

Rapporten beställd av



## Utvärdering av nationell naturturismstrategi

Oktober 2025



Rapporten är beställd av Tillväxtverket och avser en utvärdering av Sveriges nationella naturturismstrategi från 2018. Strategin togs fram av Naturturismföretagen (tidigare Svenska Ekoturismföreningen) tillsammans med Svensk Turism AB och Visita, med ekonomiskt stöd från Tillväxtverket.

Utvärderingen genomfördes under sommar och höst 2025 av en gruppering konsulter med säte i Östersund. Rapporten är beställd av Tillväxtverket. Analys och slutsatser i rapporten är författarnas egna. Vi vill tacka uppdragsgivaren och deltagande personer från flertalet branschorganisationer, myndigheter och företag för ett gott samarbete.

Oktober 2025

Författare: Per-Anders Nybond Klyo AB, Göran Hallin Reasonadvise AB och Robert Pettersson Petterson Academy AB.

Omslagsfoto: Pixabay.

Rapportnummer: 0532

ISBN: 978-91-90068-24-3

# Sammanfattning

## Bakgrund

Naturturismstrategin lanserades 2018 som ett initiativ för att stärka naturturismens roll i svensk besöksnäring. Strategin togs fram av Naturturismföretagen tillsammans med Svensk Turism AB och Visita, med ekonomiskt stöd från Tillväxtverket. Målet var att skapa hållbar tillväxt genom att öka Sveriges attraktionskraft som naturturismdestination, höja graden av professionellt företagande och öka branschens omsättning. Strategin innehöll 15 prioriterade insatser med förslag inom tre områden: Naturen, Näringen och Samhället.

Tillväxtverket gav under 2025 Klyo AB i uppdrag att utvärdera naturturismstrategin. Utvärderingen genomfördes juni–oktober 2025 och syftar till att ge underlag för lärande och fortsatt utveckling. Uppdraget omfattade tre delar; en uppföljning av strategins mål och prioriterade områden, en bedömning av målens utformning och mätbarhet samt rekommendationer för vad som bör följa efter 2018 års strategi med hänsyn till aktuella och framtida förutsättningar.

Metodiskt har utvärderingen använt en teoribaserad och lärande ansats, där strategins syfte, mål och insatser utgjort utgångspunkt. Materialet samlades in genom:

- Dokumentstudier av strategin och tillhörande underlag för att analysera målens tydlighet, relevans och mätbarhet.
- En webbenkät riktad till centrala branschaktörer.
- Riktade webbsökningar och dokumentstudier kring varje av strategins 26 förslag,
- Semistrukturerade intervjuer och fokusgrupper med företrädare för näringen, myndigheter och organisationer.

## Måluppfyllelse

Strategins övergripande mål har uppnåtts i varierande grad. För målet att öka Sveriges attraktionskraft som naturturismdestination har satsningar på marknadsföring och mässor varit centrala. Mer än hälften av respondenterna i enkäten upplevde att strategin haft viss eller stor betydelse för denna attraktionskraft, samtidigt som behovet av tydligare indikatorer (t.ex. besöksflöden) för att mäta effekten över tid har framhållits.

Ungefär hälften av de tillfrågade bedömer att strategin påverkade branschens omsättning, medan andra är osäkra eller inte ser någon direkt effekt. Flera (indikativa) indikatorer pekar dock uppåt, men pandemin har skapat osäkerhet kring trenderna. En utmaning i att bedöma strategins måluppfyllelse är att det i stor utsträckning saknas specifik statistik kopplat till naturturism. I avsaknad av naturturismspecifik statistik går det inte att kvantitativt fastställa strategins inverkan på omsättningen.

Målet att öka graden av professionellt företagande har däremot förverkligats tydligare. Flera initiativ kopplade till strategin har stärkt branschens kompetens och kvalitet. Nya naturturisminriktade gymnasieprogram och yrkeshögskoleutbildningar har startats, kvalitetssäkringssystemet *Nature's Best* har uppdaterats och nationell guidecertifiering har införts. Ett återkommande nationellt forum för erfarenhetsutbyte har etablerats, och initiativ för paketlösningar har underlättat affärsutveckling. Tio av tretton enkätsvarande såg en positiv

effekt på företags professionalisering, och intervjuerna bekräftar en ökad affärsmässighet och digitalisering bland företagen. Dessa insatser har höjt kompetensnivån inom branschen, även om framstegen inte är jämnt spridda över alla regioner.

Närmare granskning av de 15 prioriterade insatser visar att endast ett målområde till fullo uppnåtts; "Utbildning och kompetenshöjning", där nya gymnasie- och YH-program införts (även om långsiktig finansiering fortfarande är osäker). Området Statistik, som innefattade utveckling av indikatorer uppfylldes inte alls eftersom föreslagna nyckeltal inte realiserats. Övriga 13 områden bedöms delvis uppfyllda där en mycket stor mängd insatser och åtgärder har genomförts men brist på resurser, uppföljning och tydligt ansvar förhindrar full effekt.

Generellt kan konstateras att förslag som branschen kunnat driva själv har fått större genomslag än de som förutsatte politiska beslut eller myndighetsinsatser. Detta avspeglas till exempel i att kvalitetssystem och utbildningar implementerats, medan förslag om regeländringar och finansiering mer sällan har tagit fart. Strategin har bidragit till flera konkreta initiativ inom naturturismen, men avsaknaden av naturturismspecifika nyckeltal och den breda formuleringen av målen gör en heltäckande bedömning av resultat svår. Yttre faktorer som pandemin och ekonomiska skiften har dessutom både bromsat genomförandet och samtidigt ökat intresset för naturbaserade upplevelser.

## Relevans

Strategin lanserades 2018 med ambitionen att möta de utmaningar som präglade naturturismbranschen då. Branschen ansågs växa fram utanför befintliga regelverk och stödsystem, och en statlig utredning (Ett land att besöka, SOU 2017:95) hade pekat på naturturismen som en outnyttjad möjlighet för hållbar turism. Strategin adresserade till exempel hur regelverk, finansieringssystem och statistik inte var anpassade för den nya näringen. Branschaktörer upplevde att strategin tog upp och drev på viktiga frågor om professionell utveckling och samverkan, som kunde frigöra naturturismens potential. Samtidigt var deltagandet i strategin delvis begränsat på grund av områdets många parter med olika roller.

I efterhand har strategins relevans förändrats. En viktig omständighet är att regeringen aldrig antog någon delstrategi för naturturism, vilket var rekommendationen i den statliga utredningen, och som därmed försvårade genomförandet av förslag riktade mot myndigheter och politiken. Samtidigt har pandemin och andra omvälvande händelser omdefinierat förutsättningarna. När gränser stängdes kom naturturismen att förlita sig på inhemsk efterfrågan och många naturmål upplevde ett kraftigt ökat besöksstryck. Detta aktualiserade flera av strategins hållbarhets- och skyddsfrågor, men det gör också att alla branscher nu fokuserar på miljöhänsyn och naturupplevelser och är inte längre unikt för naturturismföretagen.

Bland branschaktörer finns fortfarande enighet om att strategins ursprungliga frågor är relevanta för naturturismens utveckling. Naturturismföretagen och deras branschorganisationer ser strategins områden som viktiga för professionalisering och tillväxt. När det gäller strategins roll idag och framöver menar flera branschaktörer att natur alltid är en viktig del av turismen men vinner på att ingå i större sammanhang och kanske bäst integreras i strategier med bredare anslag. Sammanfattningsvis fyllde strategin sitt syfte att

rikta uppmärksamhet mot naturturismen 2018, men dess betydelse har minskat med tiden, vilket är fullt logiskt. Nu är bilden relativt samstämmig att behovet av en ny naturturismstrategi är begränsat och att något annat än en ny strategi är vägen framåt.

### **Rekommendationer**

Nedan presenterar vi våra tre övergripande rekommendationer:

1) Utveckla ingen ny naturturismstrategi

Det saknas förutsättningar för att ta fram en ny strategi eller uppdatera den nu gällande strategin. Vår rekommendation är därför att inte göra detta.

2) Uppdatera analysen av branschens nuläge, utmaningar och framtidsutsikter

Givet rekommendationen ovan är det vårt förslag till näringen att uppdatera analysen över branschens definition, nuläge, utmaningar och framtidsutsikter. Med en sådan analys som grund bör det övervägas att utforma en handlingsplan (eller motsvarande) som syftar till att stärka branschen.

3) Överväg att ta fram en branschhandlingsplan

I stället för en ny gemensam strategi bör man överväga att ta fram en "branschägd handlingsplan". Syftet med en sådan skulle kunna vara att samla näringens prioriteringar och driva ett tydligt påverkansarbete mot regering, riksdag och berörda myndigheter.

Genom att arbeta efter dessa rekommendationer kan branschaktörer och myndigheter gemensamt lägga grunden för en mer fokuserad och långsiktigt hållbar utveckling av svensk naturturism.

# Innehållsförteckning

|          |                                                                                       |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>BAKGRUND OCH INLEDNING</b>                                                         | <b>7</b>  |
| 1.1      | NATURTURISMSTRATEGIN 2018                                                             | 7         |
| 1.2      | UPPDRAGET                                                                             | 7         |
| 1.3      | METOD                                                                                 | 8         |
| <b>2</b> | <b>STRATEGINS RELEVANS</b>                                                            | <b>9</b>  |
| 2.1      | RELEVANS FÖR UTMANINGARNA 2018                                                        | 10        |
| 2.2      | STRATEGINS RELEVANS FRAM TILL IDAG                                                    | 12        |
| <b>3</b> | <b>MÅLUPPFYLLELSE</b>                                                                 | <b>14</b> |
| 3.1      | BAKGRUND OCH FÖRUTSÄTTNINGAR                                                          | 14        |
| 3.1.1    | FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR MÅLUPPFYLLELSE                                                    | 14        |
| 3.1.2    | OMVÄRLDSFÖRÄNDRINGAR OCH YTTRE FAKTORER                                               | 15        |
| 3.1.3    | UTGÅNGSLÄGE                                                                           | 15        |
| 3.2      | STRATEGINS MÅLUPPFYLLELSE                                                             | 16        |
| 3.2.1    | SVERIGES ATTRAKTIONSKRAFT                                                             | 16        |
| 3.2.2    | OMSÄTTNINGEN I NATURTURISMBRANSCHEN                                                   | 16        |
| 3.2.3    | GRADEN AV PROFESSIONELLT FÖRETAGANDE                                                  | 17        |
| 3.2.4    | MÅLUPPFYLLELSE FÖR DE 15 PRIORITERADE INSATSERNA                                      | 17        |
| 3.3      | SLUTSATSER OM MÅLEN                                                                   | 25        |
| <b>4</b> | <b>REKOMMENDATIONER FÖR FORTSATT STRATEGISKT ARBETE FÖR NATURTURISMENS UTVECKLING</b> | <b>26</b> |
| 4.1      | REKOMMENDATIONER                                                                      | 26        |
| 4.1.1    | UTVECKLA INGEN NY NATURTURISMSTRATEGI                                                 | 26        |
| 4.1.2    | UPPDATERA ANALYSEN AV BRANSCHENS NULÄGE, UTMANINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER              | 27        |
| 4.1.3    | ÖVERVÄG EN BRANSCHHANDLINGSPLAN                                                       | 27        |

# 1 Bakgrund och inledning

## 1.1 Naturturismstrategin 2018

Naturturismstrategin lanserades under 2018 som ett branschinitiativ för att stärka naturturismens roll inom svensk besöksnäring. Bakom strategin stod Naturturismföretagen (då med namnet Svenska Ekoturismföreningen), Svensk Turism AB och Visita. Arbetet stöddes ekonomisk av Tillväxtverket och samlade även representanter från det regionala nätverket för besöksnäring och turism.

Bakgrunden var insikten om att naturturismen har en betydande tillväxtpotential men att utvecklingen kräver en gemensam riktning, samverkan mellan aktörer och långsiktiga politiska beslut. En del i bakgrunden var också den statliga utredning – Sverige Ett land att besöka (SOU 2017:95)- som tagits fram året innan strategin lanserades. Utredningen pekade ut naturturismen som en möjlighet för att stärka utvecklingen av en hållbar svensk besöksnäring samt kom med flera konkreta förslag och översyner kopplade till naturturismens villkor.

Strategin syftade till att skapa hållbar tillväxt för hela besöksnäringen genom att utgå från gästens upplevelse. Målen var att öka Sveriges attraktionskraft gentemot internationella besökare, stärka graden av professionellt företagande och bidra till ökad omsättning i branschen.

För att nå målen formulerades femton prioriterade insatser med totalt 26 förslag inom tre utvecklingsområden; Naturen, Näringen och Samhället. Dessa skulle både hantera utmaningar och tillvarata möjligheter för att skapa konkurrenskraftiga företag, stärka samverkan och attrahera fler internationella besökare. Strategin utgjorde därmed en viktig utgångspunkt för det gemensamma arbetet med att utveckla en långsiktigt hållbar och livskraftig naturturism i Sverige.

## 1.2 Uppdraget

Tillväxtverket gav i uppdrag att genomföra en utvärdering av den nationella naturturismstrategin från 2018. Utvärderingen har genomförts under juni till oktober 2025 av Klyo AB i samarbete med Reasonadvise AB och Pettersson Academy AB. Utvärderingen ska ge ett samlat underlag för lärande och vidare utveckling av strategin.

Uppdraget omfattar tre delar. För det första en uppföljning av strategins mål och utvecklingsområden. För det andra en bedömning av hur mätbara och ändamålsenliga de formulerade målen är. För det tredje att lämna rekommendationer av vad som bör följa efter strategin, utifrån dagens och framtidens förutsättningar.

Utvärderingen riktar sig i första hand till Tillväxtverket, Naturturismföretagen, Svensk Turism AB, Visita och det regionala nätverket för besöksnäring och turism, men resultaten bör även vara användbara för andra myndigheter, branschorganisationer och aktörer med intresse för naturturismens förutsättningar och utveckling eller för andra frågor med koppling till dessa områden.

## 1.3 Metod

Utvärderingen genomförs med vad som brukar kallas för en teoribaserad och lärande ansats. Det betyder att utvärderingen utgår från strategins syfte, mål och de femton prioriterade insatserna och kombinerar olika datakällor för att ge en nyanserad bild av strategins genomförande och resultat i relation till målen och de föreslagna insatserna. Det vill säga, har de insatser som strategin föreslog genomförts, hur har insatserna genomförts och vilka resultat och effekter har de skapat.

Datainsamlingen omfattar nedanstående delar:

- **Dokumentstudier.** Som underlag för analysen har en systematisk dokumentstudie genomförts. Denna omfattar både material som tillhandahållits av uppdragsgivaren (inklusive strategier, styrdokument och kompletterande underlag) samt dokumentation och källor som identifierats genom riktad omvärldsbevakning och webbaserad research. I arbetet har såväl offentliga rapporter, utvärderingar och regleringsbrev som andra relevanta styrande och beskrivande dokument analyserats.
- **En webbenkät,** riktad till centrala aktörer, som används som förberedelse och för att identifiera viktiga frågeområden inför intervjuerna. Svar från 11 av 13 aktörer fördelat på 13 av 17 tillfrågade individer.
- **Semistrukturerade intervjuer, gruppintervjuer och fokusgrupper,** med representanter för näringen, myndigheter och organisationer. Kombinationen gav möjlighet till både personliga reflektioner samt dialog mellan aktörer. Intervjuerna hölls digitalt vid åtta olika tillfällen med tolv aktörer fördelat på ett tjugotal personer.

Analysen har genomförts stegvis. Först undersöktes strategins framtagande och genomförandeinsatser (processutvärdering). Därefter bedömdes strategins relevans i ljuset av branschens behov och förändrade omvärldsförutsättningar (relevansanalys) samt i vilken grad målen har uppnåtts (måluppfyllelseanalys). Slutligen gjordes en syntetiserande analys där resultat och lärdomar sammanförs och omsätts i rekommendationer. Genom denna metod kombinerades olika perspektiv och datakällor, vilket stärker tillförlitligheten och gjorde det möjligt att formulera rekommendationer som är tydliga och praktiskt användbara för berörda aktörer.



## 2 Strategins relevans

En strategi kan beskrivas som ett övergripande verktyg för att under en avgränsad tid driva en förändringsprocess som är beroende av flera aktörer. Under 2010-talet ökade användningen av strategier, som förändringsverktyg, påtagligt inom flera politikområden. Detta kan ses som ett uttryck för att komplexiteten och ansvarsuppdelningen inom många samhällsområden ökar och behovet av koordinerade utvecklingsinsatser därmed likaså.

En strategi för förändring bör peka ut riktning och övergripande mål som förändringsprocessen bör uppnå. Härigenom liknar strategin andra verktyg för förändring, såsom projekt eller program. Det går att tänka lite olika i hur de olika verktygen definieras men tabellen nedan illustrerar hur vi ser på en strategi som förändringsverktyg, i relation till andra sådana förändringsverktyg.

Tabell 1: Strategi som förändringsverktyg

| Förändringsverktyg | Omfattning                      | Ägarskapet för utmaningen           | Finansiering                              | Mål                          |
|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------|
| Projekt            | Begränsad                       | Tydligt ägarskap hos en aktör       | Budgeterad, kontrolleras av projektägaren | Avgränsade                   |
| Program            | Omfattande, t.ex. flera projekt | Ägarskap hos en eller flera aktörer | Budgeterad, kontrollerad av flera aktörer | Övergripande och detaljerade |
| Strategi           | Varierande, kan vara omfattande | Spritt ägarskap                     | Ofta distribuerad ej dedikerad            | Övergripande och detaljerade |

Vi menar att en *strategi* är ett övergripande verktyg för att under en given tidsram åstadkomma en förändring inom ett (sak-/politik-) område vars utveckling inte ägs eller bestäms av någon enskild aktör. För att åstadkomma förändring i en given riktning krävs därför ofta ett samordnat agerande från en rad olika aktörer. Till skillnad från ett program, som också kan innefatta ett medvetet samlat agerande från många olika aktörer, saknas det i strategier ofta (men inte alltid) en dedikerad budget för att åstadkomma förändringen i fråga. I stället förutsätter strategin vanligtvis att aktörerna genomför och finansierar de förslagna/överenskomna förändringarna inom sina ordinarie verksamheter och budgetar, dvs. de börjar att göra någonting annorlunda för att nå strategins mål.

Det som kännetecknar en strategi är att dess omfattning ofta kan vara stor (d.v.s. omfatta ett brett sak- eller problemområde, att ägarskapet för utmaningen är spritt över flera aktörer, att det ofta saknas en dedikerad (öronmärkt) finansiering och att målen för strategin kan vara både övergripande och mer detaljerade.

I många strategier utgörs aktörerna både av offentliga myndigheter och privata företag. En utmaning med strategin som förändringsverktyg för offentliga myndigheter är strategins oklara status, som styrdokument. Myndigheter styrs i mycket begränsad utsträckning av vad som står i en strategi. Myndigheterna styrs mer eller mindre uteslutande av formella styrdokument

utfärdade av regeringen, främst av myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och inte minst av finansieringen via statsbudgeten och budgetpropositionen. Ytterst är det så att mycket lite blir gjort i en myndighet om det saknas budgeterade medel. Om en fråga eller prioritering inte nämns i vare sig regleringsbrev eller instruktioner är det svårt att se att myndigheterna skulle agera i frågan.

Vidare i det här kapitlet ska vi analysera naturturismstrategin med fokus på dess relevans, både för att möta de problem, utmaningar och orealiserade möjligheter som kännetecknar naturturismområdet och för de olika aktörer och parter som är intressenterna i strategin. Vi ska också diskutera hur relevansen utvecklats över tid för dess aktörer, från tiden för strategins framtagande, över tiden för genomförandet fram till nuläget och det fortsatta arbetet med att utveckla svensk naturturism.

## 2.1 Relevans för utmaningarna 2018

I vilken utsträckning svarade naturturismstrategin på de utmaningar som präglade branschen vid tiden för strategins framtagande? I strategin beskrivs skälen till varför strategin togs fram, som att en strategi kan behövas när en ny näring dyker upp, en näring som inte passar in i befintliga regelverk och system. Underförstått, att regelverk, finansieringssystem, statistik, m.m. inte var fullt ut kompatibla med den då "nya" näringen naturturism och att det därför fanns ett behov av en särskild strategi som utgick från naturturismen som bransch och som potential.

Bakgrunden till naturturismstrategin finns i den offentliga utredningen om besöksnäringen (Ett land att besöka, SOU 2017:95), som pekar ut ett antal strategiska delområden för besöksnäringens utveckling. Delområdena definieras i hög grad utifrån primära reseanledningar (anledningar att besöka Sverige); naturturism, kulturturism, måltidsturism och stora evenemang. Häri föreslås att regeringen utvecklar och antar en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring samt att det inom ramen för denna formuleras och antar politiska mål och *en delstrategi för utveckling av naturturism*. De utmaningar och frågor som en sådan ska hantera avser både utvecklingen av kunskaper och riktlinjer för en hållbar turism i relation till behovet av att skydda natur- och kulturvärden och förutsättningarna för att utveckla denna del av besöksnäringen.

Någon delstrategi för naturturismen, på regeringens uppdrag, antogs dock aldrig. Det är vår bedömning att naturturismstrategin som utvärderas här, i allt väsentligt utgår från utredningens beskrivning av naturturismen som näring, dess utmaningar och förutsättningar. Till exempel är strategins olika delområden i stora delar de samma som de områden som pekas ut i utredningen som viktiga skäl till varför regeringen borde anta en delstrategi för naturturismen.

Utvärderarnas bedömning är att aktörerna som står bakom framtagandet av naturturismstrategin i stora delar har antagit den beskrivning av branschens utmaningar som läggs fram i utredningen, vilka de i hög grad själva var med och formulerade vid framtagandet av strategin. Det betyder att utmaningarna bakom strategins framtagande både rymmer ett myndighets- och ett branschperspektiv. Från detta har sedan strategins mål och förslag utformats. I en del fall blir det tydligt att myndighetsrelaterade (politiska) utmaningar har formulerats med en branschaktörsvinkel, t.ex.: Skyddad natur, förslag 2: *"Regeringen förtydligar att förvaltning av skyddad natur även inkluderar den naturbaserade turismens behov och möjligheter i sina regleringsbrev till myndigheter med naturvårdande, förvaltande och tillväxtfrämjande uppgifter, såsom Naturvårdsverket, länsstyrelser och Tillväxtverket."*

Naturturismstrategin föreslår alltså att regeringen ska förtydliga (för Naturvårdsverket och länsstyrelsen) att de ska beakta naturturismens villkor och potential vid förvaltningen av skyddad natur. Vi konstaterar att förslaget är allmänt och sannolikt hade gynnats av att ha preciserats samt att man hade utvecklat hur ett sådant beaktande ska ske. Sådana förslag hade sannolikt haft en "naturligare" hemvist i en delstrategi antagen av regeringen, och där berörda myndigheter deltagit i arbetet med strategin, än i denna strategi framtagen av branschens aktörer.

Både enkät- och intervjusvar indikerar att merparten menar att strategin var relevant vid framtagandet 2018. De flesta av de som besvarat vår enkät eller som vi intervjuat menar att strategin var relevant för branschens aktörer vid framtagandet. Den adresserade frågor som var viktiga för branschen, framför allt frågor som syftade till att utveckla och professionalisera branschen, för att kunna realisera den potential som flera såg vid den här tiden och som också lyftes fram i besöksnäringens utredningen från 2017.

I några av de öppna enkätsvaren blir det också tydligt hur de såg på strategin som verktyg:

*"Strategin adresserade aktuella behov genom att belysa bland annat hur olika aktörer i samhället kan använda näringen".*

I enkätsvar och intervjuer framkommer också att antalet aktörer som aktivt deltagit i framtagandet av strategin (d.v.s. inte bara gav input till den) var relativt begränsat. Vår samlade bedömning är att även om den breda förankringen vid framtagandet var relativt begränsat så uppfattar aktörerna i efterhand (idag) strategin och de frågor och förslag den lyfte som i huvudsak relevanta för branschens utmaningar och potential vid tiden för framtagandet. Ser vi till strategins innehåll så var merparten av insatserna riktade mot att stärka branschens förutsättningar, genom två typer av insatser – dels genom insatser som syftade till att professionalisera branschen, dels genom insatser som myndigheterna förväntades svara för. Det är vår bedömning är att strategin härigenom blev en slags mellanting mellan en förväntad delstrategi från regeringen och en mer renodlad branschstrategi.

Utmaningar som myndigheterna (politiken) skulle lösa pekades ut och förslag lämnades för hur dessa skulle lösas, men strategin var inte förankrad i myndigheterna eller i politiken och därmed blev också förslagen och framför allt deras genomförande inte konkreta. Förslagen omsattes i liten grad i konkreta förändringar i myndigheternas regleringsbrev eller instruktioner. Särskilda medel avsattes i normalfallet inte heller. Detta hindrar dock inte att företagen och många av branschaktörerna menar att strategin adresserade rätt frågor i grunden.

## 2.2 Strategins relevans fram till idag

Strategin lanserades 2018 och var tänkt att vara en branschförankrad strategi i samspel med en delstrategi för naturturismen (inom en bredare besöksnäingsstrategi) som regeringen stod bakom. När en sådan delstrategi uteblev förändrades förutsättningarna för en del av föreliggande naturturismstrategis genomförande. Det ledde till att flera av de förslag där regeringen eller myndigheter pekades ut som aktörer kom att få ännu svårare att få "fotfäste" i någon form av konkret förändringsarbete. Insatser som vände sig till politiken eller regeringen var fortsatt relevanta – men det saknades en regeringsantagen och myndighetsförankrad delstrategi för att driva dem politiskt, vilket i sin tur var en förutsättning för att de skulle kunna omsättas i uppdrag till myndigheterna.

Strategins genomförande har samtidigt präglats av flera andra dramatiska omvärldsförändringar. Den viktigaste är sannolikt covid-19 pandemin som har påverkat, inte bara naturturismen utan hela besöksnäringen från tidig vår 2020 fram till idag på ett mer genomgripande sätt än kanske någon annan enskild omvärldshändelse i modern tid. Detta har i sin tur förändrat strategins relevans för flera av aktörerna.

När gränserna stängdes, mötes-och evenemangsaktiviteter stängdes ner eller begränsades kraftigt och så gott som allt annat resande upphörde så slog det hårt mot hela branschen, på ett sätt som gjorde att naturturismbranschens utveckling inte kunde prioriteras av andra aktörer. Att naturturismen skulle bidra till att stärka Sveriges attraktionskraft för internationella besökare var förstås inte heller en fråga för svenska naturturismföretag under den tiden.

Samtidigt kunde vissa delar av naturturismen ändå upprätthållas och till och med utvecklas under pandemin. Sett i relation till utvecklingen både före och efter pandemin kan pandemin ha bidragit till ett ökat fokus på naturturism. I vissa områden har det upplevts ett stort och kraftigt ökande besöksstryck under och efter pandemin. Detta har bidragit till att aktualisera en del av de utmaningar kring en hållbar besöksnäring och skydd av naturområden som strategin lyfter.

I några av intervjuerna lyfter aktörerna att naturturismbranschens fokus på hållbarhet till en del var det som gjorde branschen "unik" 2018, medan idag är alla besöksnäringens företag och alla delbranscher mer hållbarhetsintegrerade och hållbarhet utgör inte samma mervärde för branschen som det gjorde 2018.

Det finns också andra tecken på att en strategi som förändringsverktyg har en begränsad livslängd, i synnerhet när dess ägarskap är otydligt eller förlagt till organisationer med begränsade resurser för uppföljning och kommunikation. Flera av de intervjuade regionala aktörerna menar att strategin med åren i allt mindre utsträckning är något som de förhåller sig till, exempelvis i utvecklingen av lokala och regionala destinationer. Därmed inte sagt att de agerar i någon slags motsättning till strategin.

Hur ser det då ut idag? De frågor och utmaningar som strategin behandlar uppfattas i stor utsträckning fortfarande som relevanta och viktiga, framför allt från naturturismföretagen och deras branschföreträdare. Även andra branschaktörer känner igen sig i utmaningarna, men de menar också att frågorna kanske snarare bör kopplas till besöksnäringen i stort.

Vi tycker oss se att de aktörer som inte ser naturturismen som en egen delnäring, snarare upplever att naturturismen bidrar som en naturlig del i svensk besöksnäring med potential att öka den internationella attraktionskraften. Detta skiljer sig från 2017, då naturturismen tydligare definierades som ett eget segment, vilket då blev en utgångspunkt i strategiarbetet. Här blir det i stället tydligt att aktörerna ser ett behov av att lyfta perspektivet och diskutera frågan ur ett generellt besöksnäringssperspektiv. Det menas att naturen alltid kommer att vara relevant ur ett turismperspektiv (besöksnäringssperspektiv), inte minst i ett internationellt perspektiv, men kanske inte som en reseanledning knuten till en viss delnäring. Vidare lyfts att en del av branschens utmaningar med tillväxt och professionalism är viktiga men kanske inte bäst adresseras i en strategi.

Detta gör att strategins fortsatta relevans kan diskuteras utifrån tre huvudpunkter:

- Utifrån perspektivet att identifiera och adressera ett antal utmaningar kopplade till regelverk och system av särskild relevans för att bedriva naturturism.
- Utifrån dess relevans för att stärka den internationella attraktionskraften för svensk besöksnäring.
- Utifrån dess relevans för att stärka branschen naturturism.

Våra slutsatser blir då, för det första, att en branschstrategi inte är det mest relevanta verktyget för att adressera regelverk och systemutmaningar av stor vikt för naturturismbranschen. Branschstrategin har här en begränsad förmåga att utveckla förslag som är realiserbara och som bygger på myndigheternas agerande. För det andra menar vi att det finns begränsade förväntningar från många av branschföreträdarna till att betrakta naturturismen som en egen del av branschen, och därmed blir det också svårt att ha för höga förväntningar på dess enskilda bidrag till stärkandet av Sveriges internationella attraktionskraft. Slutligen menar vi att naturturismföretagen själva anser att strategin och dess förslag är av betydelse för branschens utveckling och professionalisering, men det finns också mer generella frågetecken kring den smala branschindelning som själva begreppet naturturism bygger på.

Den utvärderade strategin bör därigenom, enligt utvärderarnas bedömning, utvecklas genom att den renodlar branschens egna utvecklingsfrågor och behov. Vi ska återkomma till detta i det avslutande kapitlet om rekommendationer.

## 3 Måluppfyllelse

Att utvärdera måluppfyllelse är en central del i att förstå resultaten av en strategi. I förändringsdokument som den svenska naturturismstrategin från 2018 fungerar målen både som riktmärken för utvecklingen och som verktyg för att mobilisera aktörer i en gemensam riktning. Frågan är dock inte bara *vilka* mål som formulerats, utan också *i vilken utsträckning* de faktiskt förverkligats. För att kunna bedöma måluppfyllelse krävs mätbara indikatorer, tydliga uppföljningsmetoder och en analys av både kvantitativa och kvalitativa resultat och effekter. Som det kommer att visa sig finns endast delvis tillgång till detta.

Detta kapitel behandlar hur väl strategins mål och ambitioner har omsatts i praktik, och vilka hinder och möjligheter som påverkat processen. Efter en introduktion och bakgrundbeskrivning adresseras såväl strategins övergripande mål som de mål som återfinns i de tre utvecklingsområdena innehållande femton prioriterade områden och 26 förslag.

### 3.1 Bakgrund och förutsättningar

#### 3.1.1 Förutsättningar för måluppfyllelse

Naturturismstrategin har sin grund i ett brett branschinitiativ och har därmed haft en relativt bred men kanske också grund förankring hos de många olika aktörerna inom besöksnäringen. Arbetet har vidare involverat flera nationella och regionala organisationer, vilket skapat en grund för gemensam riktning. Samtidigt har det inte funnits öronmärkta resurser för strategins genomförande, utan måluppfyllelsen har förutsatt att aktörerna använt befintliga program, projekt, resurser och budgetar. Detta har påverkat möjligheterna att omsätta intentionerna i praktiken.

En annan viktig faktor är graden av, samt möjligheten till, delaktighet och samverkan. Strategin har syftat till att skapa ökad koordinering mellan företag, branschorganisationer och offentliga aktörer. I vilken utsträckning detta har fungerat har direkt betydelse för resultatet.

Även yttre omständigheter har haft stor påverkan. Pandemin, kostnadsökningar och förändrade resmönster har förändrat förutsättningarna för både företag och offentliga aktörer. Dessa omvärldsförändringar har i vissa fall bromsat strategins genomförande, men samtidigt bidragit till ett ökat intresse för natur- och friluftsbaserade aktiviteter, vilket kan ha påverkat delar av måluppfyllelsen.

### 3.1.2 Omvärldsförändringar och yttre faktorer

Pandemin påverkade naturturismens möjligheter på flera sätt. Internationellt resande minskade drastiskt, vilket ledde till ekonomisk nedgång men också en ökad lokalt förankrad efterfrågan på utomhus- och naturbaserade upplevelser. I Sverige ökade intresset för friluftsliv markant.

Företag inom naturturism reagerade med snabb och kreativ anpassning, vilket bidrog till fortsatt verksamhet trots restriktioner. Dessa initiativ visar på branschens flexibilitet men innebär också särskilda villkor för att uppnå strategins mål inom exempelvis hållbarhet och upplevelsekaraktär. Flera naturbaserade områden såsom naturreservat och geografiska platser såsom den svenska fjällkedjan och Höga Kusten märkte av ett ökat intresse och ett ökat antal besökare.

Parallellt med, och delvis oberoende av, pandemin har långsiktiga faktorer som inflation, stigande kostnader och förändrade resvanor haft betydelse. Kostnadsökningar har påverkat både företagets investeringsförmåga och aktörernas kapacitet och därmed möjlighet att genomföra strategins insatser.

Slutligen har utvecklingen inom hållbart resande och förändrade attityder lett till ökat intresse för klimatsmartare resor, skapat nya möjligheter och förväntningar. Naturturismens inriktning mot upplevelser nära natur, i kombination med ökad miljömedvetenhet hos resenärer, ger stöd för strategins områden men också anpassningsutrymme när det gäller formen för fortsatt styrning.

### 3.1.3 Utgångsläge

När naturturismstrategin togs fram 2018 fanns en tydlig ambition att stärka en bransch med stor potential men begränsad struktur. Naturturismens roll i besöksnäringen var liten men växande, men statistiska underlag och systematisk kunskap om branschens omfattning och utveckling var bristfälliga. Företagen inom naturturism är ofta småskaliga och beroende av säsong, med varierande grad av professionalisering och affärsutveckling.

Avsaknaden av etablerade basnivåer för uppföljning innebär att det redan från start var en utmaning att mäta resultat av strategin. Naturturismföretag kan inte enkelt särskiljas i nationalräkenskaperna, och relevanta nyckeltal för sysselsättning, omsättning och exportandelar saknades i stor utsträckning. Detta har gjort det svårt att bedöma måluppfyllelsen i kvantitativa termer och ökat beroendet av kvalitativa bedömningar, aktörernas erfarenheter och kompletterande data från enskilda projekt eller undersökningar.

## 3.2 Strategins måluppfyllelse

I utvärderingsuppdraget ingår att kommentera i vilken uträkning naturturismstrategins mål är uppfyllda (såväl övergripande mål som målen för vardera av de 15 prioriterade insatserna inom strategins tre strategiska utvecklingsområden). I utvärderingen av strategins måluppfyllelse kan konstateras att flera av målen är brett ställda, generellt formulerade och riktar sig till en stor bredd av aktörer. Detta gör målen svårare att följa upp. Strategins innehåll kan konstateras vända sig till såväl de direkt berörda som de som befinner sig utanför eller i utkanten av kärnområdet. Det innebär i sin tur att det i strategin sattes upp mål som berör aktörer som strategin inte alltid har rådighet över. På de följande sidorna görs ett försök där såväl process som utfall kommenteras utifrån de mål som ställs upp i strategin.

Nedan presenteras först strategins tre övergripande mål: "Sveriges attraktionskraft som naturturismdestination" (3.2.1), "Omsättningen i naturturismbranschen" (3.2.2) samt "Graden av professionellt företagande" (3.2.3). Därefter sker en genomgång av måluppfyllelsen för förslagen inom de 15 prioriterade insatserna i strategins tre utvecklingsområden; "Naturen, näringen och Samhället" (3.2.4).

### 3.2.1 Sveriges attraktionskraft

Strategin syftade till att öka Sveriges attraktionskraft för internationella besök med naturturism som verktyg. Flera aktiviteter och insatser indikerar framsteg. Internationell marknadsföring har varit ett starkt kort. Stora kampanjer som *The Edible Country* samt evenemang som *Adventure Travel World Summit* (värdskap 2019) och insatser vid vid ATWS 2022 i Lugano har satt fokus på Sverige. Attraktionskraften syns även i marknaden där utländska besökares konsumtion i Sverige uppgick till 116 miljarder kronor 2023, vilket t.ex. är 22 miljarder mer än 2019<sup>1</sup> (året innan pandemin.).

Enkätsvaren bekräftar en övervägande positiv bild, över hälften av respondenterna upplever att strategin haft "viss" eller "stor" påverkan på den internationella attraktionskraften för Sverige och för svensk naturturism. Samtidigt saknas kvantitativa indikatorer för attraktionskraft och intervjuer pekar på behovet av att mäta exempelvis besöksflöden för att bättre kunna följa upp internationell attraktionskraft. Sveriges naturturistiska varumärke och räckvidden har stärkts, men frånvaron av etablerade indikatorer för "attraktionskraft" och svag koppling mellan kampanjer och företagens försäljning begränsar bedömningen

### 3.2.2 Omsättningen i naturturismbranschen

Omsättningsmålet är det svåraste målet att utvärdera där den totala turismkonsumtionen i Sverige uppgick till 386 mdr kr 2023 jämfört med 375 mdr kr 2019. Det finns tecken på ökad turistekonomisk omsättning, så som att utländsk konsumtion i naturturismsegmentet ökade perioden 2019–2023, men vi saknar specifik statistik för naturturismens andel eftersom turismens nationalräkenskaper inte bryter ut naturturism (och det föreslagna nationella indikatorprojektet med 48 indikatorer inte har realiserats). Som proxyvariabel för naturnära

---

<sup>1</sup> Vi använder år 2019 som jämförelseår då tidigare tidsserier inte är direkt jämförbara med 2023.



utbud visar t.ex. camping 16,6 miljoner gästnätter 2023 – tredje bästa året någonsin – vilket indikerar stabil efterfrågan i utomhussegmentet.

Enkätsvaren pekar på att omkring hälften av respondenterna är osäkra gällande strategins påverkan på omsättningen i branschen. Fem av de svarande såg viss eller stor påverkan, medan två svarande att de inte såg någon påverkan alls. Detta tyder på osäkerhet och att pandemins effekter sannolikt har stört bilden. Utan specifika data för naturturismföretagens försäljning och lönsamhet är det en utmaning att tillskriva strategin en tydlig påverkan på omsättningen. Flera volym- och intäktsskildikatorer pekar uppåt, men avsaknaden av officiell nedbrytning av naturturismen samt även pandemieffekter gör att utfallet inte kan kvantifieras säkert.

### 3.2.3 Graden av professionellt företagande

När det gäller målet att bidra till ett mer professionellt företagande ser vi kanske de tydligaste positiva resultaten av strategin. Branschen har professionaliserats via satsningar på utbildning, kvalitet och affärsmässighet, som i stora delar har initierats som en följd av strategin. Bland annat har ett gymnasieprogram med fokus på naturturism inrättats och fler yrkeshögskolekurser erbjuds.

Kvalitetsmärkningssystemet Nature's Best har uppdaterats (version 2.0, nu erkänt av GSTC) och en nationell guidecertifiering är införd. Dessutom har Naturturismföretagen etablerat ett årligt forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyten samt tagit fram paketeringsinitiativ som underlättar affärsutveckling. Dessa insatser upplevs ha höjt nivån av professionalitet i branschen. Nio av de tolv aktörer som svarat på enkäten ser en positiv påverkan på graden av professionellt företagande i branschen. Även i intervjuerna framhålls en ökad professionalisering och digitalisering bland företagen som ett resultat av strategin sedan 2018. Utmaningen framåt blir att sprida dessa framgångar jämnt. Hittills tycks vissa regioner ha kommit längre än andra.

### 3.2.4 Måluppfyllelse för de 15 prioriterade insatserna

I utvärderingen har vi också försökt analysera och bedöma måluppfyllelsen mer i detalj, med fokus på de 15 olika prioriterade insatserna i strategins tre utvecklingsområden (naturen, näringen och samhället) och de 26 förslag som strategin lämnar där. Vår analys av måluppfyllelsen bidrar också till en förståelse för hur strategins mål och förslag fungerar i praktiken, inte minst när det gäller mätbarhet och utvärderbarhet. Här är det viktigt att komma ihåg att även om ett enskilt mål eller förslag inte har kunnat bedömas i denna del av utvärderingen betyder det inte att målet inte har varit utvärderingsbart.

Vår analys omfattar samtliga utvecklingsområden och samtliga förslag i strategin. Vi har för varje förslag och utvecklingsområde dels bedömt måluppfyllelsen (har de uppställda målen nåtts, om de lämnade förslagen har genomförts), dels graden av mätbarhet eller utvärderbarhet (d.v.s. huruvida målens uppfyllelse är möjlig att mäta/bedöma).

På en övergripande nivå kan vi konstatera att analysen pekar mot att endast ett av utvecklingsområdena kan bedömas helt ha nått sina mål. Det är den prioriterade insatsen som handlar om *Utbildning och kompetenshöjande åtgärder* inom det strategiska området Samhället, där det finns tre enskilda förslag, bl.a. kring YH-utbildningar. Tillgänglig information visar på att målen i hög grad har uppnåtts, även om den långsiktiga finansieringen för exempelvis YH-utbildningen inte är säkrad.

Vi kan också konstatera att det endast i ett av de prioriterade områdena går att hävda att målen inte alls har uppnåtts. Det är den prioriterade insatsen *Statistik* inom utvecklingsområdet Samhället där det finns ett färdigt förslag till utveckling av statistik som skulle kunna tjäna som indikatorer för utvecklingen inom naturturismområdet, men där det saknas finansiering för att mäta och följa upp de föreslagna indikatorerna.

För alla de övriga områdena gäller att målen "delvis" har uppnåtts. Det kan också konstateras att möjligheten att följa upp måluppfyllelsen är "medelgod", vilket just kan bedömas som att det delvis har varit möjligt att följa upp måluppfyllelsen.

Vidare kan vi konstatera att målens utformning inte underlättar för en enkel uppföljning av strategin. I nedanstående tabell har vi försökt kommentera varje enskilt förslag utifrån vardera av de femton prioriterade områdena i strategin. Därefter följer en sammanfattning av måluppfyllelsen för de tre strategiska utvecklingsområdena.

Tabell 2: Naturturismstrategins 26 förslag

| Förslag (26 st.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Bedömd<br>måluppfyllelse<br>-<br>Mätbarhet   | Kommentar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Prioriterat område: Naturen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Skyddad natur, förslag 1:</b> "Besöksnäringen intensifierar sitt arbete med att förse landets naturbaserade turistföretag och destinationsutvecklare med kunskap om vikten av dialog och samverkan med landets förvaltare av skyddad natur."                                                                                               | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God mätbarhet | Vägledningar, forum och utbildningar har tagits fram och spridits (bl.a. Naturvårdsverkets material och Forum för naturturism). Genomslaget varierar mellan länen och någon samlad effektuppföljning finns inte ännu. Exempel på tillämpning finns i nationalparker/reservat med lokala partnerskap, men jämförbar statistik saknas. |
| <b>Skyddad natur, förslag 2:</b> "Regeringen förtydligar att förvaltning av skyddad natur även inkluderar den naturbaserade turismens behov och möjligheter i sina regleringsbrev till myndigheter med naturvårdande, förvaltande och tillväxtfrämjande uppgifter, såsom Naturvårdsverket, länsstyrelser och Tillväxtverket."                 | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God mätbarhet | Regeringsuppdrag och skrivningar har tillkommit efter 2022 som lyfter naturturism i skyddad natur. Tillämpningen uppfattas fortfarande ojämn och resursläget påverkar utfallet. Fleråriga uppföljningar av faktiska resultat (t.ex. besökshantering och värdskap) saknas.                                                            |
| <b>Skyddad natur, förslag 3:</b> "Regeringen ger Naturvårdsverket, länsstyrelser och Tillväxtverket i uppdrag att utveckla förslag på olika former av förvaltning för hållbar turism i några nationalparker och välkända naturreservat. Uppdraget ska utformas i nära samarbete med besöksnäringen och berörda regionala och lokala aktörer." | Ej bedömbart<br>-<br>Begränsad mätbarhet     | Underlagen beskriver relevanta regeringsuppdrag och processer, men en tydlig delbedömning på detta förslag saknas. Lägesbilden pekar på framsteg inom ramverk och partnerskap, men ingen specifik uppföljning av "pilot i utvalda parker" redovisas.                                                                                 |
| <b>Den besöksvänliga skogen, förslag 1:</b> "Naturturismföretagens och Sveaskogs pilotinsats för utveckling av ekoparkerna utvecklas och fördjupas till en långsiktig insats."                                                                                                                                                                | Ej uppfyllt<br>-<br>God mätbarhet            | Piloten (fem ekoparker) genomfördes, men inget flerårigt nationellt program eller uppdaterade ägardirektiv har etablerats. Avsaknad av långsiktig finansiering och mandat hämmar måluppfyllelsen. Lokala effekter förekommer men det saknas en nationell ram och uppföljning.                                                        |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Den besöksvärdliga skogen, förslag 2:</b> "Regeringen kompletterar Sveaskogs ägardirektiv med uppdrag att utveckla de ekoparker med störst potential till hållbara naturturismdestinationer."                                                                                            | Ej bedömbart<br>-<br>Medelgod mätbarhet           | Undersökningen visar inte att ett sådant tillägg har beslutats. Pilotinsatser och lokala förbättringar finns, men ingen verifierad ändring i ägardirektivet redovisas.                                                                              |
| <b>Turism på annans mark, förslag 1:</b> "Naturturismföretagen tillsammans med LRF, Sveriges Jordägareförbund och Visit Dalarna fortsätter att utveckla sitt samarbete kring en handledning om turism på annans mark som inleddes under 2017."                                              | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Medelgod mätbarhet | Handledning och sex standardavtal har tagits fram/uppdaterats. Data om faktisk avtalsanvändning och effekter saknas, vilket begränsar bedömningen av resultat i praktiken. Indikationer på bättre samsyn mellan företag och markägare framkommer.   |
| <b>Turism på annans mark, förslag 2:</b> "Regeringen säkerställer att Naturvårdsverket och Tillväxtverket fortlöpande utvärderar och analyserar utvecklingen av det sjätte friluftspolitiska målet med tillhörande preciseringar."                                                          | Ej bedömbart<br>-<br>Medelgod mätbarhet           | Undersökningen visar koppling till friluftsmål 6 (Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling), men ingen separat måluppfyllelse på förslagsnivå redovisas. För att bedöma krävs tydlig spårbarhet från uppdrag till resultat i naturturism. |
| <b>Andra gröna näringar, förslag 1:</b> "Regeringen uppdrar åt lämpliga myndigheter att tillsammans med besöksnäringen och företrädare för de gröna näringarna utveckla en handlingsplan för att skapa lönsamma och attraktiva landsbygdsföretag där turism kombineras med gröna näringar." | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Medelgod mätbarhet | Flera komponenter finns (t.ex. 6 % moms för guidning, utvecklingscheckar, rådgivning), men ingen formellt beslutad samlad handlingsplan har påvisats. Effekter på företags lönsamhet är otillräckligt belagda i nationell statistik.                |
| <b>Andra gröna näringar, förslag 2:</b> "Regeringen ger i linje med strategin för det nationella skogsprogrammet lämplig myndighet i uppdrag att kartlägga skogens alla värden och skapa incitament för ökat mångbruk av skog i syfte att utveckla skogen som besöksmål."                   | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Medelgod mätbarhet | Samverkan och policyutveckling har stärkts, men konkreta incitament och uppföljda effekter för turism som brukandeform framstår som begränsade. Regional variation och avsaknad av gemensamma nyckeltal försvårar bedömningen.                      |
| <b>Hållbar planering och förvaltning, förslag 1:</b> "Regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att tillsammans med besöksnäringen utveckla kompetenshöjande insatser för såväl statliga som kommunala förvaltare av skyddade områden med inriktning naturturism."                       | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God mätbarhet      | Vägledningar, webinarier och ett nationellt vandringsramverk har spridits. Användning och effekter följs inte systematiskt nationellt, vilket gör att måluppfyllelsen bara kan bedömas som delvis.                                                  |

| Prioriterat område: Näringen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                    |                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Effektivare affärsutveckling, förslag 1:</b> "Besöksnäringen tar initiativ till att stimulera affärssamarbeten mellan stora och små företag med målet att skapa bättre gästupplevelser och ökad lönsamhet för företagen."                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Medelgod mätbarhet  | Regional paketering och samverkan har stärkts. Utfallet är ojämnt mellan regioner och ekonomiska effekter på företagsnivå saknar enhetliga nyckeltal. Fallstudier visar potential men saknar bred uppföljning.        |
| <b>Effektivare affärsutveckling, förslag 2:</b> "Besöksnäringen inleder en dialog med berörda myndigheter och organisationer om att gemensamt utvärdera och analysera befintliga och tidigare affärsutvecklings- och kvalitetssäkringssystem."                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Väl uppfyllt<br>-<br>God mätbarhet                 | Nature's Best 2.0 är infört och GSTC-erkänt. Arbetet har professionaliserat delar av näringen. Även om fler företag kan omfattas redan nu syns en tydlig förflyttning i riktning mot standardiserad kvalitetssäkring. |
| <b>Effektivare affärsutveckling, förslag 3:</b> "Besöksnäringen skapar ett återkommande nationellt forum för erfarenhetsutbyte för den samlade naturturismen."                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God mätbarhet       | Årligt forum etablerat och uppskattat. Deltagande och geografisk täckning varierar. Mätning av affärsnytta och kunskapsöverföring över tid kan förbättras.                                                            |
| <b>Tydligare organisering av svensk naturturism, förslag:</b> "Regeringen avsätter resurser för hållbar utveckling av svensk naturturism där den samlade branschkompetensen tas tillvara och en konsolidering av naturturismens branscher möjliggörs av regionala och lokala aktörer."                                                                                                                                                                                                                                                                             | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Begränsad mätbarhet | Extra marknadsmedel och olika stöd har funnits. Nav/forum har byggts upp. Gemensamma resultatindikatorer och varaktig nationell samordning saknas, vilket begränsar skalning och effekt.                              |
| <b>Investeringar och kapitalbehov, förslag:</b> Tillsammans med Tillväxtverket inleder Naturturismföretagen och Svensk Turism ett arbete med att sammanställa tidigare erfarenheter av finansiering från tjänstesektorer med en hög andel småföretag. Utifrån dessa erfarenheter genomförs en pilotinsats med syfte att följa arbetet med att hitta lämplig finansiering hos ett antal utvalda företag. Samtidigt görs insatser för att öka kompetensen och förståelsen för naturturismens potential hos olika finansiärer inom såväl privat som offentlig sektor. | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Medelgod mätbarhet  | Vägledning och finansiärsdialoger förekommer. Uppföljning av faktiska lån/investeringar till naturturismföretag är begränsad, vilket gör att effekter på kapitalförsörjning inte kan styrkas brett.                   |

| Prioriterat område: Samhället                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                       |                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Transportinfrastruktur, leder och digital tillgänglighet, förslag 1:</b> "I det strategiska samverkansprogrammet "Nästa generations resor och transporter" säkerställs att naturturismens behov inkluderas. Även privata transportörer potential liksom en granskning av regelverk som påverkar eller hindrar ett ökat utbud av klimatsmarta resor bör ingå." | Låg måloppfyllelse<br>-<br>Medelgod mätbarhet         | Det strategiska samverkansprogrammet verkar ha haft en begränsad verkanstid. Det går heller inte att se att programmet verkligen har inkluderat naturturismens behov.                             |
| <b>Transportinfrastruktur, leder och digital tillgänglighet, förslag 2:</b> "Naturvårdsverket och Tillväxtverket får i uppdrag att identifiera viktiga leder och tillsammans med den lokala besöksnäringen utveckla huvudmannaskap och förvaltning för att säkerställa kvalitet och därmed internationell marknadsföring."                                       | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God/medelgod mätbarhet | Nationellt vandringsramverk och finansiering (t.ex. 50 mkr/år 2022–27) har bidragit. Genomförandegrad varierar lokalt/regionalt och uppföljningen är ojämn mellan olika leder och olika regioner. |
| <b>Utbildning och kompetenshöjande insatser, förslag 1:</b> "Regeringen via Skolverket utvecklar programmet för naturturism inom naturbruksgymnasiet."                                                                                                                                                                                                           | Väl uppfyllt<br>-<br>God mätbarhet                    | Gymnasieinriktning infördd och spridd till ett flertal skolor. Indikationer finns på stärkt kompetensförsörjning och ökat intresse bland elever.                                                  |
| <b>Utbildning och kompetenshöjande insatser, förslag 2:</b> "Regeringen via Myndigheten för yrkeshögskolan skapar tydlighet och kontinuitet i yrkeshögskolans program för naturturism."                                                                                                                                                                          | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God mätbarhet          | YH-program och kortkurser finns. Långsiktig volym/finansiering inte fullt prövad över flera cykler, vilket skapar viss osäkerhet i kompetensförsörjningens uthållighet.                           |
| <b>Utbildning och kompetenshöjande insatser, förslag 3:</b> "Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att tillsammans med SKL och besöksnäringen fortsätta utveckla kompetenshöjande insatser för myndighetsutövare, investerare och finansiärer där naturturismen ingår."                                                                                        | Väl uppfyllt<br>-<br>God mätbarhet                    | Nationell struktur/kunskapsbank och återkommande forum har etablerats. Insatserna upplevs användbara, men fortsatt uppdatering och breddad spridning rekommenderas.                               |
| <b>Forskning, förslag:</b> "Regeringen stärker forskning, utveckling och innovation inom svensk naturturism med fokus på tillämpad forskning."                                                                                                                                                                                                                   | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God mätbarhet          | Större program och ökad policyrelevans har tillkommit. Implementering i praktiken varierar och gemensamma definitioner/statistik försvårar effektmätning, särskilt över regioner.                 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                   |                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bestämmelser och regelverk, förslag:</b> "Bestämmelser och regelverk anpassas, förenklas och utvecklas utifrån naturturismens förutsättningar."                                                                                                                                                                                                              | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Medelgod mätbarhet | Myndighetsgrupp, stöd via verksamt.se, handböcker och ramverk har utvecklats. Regionala skillnader och långa processer kvarstår. Systematisk effektuppföljning behövs för att säkerställa likvärdig tillämpning. |
| <b>Naturturism och friluftsliv, förslag:</b> "Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Tillväxtverket, SKL, Svenskt Friluftsliv och besöksnäringen ta fram nationella riktlinjer och rekommendationer för hur olika former av offentligt stöd kan utformas till förmån för en växande naturturism, rekreation, folkhälsa och friluftsliv." | Uppfyllt till viss del<br>-<br>Medelgod mätbarhet | Gemensamma definitioner och partnerskap i skyddad natur finns. Förankring och uppföljning varierar kraftigt mellan regioner/kommuner, vilket påverkar resultatens jämnhet.                                       |
| <b>Internationell marknadsföring, förslag:</b> "En gemensam internationell marknadsföring av svensk naturturism stärker Sverige som attraktiv destination och främjar företagens tillväxt."                                                                                                                                                                     | Uppfyllt till viss del<br>-<br>God mätbarhet      | Kampanjer och evenemang (t.ex. The Edible Country, ATWS och ATTA World Summit) har stärkt bilden av Sverige som naturdestination. Kopplingen till faktisk omsättning i företagen är ännu svag i statistiken.     |
| <b>Statistik, förslag:</b> "Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att utifrån befintlig statistik utveckla nyckeltal och indikatorer för den naturbaserade turismen. Uppdraget bör omfatta nationell, regional och lokal nivå och även ge en bild av övergripande värden som logi, måltider, transport och handel som svensk natur medverkar till att skapa." | Ej uppfyllt<br>-<br>Medelgod mätbarhet            | Turismens nationalräkenskaper bryter inte ut naturturism och det föreslagna indikatorpaketet har inte införts. Bedömningar försvåras av resurs- och uppdragslucka samt brist på naturturismspecifika serier.     |

Sammanfattar vi måluppfyllelsen för förslagen fördelade på de tre utvecklingsområdena: Naturen, Näringslivet och Samhället så framträder vissa mönster. För de tre förslagen inom "Skyddad natur" i utvecklingsområdet *Naturen*, är måluppfyllelsen tydligare för det första förslaget som handlar om att förse branschens företag och aktörer med olika typer av kunskapsunderlag. För de två följande förslagen är fokus på regeringen som aktör, där det är mindre tydligt huruvida förslagen har genomförts och fått något bredare genomslag. Liknande skillnader i resultat kan noteras även för de övriga förslagen inom området natur, d.v.s. förslag vars genomförande bygger på ett agerande inom branschen tenderar i något större utsträckning att kunna bedömas som genomfört än förslag där strategin ålägger regeringen eller myndigheterna att agera. Vår bedömning är att denna skillnad kan förklaras med karaktären på strategin som ett branschdokument och den låga graden av delaktighet/medverkan från myndigheternas sida.

Inom området *Näringslivet* dominerar förslag som branschen själva kan kontrollera i större utsträckning än inom området naturen ovan. Det förklarar delvis varför det inom det här området finns en relativt större grad av måluppfyllelse. Det bästa exemplet gäller förslaget om en effektivare affärsutveckling där bl.a. införandet av Nature's Best 2.0 och erkännandet av GSTC är tydliga exempel på resultat kopplade till strategin. Även här finns exempel på förslag som pekar mot myndigheters ansvar, som i fallet med förslaget om att stärka kapitaltillgången för naturturismföretag, bl.a. genom en pilot via Tillväxtverket. Vår bedömning är att en pilot inte har genomförts och att förslaget heller inte i övrigt påtagligt har påverkat tillgången till kapital för naturturismföretagens utveckling.

Inom området *Samhälle* riktar sig de flesta av förslagen till olika myndigheter. Trots det ser vi här en relativt god måluppfyllelse för många delar, t.ex. för förslagen som handlar om kompetensförsörjning. För andra förslag är måluppfyllelsen dock lägre. Det tydligaste exemplet på det är det som redan nämnts kring utvecklingen av indikatorer för uppföljning av naturturismen som bransch, där det har saknats budgetmedel för att Tillväxtverket ska kunna realisera förslaget.

Sammanfattningsvis visar den detaljerade genomgången av måluppfyllelsen för de olika förslagen att det fortsatt kan vara svårt att bedöma huruvida förslagen har genomförts eller inte, beroende på bristen på data eller på hur förslagen är formulerade. Många förslag är delvis genomförda och målen därmed delvis uppfyllda.

Vi ser också en viss skillnad i måluppfyllelse mellan förslag där branschen själva kan kontrollera och styra över genomförandet och förslag där bollen och ansvaret passas vidare till regeringen eller dess myndigheter där måluppfyllelsen oftast är högre i de första fallen. Här kan dock noteras att det finns undantag, t.ex. inom kompetensförsörjningsområdet där förslag som riktar mot exempelvis Skolverket eller Myndigheten för Yrkehögskolan tenderar att uppvisa en relativt god måluppfyllelse.



Vi ska också komma ihåg att vi i detta avsnitt har talat om måluppfyllelsen för förslag och mål uppställda i strategin. Det är inte det samma som att säga att förändringar som skett är en effekt av enbart strategin. Det är många faktorer över tid som påverkar. Vi har t.ex. kunnat se att flera av de mål och förslag som lagts i strategin också lämnades i den statliga utredningen (SOU "Ett land att besöka"). En utredning som genomfördes parallellt med strategiarbetet där många av förslagen sannolikt kom från aktörer som också arbetade med naturturismstrategin. Strategiarbetet var därmed ett viktigt samlande och enande arbete.

### 3.3 Slutsatser om målen

Flera respondenter bedömer att strategin fungerat relativt väl, medan en mindre men tydlig andel upplever begränsad påverkan. Tydligast positiv påverkan syns för Sveriges attraktionskraft som naturturismdestination och för professionaliseringen i branschen. Synligheten internationellt har stärkts genom riktad marknadsföring och branschevenemang, men etablerade indikatorer för att följa attraktionskraften över tid saknas. Dessutom har pandemin haft en betydande påverkan både på branschen och internationell turism. Branschen har samtidigt tagit steg i professionalisering genom fler utbildningar, uppdaterade kvalitetssystem och branschgemensamma initiativ.

Ekonomiska effekter är svåra att bedöma. Det finns tecken på ökad utländsk konsumtion i relevanta segment, men naturturism särredovisas inte i statistiken och pandemin försvårar jämförelser. En särskild statistiklösning behövs för att följa försäljning, lönsamhet och andra nyckeltal specifikt för naturturismföretag. I genomgången av de 15 prioriterade insatserna bedöms ett vara fullt uppfyllt (utbildning/kompetens), även om långsiktig finansiering är osäker, och ett inte uppfyllt (statistik). Övriga områden visar delvis måluppfyllelse. Ramverket för ledburen infrastruktur har stärkt organisering och genomförande, men implementering och uppföljning varierar mellan regioner. Sammantaget finns flera tydliga framsteg, men också otydliga målformuleringar och avsaknad av naturturismspecifik statistik som försvårar en samlad och säker bedömning samt begränsar styrning, lärande och ansvarstagande.

## 4 Rekommendationer för fortsatt strategiskt arbete för naturturismens utveckling

Detta kapitel utgör rapportens avslutande och mer framåtblickande del, där slutsatserna från analysen omsätts i förslag på framtida inriktning och insatser. Syftet är att ge beslutsfattare, myndigheter och branschaktörer ett handlingsinriktat stöd i det fortsatta arbetet med att utveckla svensk naturturism.

Rekommendationerna bygger på insamlat underlag från dokumentstudier, enkäter och intervjuer samt på den samlade analysen av strategins måluppfyllelse och relevans. Baserat på utvärderingens slutsatser är rekommendationerna utvecklingsorienterade för *naturturismen i Sverige* och inte begränsade just till strategin som sådan.

Ambitionen är att ge en gemensam grund för fortsatt dialog och prioritering, snarare än att fastslå en färdig plan. På så sätt kan rekommendationerna fungera som ett stöd för strategiska beslut och bidra till lärande och utveckling hos de berörda aktörerna.

### 4.1 Rekommendationer

Nedan presenterar vi våra tre övergripande rekommendationer. I anslutning till varje rekommendation för vi ett motiverande resonemang kring varför detta är vår rekommendation. Vi försöker också att med exempel och fördjupande resonemang utveckla innebörden i de olika rekommendationerna.

#### 4.1.1 Utveckla ingen ny naturturismstrategi

Utifrån de förändrade behov och förutsättningar för naturturismen i Sverige som vi har sett i denna utvärdering är rekommendationen att inte uppdatera eller ta fram en ny nationell naturturismstrategi. Detta då en gemensam problembild och delat mandat saknas mellan de många aktörer med olika uppdrag, roller och mandat som ingår i, eller har påverkan på naturturismen. Ett nytt övergripande strategidokument saknar sannolikt förutsättningar för att bidra till önskad förändring och praktiska åtgärder.

Även om mycket av innehållet är bra och fortsatt relevant, är strategin närmare åtta år gammal och kännedomen om att den finns är relativt liten och minskar med tiden. Utvärderingen pekar i det avseendet på att den här typen av strategidokument är en färskvara. Även om det

finns ännu ej genomförda förslag, som fortfarande kan antas vara relevanta så finns det inte mycket som talar för att strategin är ett bra verktyg för att få dem genomförda.

Vår bedömning är att det inte finns förutsättningar (något stöd för) att anta eller ta fram en nationell delstrategi för naturturismen från regeringens sida. Det vill säga vi kan inte förvänta oss ett officiellt dokument som tar sikte på att utveckla naturturismen som näring. Vår bedömning är också att ett eventuellt regeringsskifte under 2026 sannolikt inte skulle ändra detta. I nuläget finns heller ingen nationell strategi för besöksnäringen i sin helhet.

Vår bedömning är att ett strategiskt arbete för att utveckla naturturismen som näring måste utgå från, och bygga på att det inte kommer att finnas någon nationell strategi eller på annat sätt öronmärkta programresurser för att främja utvecklingen av naturturism i Sverige.

#### 4.1.2 Uppdatera analysen av branschens nuläge, utmaningar och framtidsutsikter

Givet rekommendationerna ovan och mot bakgrund av de stora omvärldsförändringar som påverkat såväl naturturismen som besöksnäringen i stort är det vår rekommendation till näringen att uppdatera analysen över branschens definition, nuläge, utmaningar och framtidsutsikter.

Resvanor, reseanledningar och andra beteenden kopplat till besöksnäringen har genomgått stora förändringar de senaste 8 – 10 åren. Detta gör att vi kan förvänta oss att grundläggande saker som hur företagarna inom besöksnäringen och naturturismsegmentet ser på begreppet *naturturism* som utgångspunkt för att definiera näringen (givet att särskilda stöd till branschen inte är sannolika). Hur vill man definiera sitt företag och sin bransch?

Med en sådan analys som grund bör det övervägas att utforma en handlingsplan (eller motsvarande) som syftar till att stärka branschen.

#### 4.1.3 Överväg en branschhandlingsplan

I stället för en ny gemensam strategi bör man överväga att ta fram en "branschägd handlingsplan". Syftet med en sådan skulle kunna vara att samla näringens prioriteringar och driva ett tydligt påverkansarbete mot regering, riksdag och berörda myndigheter.

En sådan handlingsplan bör alltså:

- Bygga på de identifierade utmaningarna och möjligheterna i den tidigare föreslagna analysen.
- Peka ut insatser som kan adressera utmaningar och bidra till att realisera möjligheter.
- Vara noga med att identifiera vilka som har huvudansvaret för att driva sådana insatser.

- Ifall där utmaningarna kräver politiska beslut, offentliga budgetmedel eller annat agerande från myndigheterna bör handlingsplanen peka på hur *branschen* bör verka för att sådana förändringar kan komma till stånd.

En fördel med en branschhandlingsplan är att den tydliggör roller och ansvar jämfört med den nuvarande strategin, eller en eventuellt uppdaterad strategi. Med en branschhandlingsplan pekas naturturismföretagen och deras branschorganisation tydligt ut som ägaren till förändrings- och utvecklingsarbetet. Myndigheterna involveras på så vis inte direkt i arbetet och det skapas heller inga typer av svårinfriade förväntningar på myndigheterna, som riskerar att bli föremål för svårstyrda och förändrade prioriteringar.

Detta är inte det samma som att man inte bör eftersträva att driva på en politisk förändring, eller en förändring i myndigheternas agerande. Det tydliggör dock att det handlar om att företagen och branschen måste driva ett påverkansarbete där myndigheter och politik är målgrupp och inte per automatik en medaktör i förändringen. Det synliggör också behovet av att påverkansarbetet behöver planeras mer i detalj och drivas på och följas upp med ansvar hos den som leder arbetet med branschutvecklingen.

Slutligen så är det också viktigt att man redan i utformandet av en sådan branschhandlingsplan integrerar ett uppföljnings- och utvärderingsperspektiv. För att en branschplan ska vara relevant behöver dess resultat löpande följas upp och synliggöras för branschens aktörer.