrelsens anslag 1:2 193 miljoner för intrångsersättningar. Anslaget ska exempelvis användas för områdesskydd, skötsel av de skyddade områdena samt arbete med renbruksplaner i samverkan med Sametinget och samebyarna.²⁸

Havs- och vattenmyndigheten har medel för åtgärder för värdefull natur. Deras anslag 1:11 Åtgärder för havs och vattenmiljö ”får användas för utgifter för insatser

²³ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket samt Naturvårdsverket, 2020a.

²⁴ Dessa stiftelser är Skärgårdsstiftelsen, Västkoststiftelsen, Stiftelsen Tyrestaskogen, Upplandsstiftelsen och den ideella föreningen Laponiatjuottjudus.

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket.

²⁶ LONA ger kommuner möjlighet att söka bidrag för att genomföra projekt till nytta för naturvård, friluftsliv och folkhälsa. Bidraget förutsätter egen medfinansiering. Se Naturvårdsverket, 2020a.

²⁷ Naturvårdsverket, 2020a.

²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skogsstyrelsen samt Statistiska centralbyrån, 2020.

och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer”. För år 2021 disponeras 1 055 miljoner av Havs- och vattenmyndigheten och 162 miljoner av länsstyrelserna.²⁹

Riksantikvarieämbetet har medel för intrångsersättningar vid beslut om kulturresevat. För 2021 omfattar anslag 7:2 Bidrag till kulturmiljövård 259 miljoner kronor som bland annat ska gå till intrångsersättningar, men även andra undersökningar och ersättningar gällande kulturmiljö.³⁰

LANDSBYGDSPROGRAMMET

Inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) är landsbygdsprogrammet den huvudsakliga finansieringskällan för insatser i natur- och kulturområden. Syftet är att kunna nå prioriterade mål inom miljö och klimat, konkurrenskraft inom jordbruk, trädgård, rennäring och skogsbruk samt utveckling av nya jobb på landsbygden. I Sverige finansieras Landsbygdsprogrammet av Sverige och den europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Det fanns 37 miljarder kronor i landsbygdsprogrammet under perioden 2014–2020, varav cirka 62 % av budgeten gick till området miljö och klimat. Det är Jordbruksverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Sametinget som ansvarar för ersättningarna och stöden inom landsbygdsprogrammet.³¹ Förutom Landsbygdsprogrammet betalas varje år drygt 7 miljarder kronor ut i direktstöd till lantbruk i hela landet. Bidragen är en förutsättning för att det fortfarande ska vara möjligt att bedriva jordbruk i delar av Sverige och därmed en förutsättning för att odlingslandskapet, inklusive dess värdefulla natur, ska finnas kvar.³²

Inom landsbygdsprogrammet finns flera olika stöd med olika inriktning. Några som direkt eller indirekt kopplar till detta regeringsuppdrag är till exempel investeringar i rekreation och turism samt stöd till utveckling av natur- och kulturmiljöer. Stöd betalas exempelvis ut som miljöersättningar (till exempel för cirka 420 000 hektar betesmarker och slåtterängar, inklusive fäbodbeten) eller miljöinvesteringar (ersättning till lantbrukare som utför åtgärder som gynnar miljön, såsom anläggning av våtmarker eller restaurering av betesmarker). Fler stöd finns till jordbruk i områden med sämre förutsättningar för odling.³³

²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

³⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Riksantikvarieämbetet.

³¹ Se Jordbruksverkets hemsida om Landsbygdsprogrammet: <https://jordbruksverket.se/stod/programmen-som-finansierar-stoden/landsbygdsprogrammet> [2021-02-09].

³² Dialog med Jordbruksverket under regeringsuppdragets genomförande.

³³ Se Jordbruksverkets hemsida om Landsbygdsprogrammet: <https://jordbruksverket.se/stod/programmen-som-finansierar-stoden/landsbygdsprogrammet> [2021-02-09].

Det finns ett visst överlapp mellan miljöersättningar och skydd av värdefull natur där miljöersättningar betalas ut för skötsel och åtgärder som sker i formellt skyddade områden.

LOKALT LEDD UTVECKLING GENOM LEADER

Vid sidan av landsbygdsprogrammet finns även Lokalt ledd utveckling genom Leader, som ger möjligheter att engagera sig och söka pengar till projekt för lokal utveckling. I projekten samarbetar privat, ideell och offentlig sektor för lokal utveckling genom att öka sysselsättning, få fler nya företag och stärka områdets attraktivitet och konkurrenskraft. Projekten finansieras genom fyra EU-fonder. I avsnitt 3.3.2 nedan beskrivs några projekt som syftat till att stärka besöksnäringen i närheten av värdefull natur.³⁴

SKOGLIGA STÖD INOM LANDSBYGDSPROGRAMMET OCH DET NATIONELLA SKOGSPROGRAMMET

Inom landsbygdsprogrammet har Skogsstyrelsen ansvar för de skogliga stöden som ges för kompetensutveckling, samarbete inom miljö, skogens miljövärden (utveckling av natur- och kulturvärden i skog) eller återställande av skadad produktionsskog (vid exempelvis skogsbränder och naturkatastrofer).³⁵

Regeringen fattade 2018 beslut om Sveriges första nationella skogsprogram vars vision är att skogen ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi.³⁶ Skogsstyrelsen har flera regeringsuppdrag som kopplar till skogsprogrammet, såsom att bistå i genomförandet av, och fördela medel till, regionala insatser som stödjer nationella skogsprogrammets vision och mål. De regionala skogsprogrammen (eller skogsstrategierna) ska bland annat leda till utveckling av det skogliga företagandet och bidra till fler arbetstillfällen.³⁷

För närvarande jobbar Skogsstyrelsen med att fram en struktur där skogsprogrammets vision och mål bryts ned i tematiska ämnesområden. Konkreta förslag på indikatorer för uppföljning av dessa planerar man att ta fram under 2021. Naturturism är ett av de områden som identifierats. Friluftsliv och sociala värden ingår som regel i de regionala skogsprogrammen, men åtgärderna kan se olika ut beroende på hur aktörerna i respektive län har resonerat. De regionala skogsprogrammen gäller till och med år 2030.³⁸

³⁴ Se Jordbruksverkets hemsida om Lokalt ledd utveckling genom Leader: <https://jordbruksverket.se/stod/lokalt-ledd-utveckling-genom-leader/det-har-ar-lokalt-ledd-utveckling-genom-leader> [2021-03-08].

³⁵ Se Jordbruksverkets hemsida om Landsbygdsprogrammet: <https://jordbruksverket.se/stod/programmen-som-finansierar-stoden/landsbygdsprogrammet> [2021-02-09].

³⁶ Näringsdepartementet, 2018b.

³⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skogsstyrelsen.

³⁸ Dialog med Skogsstyrelsen under regeringsuppdragets genomförande.

3.2 Vad är landsbygd?

Vad som är landsbygd kan definieras på olika sätt. Statistiska centralbyrån har till exempel en definition av tätort. De områden som finns utanför Statistiska centralbyråns tätorter benämns i vissa sammanhang som landsbygd. Sveriges kommuner och regioner använder en kommuntypsindelning med tio grupper. Landsbygdsprogrammet använder en kategorisering av landsbygd där man kortfattat kan säga att områden som ligger utanför tätorter med mer än 3 000 invånare klassas som landsbygd. I uppföljningen av landsbygdspolitiken tänker Tillväxtverket använda en indelning av kommuner enligt sex kommuntyper, framtagna utifrån befolkningsstorlek, befolkningstäthet samt avstånd till tätort.³⁹

3.3 Hur kan värdefull natur bidra till landsbygdsutveckling och naturturism?

För lokal och regional utveckling är en mängd platsspecifika faktorer viktiga, såsom tillgång till arbetsmarknader, befolkning, infrastruktur och globala marknader. En plats kan också vara attraktiv utifrån platsens traditioner, sociala kapital och natur- och kulturarv. När arbetskraften har blivit mer rörlig, med digitalisering och förbättrad infrastruktur, har naturlandskap och skyddad natur visat sig vara betydelsefullt för möjligheter till lokal utveckling.⁴⁰

Värdefull natur skyddas med syftet att långsiktigt bidra till att värna, bevara och utveckla biologisk mångfald, men också att bevara och utveckla friluftslivet. I och med att många besök görs i skyddad natur, både av lokalbefolkning och av tillresta besökare, bidrar värdefull natur till landsbygdens utveckling.

3.3.1 Att analysera naturturismens påverkan på landsbygdsutveckling

Att analysera hur värdefull natur kan bidra till landsbygdsutveckling är en komplex uppgift. I teorin kan värdefull natur bidra till lokal och regional utveckling på flera olika sätt. Till exempel kan värdefull natur bidra till att stärka lokalbefolkningens fysiska och psykiska hälsa bland annat genom motion och socialt umgänge, men även genom samhörighet och engagemang utifrån en gemensam känsla av platsens betydelse för bygden och dess befolkning. På vilket sätt dessa effekter uppstår, hur sambanden till just friluftsliv ser ut och hur starka de är finns det olika uppfattningar om.⁴¹ Det finns dock forskning som pekar på en direkt koppling mellan besök i skyddade områden och individuell mental hälsa och individuellt

³⁹ Se Tillväxtverkets hemsida om Olika typer av landsbygder: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/livskraftiga-landsbygder/olika-typer-av-landsbygder.html> [2020-11-17].

⁴⁰ Nilsson, 2018.

⁴¹ Fredman et al., 2008.

välbefinnande, vilket innebär att ytterligare ett ekonomiskt värde skapas genom skyddade områden och bevarande av värdefull natur.⁴²

Ett område kan till exempel attrahera både nationella och internationella besökare vars konsumtion kan innebära en ekonomisk injektion i den lokala eller regionala ekonomin. Det kan ge möjligheter för företagande inom olika branscher, vilket i sin tur bidrar till bättre levnadsförhållanden och högre sysselsättning i området. Men sysselsättning och företagande kan också minska, då till exempel skydd av natur kan innebära att skogsbruk upphör.

Besökarnas konsumtion sker i flera olika branscher. Det gäller själva transporten i sig, men också mat och eventuellt boende, utrustning och avgifter för guidade turer eller arrangerade naturupplevelser. För att analysera ekonomiska effekter av turism behöver man till exempel veta vilka utgifter besökaren haft inom olika kategorier så som boende, restaurangbesök och shopping.

En möjlig metod för att analysera naturturismen i skyddad natur är systematiskt insamlad kunskap om besökarna genom besökarundersökningar. Besökarundersökningar utgår från platsen, ett avgränsat naturområde, för att få reda på mer om besökarnas aktiviteter, beteenden och preferenser. Undersökningarna är värdefulla på flera sätt, inte bara för uppskattningar av ekonomiska effekter av naturturismen. De kan till exempel också användas för att förstå besökare och besöksmönster i syfte att förbättra upplevelser och därmed göra områdena mer attraktiva.⁴³

Analys av naturturismen kan även utgå från producenterna, det vill säga företag och organisationer som verkar i den skyddade naturen. Exempelvis kan man genom djupintervjuer eller fokusgrupper få reda på mer om framgångsfaktorer, hinder och drivkrafter hos lokala företag.⁴⁴

3.3.2 Destinationsutveckling för hållbar turism

De senaste tio åren har flera initiativ för destinationsutveckling genomförts i Sverige. Tillväxtverket har till exempel haft två större regeringsuppdrag, 2012–2015 samt 2016–2019, för att utveckla hållbara turismdestinationer.

Besöksnäringen växer i Sverige, men främst i storstadsregionerna. Genom projekten har insatser genomförts för att stärka destinationer med potential att växa på den internationella marknaden. I betänkandet Ett land att besöka fanns förslag om att Tillväxtverket skulle fortsätta arbetet med hållbar destinationsutveckling⁴⁵. För destinationsutveckling är, enligt betänkandet, ofta ”de offentliga insatserna

⁴² Buckley et al., 2019.

⁴³ Kronenberg, Fredman, 2020.

⁴⁴ Kronenberg, Fredman, 2020.

⁴⁵ Statens offentliga utredningar, 2017.

avgörande smörjmedel som bidrar till nödvändig samordning och strukturer som de privata aktörerna inte själva har möjlighet att skapa”.⁴⁶

Destinationsutveckling sker också med finansiering från landsbygdsprogrammet, genom Lokalt ledd utveckling genom Leader, som är en projektform där privat, ideell och offentlig sektor samarbetar för den lokala utvecklingen (se även 3.1.2).⁴⁷

Ett exempel är området runt omkring Åsnen där flera destinationsutvecklingsprojekt har pågått sedan 2008. I samband med att Naturvårdsverket pekade ut området som prioriterat område för en kommande nationalpark 2008 beslutade regionen att göra en satsning på besöksnäringen i området. Efter en förstudie skapades 2011 projektet Destinationen Åsnen för att utveckla besöksnäringen; stärka och bredda näringslivet och bidra till högre livskvalitet för boende i området. De tre kommunerna Alvesta, Växjö och Tingsrund samverkade med besöksnäringen och 2014 bildades den ideella föreningen Destination Åsnen. Därefter har projekt drivits för att positionera varumärket Åsnen både lokalt och på prioriterade marknader, för att utveckla den lokala och externa samverkan med fokus på kunskapsdelning och för att utveckla och anpassa produkter till digitaliseringen genom att höja kunskapen hos företagen.⁴⁸

Ett annat exempel är projektet Upptäck Tiveden 2.0 där offentliga och privata aktörer samverkar för att tillvarata turismens potential så att bygden kan fortsätta utvecklas.⁴⁹ Ett tredje exempel är Visit Hornborgasjön där företag, föreningar kommuner och myndigheter arbetat tillsammans för att ta till vara på områdets kultur- och naturresurser för att kunna erbjuda aktiviteter året runt.⁵⁰ Genom att skapa förutsättningar för året-runt-turism kan företag utvecklas och generera fler arbetstillfällen, ökad ekonomisk utveckling och även bidra till en levande landsbygd.

3.3.3 Studier om värdefull naturs betydelse för lokal utveckling

Det finns exempel på studier som gjorts där värdefull natur har visat sig vara en viktig orsak till ett områdes utveckling: ur ekonomiskt såväl som socialt perspektiv.

⁴⁶ Se Tillväxtverkets hemsida om Hållbar destinationsutveckling: <https://tillvaxtverket.se/om-tillvaxtverket/uppdrag/pagaende-uppdrag/avslutade-uppdrag/storre-avslutade-insatser/hallbar-destinationsutveckling.html> [2021-03-05], Tillväxtverkets hemsida om Hållbar produktutveckling: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/affarsutveckling/turism-och-besoksnaring/hallbar-produktutveckling.html> [2021-03-02] samt Statens offentliga utredningar, 2017.

⁴⁷ Se Jordbruksverkets hemsida om Lokalt ledd utveckling genom Leader: <https://jordbruksverket.se/stod/lokalt-ledd-utveckling-genom-leader/det-har-ar-lokalt-ledd-utveckling-genom-leader> [2021-02-03].

⁴⁸ Se Destination Åsnens hemsida om Utveckling: <https://destinationasnen.se/utveckling/> [2021-03-02].

⁴⁹ Se Tivedens hemsida: <https://www.tiveden.se/> [2021-03-02].

⁵⁰ Se Leader Nordvästra Skaraborgs hemsida om Visit Hornborgasjön: <https://leadernvskaraborg.se/beviljade-projekt/visit-hornborgasjon/> [2021-03-02].

Ett exempel är en utvärdering av socioekonomiska effekter av friluftrelaterade aktiviteter för besöksnäringen omkring Hornborgasjön. Utvärderingen visade bland annat att den så kallade trandansen, som Hornborgasjön är mest känd för, fungerar som en dörröppnare för turismen i området. Många gör sitt första besök under trandansen och upptäcker på så sätt området, vilket i flera fall leder till återbesök vid andra tillfällen. Vidare kunde man konstatera att Hornborgasjöns värden gynnar de lokala företagen året runt och dessutom lockade företag att flytta till området. Utvärderingen visade också att det är svårt att mäta Hornborgasjöns roll i ekonomiska termer eftersom turismnäringen består av så många olika branscher och därför är svår att definiera. Många respondenter som förekommer i utredningens dataset menade att de mest värdefulla effekterna från restaureringen av sjön snarare än ekonomiska var sociala, det vill säga betydelsefulla för lokalbornas livskvalitet och välmående.⁵¹

I Fulufjällets nationalpark har man i flera omgångar genomfört studier av besökare. Den första gjordes i samband med etableringen av Fulufjällets nationalpark 2002 och följdes upp 2014 i syfte att analysera de kortsiktiga effekterna av nationalparksetableringen. Bland annat tittade man på ekonomiska effekter och attityder kring turismutveckling. Studien visar att mellan 2003 och 2014 har allt mer pengar spenderats på boende, mat, shopping och transporter. Dessutom är attityderna till en turismutveckling i området runt nationalparken mer positiva 2014 jämfört med 2003. Besöksantalet hade dock minskat något mellan åren.⁵²

Biosfärområden är pilotområden där nya metoder och ny kunskap testas för att nå en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Områdena ska vara modeller för att genomföra FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030. Ett välkänt exempel är Vattenriket i Kristiandsstad som 2005 klassades som ett Biosfärområde av Unesco. Enligt en studie från 2011 så genererades knappt trettio tusen besöksnätter av besökare vars huvudanledning var att besöka Vattenriket. Denna besökargrups konsumtion uppskattades till cirka 25 miljoner kronor. I andra sammanhang har Vattenrikets betydelse för både utbildning och motion lyfts fram vid sidan av dess ekonomiska effekter.⁵³

3.3.4 Andra länders modeller för uppföljning av naturturism i skyddad natur

I flera av våra nordiska grannländer har man ett strategiskt, långsiktigt arbete vad gäller uppföljning av friluftsliv i skyddade områden. Fokus ligger inte enbart på effekter för sysselsättning eller lokal ekonomi, utan har ett bredare perspektiv. Exempelvis följer man även upp besökarnas motiv, beteenden och förväntningar.

⁵¹ Röslmaier et al., 2017.

⁵² Fredman, Wikström, 2015.

⁵³ Se Naturvårdsverkets hemsida om Biosfärområden: <https://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Biosfaromraden/> [2021-03 -14] samt Resurs AB, 2012.

FINLAND

Finland har en tjugoförårig tradition av att arbeta systematiskt med besöksmätningar. Ansvarig myndighet är Forststyrelsen (Metsähallitus) som förvaltar drygt 12 miljoner hektar statsägda mark- och vattenområden med uppgiften att sköta och förvalta dessa områden så att de på bästa möjliga sätt gagnar det finska samhället. Sedan år 2000 är det Forststyrelsens Naturtjänster (Parks and Wildlife) som ansvarar för insamling av data genom besökarundersökningar. Där finns också specialistkompetensen samlad.

Besökarundersökningar genomförs i ett 60-tal skyddade områden i genomsnitt cirka nio undersökningar per år, med ett intervall om 5 år i utvalda nationalparker (37 stycken totalt) och statliga vandringsområden (7 stycken totalt), samt i några ytterligare särskilt utpekade naturområden. Besöksräkningar görs kontinuerligt.⁵⁴

Information om antal besök etcetera samlas i en gemensam databas. Information samlas in i syfte att följa upp besökarutvecklingen och som underlag för planering av servicefunktioner i nationalparkerna, och det är härifrån underlag till beräkningarna av sysselsättningseffekter hämtas.⁵⁵ För beräkningarna används data om besöksantal, utgifter per besök och multiplikatorer.⁵⁶ I besökarundersökningarna finns frågor om utgifter efter olika utgiftsslag i parkens influensområde (som består av en kommun eller ett urval av närliggande kommuner). De resultat som redovisas är effekter på sysselsättning samt lokal ekonomi på grund av konsumtion inom influensområdet. Redovisningen görs per nationalpark respektive skyddat område och summeras för att få den nationella effekten. Ett intervall redovisas där den nedre nivån gäller besökare som angett att besöket i nationalparken är det huvudsakliga syftet med resan. Den högre nivån omfattar utgifter som gjorts av samtliga besökare. Det görs ingen beräkning av sysselsättningseffekter av satsningar med statliga medel, såsom investeringar och underhåll i parkerna, såsom vi gör i Sverige.⁵⁷

NORGE

I Norge finns också en relativt stark tradition av besökarundersökningar, men utvecklingen har i hög grad skett på lokal nivå utan någon egentlig nationell koordinering. I samband med en framtiden besöksstrategi för landets 37 nationalparker 2017, tog man ett tydligare samlat grepp över arbetet med besökarundersökningar. Som ett led i det norska utvecklingsarbetet gjordes en internationell kunskapsöversikt⁵⁸ där man konstaterade att:

⁵⁴ Fredman, 2017.

⁵⁵ WSP, 2016.

⁵⁶ Omfattningen av ekonomiska effekter (direkta och indirekta) representeras vanligtvis av begreppet multiplikatorer. Multiplikatorer kan uppskattas för varje sektor av ekonomin och anger den produktionsändring som beror av en ökning av den slutgiltiga efterfrågan med 1 enhet. Se avsnitt om indirekta och inducerade effekter av naturturism i skyddade områden nedan, avsnitt 5.2.1.

⁵⁷ WSP, 2016.

⁵⁸ Fredman, 2017.

- det krävs specialistkompetens för att på ett bra sätt genomföra den här typen av undersökningar
- många undersökningar inte är tillräckligt målstyrda
- det är viktigt med bra kontakter mellan centrala och lokala aktörer
- resurstillgången ofta varierar över tid vilket kan medföra att en sämre ekonomi resulterar i att arbete med besökarundersökningar skärs ner eller helt upphör.

Som ett stöd i arbetet finns idag vägledning för hur besökarundersökningar ska användas som verktyg i förvaltningen⁵⁹ och hur besökarundersökningarna ska planeras och genomföras⁶⁰. Resultaten av besökarundersökningarna syftar till att följa utvecklingen i ett område, legitimera satsningar samt att i förvaltningen av ett skyddat område hitta en bra balansgång mellan att ge goda upplevelser för besökaren, lokalt värdeskapande och att skydda naturvärden.

Det norska förslaget har många likheter med Finland, men där finns också väsentliga skillnader. Bland annat bygger den norska modellen på datainsamling i två steg: registrering i fält följt av en uppföljande webbenkät. Även om den nationella miljömyndigheten Miljødirektoratet får en central roll i modellen, lägger man i högre grad ut uppgifter på dels ett forskningsinstitut (NINA) och en konsult inom samhällsekonomi, dels respektive nationalparksförvaltning, som alla har en lokal styrelse.

3.4 Möjligheter och hinder för öppna data

I det här avsnittet beskriver vi strategiska utvecklingsområden, möjligheter samt hinder kopplade till landsbygdsutveckling, naturturism och öppna data med utgångspunkt från betänkandet, den nationella geodatastrategin och Statskontorets utredning.

3.4.1 Strategiska utvecklingsområden för utveckling av besöksnäring och öppna data

I betänkandet Ett land att besöka föreslogs flera strategiska utvecklingsområden för utveckling av besöksnäring och turism i hela Sverige. De utvecklingsområden som särskilt kopplar till öppna data är:⁶¹

1. *Digitalisering av besöksnäringen* vilket kan ge effekter som reducerad väntetid för gäster, bättre tillgång till och spridning av information, större möjligheter till miljöhänsyn, ökad kundkännedom, bättre och

⁵⁹ Miljødirektoratet, 2018.

⁶⁰ Miljødirektoratet, 2015.

Det finns även en guide för besökshandling i norska skyddade områden som utmynnar i besöksstrategier som alla nationalparker ska ha. Se Miljødirektoratets hemsida med Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/forvalte-verneomrader/besoksforvaltning-i-norske-verneomrader/> [2021-02-25].

⁶¹ Statens offentliga utredningar, 2017.

individanpassade tjänster och produkter, minskade kostnader och bättre kundupplevelser.

2. *Utveckling, innovation och forskning* som är nödvändigt för att bemöta besöksnäringens och turismens potential, tillväxt och utmaningar, inte minst ur ett hållbarhetsperspektiv.
3. *Tillgänglighet* där tillgång till både transportinfrastruktur och digital infrastruktur är grundläggande för besöksnäring och turism.

Utvecklingen av smarta städer och landsbygder innebär bland annat att ge besökare tillgång till information som kan ge en bättre helhetsupplevelse. Exempel på information till besökarna kan vara väder på platsen, hotell i närheten, kulturevenemang, möjlighet till transporter och andra tjänster. För att detta ska bli verklighet krävs kunskap både om användarens behov och besökarens kontext för att kunna utforma och tillhandahålla tjänster som skapar verkligt värde för besökarna. Med ett ökat fokus på datadriven och digitalt driven innovation och forskning behöver den information som framställs eller samlas in i den offentliga sektorn ses som en tillgång. För besöksnäringen kan öppna data från till exempel från Naturvårdsverket utgöra en grund för att utveckla nya produkter och tjänster.⁶²

Öppna data ökar olika aktörers möjligheter att själva göra de analyser de anser sig behöva. Utredningens uppfattning är att ambitionen måste vara att i så hög utsträckning som möjligt tillhandahålla informationen i de offentliga databaser som finns inom området turism och besöksnäring. Att data publiceras och tillgängliggörs bidrar också till transparens, och på längre sikt till att kvaliteten i materialet höjs.⁶³

3.4.2 Digitaliseringens möjligheter för den smarta landsbygden

Lantmäteriet har tillsammans med de organisationer som ingår i Geodatarådet tagit fram en nationell geodatastrategi. Strategin lyfter fram behovet av öppen, tillgänglig och användbar geodata.⁶⁴

I strategin beskrivs digitaliseringens betydelse för den smarta landsbygden, hur den skapar möjligheter för en levande landsbygd med nyföretagande och tillväxt, inte minst inom rekreation och turism. Den ställer dock också stora krav; det måste vara möjligt att samla in och hantera de stora datamängder som behövs på ett effektivt sätt. Dessutom behöver data vara öppna, användbara och tillgängliga.

För olika aktörer såsom turismentreprenörer och markägare kan tillgång till samma data möjliggöra smidigare betalningslösningar och enklare delning av information. För att markägare, entreprenörer, kunder och naturens upplevelsevärden enkelt ska

⁶² Statens offentliga utredningar, 2017.

⁶³ Statens offentliga utredningar, 2017.

⁶⁴ Se Lantmäteriets hemsida om den nationella geodatastrategin: <https://www.lantmateriet.se/sv/webb/nationell-geodatastrategi/> [2021-03-02].

kunna kopplas samman för innovation och utveckling krävs ömsesidigt datautbyte mellan det offentliga och det privata. Särskilt för mindre kommuner och aktörer innebär tillgång till bra dataunderlag att planering, uppföljning och rapportering underlättas. Ett tydligt statligt åtagande att säkra tillgången på grundläggande data är väsentligt.⁶⁵

3.4.3 Hinder för att använda myndigheternas öppna data

Statskontoret publicerade 2018 en rapport om hinder för att använda myndigheternas öppna data. Uppdraget kom från regeringen och syftade till att analysera vilka praktiska hinder som finns i form av bristande tillgänglighet, kvalitet, användbarhet och möjlighet att samköra data från olika källor med varandra.⁶⁶

Utredningen kom fram till att regeringen behöver ställa högre krav på myndigheterna avseende publicering av öppna data och myndigheterna själva behöver utveckla sitt arbete med öppna data. Statskontoret bedömde att många av de hinder som identifierats bäst hanteras av myndigheterna själva, till exempel genom:

- Tillhandhålla strukturerade metadata.
- Publicera öppna data på sätt som gör dem lätta för användarna att hitta.
- Använda överenskomna standarder för data och metadata.
- Dokumentera och beskriva data och informationsmängder.
- Prioritera arbetet med tillgängliggörande och öppna data.
- Öka datamognad och tryggheten kring vad som får publiceras som öppna data.

⁶⁵ Se Lantmäteriets hemsida om smart landsbygd, samhällsutmaningar och den nationella geodatastrategin: <https://www.lantmateriet.se/sv/webb/nationell-geodatastrategi/samhallsutmaningar/smart-landsbygd/> [2021-03-02].

⁶⁶ Statskontoret, 2018.

4. Kunskapsläget idag

I regeringsuppdraget ingår att beskriva arbetet med öppna data om skydd av och åtgärder för värdefull natur. Det här kapitlet innehåller en redogörelse för vilka data som samlas in samt vilka analyser som idag regelbundet genomförs för att beskriva tillstånd och utveckling av värdefull natur, landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism.

4.1 Värdefull natur

4.1.1 Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur

I kartverktyget Skyddad natur⁶⁷ finns bland annat information om skyddade områden i Sverige och Sveriges Natura 2000-områden, men även andra områden med höga naturvärden, som ingår i nationella planer för skydd eller är utpekade i internationella konventioner, finns i kartverktyget. Utöver mark som är skyddad, eller är utpekad för skydd i olika planer (så som Nationalparksplan för Sverige) visas även naturvärden, karteringar av naturtyper, leder och anordningar för friluftslivet inom skyddade områden och annat. All data är tillgänglig som öppna data (via Miljödataportalen).

Vid utgången av 2019 bestod 14,5 procent av Sveriges yta av någon form av skyddad natur. I Sverige finns det idag till exempel över 5 000 naturreservat och 30 nationalparker och de bildar tillsammans med andra skyddsformer en mosaik av skyddad natur från norr till söder i Sverige. I skyddad natur ingår nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden, Natura 2000, nationalstadsparken samt områden som är skyddade med naturvårdsavtal eller i Naturvårdsverkets avtal med Fortifikationsverket. Naturreservaten utgör cirka 85 procent av den natur i Sverige som är skyddad i någon form.⁶⁸

4.1.2 Jordbruksverkets öppna data om jordbruksmarker

Jordbruksverket publicerar också kartsikt som öppna data. Kartsikten visar exempelvis jordbruksblock, som är en datamängd om jordbruksmarker i Sverige, samt inventerade ängs- och betesmarker.⁶⁹

⁶⁷ Kartverktyget är tillgängligt via: <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Kartor/Kartverktyget-Skyddad-natur/> [2021-02-17].

⁶⁸ Se Naturvårdsverkets hemsida om Skyddad natur i siffror: <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Skyddad-natur-i-siffror/> [2021-02-17].

⁶⁹ Se Jordbruksverkets hemsida om Öppna data: <https://jordbruksverket.se/e-tjanster-databaser-och-appar/ovriga-e-tjanster-och-databaser/oppna-data> [2021-02-17].

4.2 Landsbygdsutveckling

4.2.1 Statistiska centralbyråns företagsregister

Företagsregistret är Statistiska centralbyråns register för Sveriges alla företag, myndigheter och organisationer. Det uppdateras kontinuerligt med uppgifter från exempelvis Skatteverket och Bolagsverket. Informationen är inte en del av Sveriges officiella statistik och finns inte tillgänglig som öppna data, men mot en kostnad går det att beställa uppgifter ur Företagsregistret. Exempel på uppgifter är antal företag, antal anställda, näringsgren, omsättning, adress och juridisk form. Registret ger alltså underlag för sammanställningar av uppgifter om företag och arbetsställen i Sverige.⁷⁰

Näringsgren (bransch) kodas i registret enligt Standard för svensk näringsindelning, SNI 2007. SNI ingår i ett internationellt system av ekonomiska klassifikationer som utgår från vad företagen producerar eller vilka tjänster de tillhandahåller.⁷¹

4.2.2 Tillväxtverkets statistik om företagande och regional utveckling

Tillväxtverket publicerar statistik och analyser om bland annat företagande och regional utveckling. Ett exempel på statistik som publiceras av Tillväxtverket är Företagens villkor och verklighet.⁷² Det är en enkätundersökning där ett stort antal små och medelstora företag med 0–249 anställda och en omsättning över 200 000kr ingår. Frågor ställs om vilka möjligheter och svårigheter de upplever i sin vardag, framtidstro, konkurrenskraft, tillväxthinder, viktiga åtgärder för utveckling, företagens hållbarhetsarbete samt innovationer och digitalisering.

4.2.3 Statistiska centralbyrån publicerar arbetsmarknadsstatistik

Statistiska centralbyrån publicerar arbetsmarknadsstatistik i Sverige genom flera olika undersökningar, som arbetskraftsundersökningarna (AKU) och den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS). AKU baseras på telefonintervjuer från ett urval av befolkningen i åldern 15–75 år. Ur AKU kan statistik om sysselsatta fördelade på län och huvudsysslans näringsgren hämtas. Statistik fördelad per näringsgren (bransch) görs enligt Standard för svensk näringsindelning, SNI 2007. RAMS baseras istället på de uppgifter arbetsgivare lämnar till Skatteverket, och här finns exempelvis statistik över antal förvärvsarbete och företag.

⁷⁰ Se Statistiska centralbyråns hemsida om Företagsregistret: <https://www.scb.se/vara-tjanster/foretagsregistret/> [2021-02-17].

⁷¹ Se Statistiska centralbyråns hemsida om Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI): <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/> [2021-02-17].

⁷² Se Tillväxtverkets hemsida om Företagens villkor och verklighet: <https://tillvaxtverket.se/statistik/vara-undersokningar/foretagens-villkor-och-verklighet.html> [2021-02-17].

4.2.4 Jordbruksverkets statistik om företagande och sysselsättning samt arbete med landsbygdsutveckling

Jordbruksverket är ansvarigt för Sveriges officiella statistik inom jordbruksområdet. Statistiken produceras av Jordbruksverket, Statistiska centralbyrån och andra statliga myndigheter och organisationer med anknytning till jordbruket. I Jordbruksverkets statistikdatabas publiceras exempelvis data om företag och företagare och sysselsatta inom jordbruket.⁷³

Som förvaltningsmyndighet inom jordbruks- och fiskeområdet arbetar Jordbruksverket även med landsbygdsutveckling med anknytning till dessa områden, för ett konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet.⁷⁴ I syfte att öka konkurrenskraften erbjuder Jordbruksverket rådgivning och kompetensutveckling, finansieringsstöd samt kurser och seminarier till dem som är verksamma på landsbygden. Besöksnäring är ett av de temaområden som lyfts.⁷⁵

4.2.5 Skogsstyrelsens statistik om produktion och sysselsättning

Skogsstyrelsen är ansvarig för Sveriges officiella statistik över bland annat skogsbrukets produktion och sysselsättning. För sysselsättning finns statistik över antal arbetade timmar och antal sysselsatta inom skogsbruket fördelat på anställningsform, kön och region (län eller länsdel). För produktion finns bland annat statistik över avverkningens värde, volym och kostnader samt antal ägare av produktiv skogsmark.⁷⁶

4.3 Naturturism

4.3.1 Besökarundersökningar i skyddade områden

Varje år gör länsstyrelserna uppskattningar av antal besökare i Sveriges 30 nationalparker. Naturvårdsverket har samlat in besökssiffror sedan 2012. Antalet besökare uppskattas med olika väl utarbetade metoder, vilka skiljer sig mycket åt beroende på de olika nationalparkernas specifika förutsättningar. Redovisningen görs årligen i Naturvårdsverkets återrapportering av hur anslagen använts.

Vissa länsstyrelser uppskattar antalet besökare i ett antal naturreservat, men någon regelbunden insamling på nationell nivå av dessa görs inte. Det finns cirka 5000 naturreservat i Sverige och det är svårt att uppskatta antal friluftslivsutövare i reservaten. Länen genomför ibland besökarundersökningar utifrån sitt eget behov av underlag för att följa målsättningar i naturreservat som kopplar till friluftsliv och naturturism.

⁷³ Se Jordbruksverkets hemsida om Jordbruksverkets officiella statistik: <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik> [2021-02-17].

⁷⁴ Se Jordbruksverkets instruktion: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091464-med-instruktion-for_sfs-2009-1464 [2021-02-17].

⁷⁵ Se Jordbruksverkets hemsida om Utveckla företagande på landsbygden: <https://jordbruksverket.se/utveckla-foretagande-pa-landsbygden> [2021-02-17].

⁷⁶ Se Skogsstyrelsens hemsida om Statistik: <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/> [2021-02-17].

Med koppling till skyddade områden och värdefull natur finns även landets 33 naturum, både statliga och kommunala. Naturum fungerar som en port till naturen och är en viktig del i naturvägledningen. År 2018 hade landets naturum cirka 1,8 miljoner besökare.⁷⁷ Besöksstatistiken samlas in årligen.

Det bedrivs inte något systematiskt, regelbundet eller långsiktigt arbete med att följa upp mål för att långsiktigt kunna se effekter från friluftsliv och naturturism inom nationalparker eller i naturreservat. Inte heller för naturumsverksamheten. Vid två tillfällen har besökarundersökningar för samtliga Sveriges nationalparker genomförts, 2014⁷⁸ och 2019⁷⁹. Vid båda tillfällena har frågor som kopplar till ekonomiska effekter funnits med. I övrigt är det länen som utifrån sina egna behov genomför besökarundersökningar när det anses nödvändigt för att få kunskapsunderlag för förvaltningens prioriteringar, infrastruktursatsningar, kunskap om besökare eller liknande.

De enskilda länsstyrelserna har mer eller mindre komplett kunskap om antalet naturturismföretag samt vilka som opererar inom eller i närheten av naturreservat eller nationalpark. I de fall då samråd eller tillstånd krävs för att bedriva verksamhet i ett skyddat område får länsstyrelsen kännedom om verksamheter. Det är dock information som vare sig samlas in eller publiceras regelbundet. 2014 fanns cirka 130–140 naturturismföretag som bedrev verksamhet i eller i nära anslutning (5 km) till en nationalpark.⁸⁰

4.3.2 Tillväxtverket publicerar turismstatistik

Tillväxtverket har, enligt deras myndighetsinstruktion, bland annat ansvar för kunskaps- och kvalitetsutveckling samt samverkan och samordning inom turism.⁸¹

Sedan 2009 tar Tillväxtverket årligen fram en publikation kallad Fakta om svensk turism⁸² som är en gemensam beskrivning av utvecklingen av turism i Sverige. I stort sett alla aktörer i aktörssystemet använder publikationen för att förstå, följa och kommunicera utvecklingstrender.

INKVARTERINGSSTATISTIK

Inom turismstatistiken är Tillväxtverket formellt ansvarig för att ta fram inkvarteringsstatistik för hotell, stugbyar, vandrarhem, kommersiellt förmedlade privata stugor och lägenheter samt campingplatser i Sverige. Statistiken publiceras

⁷⁷ Se Naturvårdsverkets hemsida om Naturrum: <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Naturum/> [2021-02-17].

⁷⁸ Naturvårdsverket, 2015.

⁷⁹ Naturvårdsverket, 2019a.

⁸⁰ Fredman, Margaryan, 2014.

⁸¹ Se Tillväxtverkets instruktion: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009145-med-instruktion-for_sfs-2009-145 [2021-02-17].

⁸² Tillväxtverket, 2019.

löpande och redovisar gästnätter, kapacitet, beläggning samt gästernas hemländer. Den är en del av Sveriges officiella statistik och finns tillgänglig via Sveriges statistiska databaser. Syftet med statistiken är att kunna ge dataunderlag för turistinformation i Sverige och utlandet genom en löpande bevakning av utvecklingen. På detaljnivå omfattas den av statistiksekretess, medan den aggregerade nivån är tillgänglig via Statistiska centralbyrån och fri att vidareutnyttja.

SVENSKARS RESANDE

Tillsammans med Statistiska centralbyrån gör Tillväxtverket en årlig undersökning om svenskars resande. Där undersöks den svenska befolkningens resvanor både i Sverige och till utlandet, på fritiden och i affärer. I undersökningen ställs frågor om antal resor, övernattningar, boendeform, färdstätt, syfte, bokningssätt, konsumtion med mera. Resultaten publiceras i Sveriges statistiska databaser och sammanställs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 692/2011. Svenskars resande är en urvalsundersökning om 5000 individer per månad, totalt 60 000 per år, där svarsfrekvensen ligger på omkring 30 procent.

Svenskars resande har tidigare publicerats av Tillväxtverket men genomförs sedan 2017 av Statistiska centralbyrån.⁸³ Underlaget räknas upp varefter Statistiska centralbyrån tillgängliggör aggregerade data. Underliggande data tillgängliggörs ej, och är därmed inte öppna data, men går dock att beställa.

INKOMMANDE BESÖKARE I SVERIGE

Inkommande besökare i Sverige, IBIS, är en gränsundersökning av utländska besökare i Sverige. Undersökningen ställer frågor till utländska resenärer i anslutning till gränspassager om resans längd, syfte och innehåll. Frågorna om de olika aktiviteterna i enkäten är framtagna utifrån behov som framkommit vid användarmöten med besöksnäringen. IBIS publiceras vart fjärde år i rapportform och publiceras idag inte som öppna data.⁸⁴ En ny IBIS-undersökning har påbörjats och intervjuerna startade i mars 2019. Undersökningens resultat är planerade att publiceras under år 2021. Motsvarande undersökning har gjorts i två omgångar tidigare, 2001–2003 och 2011–2014.

TURISTSATELLITKONTOT

Ett turismsatellitkonto visar på de direkta bidrag som turism ger till samhällsekonomin. På uppdrag av Tillväxtverket beräknar Statistiska centralbyrån Turistsatellitkontot, TSA (turisträkskaperna), som mäter turismens effekter på ekonomi, export och sysselsättning i Sverige. Det går även att se förädlingsvärdet och turismens ekonomiska bidrag i relation till bruttonationalprodukten, BNP. Den

⁸³ Statistiska centralbyrån, 2020c.

⁸⁴ Om data i publikationen inte omfattas av statistiksekretess skulle det vara möjligt att publicera den som öppna data. Dialog med Tillväxtverket under regeringsuppdragets genomförande.

indata som krävs hämtas från flera olika statistikällor. De huvudsakliga källorna är IBIS, inkvarteringsstatistik samt Svenscars resande.

Satellitkontot mäter värdet av såväl svenska som utländska besökares direkta konsumtion av varor och tjänster, och utgår alltså från efterfrågan i turismnäringen. Eftersom den svenska modellen utgår ifrån en internationell standard kan resultaten också jämföras med internationell statistik, och delar av den rapporteras regelbundet till exempelvis Eurostat och UNWTO.⁸⁵

4.3.3 Naturturism i Tillväxtverkets statistik över företagande

Turism definieras som människors aktiviteter när de reser till och vistas på platser utanför sin folkbokföringsadress med omnejd under en kortare tid än ett år. Det betyder att turism definieras utifrån ett efterfrågeperspektiv då det är en besökares aktiviteter och handlingar som beskriver turism. Det innebär i sin tur att de näringsverksamheter som nyttjas av turister är en del av turismnäringen. Turismnäringen utgörs alltså av summan av de verksamheter i olika branscher som är riktade till och konsumeras av turister.

Statistiska centralbyrån registerför svenska företag i det så kallade Företagarregistret (se avsnitt 4.2.1). Sökningar i databasen kan bland annat göras utifrån bland annat bransch, region och storlek på företag. Statistik över företagande utgår från vad som produceras, och inte hur eller i vilket sammanhang företagets varor och tjänster konsumeras.

4.3.4 Statistik över svenskarnas levnadsförhållanden

Statistiska centralbyrån genomför årligen underökningar om levnadsförhållanden (ULF/SILC). Statistiken beskriver levnadsförhållanden för olika grupper i befolkningen, 16 år och äldre, i dessa olika avseenden: boende, ekonomi, hälsa, fritid, medborgerliga aktiviteter, sociala relationer, sysselsättning och arbetsmiljö, trygghet och säkerhet. Statistiken finns tillgänglig i statistikdatabasen, men för undersökningen gäller statistiksekretess vilket hindrar publicering av underliggande data som öppen data.⁸⁶

4.3.5 Rese- och turistdatabasen

Rese och turistdatabasen, TDB, som ägs och drivs av Resurs AB och, är en löpande marknadsundersökning om svenskarnas resvanor och startade 1989.⁸⁷ Det är den största konsumentundersökning som finns för turism och resande i Sverige och

⁸⁵ Tillväxtverket, 2016.

⁸⁶ Se Statistiska centralbyråns hemsida om Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC): <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc/> [2021-02-17].

⁸⁷ Se Rese- och turistdatabasens hemsida: <http://www.tdb.se/hem.html>, [2021-03-02].

används av både företag och myndigheter inom turismnäringen.⁸⁸ Minst 2 000 slumpmässigt utvalda personer intervjuas per månad om sina resvanor.⁸⁹ För varje resa finns omfattande fakta, exempelvis färdstätt, boendeform, syfte med resan, spenderade pengar under resan, bokningssätt, resmål och mycket annat, uppdelat på affärs- och fritidsresor, Sverige- och utlandsresor, övernattnings- och dagresor. I dagsläget omfattar datamängden nästan en halv miljon resor och det finns möjlighet att exempelvis söka ut syfte med resor med koppling till natur genom sökord såsom naturmiljö, fiske, jakt, vandring, friluftsliv i övrigt med mera.⁹⁰

4.3.6 Uppföljning av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet

Jordbruksverket har gjort ett antal uppföljningar och bevakar löpande utfallet av de stöd som ges inom ramen för Landsbygdsprogrammet och Lokalt ledd utveckling genom Leader. Det finns ingen automatisk uppdelning i projekt kopplade till naturturism men 2019 gjordes uppföljningen ”Stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling”. I uppföljningen valdes en ansats där insatser som kan främja turism i olika former delades in i olika turismkategorier, såsom naturturism, måltidsturism, kulturturism och inkvartering. Stöd kan beviljas för kompetensutveckling, investeringsstöd för jobb, infrastruktur för rekreation och turism, utveckling av natur- och kulturmiljö med mera.

Inom landsbygdsprogrammets samt inom lokalt ledd utveckling genom Leader har 602,4 miljoner kronor tom 2018 gått till satsningar inom turism. Satsningar inom naturturism har beviljats flest ansökningar och mest medel (243 miljoner kronor).

⁸⁸ ETOUR, 2009.

⁸⁹ Fem kvällar i veckan, året om, intervjuas cirka 100 slumpmässigt utvalda svenskar.

⁹⁰ ETOUR, 2009.

5. Analys av hur effekter kan uppskattas

I det här kapitlet redovisas resultaten av de tre huvudsakliga utredningsarbeten som genomförts under regeringsuppdraget

- Metodutveckling för beräkning av ekonomiska effekter och sysselsättning från naturturism i skyddade områden
- Utveckling av redovisning av sysselsättningseffekter för anslag 1:3 och 1:14.
- Hur öppna data bidrar till landsbygdsutveckling och naturturism

Först beskrivs dock varför befintliga data (och analyser) inte är direkt användbara för att redovisa vad satsningar på skydd av och åtgärder för värdefull natur innebär för landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism.

5.1 Naturturismstatistikens användbarhet

Inledningsvis i regeringsuppdragets genomförande sammanställde vi de befintliga underlag som finns gällande värdefull natur, landsbygdsutveckling och naturturism (se kapitel 4). Syftet var att se om det fanns befintliga data eller analyser som kan användas för att redovisa vad satsningar på skydd av och åtgärder för värdefull natur innebär för landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism, samt att beskriva arbetet med öppna data inom området.

I det här avsnittet beskrivs varför befintliga data inte är direkt användbara för det syfte som regeringsuppdraget efterfrågar. Viss insamling av data skulle möjligtvis kunna utvecklas och eller anpassas. Låga svarsfrekvenser är ett problem som man i så fall måste ta hänsyn till. Brist på data och statistik har varit en svårighet i genomförandet av regeringsuppdraget. Det är en viktig anledning till att vi valt ett framåtblickande angreppssätt med målsättningen beskriva hur effekter på landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism kan analyseras i framtiden.

5.1.1 Tillväxtverkets turismstatistik

INKVARTERINGSSTATISTIK

Inkvarteringsstatistiken omfattar som tidigare nämnts boende på hotell, stugbyar och vandrarhem (sammanlagt cirka 3 000 anläggningar runt om i Sverige). På detaljnivån är det möjligt att få fram koordinater för olika boenden och därmed finns en möjlighet att sammanställa information om övernattnings på boenden som ligger i närheten av värdefull natur. Det går dock inte att säkerställa att en gästnatt sammanfaller med ett besök i den värdefulla naturen eftersom statistiken inte säger något om syftet med resan. Om syftet med övernattnings var tydligt skulle en viss andel övernattnings kunna sägas vara en del av naturturism i värdefull natur. En stor del av övernattningsarna genomförs också på ickekommersiella boendeformer (som hos exempelvis släkt och vänner, i fritidshus

eller camping i det vilda). Statistiken ger därmed ingen helhetsbild över turisternas övernattningsplatser och därför bör man vara försiktig med att använda inkvarteringsstatistiken som en indikator eller urvalsgrund för hela turismpopulationen.⁹¹

SVENSKARS RESANDE

Statistiken kring svenskars resande kan inte ge information om naturturismen specifikt. I resultaten kan besökare som angett att de ägnat sig åt aktiviteten: ”Uppleva naturen” skiljas ut. Det ger en viss bild av att svenskar besöker naturen för upplevelser under fritidsresor, men det går inte att koppla aktiviteten till att det var det huvudsakliga syftet med resan. Det finns även andra aktiviteter (i undersökningen) som kan ske i naturen och som därmed också kan ge information om att besökaren ägnat sig åt naturturism. Exempel på sådana aktiviteter är vandra, cykla, motion och friluftsliv, jakt och vilt, sol och sommaraktiviteter samt sol och vinteraktiviteter att kryssa i. I enkäten ställs även frågor om konsumtion men även dessa är svåra att koppla till syfte (eller aktivitet) under resan.

Vi bedömer att det är inte möjligt att få fram användbar statistik om naturturism i värdefull natur från undersökningen. Detta på grund av den låga (fallande) svarsfrekvensen (i dagsläget är den på 30%) och risken att tappa jämförbarheten internationellt vid förändring och utveckling av frågor, vilket innebär en risk att inte nå EU-krav. Svarsfrekvensen är i dagsläget också för låg för att kunna göra alltför detaljerade nedbrytningar. På grund av att Svenskars resande är en urvalsundersökning går det inte att bryta svaren på regional och kommunal nivå. Att naturturism är en liten del av den totala turismen påverkar naturligtvis möjligheterna för att få fram statistiskt säkerställd information. Även om svarsfrekvensen hade varit 100 % hade intervjuunderlaget inte räckt till för dessa syften.⁹²

INKOMMANDE BESÖKARE TILL SVERIGE,

I en rapport från Forskningsinstitutet ETOUR analyseras om undersökningen Inkommande besökare till Sverige (IBIS) är användbar för statistik kring naturturism. Då frågan om syftet med resan består av en grov uppdelning mellan fritid, affärer, besöka släkt och vänner, studier och annat är det inte möjligt att bryta ut specifik kunskap om naturturismen.⁹³

I undersökningen ställs flervälsfrågan ”Vilken/Vilka aktivitet(er) ägnade du dig åt under din vistelse i Sverige?” Som svarsalternativ finns bland annat vandrat i skog/berg, fiskat, jakt, utförsåkning, skridskor, längdskidåkning, cyklat/mountainbike, besökt nationalpark/naturum samt Sol och bad. Dessa

⁹¹ Dialog med Tillväxtverket under uppdragets genomförande

⁹² Dialog med Tillväxtverket under uppdragets genomförande

⁹³ ETOUR, 2009

aktiviteter kan till viss eller stor del kopplas till natur och därmed naturturism. I enkäten finns följande fråga om konsumtion: ”Ange vad du totalt har betalat för denna resa under din vistelse i Sverige”, fördelat på kostnadsslag så som mat (inklusive restaurang), boende, resa och så vidare”.

Utmaningarna med att använda IBIS för kunskap om naturturism är flera; både gällande undersökningsdesign och undersökningskostnader. Dels är inte alla gränspassager med i undersökningarna och inresande med bil och buss är svåra att fånga. Dels medger inte den begränsade intervjutiden så detaljerade frågor att undersökningen kan ge uttömmande svar om exempelvis syfte, motiv, aktiviteter och geografiska områden. IBIS kan ge en indikation på inkommande besökares naturturismaktiviteter, men på grund av begränsningarna ovan bedöms det inte möjligt att få fram fullständig statistik (som totalvolym, eller andel av totala turismvolymen) om naturturism i värdefull natur från undersökningen. Att göra en större urvalsundersökning för inkommande besökare just med syfte att följa naturturismvolymen bedöms inte vara en väg framåt då det både är svårt och kostsamt.⁹⁴

TURISTSATELLITKONTOT

De huvudsakliga källorna för Turistsatellitkontot är IBIS, inkvarteringsstatistik samt Svenskars resande. Eftersom dessa i dagsläget inte är användbara för statistik om naturturism är inte heller statistik från Turistsatellitkontot möjlig att använda för ändamålet.

5.1.2 Naturturism i data över företagande

Kunskap om naturturismföretagens utveckling och etablering i och runt värdefull natur kan ge indikationer på hur lokalt näringsliv utvecklas med anknytning till naturturismverksamhet. Det kan säga något om både sysselsättning och landsbygdsutveckling i nära anslutning till värdefull natur. Turism definieras utifrån ett efterfrågeperspektiv (det vill säga att det är en besökares aktiviteter och handlingar som beskrivs som turism) medan data över företagande vanligen utgår från vad som produceras (4.2.1 samt 4.3.3). Det innebär att det idag finns begränsat med data specifikt om naturturismföretag.

Det är svårt att utifrån SNI-koderna särskilja vilka företag som arbetar med turism. Inom turism förekommer flera olika näringsgrenar så som transporter, boende, aktivitetsföretag, museum restauranger med mera. Det går, i teorin, att välja ut ett antal SNI-koder som skulle kunna representera naturturismen men det skulle inte ge någon exakt bild av naturturismen sett till antal företag, omsättning eller antal anställda. Detta framför allt på grund av att en SNI-kod även på detaljnivå används av såväl naturturismföretag som av företag i andra branscher. Dessutom kan ett

⁹⁴ Dialog med Tillväxtverket under uppdragets genomförande

företag kodas med flera SNI-koder, men det går inte att urskilja hur stor del av verksamheten som härrör till de olika näringsgrenarna.

Utifrån den i företagsregistret angivna adressen skulle det vara möjligt att göra ett urval av företag som är lokaliserade i, eller nära, värdefull natur och därefter sedan se vilka näringsgrenar dessa företag arbetar inom och välja ut de som anses beskriva naturturismen. Det är dock inte helt oproblematiskt. Exempelvis kan företag ange adressen till sitt huvudkontor, vilket kan ligga på en helt annan plats än där tjänsterna utförs.⁹⁵

5.1.3 Statistik över svenskarnas levnadsförhållanden

Inom kategorin fritid i underökningar om levnadsförhållanden (ULF/SILC) ställs frågor om tillgång till fritidshus respektive om man gjort någon semesterresa under de senaste 12 månaderna. Frågor ställs också om man varit ute i skog och mark de senaste 12 månaderna. Undersökningen ger en viss indikation på intresset av att utöva fritidsaktiviteter i naturen men mäter endast en mindre del av svenskarnas totala friluftsutövande. Det saknas uppgifter om var aktiviteterna utövas vilket gör det omöjligt att avgränsa statistiken till det friluftsliv som sker utanför respondentens vanliga omgivning. Undersökningens användbarhet för att kvantifiera naturturismen är därmed begränsad.⁹⁶

5.1.4 Rese och turistdatabasen

Rese- och turistdatabasen, TDB, är en kommersiell produkt och är inte öppen data. Det kan vara möjligt att urskilja naturturism i TDB eftersom resmålen i anges med en namngiven plats som i efterhand skulle kunna klassificeras som naturområde eller inte. Det finns dock flera utmaningar. Syftet med resan uttrycks i en frågeställning, men kategoriseras sedan enligt en lista (med 45 olika alternativ), där både motiv och aktivitet blandas. En kvantifiering av alla resor i databasen med syfte att utöva naturturism skulle underskatta naturturismen som helhet eftersom många aktiviteter saknas. Dessutom finns sällan motiv som är unika för upplevelser i naturen, och resenären har ofta flera motiv till sin resa. Databasen har därmed begränsningar för att kvantifiera naturturismen som helhet.⁹⁷

5.1.5 Uppföljning av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet

En uppföljning av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet och lokalt ledd utveckling genom Leader publicerades 2019 (se avsnitt 4.3.6).⁹⁸ Det finns dock ingen automatisk uppdelning eller kategorisering av projektens koppling till turism och naturturism. En kategorisering likt den som gjordes i uppföljningen är möjlig att upprepa men kräver manuell handläggning vilket är tidsödande. För 2019

⁹⁵ Dialog med SCB under uppdragets genomförande.

⁹⁶ ETOUR, 2009.

⁹⁷ ETOUR, 2009.

⁹⁸ Jordbruksverket, 2019.

handlar det exempelvis om 750 ärenden som behöver kategoriseras. Särskilda resurser behöver avsättas om det ska genomföras.

5.2 Metod för att beräkna naturturismens ekonomiska effekter

Nedan presenteras en metod för att beräkna ekonomiska effekter samt sysselsättningseffekter av turism i skyddad natur. Inom ramen för genomförandet av regeringsuppdraget fick Mittuniversitetets turismforskningscentrum ETOUR i uppdrag att ta fram ett förslag på hur effekter på lokal ekonomi och sysselsättning från besök i skyddad natur kan mätas. Avsnitt 5.2 innehåller en kort redogörelse av underlagsrapporten, som redovisades i december 2020⁹⁹. För mer detaljerade beskrivningar hänvisas till rapporten.

Det ramverk för metod som skissas nedan ger möjlighet att se i vilken utsträckning naturturismen bidrar till den regionala ekonomin i form av företags omsättning (mätt i kronor samt som andel av bruttoregionalprodukten), samt arbetstillfällen och ökad konsumtion inom regionen. Utgångspunkter i arbetet med att ta fram ramverket har varit att de data som samlas in genom undersökningar ska kunna upprepas (för löpande uppföljning) och att insatsen innebär en rimlig resursåtgång (sett till arbetstimmar och nödvändiga kompetenser).

5.2.1 Ramverk för att beräkna naturturismens ekonomiska effekter i skyddad natur

Ramverket ger en bild av hur man skulle kunna mäta ekonomiska effekter av turism i skyddade områden i Sverige. Flera av de överväganden och rekommendationer som presenteras för metoden påverkas av utformningen av ett nationellt system. Det är generellt sett en fördel att på sikt implementera ramverket inom ett större sammanhang med ett nationellt system för undersökning av besökare i skyddade områden. Detta bland annat för att samordna datainsamling men också för att de olika aspekterna bidrar med olika typer av kunskap som kan användas i förvaltningen.

Det är formellt skyddade områdets bidrag till den lokala ekonomin som är i fokus för analysen. Bidraget till den lokala ekonomin kan mätas på flera sätt. Besökaren i det skyddade området köper varor eller tjänster på väg till eller under sitt besök, så som mat vid restaurangbesök eller övernattning på hotell. Den konsumtionen är utgångspunkten för företags möjligheter att verka och bidrar till den regionala ekonomin. Förutom den direkta effekt på företag i turismnäringen som konsumtionen skapar, ger den även spridningseffekter i ekonomin när företagen köper varor och tjänster av andra företag, så kallade indirekta effekter, och när hushållen spenderar de inkomster de fått på grund av turismen, så kallade inducerade effekter.

⁹⁹ Kronenberg, Fredman, 2020.

Utgångspunkten för metoden är besökare och turister i det område som undersöks, i det här fallet formellt skyddad natur. För att kunna beräkna ekonomiska effekter behövs data i form av besökarnas utgifter fördelade på olika näringsgrenar och var de har spenderats, alltså en geografisk avgränsning, samt antalet besökare. För att samla in detta data behövs besökarundersökningar samt räkning av besökare i de enskilda naturområdena.

VAL AV GEOGRAFISKT INTRESSEOMRÅDE

För att göra en studie av lokala och regionala ekonomiska effekter, behöver man inledningsvis välja vilket geografiska området man vill undersöka, som regel det område där de ekonomiska effekterna uppstår. Vanligtvis används administrativa gränser med tydlig social och ekonomisk relevans för att mäta ekonomiska effekter. Det kan till exempel omfatta kommuner eller regioner. Det valda geografiska området är centralt för datainsamlingen liksom vilka frågor som används i enkäter, till exempel var konsumtion skett.

I de sysselsättningsberäkningar som Naturvårdsverket gör idag för anslagsanvändningen 1:3 och 1:14 används län som geografisk avgränsning. Det passar bra eftersom mycket av arbetet med naturen sköts via länsstyrelserna. Om även beräkningar av ekonomiska effekter av naturturism utgår från länen skulle samordningsvinster uppstå, vilket skulle vara det mest resurseffektiva arbetssättet. Dock finns då ingen möjlighet att analysera effekterna på en geografiskt mer detaljerad nivå, till exempel genom att tillämpa den kommungruppsindelning på sex kommuntyper som kan användas för att underlätta geografiska socioekonomiska studier. Om denna typ av analyser är önskvärd är det lämpligast att göra det i form av i fallstudier för enskilda skyddade områden där relevant geografiskt områden specificeras inom ramen för analysen¹⁰⁰. Vilken geografisk avgränsning som ska väljas för analysen behöver diskuteras i det fortsatta arbetet.

DATAINSAMLING PÅ PLATS

För att följa skyddade områdets bidrag till lokal utveckling behöver man i enkäter ställa frågor om konsumtion fördelade på särskilda turismrelaterade utgiftskategorier¹⁰¹ i en enkät. I kombination med det totala antalet besökare i området går det sedan att uppskatta de totala ekonomiska effekterna.

Eftersom tillgången till naturområden är avgiftsfri behöver man använda någon form av anordning för att räkna antalet besökare användas. Ett systematiskt

¹⁰⁰ Om Tillväxtverkets Regionala analys- och prognosystem Raps skulle användas för modellering av multiplikatorer, på samma sätt som för beräkningarna för anslagens sysselsättningseffekter (se 5.3.1), finns möjligheter att göra analyser på funktionella analysregioner (FA-regioner) eller på ett eget val av minst 5 kommuner.

¹⁰¹ Exempel på utgiftskategorier; Boende (t.ex. hotell, vandrarhem, hyrd lägenhet, camping), Restauranger (inkl. caféer, barer, gatukök), Detaljhandel och shopping (t.ex. livsmedel, souvenirer, kläder) samt. Transport inom län och till och från län (t.ex. taxi, bil, buss, tåg, flyg).

genomförande av besöksräkning innebär ett samspel mellan nationell myndighet, länet och förvaltare på lokal nivå, visar erfarenheterna från både Finland och Norge. En nyckelfaktor för framgång är att rätt kompetens finns på respektive nivå, men på utförarnivå behövs också lokalkännedom, om besöksmönster med mera, och kunskap om teknik och funktion. Det går tekniskt sett att mäta besökare på olika sätt i naturen, till exempel genom sensorer som reagerar på tryck i marken, i form av plattor eller tryckslangar, eller sensorer som reagerar på ljusvågor, vitt synligt ljus, infrarött ljus, ultraljud eller radiovågor. Områden med många besökare och komplexa besöksmönster, till exempel många entréer, kräver som regel fler räkneverk än mindre komplexa områden.

DIREKTA EKONOMISKA EFFEKTER

Direkta effekter är effekter på turismrelaterade sektorer som säljer produkter och tjänster som främst konsumeras av besökare, i detta fall i naturområden. Detta omfattar bland annat boende, detaljhandel och transportsektorn. Direkta effekter som kan uppskattas utifrån datainsamlingen av besökarnas utgifter motsvarar den påverkan naturturismen i skyddade områden har på olika företags resultat. Utifrån från detta kan sedan effekten på bruttoregionalprodukten, det vill säga den regionala tillväxten, sysselsättningen och hushållens inkomster härledas.

När data har samlats in från ett representativt urval av besökare behöver dataunderlaget bearbetas. Beroende på vad man vill analysen görs olika bearbetningar.

Exempelvis behöver ett val göras om analysen ska innefatta alla eller endast inresande, icke-regionala besökare. Motivet till att utesluta besökarna boende i den aktuella regionen skulle kunna vara att deras konsumtion i samband med besöket inte innebär något reellt tillskott till ekonomin; det är pengar som redan finns i regionen och de skulle därmed inte ge någon ytterligare effekt på den lokala ekonomin. Om analysen avser att titta specifikt på utvecklingen i en specifik bransch, utan att ta hänsyn till om tillväxten kommer utifrån eller konkurrerar med annan lokal konsumtion, kan det givetvis vara relevant att titta på både inresta och lokala besökare.

Ett annat exempel är att utgiftsdata från inresande turister även behöver justeras utifrån hur mycket besöket i det skyddade området påverkade resebeslutet, det vill säga i vilken grad besöket var den huvudsakliga anledningen till resan. Besöket i naturområdet kanske inte är den enda orsaken till att turisterna reser till regionen och inte heller den enda aktivitet de ägnar sig åt när de är där. Sannolikheten för att turisterna spenderar pengar, och på vad, behöver därför sättas i relation till motiven för resan.

Multiplikation av besökarnas utgifter per konsumtionskategori och den totala mängden besökare ger den totala direkta effekten på lokala och regionala företags produktion (omsättning och resultat). Resultaten kan sedan jämföras med statistik

över bruttoregionalprodukten (BRP) för att visa hur mycket besökare till det skyddade området bidrar till den regionala ekonomiska tillväxten.

Utifrån beräkningen av effekten på företagens produktion kan även det ökade behovet av arbetskraft som krävs för produktionen beräknas, det vill säga den direkta effekten på sysselsättning. Detta avser den mängd heltidsanställningar som krävs för att tillgodose konsumtionen från besökarna i det skyddade naturområdet. Till sist kan även den direkta effekten på hushållens inkomst, av turism i skyddade områden, uppskattas, alltså en uppskattning av de direkt sysselsattas lönesummor.

INDIREKTA OCH INDUCERADE EKONOMISKA EFFEKTER

Indirekta effekter beskriver de förändringar i ekonomin som uppkommer av turisternas konsumtion i de direkt påverkade branscherna, så att hotell och restauranger köper in varor eller tjänster från andra företag i regionen, vilka kanske verkar inom jordbruket eller fastighetsbranschen. De indirekta effekterna beskriver alltså samma typer av produktionsförändringar, påverkan på omsättning, resultat, sysselsättning och inkomst, som de direkta effekterna, här dock för de branscher som bidrar med insatsvaror till turismsektorn.

Inducerade effekter beskriver de förändringar i ekonomin som uppkommer av att hushåll som, direkt eller indirekt, fått inkomster på grund av turismen spenderar dessa. Denna konsumtion ger också effekter på företags omsättning, resultat, sysselsättning och inkomst. Inducerade effekter är förändringar i produktionen som sker genom att hushåll spenderar inkomster. Med hushållens inkomster avses arbetstagarnas löner som intjänas inom direkt eller indirekt turismrelaterade sektorer. Förändringarna av den regionala ekonomins produktion genom ökad hushållskonsumtion hänger ihop med ytterligare förändringar i sysselsättning och inkomst. De inducerade effekterna omfattar därför effekter på produktion, sysselsättning och inkomst.

Beräkning av indirekta och inducerade effekter innebär att besökarutgifternas flöde i ekonomin analyseras med hjälp av så kallade input-output tabeller. Input-output tabeller är en del av nationalräkenskaperna och beskriver inbördes relationer mellan olika sektorer och branscher i en ekonomi. Tabellen innefattar cirka 60 olika sektorer och beskriver insatsvaror köpta från andra sektorer, mätt i kronor, och sektorns bidrag till förädlingsvärdet, det vill säga sektorns bidrag till BNP.¹⁰²

För beräkning av regionala effekter behöver den nationella input-output tabellens regionaliseras för att motsvara den regionala avgränsning som valts.

¹⁰² För en beskrivning av beräkningar med input-output-modelleringar hänvisas till kapitel 5 i "Bilaga 1 Sysselsättningseffekter av sakanslag 1:16 och 1:3" i den första återrapportering då modellen för att beräkna sysselsättningseffekter av anslagen användes. Naturvårdsverket, 2016.

Regionalisering görs med så kallade lokaliseringkvoter som kan baseras på produktion eller sysselsättning per bransch och län¹⁰³.

Resultatet av regionaliseringen är, oavsett vilket sätt man väljer, regionala multiplikatorer som beskriver hur produktion, sysselsättning eller inkomst i underliggande branscher förändras när efterfrågan förändras på grund av konsumtion i turismsektorerna.¹⁰⁴

5.2.2 Begränsningar och utmaningar

Modeller och beräkningar av det slag som presenterats har sina begränsningar och innebär olika grader av osäkerhet. Möjligheter till förbättringar finns i de flesta parametrar, men innebär allt som oftast en avvägning mellan kostnader och en mer komplex datainsamling. Datainsamling på plats avser den primära insamlingen av data om besökarna i respektive skyddat naturområde. Den föreslås göras dels genom besökarundersökning i enkätstudie, dels genom att räkna antalet besökare. Att genomföra en högkvalitativ datainsamling på plats har sina utmaningar, med tanke på de olika parametrar som interagerar, såsom representativitet, svarsfrekvens, noggrannhet och kostnadseffektivitet.

REPRESENTATIVITET

Det är av vikt att den grupp som svarar på besökarundersökningen speglar det skyddade områdets besökargrupp som helhet. Datainsamlingen i besökarundersökningar behöver utföras baserat på principerna om representativitet exempelvis gällande säsongsvariation¹⁰⁵ och turistprofil¹⁰⁶, och behöver därför utformas för specifikt för varje område. Ett representativt urval är av vikt för möjligheterna att dra slutsatser som är giltiga för alla besökare i området.

STATISTISK FELMARGINAL BESÖKSRÄKNING OCH LÅG SVARSFREKVEN

Den statistiska felmarginalen påverkas av osäkerheter i skattningen av antalet besökare liksom av låga svarsfrekvenser i besökarundersökningar. Båda dessa aspekter kan alltid förbättras genom mer arbets- och resurskrävande metoder.

Ett sätt att hantera osäkerheten kring beräkningar av det totala antalet besökare är att uppskatta lägsta och högsta antal besökare. Genom att definiera ett intervall,

¹⁰³ Det kan göras antingen "manuellt" (det vill säga med egna beräkningar) eller genom användandet av ett modellverktyg som Raps (som använts till beräkningarna av anslagets effekter på sysselsättning).

¹⁰⁴ En sysselsättningsmultiplikator kan till exempel ange hur stor total effekt en direkt sysselsättningseffekt ger. Exempelvis innebär en multiplikator på 1,5 att 100 direkta sysselsättningstillfällen ger en total effekt på 150 sysselsatta, det vill säga 50 indirekt och inducerat sysselsatta utöver de direkta.

¹⁰⁵ Urvalet behöver beakta hur hög- och lågsäsong samt andra säsongrelaterade faktorer (t.ex. skollov) påverkar turisterna. Om t.ex. 80 % av turisterna kommer under sommarsäsongen ska urvalet till 80 % bestå av svar från sommarturister.

¹⁰⁶ Urvalet ska representera populationens (naturområdets) turistprofil så bra som möjlig, vilket omfattar exempelvis demografi (kön och åldersgrupper).

snarare än ett specifikt värde, kan antal besökare säkerställas på ett mer rättvisande sätt.

Den besökarundersökning som utfördes i nationalparker under 2019 (se 4.3.1) har just låg svarsfrekvens, vilket försvårar möjligheterna att göra analyser utifrån det materialet¹⁰⁷. Förutom att förbättra insamlingsmetoderna och lägga mer resurser på insamlingen, är ett möjligt sätt för att hantera för låg svarsfrekvens är att genomföra en bortfallsstudie för att undersöka anledningen till icke-deltagande i besökarundersökningen.

TILLFÖRLITLIGHET I SVAR

Ytterligare en möjlig felkälla är tillförlitligheten i svaren i besökarundersökningen generellt och i frågorna om utgifter specifikt. Utgifter kan vara svåra att minnas i detalj, särskilt vid längre vistelser och då flera personer ingår i gruppen. Att besvara frågor kring utgifter i samband med ett besök till ett naturområde kan även vara svårt, då alla utgifter inte görs med ett särskilt syfte alternativt sker på flera olika platser under samma resa. Därför kan olika respondenter ha skilda tolkningar av hur de ska fördela sina utgifter både vad gäller kategori, visst geografiskt område eller mellan gruppmedlemmar.

För att hantera detta gäller det att utforma inhämtningen av uppgifter på ett så bra sätt som möjligt. En besökarundersökning kan genomföras praktiskt på flera olika sätt: fylla i en pappersenkät på plats, lämna kontaktuppgifter på plats och få en enkät skickad till sig några dagar senare, scanna en QR-kod med mobiltelefon på plats och skickas vidare till elektronisk enkät och så vidare.

Nuvarande informations- och kommunikationsteknik medför också flera osäkerhetsmoment. Det finns indikationer på att besökare i naturområden motsätter sig användning av mobiltelefonen under besöket. Detta kan begränsa antalet besökare som använder elektronisk registrering av kontaktinformation, laddar ner mobilappar eller som samtycker till mobila spårningsfunktioner.

5.2.3 Metodens repeterbarhet

I syfte att genomföra beräkningar av ekonomiska effekter av turism i naturområden krävs relativt stora insatser för att erhålla tillförlitliga resultat av hög kvalitet. Restriktioner i fråga om budget och resurser begränsar bland annat hur frekvent studier upprepas.

Resande och turism kan genomgå snabba förändringar av en rad olika orsaker, såsom miljökriser, politisk instabilitet eller pandemiutbrott. Investeringar i tjänster och infrastruktur samt tillfälliga restriktioner i användning eller tillträde, kan också orsaka stora variationer i antalet besök i skyddade områden. Samtidigt ska den här

¹⁰⁷ Naturvårdsverket, 2019a.

typen av ramverk inte användas för att fånga upp snabba, kortvariga förändringar. Ramverkets syfte är att ge underlag utifrån långsiktiga trender.

En uppskattning av de ekonomiska effekterna i ett enskilt område kan göras som en engångsinsats, men kan också göras vid upprepade tillfällen för att kunna se trender. Besökarundersökningar som följer konsumtionen kan göras med regelbundet, men med några års mellanrum. För en årlig uppskattning kan man med ny statistik över det totala antalet besökare och befintliga data om besökarnas utgifter är det möjligt att approximera förändringarna av turismens ekonomiska effekter i ett område.

5.2.4 Nödvändiga kompetenser och kunskap

Vid utarbetandet av en beräkning av ekonomiska effekter behövs resurser, kunskap och kompetens inom olika delar av arbetet. Det behövs också kunskap på olika nivåer – nationellt, regionalt och lokalt. Bland annat behövs kompetens inom statistiska urvals- och enkätmetoder, kompetens inom programvara för matrisberäkning, kunskap om datauppsättning, forskningsdesign samt informations- och kommunikationsteknik, kompetens inom ekonomisk modelleringsteknik med mera. Det behövs också kunskap för att räkna besökare med bästa metod samt kunskap om hur olika faktorer kan påverka resultatutfallet.

5.2.5 Teknikutveckling

Eftersom studier av ekonomisk påverkan av turism i naturområden kräver insamling av relativt stora mängder data från ett representativt urval av besökare, måste man förlita sig på metoder med hög grad av validitet och tillförlitlighet. Standardmetoden för besökarövervakning i naturområden i Norden har varit att använda lokala besöksräknare för att mäta antalet besökare, medan frågor till besökarna ställs i en undersökning, distribueras på plats eller som en uppföljning till en kontakt på plats.

Den digitala teknikens genombrott på 2000-talet har gett nya metoder för att samla in besökarnas data i naturområden. Detta inkluderar både *aktiva*, GPS-baserade metoder som är beroende av smartphones och användarens samtycke, och *passiva*, mobilnätbaserade metoder som fungerar för alla typer av mobiltelefoner, mobilpositioneringsmetoder, samt smartphone-applikationer som kan spåra besökare aktivt via nätverksassisterad GPS, med hjälp av pop-up frågor på målplatser. Genom sådan teknik finns det potential att nå en större publik och samla besöksdata med högre noggrannhet och upplösning i rum och tid med mindre ansträngning från deltagarna. Med detta följer dock också begränsningar i fråga om nätverkstäckning, samarbetsvilja och integritet, vilket ger upphov till farhågor om dess legitimitet när det gäller att samla in representativa data.

Mobiltelefoner har stor potential att ge oss olika information om människors beteenden och rörelsemönster, men deras användning är i praktiken fortfarande i sin linda och behöver undersökas ytterligare. Framtida utveckling av telefondata,

användarvänliga applikationer, kompatibla med ett stort antal mobiltelefoner, skulle kunna underlätta tekniska problem, öka deltagandegraden och minska dataförskjutningen. Det är dock troligt att en portfölj av tillvägagångssätt ger den mest flexibla lösningen.

5.2.6 Kommunikation och publikation av resultat

Med digital teknik öppnas nya möjligheter. När relevant information är enkel att hitta och använda ökar möjligheterna för myndigheter, företag, organisationer och individer att göra bästa möjliga val. Det kan handla om att beslutsfattare och handläggare har rätt information, att innovatörer tänker och gör nytt baserat på miljöinformation och bidrar till utveckling av landsbygd och naturturism. En ökad digitalisering bidrar också till att allmänheten får bättre information och tjänster. För att uppnå detta är det viktigt att alla aktörer publicerar data så öppet som möjligt, väl beskrivet, i standardiserade former och via kända kanaler.

För Naturvårdsverket innebär det konkret att arbeta internt med ett öppet och säkert arbetssätt för informationshantering. Detta leder till att data som tas fram inom Naturvårdsverkets verksamhet eller på uppdrag av Naturvårdsverket, till exempel besöksdata och resultat från enkäter, publiceras så väl beskrivet och så öppet som möjligt.¹⁰⁸ Det är också viktigt att framtagen data synliggörs genom publicering av metadata om datamängderna på Myndigheten för digital förvaltnings nationella portal, dataportal.se, på Naturvårdsverkets hemsida, pressreleaser och i olika samverkansfora såsom konferenser och nätverk.

5.3 Utvecklad redovisning av sysselsättningseffekter

Slutsatsen av genomgången är att metoden för beräkning av sysselsättningseffekter av anslag 1:3 och 1:14 är att den fungerar väl givet de ramar som finns, det vill säga vad syftet med beräkningen är och hur resultatet används. Några lämpliga, mindre justeringar har identifierats. I genomgången har vi även identifierat nya beräkningar som kan ge ytterligare information om satsningarnas effekter.

Nedan följer först en kortfattad beskrivning av den befintliga modellen, varefter följande identifierade möjliga analyser redovisas mer noggrant:

- Genomgång av anslagsposters koppling till bransch (justering av befintlig beräkning).
- Effekter av intäkter som omsätts inom anslaget.
- Regional fördelning av anslagsposter.
- Effekt på bruttoregionalprodukt.
- Effekter av ersättningar i samband med att mark tas i anspråk, bland annat intrångsersättningar.
- Redovisning av anslagsmedel som går till näringslivet.

¹⁰⁸ Naturvårdsverket, 2019b samt Naturvårdsverket, 2017a.

- Redovisning av fullständiga effekter av LONA- och LIFE-projekt samt bidrag till biosfärområden.

5.3.1 Den av befintliga modellen för att beräkna sysselsättningseffekter

Anslaget för skötsel och förvaltning av den skyddade naturen bidrar till sysselsättning genom att en stor del av anslaget går till entreprenörer som arbetar med skötsel av naturen. En stor del går till åtgärder för friluftslivet som gör de skyddade områdena mer tillgängliga, vilket leder till att både turister och lokalbefolkning lättare kan uppleva och nyttja dem.

Naturvårdsverket är i sitt regleringsbrev ålagt att redovisa vilka sysselsättningseffekter som användningen av anslagen för skydd och åtgärder för värdefull natur (1:3 och 1:14) ger upphov till. Detta har gjorts sedan 2016 då en modell arbetades fram för beräkning av sysselsättningseffekter.¹⁰⁹

Underlaget som används för beräkningarna är ett huvudboksutdrag¹¹⁰ över det aktuella årets utfall för respektive anslag. Utdraget av utfallet inkluderar alla kostnader och intäkter, det vill säga alla transaktioner som gjorts under det aktuella året. Det beskriver således anslagsanvändningen för det aktuella året.

Inledningsvis rensas huvudboksutdraget så att endast medel som antas ge upphov till sysselsättning ingår i beräkningarna. Det betyder att poster som inte anses ge någon effekt på ekonomin exkluderas. Det är de delar av anslagsanvändningen som går till ersättningar för förvärv av mark, bankräntor samt virkesintäkter.

För beräkningarna fördelas sedan anslagsanvändningen på län och bransch, det vill säga näringsgren enligt SNI 2007 (se avsnitt 4.2.1 ovan). Fördelningen per bransch görs utifrån de specifikationer som finns i huvudboksutdraget. Fördelningen per län görs för 1:3 utifrån mottagare av medel, då länsstyrelserna tar del av cirka 70–80 % av anslaget. För anslag 1:14 fördelas anslagsanvändningen istället efter antal markersättningsaffärer per län. Detta utifrån antagandet att det är där, i samma region som markersättningarna ges, som fastighetsförmedlare med flera är verksamma.

Därefter kan sysselsättningen beräknas med hjälp av så kallade sysselsättningsmultiplikatorer. Multiplikatorer beskriver dels direkt sysselsättning per miljoner omsättning i respektive bransch, dels total sysselsättning per direkt sysselsättning. Precis som beskrivs ovan (i kapitel 5.2.1), beskriver den direkta sysselsättningen den sysselsättning som uppstår i företag och organisationer som direkt får del av anslagen, medan den totala sysselsättningen även inkluderar

¹⁰⁹ Modellen användes första gången i Återrapporteringen för 2015-års medel.

¹¹⁰ Ett huvudboksutdrag är ett utdrag ur bokföringen.

indirekt och inducerad sysselsättning. Den indirekta sysselsättningen uppkommer i företag och branscher som de direkt berörda köper insatsvaror och tjänster av. Inducerad sysselsättning uppstår när hushållens inkomster från de direkta och indirekta påverkade branscherna används för privat konsumtion.

Beräkning av indirekta och inducerade effekter innebär att besökarutgifternas flöde i ekonomin analyseras med hjälp av så kallade input-output tabeller. Sysselsättningsmultiplikatorer beräknas med hjälp av en input-output-modell (på samma sätt som för ekonomiska effekter av naturturismen, kapitel 5.2.1). För beräkningarna av effekter av anslagsmedelsanvändningen har multiplikatorerna beräknats med den regionala analys och prognosmodellen Raps, som Tillväxtverket tillhandahåller.¹¹¹ I Raps har multiplikatorer beräknats för tio branscher och fyra ”typlän”. De tio branscherna motsvarar de branscher som anslagsmedlen används inom. De fyra typlänen är däremot en förenkling av verkligheten. I en klusteranalys har Sveriges 21 län har fördelats i fyra grupper utifrån branschfördelning hos dagbefolkningen i länet. Med dagbefolkning avses den förvärvsarbetande redovisade efter arbetsställets geografiska belägenhet (vilket är skilt från nattbefolkning som avser förvärvsarbetande redovisade efter bostadens belägenhet). För varje län har det län som mest efterliknar gruppens genomsnitt valts ut som typlän. Sysselsättningsmultiplikatorerna kan användas från år till år, och uppdateras vart 5-10 år.

Modellen finns beskriven i bilaga 1 i den första återrapportering den användes i, för åren 2013–2015.¹¹²

JORDBRUKSVERKET'S BERÄKNINGAR AV SYSSELSÄTTNING AV JORDBRUKSSTÖDEN

Även Jordbruksverket har gjort beräkningar av sysselsättning som genereras av jordbruksstöden. Detta har gjorts i en rapport från år 2014¹¹³, men någon regelbunden uppföljning finns inte. För beräkningarna har man inte använt modellverktyget Raps, utan istället gjort beräkningarna manuellt.

5.3.2 Genomgång av anslagsposters koppling till bransch

I beräkningen av sysselsättningseffekter görs kopplingar mellan vilket ändamål som anslagsmedlen används till och den bransch där man bedömer att medlen huvudsakligen kommer att omsättas. Exempelvis kopplas bidragsmedel som ska användas för olika naturskötselinsatser till branschen ”skogsskötsel och förvaltning”.

¹¹¹ De sysselsättningsmultiplikatorer som används i beräkningarna för närvarande är framtagna 2017, och baseras på en input-output-tabell över nationalräkenskaperna från år 2013.

¹¹² Naturvårdsverket, 2016 samt WSP, 2017 (mindre justeringar av modellen gjordes under 2017, vilket finns beskrivet i PM från WSP).

¹¹³ Jordbruksverket, 2014.

En genomgång av anslagsmedlens branschvisa fördelning har visat att vissa av posternas kopplingar till näringsgren skulle kunna uppdateras för att bättre spegla inom vilka branscher anslagsmedlen faktiskt omsätts. Dessa justeringar kommer att genomföras i samband med återrapporeringen för 2020 (som redovisas i mars 2021). Förändringarna bedöms endast ha marginella effekter på skattningarna av sysselsättningseffekter.

5.3.3 Effekter av intäkter som omsätts inom anslaget

Enligt Naturvårdsverkets regleringsbrev får intäkter från fastighetsuthyrning, arrenden, naturvårdsskötsel med mera användas i verksamheten under 1:3-anslaget. När det gäller sådana intäkters effekt på sysselsättning har vi i genomgången av sysselsättningsberäkningarna uppmärksammat att en delmängd av sådana intäkter inte tagits med. Vi avser att förbättra beräkningsmodellen genom att säkerställa att alla intäktsmedel som omsätts inom anslaget i fortsättningen också tas med i modellen. Vi bedömer dock att detta kan ske först till återrapporeringen för 2021 (som redovisas 2022).

5.3.4 Regional fördelning av anslagposter

Metoden som används i analysen innefattar att länen har delats in i fyra grupper utifrån branschfördelning hos dagbefolkningen i länet, och för varje län har det län som mest efterliknar gruppens genomsnitt valts ut som typlän. Motivet till angreppssättet är en avvägning mellan resultatens kvalitet och kostnad för datainsamling och analysgenomförande. Analyserna på länsnivå bedöms även fortsättningsvis ge ett tillfredsställande resultat. När sysselsättningsmultiplikatorer uppdateras är det rimligt att göra om den klusteranalys som fördelat länen i fyra grupper, för att kontrollera att inga större förändringar skett i branschfördelningen.

Naturvårdsverket har övervägt om analysen skulle kunna redovisas på kommunal nivå, och då särskilt med referens till den kommunindelning i sex kommuntyper som ibland används i liknande analyssammanhang. Det bedöms dock inte vara lämpligt eftersom anslagsmedelsanvändningen då skulle behöva fördelas per kommun istället. Det är uppgifter som inte sammanställs idag, och att ta fram dem skulle troligen innebära ett relativt resurskrävande arbete för länsstyrelserna. Förvaltningen av naturen sker via länsstyrelserna, vilket gör län till den naturliga geografisk avgränsningen. Tillgång och tillförlitlighet när det gäller multiplikatorer på kommunal nivå är dessutom en begränsande faktor för analyser på kommunnivå.¹¹⁴

¹¹⁴ Det finns i Raps möjlighet att göra analyser på egna val av kommungrupper om minst fem kommuner vilket skulle vara en möjlighet för analys utifrån de sex kommuntyperna (för att få effekter fördelade på tätort och landsbygd). Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget inte bör prioriteras för analys av sysselsättningseffekter av anslagen, givet vad resultatet används till.

5.3.5 Effekter på bruttoregionalprodukt

Naturvårdsverket har hittills endast redovisat sysselsättningseffekter av anslagen för värdefull natur. En liknande analys kan göras där resultatet istället redovisas som anslagens effekt på den regionala ekonomin. Bruttoregionalprodukt (BRP) är den regionala motsvarigheten till det nationella måttet bruttonationalprodukt (BNP) och mäter värdet av all produktion av varor och tjänster i en region. För att beräkna anslagens effekt i termer av bidrag till bruttoregionalprodukt behöver andra multiplikatorer, än de som används för sysselsättningseffekter, beräknas för de olika typlänen och branscherna.

Multiplikatorerna för att beräkna sysselsättningseffekter togs senast fram 2017, och de kommer sannolikt att användas under ytterligare några år. När de multiplikatorerna behöver uppdateras är extrainsatsen för att även ta fram multiplikatorer för att beräkna effekt på BRP relativt liten.

5.3.6 Effekter av ersättningar i samband med att mark tas i anspråk

I den metod som Naturvårdsverket använder för att beräkna sysselsättningseffekter av vårt anslag för värdefull natur görs bedömningen att den del av anslaget 1:14 som används till ersättningar vid anspråk av mark inte leder till någon beräkningsbar effekt på sysselsättningen. Ersättningar vid anspråk av mark är sådana medel som används till fastighetsförvärv eller liknande, så som intrångsersättningar, och som inte leder till produktion av varor eller tjänster. Denna form av anslagsanvändning kallar vi för finansiella transaktioner. De finansiella transaktionerna har inte några reala effekter på sysselsättning, eftersom de inte utgör något reellt tillskott till ekonomin. Enkelt uttryckt kan sägas att en fastighetsägare har bytt ett slags kapitaltillgång (markinnehav) mot en annan (likvida medel) med ett jämförbart värde.

Det kan givetvis ligga närmare till hands att både investera och konsumera om en aktör innehar likvida medel jämfört med bundet kapital. Det går dock inte att på förhand förutse, eller göra antaganden med stöd i evidens, i vilken omfattning de likvida medel som erhållits kommer att användas. Man kan vara mer benägen att spara med tanke på att man har haft ett markinnehav, vilket också kan betraktas som ett sparande. Det är dock inte uteslutet att finansiella transaktioner leder till lokala eller regionala sysselsättningseffekter, men sådana kan inte utvärderas annat än genom lokala nedslag genom exempelvis fallstudier.

5.3.7 Anslagsmedel som går till näringslivet

Naturvårdsverket har utrett frågan om det vore möjligt att få fram uppgifter dels om hur många företag som årligen fakturerar länsstyrelserna och Naturvårdsverket, och därigenom finansieras av anslagen 1:3 och 1:14, dels om hur stora volymer, mätt i kronor, som denna fakturering avser.

En förutsättning för att få fram dessa uppgifter är att informationen kan hämtas på ett relativt enkelt sätt ur länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets huvudböcker

När det gäller uppdrag som utförs av näringslivet på beställning av Naturvårdsverket är det enkelt att få fram uppgifterna ur Naturvårdsverkets egen huvudbok. För att kunna inhämta uppgifter från länsstyrelsernas huvudböcker krävs dock en del tekniska och administrativa förberedelser. Vi har initierat ett sådant arbete och undersöker för närvarande möjligheterna att kunna samla in sådan information för återrapporteringen av 2021 års verksamhet (som redovisas under 2022).

5.3.8 Redovisning av fullständiga effekter av LONA och LIFE-projekt

Inom anslaget 1:3 fördelas årligen medel till projekt inom lokala naturvårdssatsningar (LONA) samt EU-programmet LIFE. Det ges även verksamhetsbidrag till biosfärområden. Gemensamt för dessa tre verksamheter är att medlen som satsas från anslaget är villkorade med krav på lokal medfinansiering, så kallade egensatsade resurser, om minst 50 %, i praktiken oftast mer.

De egensatsade resurserna är idag inte med i beräkningen och redovisningen av sysselsättningseffekter i återrapporteringen. Det vore dock intressant att kunna visa på de sysselsättningseffekter som dessa verksamheter totalt sett ger upphov till. Projekten skulle sannolikt inte komma till stånd utan anslagsmedlens tillskott, och satsningen via anslagsmedlen utgör därmed själva förutsättningen för de totala sysselsättningseffekter som projekten genererar.

BAKGRUND

Inom LONA finns tre bidragsområden – ordinarie LONA, LONA våtmark och för år 2020–2022 även LONA pollinering. Bestämmelserna för LONA framgår av förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Bidragen inom LONA ges till kommuner för åtgärder i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå både det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Det är endast kommuner som kan söka LONA-bidrag, men projekt kan även initieras och drivas av lokala initiativtagare. Naturvårdsverket fördelar årligen medel till länsstyrelserna som beslutar om bidrag till kommunerna.

LIFE-programmet för miljö är ett EU-program som prioriterar miljö och resurseffektivitet, natur och biologisk mångfald samt miljöpolicy och information. Alla offentliga eller privata organ som är etablerade i EU kan söka bidrag från LIFE som samordnande eller medsökande stödmottagare.

Biosfärområden är en del av Unescos vetenskapliga program Man and the Biosphere (MAB). Områdena ska vara modeller för att genomföra FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030. I Sverige finns sju biosfärområden som även

fungerar som komplement till kultur- och naturreservat, nationalparker och andra utpekade områden med höga natur- och kulturvärden. Biosfärområden är pilotområden där nya metoder och ny kunskap testas för att nå en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Bidragen till biosfärområden ska stödja utvecklingen av metoder och modeller för lokalt förankrat arbete.

UTVECKLING AV UPPSKATTADE SYSSELSÄTTNINGSEFFEKTER

Vi har i det här regeringsuppdraget undersökt olika sätt för att i kommande åiterrapporteringar årligen kunna redovisa de totala sysselsättningseffekterna för LONA, LIFE och biosfärområden, detta för såväl bidrag som egensatsade resurser inom projekten.

När det gäller LONA har vi undersökt möjligheterna att hämta information ur den databas som används i redovisningen, LONA-registret.¹¹⁵ Vi har dock konstaterat att LONA-registrets uppbyggnad inte ger tillräckliga förutsättningar för att kunna presentera exakt information av det slag som skulle krävas för noggranna beräkningar av totala sysselsättningseffekter.

För LIFE har vi på motsvarande sätt undersökt möjligheten att hämta uppgifter från projektens slutrapporter för att kunna få fram exakta siffror att lägga till grund för beräkningarna. Vi har dock konstaterat att informationen i slutrapporterna är alltför begränsad, bland annat beträffande kostnadsslag och när det gäller uppgifter om inom vilka branscher projektmedlen omsatts i, för att den ska kunna ligga till grund för exakta och totala sysselsättningsberäkningar.

Vi konstaterar alltså att det är svårt att göra exakta beräkningar på basis av uppgifter i system och rapporter om hur bidragsmedlen från anslaget skalats upp med lokal medfinansiering, men det finns en möjlighet att istället arbeta med schablonantaganden för uppväxling av bidragsmedlen. Om beräkningar av sysselsättningseffekter genomförs utifrån antagandena att hela respektive hälften av medfinansieringen leder till sysselsättningseffekter kan resultatet presenteras som ett intervall.

Metoden bedöms kunna fungera väl för både LONA och LIFE liksom biosfärområden. Andelen lokal medfinansiering som gäller för LONA, LIFE respektive biosfärområden i dessa beräkningar kan kalibreras med utgångspunkt i de aktuella projektens kända fördelning mellan anslagsmedel och övriga resurser.

Beräkningar med schablonantaganden av detta slag är enkla att genomföra, och resultatet bedöms vara tillräckligt bra för att kunna presenteras parallellt med Naturvårdsverkets ordinarie redovisning av sysselsättningseffekter från 1:3-anslaget.

¹¹⁵ Databasen är tillgänglig via: <https://lona.naturvardsverket.se/> [2021-03-02].

5.4 Arbeta med öppna data som underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism

I regeringsuppdraget ingår att beskriva hur arbetet med öppna data rörandeskydd av och åtgärder för värdefull natur underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism. I det här avsnittet beskriver vi hur öppna data kan bidra till landsbygdsutveckling och naturturism, vilka utmaningar som finns och hur arbetet kan utvecklas. Avslutningsvis ger vi exempel på arbete med öppna data för friluftslivsanordningar och leder.

5.4.1 Öppna data bidrar till landsbygdsutveckling och naturturism

För landsbygdsutveckling och naturturism finns stor potential i digitalisering och användande av data från myndigheter. Det är viktigt både att ha tillgång till data, att den går att dela så att alla har samma data, att den är lätt att hitta, förstå och bearbeta med egna data och data från andra källor.

Öppna data inom området landsbygdsutveckling och naturturism kan bidra till:

- Digitalisering av besöksnäringen med effekter som reducerad väntetid för gäster, bättre spridning av och tillgång till information, större möjligheter till miljöhänsyn, ökad kundkännedom, bättre och individanpassade tjänster och produkter, minskade kostnader och bättre kundupplevelser.
- Utveckling, innovation och forskning med ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att bemöta besöksnäringens och turismens potential, tillväxt och utmaningar, inte minst ur ett hållbarhetsperspektiv, samt främja besöksnäringens innovationsförmåga.
- Det moderna samhällsbygget och utvecklingen av smarta städer och landsbygder.
- Att öka tillgänglighet, både genom att bidra till bättre transporter och genom tillgång till digital infrastruktur som grund för besöksnäring och turism.
- Transparens och ökade möjligheter till insyn i förvaltningen för medborgarna.
- Ökad datakvalitet och utveckling av en informationsmarknad.

5.4.2 Utmaningar för utveckling av öppna data

Det finns ett antal identifierade utmaningar för öppna data som väl hanterade kan leda till en stor utvecklingspotential för landsbygdsutveckling och naturturism.

I Sverige har kommuner och regioner ett brett uppdrag och ansvarar för en rad uppgifter som rör välfärd och lokal och regional samhällsutveckling samtidigt som de ska upprätthålla väl fungerande demokratiska institutioner. Lokala eller regionala beslutsfattare har ofta bättre kunskap om behov och förutsättningar i den specifika regionen än nationella beslutsfattare. För digitalisering och utveckling av öppna data kan decentraliseringen dock leda till en ökad variation mellan

regionerna, med minskad samordning av informationsinfrastrukturen.¹¹⁶ Detta kan utöver ökade kostnader medföra överlappningar av kunskap och svårigheter att utbyta information. Detsamma gäller information där ansvaret för informationen är otydligt.

En utmaning är att information ibland omfattas av statistiksekretess, enligt reglerna om statistiksekretess i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen, och då går den inte att tillhandahålla som öppna data. Officiell statistik som framställts av Statistiska centralbyrån på uppdrag av andra statistikansvariga myndigheter finns tillgänglig som öppna data i de databaser som nås via Statistiska centralbyråns webbplats. Störst problem med tillgängligheten har de användare som inte nöjer sig med sammanställd statistik utan har behov av att bearbeta bakomliggande datamaterial för vidareanvändning och analyser.

Många aktörer pekar på vikten av att tillgängliggöra data i form av öppna data. Ändå är publiceringstakten låg i Sverige. OECD har ett index som visar ländernas implementering av öppna data inom områdena öppenhet, användbarhet och återanvändbarhet av offentlig information (OURdata Index). I indexet hamnar Sverige långt under genomsnittet för OECD-länderna.¹¹⁷ Myndigheten för digital förvaltning har presenterat en handlingsplan för tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data utifrån OECS:s OURdata Index.¹¹⁸

5.4.3 Hur arbetet med öppna data kan utvecklas

IDENTIFIERING AV OLIKA MÅLGRUPPERS BEHOV

För att innehållet i öppna data ska bli användbart behövs samverkan mellan de offentliga aktörerna och olika användargrupper, såsom företag, besökare med flera.

Myndigheter är både producenter och konsumenter av tillgängliggjord information. Myndigheter producerar vanligen information utifrån vad som behövs och underlättar för förvaltningen av skyddade områden.

Besökare i ett skyddat område ses ofta som konsumenter med behov av uppdaterad, snabb- och lättillgänglig information om leder, kultur- och naturminnen, toaletter, restauranger och liknande. I takt med digitaliseringen kan besökare även producera data via olika applikationer och feedbacksystem. Insamlade data skulle kunna bidra till underlag för skötsel och förvaltning med mera.

Turistföretag och tjänsteutvecklare har behov av information för sina företag, bland annat för marknadsföring, utveckling av affärsmodeller och informationstjänster

¹¹⁶ Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2008.

¹¹⁷ Se OECD hemsida om Open Government Data: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/open-government-data.htm> [2021-03-02].

¹¹⁸ Myndigheten för digital förvaltning, 2019.

till kund. Många av företagen verkar i områden långt från större knutpunkter och är beroende av smarta lösningar. För dessa är tillgängliggörande av myndigheternas information som öppna data av största vikt.

TYDLIGGJORT ANSVAR

När ett behov av information är identifierat uppstår frågan om vilken aktör behovsägaren ska vända sig till för att få sitt behov tillfredsställt. För detta krävs en tydlig dokumentation av ansvar för informationsmängden och dess förvaltning som inkluderar om data är öppen eller ej, vem som ansvarar för insamling, tillgängliggörande respektive förvaltning av data.

Arbetet med öppna data kan utvecklas genom att tydliggöra roller och ansvar för förvaltning och beskrivning av information för de olika offentliga aktörerna. För att säkerställa tillgången till attraktiva och väl fungerande leder skulle till exempel ett tydligt lokalt eller regionalt huvudmannaskap, från kommuner och/eller regioner, tillsammans med nationella riktlinjer för kvalitetssäkring och förvaltning gagna utvecklingen.

Myndigheten för digital förvaltning leder ett uppdrag om att etablera ett nationellt ramverk för grunddata¹¹⁹ inom den offentliga förvaltningen.¹²⁰ I detta ingår att lyfta fram grunddata inom olika områden, tydliggöra ansvar och sätta gemensamma regler för grunddata. Några områden är redan identifierade och tre till fem nya grunddatadomäner beräknas ansluta under 2022–2023. Ett av de utpekade områdena är fastighetsinformation och geografisk information som Lantmäteriet ansvarar för. Ett initiativ i Miljöinformationsrådets utvecklingsplan för 2020–2021 är att skapa förutsättningar för ensamordnade miljöinformationsdomäner.¹²¹

BESKRIVNING AV INFORMATION OCH TJÄNSTER FÖR TILLGÄNGLIGGÖRANDE OCH TILLHANDAHÅLLANDE

Det viktigt att information och tjänster kopplade till öppna data är användarvänligt utformade. Med tanke på Sveriges decentraliserade styrning är det i det här sammanhanget viktigt att olika aktörer samverkar kring beskrivningar av

¹¹⁹ Myndigheten för digital förvaltning definierar grunddata som "uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället och som uppfyller överenskomna egenskaper, principer och riktlinjer". Se Myndigheten för digital förvaltnings hemsida om Nationellt ramverk för grunddata <https://www.digg.se/om-oss/regeringsuppdrag/pagaende-regeringsuppdrag/nationellt-ramverk-for-grunddata> [2021-03-02].

¹²⁰ Myndigheten för digital förvaltning har haft ett uppdrag att analysera och ta fram förslag på gemensamma riktlinjer för grunddata, vilket redovisades i april 2019. Myndigheten har nu ett följduppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen där två delrapporter redovisats (februari 2020 och januari 2021). Se Myndigheten för digital förvaltnings hemsida om: <https://www.digg.se/om-oss/regeringsuppdrag/pagaende-regeringsuppdrag/nationellt-ramverk-for-grunddata> [2021-03-02].

¹²¹ Naturvårdsverket, 2020b.

friluftsanordningar och leder, publicering av data, standarder, format, kvalitetsbeskrivningar med mera.

Myndigheten för digital förvaltning vägleder om tillgängliggörande av data och samlar beskrivningar av datamängder, begrepp och specifikationer på dataportal.se.¹²² Naturvårdsverket har i samverkan med andra miljömyndigheter inom Smart miljöinformation tagit fram rekommendationer för metadata, inklusive överenskomna standarder för miljöområdet.¹²³ Naturvårdsverket testar också att utveckla beskrivningarna av data och tjänster så att de ska fungera för målgruppen utvecklare. Detta sker i uppdraget Data för utvecklare, där ett av exemplen bygger på öppna data för leder och anordningar i skyddade områden.¹²⁴

5.4.4 Exempel på arbete med öppna data för friluftsanordningar och leder

LEDER I SKYDDADE OMRÅDEN

2018 togs det fram öppna data om vilken typ av leder som finns i skyddade områden, exempelvis cykelled, naturstig, skidled, vandringsled, ridled eller kanotled. Öppna data finns också över entréplatser med information, parkering, toaletter, soptunnor, rastskydd, vadvägar, fågeltorn eller andra anläggningar för besökare. För närvarande finns data från cirka hälften av ungefär 5 000 områden tillgängliga, till exempel via kartverket Skyddad natur (se avsnitt 4.1.1 ovan).

Syftet med att tillgängliggöra öppna data var att förbättra tillgängligheten och upplevelsen för besökare i skyddade områden genom att data kan användas av de aktörer som vill visa informationen på kartor, webbplatser eller i appar.

För att data ska bli användbar krävs samverkan kring förutsättningar, såsom behov av information, ansvarsfördelning gällande finansiering och förvaltning samt att informationen är korrekt beskriven. Ett exempel på vikten av samverkan är att det efter publicering av öppna data för leder i skyddade områden, från början framtagna ur ett förvaltningsperspektiv, visade sig att utvecklare av tjänster för besökare hade fler och andra behov.¹²⁵ Idag pågår ett utvecklingsarbete i verktyget SkötselDOS med syfte att kunna tillgodose en del av dessa behov.

¹²² Se Myndigheten för digital förvaltnings hemsida om Vägledning för att tillgängliggöra information: <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/vagledning-tillgangliggora> [2021-03-03].

¹²³ Se Naturvårdsverkets hemsida om Smartare miljöinformation: <https://www.naturvardsverket.se/smartmiljoinformation> [2021-03-02] samt Naturvårdsverkets hemsida om Strategi för miljödatahantering: <https://www.naturvardsverket.se/strategi-for-miljodatahantering> [2021-03-02].

¹²⁴ Se hemsidan Greentech som är Naturvårdsverkets initiativ för att stödja utvecklare i deras användning av våra data och tjänster: <https://greentechdev.github.io/data/trails-and-devices-in-outdoor-life/> [2021-03-02].

¹²⁵ Debatt i Dagens samhälle om Öppna data och tillgänglig natur, maj 2017: <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/digitala-quider-gor-naturen-tillganglig-17145>, <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/oppna-data-gor-naturen-mer-tillganglig-17241> samt <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/oppna-data-i-sig-gor-inte-naturen-tillganglig-17273> [2021-03-02].

VANDRINGSLEDER I LÅGLANDSTERRÄNG

Naturvårdsverket har en samordnade roll för att dels utveckla stöd i arbetet med vandringsleder i lågländsterräng, dels stödja förvaltarna i arbetet med att tillhandahålla och utveckla hållbara leder.¹²⁶ Till skillnad från de statliga fjällederna har lågländslederna olika huvudmän, till exempel stiftelser, regionförbund eller kommuner. Lågländsleder är vandringsleder som ligger utanför fjällregionen men är ett viktigt komplement till vandringsleder till fjälls och leder i skyddad natur.¹²⁷

För att människor på ett enkelt, tryggt och säkert sätt ska kunna orientera sig och färdas längs lederna krävs information, till exempel om markeringar och uppehållsplatser. För att publicerad data ska gå att använda är det viktigt att olika aktörer samverkar om beskrivningar av friluftsanordningar och leder, standarder, format och kvalitetsbeskrivningar.

Naturvårdsverket redovisade 2017 ett uppdrag om utveckling av vandringsleder för friluftslivet.¹²⁸ Naturvårdsverket har sedan dess arbetat med de utmaningar som lyftes, bland annat genom att samordna ett nätverk av förvaltare för vandringsleder i lågländsterräng. Samordningen och nätverket skapar en plattform för erfarenhetsutbyte och kompetensstöd. För majoriteten av vandringslederna rapporteras i år ett ökat antal besökare längs lederna och ökad efterfrågan på information. Ett förslag för vilka begrepp som bör ingå i digitala grunddata om vandringsleder har under året också tagits fram, i samverkan med Lantmäteriet (se ovan i avsnitt 5.4.3). Även målgrupper och behov av digital information om vandringsleder har identifierats.¹²⁹

Naturvårdsverket har under året kartlagt målgrupper och deras behov av information. Kartläggningen visar att både allmänheten, areella näringar och besöksnäringen har ett stort behov av digital information, både för utveckling av friluftslivsarbetet men också till samhällsbyggnadsprocessen. I samband med behovskartläggningen togs även en dataproduktspecifikation fram, som skapar förutsättningar för att tillgängliggöra information som kan vidareutnyttjas i många olika processer av olika aktörer.¹³⁰

¹²⁶ Samordningen av Naturvårdsverkets nationella arbete med lågländsleder innebär att upprätthålla ett nätverk för förvaltarna av vandringsleder längre än 20 km, för erfarenhetsutbyte och samverkan om vandringsleder.

¹²⁷ Se Naturvårdsverkets hemsida om Vandringsleder i lågländsterräng: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Vandringsleder-i-laglandsterrang/> [2021-03-02] samt Naturvårdsverket, 2017b..

¹²⁸ Naturvårdsverket, 2017b.

¹²⁹ För mer information, se Naturvårdsverkets Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2018–2020, som redovisas i mars 2021.

¹³⁰ För mer information, se Naturvårdsverkets Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2018–2020, som redovisas i mars 2021.

Naturvårdsverkets deltar i olika projekt för att ta fram metoder som kan bidra till att vandringsleder på sikt blir hållbara och säkra. Ett projekt genomförs av Visit Dalarna och Tourism in Skåne, där fokus ligger på förberedelser för att kunna utbyta och tillgängliggöra digital information om vandringsleder i låglandsterräng.

6. Slutsatser och förslag

En övergripande svårighet i genomförandet av regeringsuppdraget har varit bristen på data och statistik som idag kan användas för att följa upp hur satsningar och åtgärder för skydd av värdefull natur har bidragit till landsbygdsutveckling och naturturism. Vårt arbete har därför inriktats på hur datainsamling, tillgängliggörande av data och kunskapsutveckling kan utvecklas och förbättras för att möjliggöra både redovisning och utveckling.

6.1 Varför behövs mer kunskap?

Ett bredare och mer robust kunskapsunderlag kring användningen av skyddade områden kan bidra till förvaltningen på flera olika sätt. På en övergripande nivå kan bättre kunskapsunderlag bidra med viktig kunskap för att uppnå politiska målsättningar. Underlaget kan också göra det lättare att följa utveckling av och trender i hur värdefull natur används för friluftsliv och naturturism, förutom att utgöra ett viktigt beslutsunderlag inom förvaltningen. Det senare till exempel i samband med hur olika satsningar bör utformas för att gynna friluftsliv, naturturism eller annan användning av skyddade områden.

Det finns ett stort och växande intresse för hur värdefull natur kan bidra till samhällsutvecklingen i ett bredare perspektiv. Värdefull natur utgör numer en viktig komponent inom fler politikområden än naturvård och det finns en stor utvecklingspotential i att värdefull natur kan bidra till både landsbygdsutveckling och naturturism. Inom regeringens arbete med en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder finns ett delmål om cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser om cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser.

För att stärka friluftslivet har regeringen sedan länge haft en hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling i friluftsmålen som målsättning. Även i det nationella skogsprogrammet finns tydligt formulerade ambitioner om att tillvarata den outnyttjade potential för besöksnäring och friluftsliv som svenska skogar rymmer.

Coronapandemin har inneburit ett markant ökat intresse för att besöka naturen och då även skyddade områden, framför allt för friluftsliv. Förmodligen gäller det även i hög grad för naturturism, eftersom den inhemska turismen i naturen har ökat markant. Situationen ställer ökade krav på hållbarhet i hur naturen inom och utanför skyddade områden används, eftersom slitage och högt besökskartryck riskerar att påverka både områdenas naturvärden och besökarnas upplevelse.

Naturvårdsverket bedömer att mer resurser behöver läggas på systematisk datainsamling, analyser och kunskapsuppbyggnad för att man ska kunna bedöma

hur satsningar på värdefull natur bidrar till friluftsliv, naturturism och regional utveckling.

6.2 Naturvårdsverkets förslag

6.2.1 Ett tydligt ansvar – vem och vad och hur?

Naturvårdsverket bedömer att det offentliga bör vara en aktiv part i utvecklingen av naturturism, detta eftersom kritisk infrastruktur för naturturism, till exempel inom transportinfrastruktur respektive skyddade områden, och annan typ av styrning kan spela en avgörande roll för branschens utveckling. Det är dock viktigt att beakta att ekonomisk aktivitet i första hand växer fram genom kundernas efterfrågan och företagens utbud. Det offentliga roll bör därför vara att säkerställa att rätt förutsättningar finns på plats och att inga onödiga hinder bromsar utvecklingen.

Ett grundläggande krav på den statliga verksamheten är att den bedrivs effektivt och med hög grad av måluppfyllelse. För att intentionerna med olika målsättningar ska uppfyllas behövs instruktioner och årliga regleringsbrev för myndigheters ansvar och uppgifter, så att bland annat återrapportering, uppföljning av mål och samordning kan ske på ett ändamålsenligt sätt.¹³¹

Idag ansvarar Tillväxtverket för kunskaps- och kvalitetsutveckling, inklusive samverkan och samordning, inom turism samt företagsfrämjande och regional tillväxt. Naturvårdsverket har ansvar för att bevara och utveckla förutsättningar för friluftsliv samt att samordna myndigheternas arbete i sådana frågor. Naturturism har kopplingar till landsbygds-, besöksnäring- och friluftslivspolitik, men i dagsläget finns varken tydliga målsättningar för eller instruktioner med utpekad ansvarig myndighet inom området. En tydlig definition av begreppet naturturism finns inte heller.

En förutsättning för att kunna mäta och kvantifiera en viss företeelse är att det finns en förståelse för den. För turism finns en etablerad definition, men för naturturism används flera olika begrepp, såsom ekoturism, naturbaserad turism, naturturism med flera, vilka används på snarlika sätt. Det innebär svårigheter när data och statistik ska tas fram för uppföljning av naturturismens effekter. En tydlig, gemensam definition gör det möjligt att följa naturturismens utveckling över tid, att mäta dess ekonomiska betydelse, att identifiera hållbarhetskriterier för just denna typ av turism med mera.

KUNSKAPSUTVECKLING OM NATURTURISM

Tillväxtverket har idag ansvar för att samordna, följa och främja utveckling av naturturism, som en del av arbetet med turism och besöksnäringen respektive landsbygdsutveckling.

¹³¹ Regeringskansliet, 2016.

I dag finns flera pågående undersökningar med koppling till turism som Tillväxtverket ansvarar för men som av olika anledningar inte går att använda för att fullt ut följa utvecklingen av naturturismen i Sverige. De undersökningar som Tillväxtverket genomför med koppling till naturturism, såsom IBIS och Svenskars resande, kan i mycket begränsad omfattning kopplas direkt till skyddad natur. Det finns också brist på data för att följa naturturismföretagens utveckling och etablering. Data behöver utvecklas för att följa naturturismens utveckling, både generellt, i landet som helhet, och inom eller i närhet till skyddade områden. Data som utvecklas bör syfta till att följa de målsättningar som finns inom olika politikområden och dessutom publiceras så öppet som möjligt.

När det gäller frågeställningar som ligger närmare ett förvaltningsperspektiv, till exempel besöksräkningar och besökarens upplevelse, bedöms Naturvårdsverket och länsstyrelserna vara lämpliga aktörer. Naturvårdsverket har vid enstaka tillfällen genomfört besökarundersökningar, då i samband med nationalparkerna. I den typen av undersökningar kan det finnas information av värde för kunskapsuppbyggnad kring naturturism. Sverige saknar idag ett nationellt system för besökarundersökningar i skyddade naturområden, av den typ som finns i Finland och Norge. Deras system har ett brett syfte, där undersökningarna exempelvis ger underlag till måluppfyllelse, prioriteringar av investeringar och satsningar samt kunskap och förståelse om besökarnas önskemål.

För utveckling av nya och befintliga datakällor, behöver informations- och samordningsansvar för data vara tydligt gällande vad som ligger inom till exempel Naturvårdsverkets, länsstyrelsernas, Tillväxtverkets respektive Lantmäteriets ansvarsområden. Det är viktigt att inblandade offentliga aktörer samverkar för att data ska kunna tillgängliggöras så öppet som möjligt. Enligt Myndigheten för digital förvaltnings vägledning ska data publiceras och beskrivas så att den lätt går att vidareutnyttja och att information sprids om data så att den kommer till användning. Om ny och kontinuerlig datainsamling ska ske behövs troligen särskilda medel.

LANDSBYGDSUTVECKLING

Naturvårdsverket anser att det finns en stor potential i arbetet med att utveckla hållbara destinationer där värdefull natur är en förutsättning för både landsbygdsutveckling och naturturism. Till exempel är nationalparkdestinationen Åsnen är ett bra exempel där samarbetet mellan bland annat kommuner, regioner och länsstyrelsen har varit viktigt. Erfarenhet och kunskap från Jordbruksverkets projekt om Lokalt ledd utveckling och Naturvårdsverkets biosfärområden är andra delar som kan bidra i ett utvecklingsarbete för hållbara destinationer.

Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att i samarbete med Tillväxtverket och Jordbruksverket kartlägga de nationella förutsättningarna och formerna för att stödja den regionala och lokala

destinationsutvecklingen kring nationalparker och andra formellt skyddade naturområden med stora besöksmängder.

Inom regeringsuppdraget har frågan om lämpliga indikatorer som visar på sambanden mellan värdefull natur, naturturism och landsbygdsutveckling diskuterats med Tillväxtverket. Naturvårdsverket är positivt till ett sådant arbete.

UPPFÖLJNING AV NATURTURISMENS EKONOMISKA EFFEKTER

Inom ramen för regeringsuppdraget har ett förslag om att införa ett ramverk för att beräkna ekonomiska effekter av naturturism i skyddade områden tagits fram. Ramverket gör det möjligt att över tid följa hur mycket turisterna konsumerar i ett visst område utifrån besök i skyddad natur, men också vilka branscher i regionen som drar ekonomisk nytta av naturturismen och hur många arbetstillfällen naturturism i skyddade områden skapar. Vi kan också få en bild av hur naturturismen påverkar hushållens inkomster, för dem som arbetar inom naturturismsektorn.

Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Tillväxtverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i uppdrag att i samverkan utveckla ramverket för att beräkna ekonomiska effekter från naturturism i skyddad natur för en implementering nationellt. Utveckling av ramverket bör ske successivt med löpande utvärdering av vilka resultat modellen ger och hur resultaten ska användas. För kostnadseffektivitet i arbetet är det viktigt att syftet med beräkningarna och hur resultaten ska användas är tydliga. Det är också viktigt att ansvarsfördelningen mellan Tillväxtverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna är tydlig.

Om det ramverk som tagits fram inom ramen för det här regeringsuppdraget implementeras, behövs en tudelad datainsamling. Dels behövs besöksräkning, alltså uppgifter om besökarantal, dels besökarundersökningar, det vill säga uppgifter om besökarnas konsumtion.

Gällande besökarantal sammanställer Naturvårdsverket årligen uppskattat antal besök i nationalparkerna. För besöksantalet i naturreservat finns det idag inga nationella sammanställningar, främst på grund av att det finns över 5000 naturreservat i Sverige, och att det inte är intressanta att uppskatta antalet besökare i alla dessa. Många länsstyrelser har prioriterat några områden att samla in data för, men insamlingen sker inte alltid årligen. Sammantaget saknas det idag komplett nationell statistik över antalet besök i skyddade områden.

Naturvårdsverket avser att tillsammans med förvaltare av skyddade områden, och då med fokus på länsstyrelserna, Laponiatjuottjudus, Stiftelsen Tyrestaskogen och naturvårdsstiftelser, ta fram ett nationellt upplägg för att uppskatta antalet besökare i naturreservat och nationalparker.

För att beräkna ekonomiska effekter av naturturism i skyddad natur behövs även uppgifter om besökarnas konsumtion. Besökarundersökningar behöver genomföras i varje område som ska analyseras, och det finns därför många avgränsningar att göra, såsom vilka skyddade områden som ska analyseras, hur ofta och så vidare. Det är av stor vikt att förstå varför dessa resultat behövs, hur de ska användas och av vem. Idag är bristen på tillförlitliga uppgifter om besökarnas konsumtion det största hindret för att uppskatta ekonomiska effekter av naturturism i skyddad natur.

6.2.2 Utveckling av redovisningen av sysselsättningseffekter

Naturvårdsverket har inom ramen för regeringsuppdraget gått igenom den metod och det tillvägagångssätt som används idag för att beräkna sysselsättningseffekter av satsningarna på skydd av och åtgärder för värdefull natur. Slutsatsen av genomgången är att metoden fungerar väl givet de ramar som finns, det vill säga vad syftet med beräkningen är och hur resultatet används. Några nödvändiga, mindre justeringar har identifierats, vilka kommer att bidra till en något förbättrad tillförlitlighet i sysselsättningsberäkningarna. Vissa justeringar kommer att införas i samband med återrapporteringen avseende 2020. Det gäller framförallt vissa av anslagsposternas koppling till bransch. Några andra justeringar planerar vi istället att införas i återrapporteringen avseende år 2021. Det gäller;

- Inkludering av vissa intäkter från fastighetsuthyrning, arrenden, naturvårdsskötsel med mera som används i verksamheten under 1:3-anslaget (kapitel 5.3.3).
- Redovisning av antal företag som fakturerar länsstyrelserna och Naturvårdsverket och som finansieras av 1:3- och 1:14-anslagen, samt hur stora volymer i kronor som faktureringen avser (kapitel 5.3.7).
- Schablonmässigt beräknade totala sysselsättningseffekter som uppstår med anledning av bidrag till LONA- och LIFE-projekt samt till biosfärområden (kapitel 5.3.8).

De sysselsättningsmultiplikatorer som används i dagens beräkningar är framtagna år 2017. Lämpliga multiplikator beror av näringslivsstruktur (sysselsättning per näringsgren) i länen samt import och export mellan länen. Eftersom näringslivsstrukturen förändras från år till år, är det lämpligt att uppdatera multiplikatorerna regelbundet. Naturvårdsverket bör därför uppdatera sysselsättningsmultiplikatorerna de närmsta åren. Vid det tillfället är det rimligt att se över grupperingen av de 21 länen i fyra grupper samt att ta fram multiplikatorer för beräkning av det ekonomiska bidraget till den lokala ekonomin (BRP).

Om det beslutas att genomföra ett vidare arbete med beräkningar av ekonomiska effekter av naturturism i skyddade områden, bör det finnas fördelar med en utveckling där samma multiplikatorer används för båda beräkningarna. Utgångspunkten för det skulle vara att samma geografiska avgränsningar. För

effekter på sysselsättning av anslagen används idag län, och det finns i nuläget ingen anledning att ändra detta.

Källförteckning

Buckley et al., 2019. Economic value of protected areas via visitor mental health. Nature communications 10:5005 (2019). <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12631-6>

ETOUR, 2009. Turism i natur Definitioner, omfattning, statistik. Peter Fredman, Sandra Wall Reinius & Christine Lundberg. Turismforskningsinstitutet ETOUR Rapport 2009:23

Fredman et al., 2008. Friluftslivets ekonomiska värden – en översikt. Rapport till Svenskt Friluftsliv. Mars 2008.

Fredman, Margaryan, 2014. The supply of nature-based tourism in Sweden: A national inventory of service providers. ETOUR Rapport 2014:1.

Fredman, Wikström 2015. Besök och besökare i Fulufjällets nationalpark sommaren 2014 (med jämförelser åren 2001 och 2003). ETOUR Rapport 2015:5

Fredman, 2017. Förslag på metoder för besöksräkning och besökarenkäter inom ramen för systematiska besökarundersökningar i skyddad natur, 2017, Mittuniversitetet. (2017-12-20)

Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2008. Politisk styrning och regional utveckling – en litteraturöversikt. Arbetsrapport 2008:011. Januari 2009.

Jordbruksverket, 2014. Vilka sysselsättnings-, miljö- och samhällsekonomiska effekter har jordbruksstöden? Rapport 2014:20.

Jordbruksverket, 2019. Programmen och pengarna - Resultat av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling 2018. Utvärderingsrapport 2019:4.

Kronenberg, Fredman, 2020. Att mäta ekonomiska effekter från turism i skyddad natur. Version 2021-01-19. På uppdrag av Naturvårdsverket. Ärendenr: NV-00100-20.

Miljødirektoratet 2015, Planlegging og gjennomføring av Brukerundersøkelser- i norske nasjonalparker og øvrige verneområder. M-416

Miljødirektoratet 2018, Brukerundersøkelser som verktøy for forvaltning av verneområder, M-390

Myndigheten för digital förvaltning, 2019. Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF samt I2019/01020/DF (delvis). Dnr 2019-139.

Naturvårdsverket, 2012. Sammanställd information om Ekosystemtjänster. Skrivelse. NV-00841-12.

Naturvårdsverket, 2015. Besökarundersökning i Sveriges nationalparker. Resultat från sommaren 2014. Rapport 6687. Augusti 2015.

Naturvårdsverket, 2016. Återrapportering. Åtgärder för biologisk mångfald 2013-2015. (NV-06813-15). Rapport 6699. Mars 2016.

Naturvårdsverket, 2017a. Policy för vidareutnyttjande av Naturvårdsverkets data/information. Beslutsprotokoll 2017-06-08. Ärendenr: NV-03833-13.

Naturvårdsverket, 2017b. Utveckling av friluftslivet – vandringsleder. Redovisning av ett regeringsuppdrag. April 2017. NV-00652-16

Naturvårdsverket, 2019a. Besökarundersökning i Sveriges nationalparker. Resultat från sommaren 2019. Rapport 6899. November 2019.

Naturvårdsverket, 2019b. Strategi för miljödatahantering. Version 1.03. Oktober 2019. Framtagen i samverkan mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna.

Naturvårdsverket, 2020a. Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017-2019. Rapport 6929. Mars 2020.

Naturvårdsverket, 2020b. Utvecklingsplan Smart miljöinformation 2020-2021. Överenskommelse i Miljöinformationsrådet 20 november 2020. Ärendenr: NV-09235-19.

Nilsson, 2018. Hur kan en nationalpark bidra till lokal och regional utveckling? – en litteraturöversikt. Internationella handelshögskolan i Jönköping.

Näringsdepartementet, 2018a. Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygds politik för Sveriges landsbygder. Dnr: N2018/04123/HL. Regeringsbeslut 2018-07-12.

Näringsdepartementet, 2018b. Pressmeddelande Sveriges första nationella skogsprogram. Publicerad 2018-05-18.

OECD, 2019, Digital Government Review of Sweden: Towards a Data-driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/4daf932b-en>.

Regeringens proposition 2009/10:238. Framtidens friluftsliv

Regeringens proposition 2017/18:179. En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop.

Regeringens proposition 2019/20:188. Sveriges genomförande av Agenda 2030.

Regeringens skrivelse 2012/13:51. Mål för friluftslivspolitik.

Regeringskansliet, 2016. Vägledning för statliga myndigheters arbete. Oktober 2016.

Resurs AB, 2012. Vattenriket 2011. På uppdrag av Kristianstads kommun. Februari 2012.

Röslmaier et al., 2017. Utvärdering av socioekonomiska effekter av friluftslivrelaterade aktiviteter för besöksnäringen omkring Hornborgasjön. Projektet Hornborgasjön. Mittuniversitetet ETOUR. Maj 2017.

Statens offentliga utredningar, 2017. Ett land att besöka – en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Betänkande av utredningen Sveriges besöksnäring. SOU 2017:95

Statistiska centralbyrån, 2019. Sekretesspolicy. Dnr: 2019/3244

Statistiska centralbyrån, 2020a. Statistikens framställning Arbetskraftsundersökningarna (AKU) för 2019. 2020-01-28.

Statistiska centralbyrån, 2020b. Skyddad natur 2019-12-31. Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden. MI 41 SM 2001. Utkom 27 maj 2020.

Statistiska centralbyrån, 2020c. Svenskars resande. Juni 2020.

Statskontoret, 2018. Hinder att använda myndigheternas öppna data. Mars 2018. Rapport 2018:6.

Tillväxtverket, 2016. Turismens begreppsnyckel - Internationellt rekommenderade begrepp och definitioner för turism. Januari 2016.

Tillväxtverket, 2019. Fakta om svensk turism 2018. Rapport 0282. Juni 2019.

Wall Reinius, Fredman, 2007. Protected areas as attractions. Annals of Tourism Research. Volume 34, Issue 4, October 2007, Pages 839-854

WSP, 2016. Att beräkna sysselsättningseffekter av sakanslag, Ett förslag till förfinad metod. Juni 2016, WSP Rapport. På uppdrag av Naturvårdsverket. Ärendenr: NV-03080-17.

WSP, 2017. PM Omarbetningar av metod för beräkning av sysselsättningseffekter 2017. September 2017. På uppdrag av Naturvårdsverket. Ärendenr: NV-03080-17.