



Saksnr 2020/3205 - «Hvaler Hele Året» -
Næring - Reiseliv - Samfunn -
Doknr 25
Arkivkode U01
Saksbehandler Bjørn Winther Johansen

Behandlingsrekkefølge		
Utvalg	Møtedato	Utvalgssak nr
Formannskapet	02.06.2022	
Kommunestyret	16.06.2022	

"Hvaler hele året" - Strategi og modell for organisering av kommunens reiselivssatsing

Sammendrag

Saken redegjør for og anbefaler mål, strategi og modell for organisering av kommunens reiselivssatsing «Hvaler hele året». Arbeidet ble igangsatt i desember 2021 gjennom vedtak om finansiering og oppstart av et forstudie i Innovasjon Norge sin reisemålprosess. Rådmannen anbefaler nå at kunnskap og anbefalinger fra gjennomført forstudie «Hvaler hele året», ledet av Mimir AS legges til grunn for det videre arbeidet med «Hvaler hele året».

I praksis innebærer dette at kommunen etablerer en intern faggruppe for reiseliv, det inngås en ny avtale med Visit Fredrikstad & Hvaler (VFH) og det opprettes en lokal destinasjonsledelse gjennom et destinasjonsråd for Hvaler. Kommunens ressursbruk inn i reiselivssatsingen tas opp som del av budsjettprosess for 2023.

Saksopplysninger

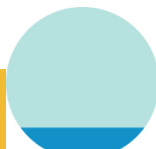
Bakgrunn:

Det vises til tidligere behandlinger, senest orienteringssak 76/21 (formannskapet 02.12.21) og 81/21 (kommunestyret 16.12.21). Saken har gjennomgått en grundig prosess der særlig formannskapet har vært engasjert gjennom sin rolle som styringsgruppe i forstudiet «Hvaler hele året». Forstudierapporten ble godkjent av formannskapet som styringsgruppe i møte på Besøkssenter Storesand den 14.09.22. Siden dette har kommunen søkt og mottatt kr 100 000 i tilskudd fra Innovasjon Norge til arbeidet med forstudien. Det ble ved den politiske behandling i 2021 opplyst at kommunen ville søke slikt tilskudd.

Saken:

Denne sak anbefaler nå en modell for kommunens reiselivssatsing. Det er i politiske behandlinger kommunisert at kommunen i ulike sammenhenger har omtalt seg som en turistkommune, men ikke hatt en strategi og organisering for å ivareta dette i en nærings- og verdiskapingssammenheng. I dag omtales oppfølgingen av dette både i kommunens næringsplan og Samfunnsplanen (2021-2032).

Det gjennomførte forstudiet «Hvaler hele året» (vedlegg 1), ledet av Mimir AS, representerer det faglige grunnlaget for den strategi og organisering som foreslås i saken. Beslutningen om gjennomføring av forstudiet forankret viktigheten av en langt mer målrettet satsing på kommunens muligheter som reiselivskommune. Beslutningen var også nødvendig i lys av kommunens fokus på en bærekraftig utvikling, der besøkstallene til Hvaler har økt fra år til år – til glede for næringslivet, men





også med nokså store utfordringer knyttet til trafikkavvikling, parkering, klimautslipp med mere, utfordringer som i stor grad har hvilt på kommunen alene.

Etter at forstudiet ble lagt frem for godkjenning av styringsgruppen (formannskapet) er det lagt ned et vesentlig arbeid fra administrasjonen for å avklare og gjøre valg i forhold til de problemstillinger, konklusjoner og anbefalinger forstudiet trekker opp. Arbeidet er gjennomført internt i organisasjonen og gjennom flere møter med Visit Fredrikstad & Hvaler og Hvaler Næringsforening. Som del av dette arbeid må det også tas med at forstudiet engasjerte en ressursgruppe på nær 30 bedrifter, foreninger og ressurspersoner på Hvaler som fikk gi sine innspill innarbeidet i forstudiet.

Hvaler kommune har gjennom flere år samarbeidet med Visit Fredrikstad & Hvaler som sitt destinasjonsselskap. Kommunen har også en liten aksjepost i selskapet. En viktig avklaring i arbeidet har vært om dette samarbeid og organisering av reiselivsarbeidet skal videreføres, eller om det er mulig å etablere et eget selskap eller organisering rundt arbeidet på Hvaler. I avklaringene rundt dette har det vært særlig kontakt med Hvaler Næringsforening, som også har gitt sin uttalelse til dette vedlagt saken.

Med bakgrunn i kommunens organisering, kompetanse, kapasitet og økonomiske handlingsrom er det også vurdert hvordan kommunens egne fagressurser i større grad enn tidligere kan delta og støtte opp om reiselivsarbeidet. Dette særlig i lys av forstudiets omtale av reiselivet som del av lokalsamfunnsutviklingen, og hvordan reiselivet også bidrar til en mer attraktiv kommune for egne innbyggere og deltidsboende.

En viktig kunnskap for Hvaler kommune, og andre store hyttekommuner, er at deltidsboende (hytteeierne) er en svært viktig del av reiselivet. De står for en stor del av kundegrunnlaget hos de tradisjonelle reiselivsbedriftene som servering og transport og ikke minst den reiselivsrelaterte omsetningen hos dagligvare- samt bygg- og anleggsbransjen. Nyere undersøkelser andre hyttekommuner har gjennomført viser eksempelvis at bygg- og anleggsbransjen har en betydelig andel omsetning generert gjennom de deltidsboende. Samtaler med bygg- og anleggsbransjen og dagligvarebransjen på Hvaler bekrefter dette. Kunnskapen om reiselivets betydning for andre bransjer, den såkalte overrislingseffekten, er viktig å ha med seg i reiselivssatsingen. Reiselivet på Hvaler er med andre ord en viktig driver av lokal verdiskaping og arbeidsplasser i kommunen.

Vedlegg

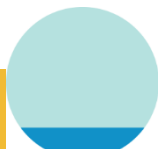
1. Forstudierapport «Hvaler hele året»
2. VFH – «Hvaler i fokus»
3. Oppdragsbeskrivelse og hovedoppgaver VFH
4. VFH - Strategiplan 2021-2026
5. Søknad Viken FK
6. Uttalelse og kommunikasjon med HNF

Vurdering med anbefalt strategi og modell for organisering av kommunens reiselivssatsing

Som nevnt i saken representerer forstudiet kommunens faglige grunnlag for den reiselivssatsing som ønskes gjennomført. I det følgende tas derfor innhold fra forstudierapporten med, uten at dette nødvendigvis er merket som sitat eller med kildehenvisning. Rapporten er bestilt og betalt av Hvaler kommune.

Forstudiet «Hvaler hele året»:

Det vises til vedlagte rapport fra forstudiet og arbeidsmodellen for reisemålsarbeidet som vist under kapittel 1.



Den modell som saken i det følgende presenterer innebærer at kommunen sammen med aktørene nå går inn i arbeidet med å utvikle en helhetlig strategi og gjennomføringen av den. Da ikke som et større strategiarbeid i forkant («helhetlig strategi») men gjennom en praktisk tilnærming der vi erfarer og justerer arbeidet underveis. Ut fra kommunens ressurser, og et tross alt begrenset antall reiselivsbedrifter pr. i dag, vurderes dette som hensiktsmessig. Denne tilnærming lå også til grunn for bestillingen av forstudiet, og at dette måtte definere målsettinger og strategiske grep på overordnet nivå.



«Mål og strategiske grep» omtales i kapittel 4 og danner grunnlaget for rådmannens forslag til modell og målsettinger for kommunens reiselivsarbeid. Gjennom den praktiske tilnærming kommunen velger å legge til grunn, rammer dette inn arbeidet på en hensiktsmessig måte. Samtidig er dette ikke til hinder for at arbeidet fremover vil resultere i en helhetlig strategi/strategiplan, men da som resultat av aktørenes samarbeid og erfaring fra det arbeid som nå igangsettes.

Målgrupper i næringslivet:

Regjeringen.no definerer reiselivet slik:

«Reiselivsnæringen brukes som en samlebetegnelse på bransjer som selger en betydelig andel av sin produksjon til turister eller andre reisende: overnatting, servering, passasjertransport, opplevelser og formidling (reisearrangører). Dette er bransjer som i stor grad utfyller og påvirker hverandres virksomhet».

Det er disse bransjer kommunens reiselivssatsing i hovedsak retter seg inn mot. Dette omfatter kommersielle virksomheter, men også lag og foreninger med målsetting om å nå besøkende utenfor egen kommune. Også deler av kommunens egen virksomhet, som Besøkssentrene YHNP på Kornmagasinet og Storesand vil være en del av reiselivssatsingen.

Når det kommer til bransjer med reiselivsrelatert omsetning som nevnt ovenfor må disse tas med i satsingen i lys av reiselivets betydning for deres virksomheter. Hvordan dette best skal ivaretas må utvikles som del av det videre arbeidet, og skiller en hyttekommune fra andre kommuner. Det vises også til kommunens næringsplan der det er utviklet en handlingsplan med generelle tiltak og tiltak rettet inn mot prioriterte næringer eller bransjer i planen.

Innledning – målsetting og strategiske grep:

Forstudiet konkluderer med at Covid-19-pandemien har bidratt til en rekke endringer som taler til fordel for Hvaler som reisemål:



- Erfaringene med «hyttekontor» vil kunne forsterke trenden med økt bruk av hyttene høst, vinter og vår. Dette gir et vekstpotensial både for handelsstand og andre servicetjenester, men også for å utvikle nye opplevelser og arrangementer.
- Ønske om å reise til reisemål med mye natur og lite press, ønske om unike opplevelser gir rom for å utvikle konsepter og tilbud som kan gi grunnlag for økt besøk høst, vinter og vår.

Forutsetningen for å lykkes med å ta ut dette potensialet er at en utvikler tilbud som reelt sett fremstår som attraktive for ulike målgrupper, og at viktige funksjoner i vertsamfunnet også er åpne. Sesongutvidelse handler derfor om å jobbe sammen med å utvikle attraksjonskraft, samt å ha evne og vilje til langsiktighet. Samtidig er det avgjørende at reiselivsutviklingen sees i sammenheng med overordnede lokalpolitiske mål om bærekraftig utvikling, befolkningsvekst og gode lokalsamfunn.

På bakgrunn av dette foreslår rådmannen at dette videreutvikles til følgende mål:

Målsetting og delstrategier:

Strategien «Hvaler hele året» skal bidra til økt verdiskaping og økt antall arbeidsplasser i reiselivet på Hvaler. Det arbeides gjennom 4 strategiske grep eller delstrategier:

1. Håndtere press og øke verdiskapingen pr. gjest i sommersesongen
2. Utvikle ny og betalingsvillig etterspørsel høst, vinter og vår
3. Organisering som styrker samhandling og gjennomføring
4. Ta avgjørelser basert på kunnskap

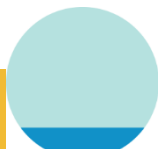
Delstrategiene er omtalt i forstudiereportoren og retter seg både mot kommunen og reiselivsaktørene. En viktig del av dette er at grønn og bærekraftig omstilling av reiselivet løftes frem som en premis. Reiselivsutviklingen må bli mer bærekraftig, dvs. at det velges løsninger som på best mulig måte tar vare på natur, kultur og miljø, styrker sosiale verdier og gir økonomisk levedyktighet over tid. Sett i lys av kommunens samfunnsplan og Hvaler som nasjonalparkkommune blir dette en viktig rettesnor for reiselivsarbeidet.

Delstrategiene gir retning i forhold til å utvikle tilbud som i større grad fordeler betalingsvillige besøk til Hvaler gjennom hele året. Med en sommersesong som kanskje nærmer seg «fullt» betyr dette fokus på høst, vinter og vår. Dette er ikke en ny utfordring for reiselivet, men som aktørene tidligere i begrenset grad har lyktes med å løse. Årsakene til dette kan være flere, og mange har pekt på at kommunen må gå foran i en slik satsing. Dette er i en litt større sammenheng også en anbefaling fra Mimir, sett i lys av kommunens rolle i forvaltningen av naturverdier, nasjonalparken og en bærekraftig utvikling samt kunnskap om reiselivets betydning for lokalsamfunnsutviklingen og kommunens attraktivitet. Det anbefales at kommunen tar frem aktuelle data knyttet til reiselivets betydning for Hvaler og at reiselivssatsingen på bakgrunn av dette får et 0-punkt. Behovet og kostnadene for dette må vurderes nærmere opp imot de data og informasjon kommunen og VFH besitter.

Organisering av arbeidet:

Viktigst av alt er hvordan kommunen og reiselivet sammen kan lykkes med «Hvaler hele året». Hvem skal «eie og lede» dette arbeid?

Rådmannen er kjent med det arbeid som gjennom flere år er utført av VFH som kommunens destinasjonsselskap. Selskapet er bl.a. ansvarlig for markedsføring og utvikling av reiselivet på Hvaler. Det har lokalt vært rettet kritikk mot selskapets leveranser, og kanskje særlig knyttet til synligheten for lokalt næringsliv på reiselivsportalen www.visitfredrikstadhvaler.com. Dette tema har vært del av presentasjoner og diskusjoner i styringsgruppen, og i møter med Hvaler Næringsforening. VFH har som en oppfølging av dette utarbeidet dokumentet «Hvaler i fokus» som vedlegg 3 til saken. Dokumentet gir innsikt i det samlede kommunikasjonsarbeid som gjennomføres (og er gjennomført) på vegne av Hvaler som destinasjon.





Mimir som fagmiljø fikk i oppdrag å gi en anbefaling i forhold til VFH og den videre organiseringen av arbeidet. Anbefalingen er tydelig på at kommunen må besitte et fagmiljø og nettverk i reiselivsarbeidet, og at dette i lys av kommunens størrelse og ressurser best løses gjennom et samarbeid med VFH. Samtidig sier Mimir at «Hvaler er annerledes enn Fredrikstad», og et videre samarbeide må bygges opp med bakgrunn i dette. Det legges også vekt på at kommunen selv må følge opp reiselivsarbeidet gjennom ulike fagressurser internt og en modell som sikrer samhandling og forankring lokalt.

Dette leder frem til følgende forslag til modell for organisering av Hvaler kommune sin reiselivssatsing:

Faggruppe reiseliv:

Det etableres en tverrfaglig faggruppe internt i kommunen. Gruppen på 3 personer er i dag etablert og består av representanter fra næring, kultur og innovasjon/tjenestedesign/stab. Faggruppen koordinerer fagområder med nær tilknytning til reiselivssatsingen. Dette er næring, kultur, kommunikasjon, servicetorg, besøkssentrene, parkering med mere. Gruppen er kontaktpunkt og ansvarlig for oppfølging av VFH gjennom jevnlige arbeidsmøter. Kommunen har tidligere overlatt disse oppgaver til Enhet kultur og fritid alene.

Visit Fredrikstad og Hvaler som kommunens destinasjonsselskap:

Hvaler kommuner har i dag avtale med VFH med en årlig kostnad på ca. kr 600 000, inklusive kostnader til verter og materiell for sommeråpent turistkontor i Kornmagasinet. Fredrikstad kommune betaler på sin side ca. 3,7 mill. kr inneværende år som del av «spleiselaget». Det inngås en ny avtale med selskapet basert på Hvaler sitt behov slik beskrevet i forstudiet. Avtalen opprettes formelt fra 01.01.23, men oppgavene implementeres allerede nå som følge av denne saken. Faggruppen reiseliv har gjennom flere møter og en god prosess med VFH etablert et omforent dokument som beskriver destinasjonsselskapets oppdrag og hovedoppgaver. Dokumentet følger som vedlegg 3 til saken og er presentert og gjennomgått i møte med Hvaler Næringsforening. VFH sin strategiplan for 2021-2026 følger som vedlegg 4 til saken.

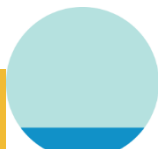
Lokal destinasjonsledelse gjennom destinasjonsråd for Hvaler:

Det opprettes en destinasjonsledelse for Hvaler med betegnelsen destinasjonsråd. Opprettelsen av rådet er et svært viktig tiltak fra kommunens side og er et svar på behovet for en lokalt forankret og ledet reiselivssatsing med utgangspunkt i Hvaler sine fortrinn og utfordringer. Destinasjonsrådet skal samle aktørene på Hvaler rundt reiselivssatsingen med bakgrunn i målbildet og delstrategiene fra forstudiet. Rådet opprettes med representanter fra Hvaler Næringsforening, næringsaktører og foreninger. Utover en fast representasjon planlegges det at rådet også vil ha arbeidsgrupper. Rådet vil ledes av kommunen med VFH som sekretariat.

Det planlegges at rådet arbeider etter et årshjul som rammer inn aktuelle arbeidsoppgaver og tiltak/prosjekter for råd og arbeidsgrupper. Destinasjonsledelse er en ny funksjon i reiselivet. Opprettelsen av et destinasjonsråd på Hvaler er derfor nybrottsarbeid og må gå seg til. Det vil i tiden fremover gjennomføres møter med de ulike aktørene med målsetting om at rådets sammensetning er klar fra høsten 2022. Aktuelle aktører for medvirkning i råd og arbeidsgrupper har i stor grad deltatt i forstudiearbeidet gjennom forstudiets etablering av en ressursgruppe. De grepene kommunen nå tar er derfor kjent for aktørene og alle i ressursgruppen har mottatt forstudierapporten.

Økonomi:

I samtalene med VFH er det fra selskapet side kommunisert at dagens nivå på betaling for tjenestene utgjør et minimumsnivå for å ivareta nødvendig kapasitet på vegne av Hvaler. Rådmannen deler dette vurderingen. Samtidig er rådmannen av den oppfatning at reiselivssatsingen i langt større grad enn i dag må medfinansieres av aktørene gjennom medlemskap i VFH og deltakelse med finansiering inn i prosjekter m.m. Som del av dette blir det viktig å arbeide for at destinasjonsrådet har noe midler til disposisjon for felles tiltak og som egenfinansiering for å utløse nasjonale og regionale tilskuddsmidler. Rådmannen mener kommunen bør bidra med deler av disse midlene for å få tilstrekkelig kraft i arbeidet med Hvaler hele året» og understøtte destinasjonsrådets viktige rolle.





Hvaler Næringsforening er kritisk til kommunens reiselivssatsing med bakgrunn i størrelsen på de midler som i dag er stilt til disposisjon. Samtidig er foreningen enig i at næringen må bidra inn i finansieringen av reiselivssatsingen, men at dette må gjennomføres over tid og er avhengig av at reiselivssatsingen gir aktørene en merverdi. Rådmannen mener at begge parter her må ta risiko for å lykkes. Næringen kan ikke selv vent med sitt finansielle bidrag til de ser resultater. Rådmannen mener at resultater må komme som et resultat av en felles satsing mellom kommunen og næringslivet. Rådmann vil i budsjettprosess for 2023 følge opp saken. For å styrke muligheten for en hurtigere finansiering inn mot destinasjonsrådets arbeid har kommunen i samarbeid med VFH søkt Viken fylkeskommune om kr 200 000 der destinasjonsrådet defineres som en pilot. Søknaden avgjøres i juni måned. Hvaler Næringsforening støtter opp om søknaden. Søknaden til Viken fremgår av vedlegg 5.

Hvaler Næringsforening:

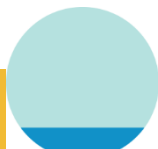
Hvaler kommune har gjennom flere år hatt kontakt med Hvaler Næringsforening (HNF) gjennom observatørplass i styret (næringsssjef). Fra 2021 er dette utviklet til en samarbeidsavtale med foreningen, og et årlig tilskudd som for 2021 og 2022 utgjør kr 100 000. Det gjennomføres månedlige møter mellom foreningen og ordfører, rådmann og næringsssjef. Foreningen har særlig de siste 2 år hatt en meget god utvikling, og har ca. 90 medlemsbedrifter fra ulike bransjer på Hvaler. Foreningen er med dette blitt et viktig talerør for næringslivet i kommunen og samarbeidspartner for Hvaler kommune. HNF har derfor vært tett på kommunen i arbeidet med reiselivssatsingen, både som deltaker i ressursgruppen og gjennom møter som oppfølging av forstudiet og anbefalingene i dette. Kommunen har hatt som målsetting å tilrettelegge for en god prosess der det blant annet er organisert møter direkte mellom VFH og HNF samt VFH og Pakk Opp. Pakk Opp, eller «Ditt Hvaler» som det nå markedsføres som, er tatt med i prosessen idet næringsforeningen støtter opp om selskapets arbeid med en nettløsning som skal speile og synliggjøre alt av nærings- og foreningsliv på Hvaler.

Etter henvendelse fra kommunen har HNF avgitt en skriftlig innstilling som viser at foreningen ønsker en annen modell for gjennomføring av reiselivssatsingen enn den rådmann anbefaler i saken. HNF ønsker i hovedsak en lokal modell for reiselivssatsingen der HNF, «Ditt Hvaler» (Pakk Opp AS) og næringen, sammen med Hvaler kommune, etablerer et Skjærgårdssenter som skal stå for leveransene innenfor reiselivssatsingen. VFH oppfattes ikke å ha noen rolle i dette utover å stå for ekstern markedsføring av «Hvaler». Finansieringen av HNF sin modell baserer seg på de midler kommunen i dag har til disposisjon for reiselivssatsingen.

Rådmann opplever at HNF og Hvaler kommune har ulik oppfatning når det gjelder den kompetanse som er nødvendig inn i reiselivssatsingen. Ideen om å samle ressurser og kapital inn i et Skjærgårdssenter er ikke dårlig, men vil innebære at Hvaler må bygge opp et eget, lokalt destinasjonsselskap med tilhørende ledelse og fagmiljø. Rådmannen mener at kommunen sammen med næringen ikke makte å etablere et slik senter med tilstrekkelig kompetanse og ikke minst kraft til å nå gjennom i kampen om de reisende. Rådmannen mener at kommunen derfor er best tjent med fortsatt å være del av et større og sterkere destinasjonsselskap gjennom VFH.

Innenfor de økonomiske rammer kommunen besitter, og næringen gir signaler om, mener rådmannen det er lite realistisk med etablering av et lokalt destinasjonsselskap på kort sikt. Den anbefalte modellen med VFH som kommunens (og næringens) fagmiljø og destinasjonsselskap bygger på dette, men også kunnskapen om at næringsstrukturen innenfor reiselivet på Hvaler fortsatt er begrenset i størrelse. Rådmannen mener at partene, tross noe ulikt syn på reiselivssatsingen, allikevel vil kunne samarbeide godt gjennom et destinasjonsråd mot det som fortsatt er en felles målsetting: vekst og verdiskaping. Destinasjonsrådet vil slik rådmann ser det på mange måter også ivareta flere av de funksjonene som er tiltenkt et Skjærgårdssenter.

HNF sin innstilling fremgår av vedlegg 6 sammen med kommunens henvendelse og svar på innstillingen fra HNF. Som en oppfølging av foreningens formelle innstilling er det avholdt møter der de ulike modellene er diskutert. Det er også avholdt møte med VFH der selskapet presenterte oppdragsbeskrivelse og hovedoppgaver for HNF (vedlegg 3).





Oppsummering:

Det er lagt ned vesentlige ressurser i arbeidet med reiselivsstrategien «Hvaler hele året» fra kommunens side, men også fra HNF, deltakere i ressursgruppen og VFH. Formannskapet som styringsgruppe har også vært tett på i prosessen som styringsgruppe og arbeidsmøter med Mimir som prosjektleder. Styringsgruppen har uttalt at de nå har fått en helt annen innsikt i reiselivet som fagområde og betydning for lokalsamfunnet. Arbeidet har vært krevende, men viktig. Kommunens arbeid med næringsplan og samfunnsplan viser viktigheten av å arbeide for å utvikle Hvaler som en attraktiv kommune både for innbyggere, besøkende og næringsliv. Som del av dette er en strategi for Hvaler som destinasjon eller turistkommune svært viktig. Den griper inn i og skal bidra til måloppnåelse på flere viktige områder for kommunen.

Rådmannen mener at den prosess som ligger til grunn for reiselivsstrategien «Hvaler hele året» har vært grundig og inkluderende og at anbefalingene på mål, strategier og organisering representerer en god plattform for det videre arbeidet.

Rådmannens forslag til vedtak

Formannskapet vedtar forslaget til strategi og modell for organisering av kommunens reiselivssatsing basert på tre hovedprinsipper:

- a) Etablering av faggruppe reiseliv i kommunen
- b) Visit Fredrikstad og Hvaler som kommunens destinasjonsselskap
- c) Lokal destinasjonsledelse gjennom destinasjonsråd for Hvaler

Hvaler kommune, 06.05.2022

*Rune Antonsen
rådmann*

