



Reykjavík, 27. september 2019

**Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um drög að nýrri ferðamálastefnu fyrir Reykjavíkurborg.**

Drög að nýrri ferðamálastefnu Reykjavíkurborgar sem leysa mun af hólmi eldri stefnu hafa verið birt á vefsíðu borgarinnar þar sem óskað er eftir umsögnum um stefnudrögin. Á fyrstu blaðsíðu stefnudraganna eru settar fram ályktanir sem SAF – Samtök ferðaþjónustunnar geta tekið undir. Það er svo sannarlega tilfinning ferðaþjónustunnar að fjölgun ferðamanna hafa haft mikil áhrif á Reykjavík undanfarin ár, það fer í raun ekki framhjá neinum. SAF telja sig skynja að viðhorf íbúa borgarinnar til ferðamanna sé almennt afar jákvætt. Vissulega hefur sú hraða aukning sem hefur orðið á fjölda ferðamanna í borginni haft ýmiskonar hliðaráhrif sem taka ber alvarlega. Hjá því verður hins vegar ekki litið að fjölmörg tækifæri fylgja öflugri ferðaþjónustu og borgin á að stuðlað að hámarkun nýtingar þeirra samfara því að gæta að hagsmunum borgarbúa. Þar sem Reykjavík er einn öflugasti áfangastaður ferðamanna telja SAF að ferðamálastefna borgarinnar verði í senn að vera metnaðarfull og markhæf. Með framangreint í huga hafa SAF yfirfarið drögin og vilja nota tækifærið til að koma nokkrum ábendingum og athugasemdum á framfæri.

***Samráð***

SAF fagna því að stefnudrögin hafi verið sett í opið samráð þar sem öllum var gert fært að lýsa skoðun sinni á stefnudrögunum. Tíðni opins samráðs á undirbúningsstigum stefnumótunar hefur aukist töluvert síðustu missiri. Reynsla SAF er að slíkt samráð veitir stefnumótunaraðilum færi á að skila vandaðri vinnu og auka raunverulega möguleika þess að stefna verði markhæf, þ.e. að í henni séu sett markmið sem unnt er að ná með skilgreindum aðgerðum og mælanlegum árangri. Það er einnig afar ánægjulegt að sjá að við gerð stöðumats á undirbúningsstigi vinnunnar var haft samráð við helstu hagaðila, þ.e. íbúa, ferðaþjónustuaðila og önnur sveitafélög.

Í framangreindu samhengi telja SAF hins vegar tilefni til að lýsa ákveðnum vonbrigðum með að helstu hagaðilar hafi ekki enn verið kallaðir að borðinu við stefnumótunina sjálfa heldur hafi að því er virðist einungis verið leitað til borgarfulltrúa og starfsmanna

borgarinnar. Þar með telja SAF töluverða hættu á að stefnumótunin taki mið af of þröngu sjónarhorni, og telja raunar að þess sjáist nokkur merki.

### *Almennt um stefnudrögin*

SAF fagna því að til grundvallar stefnunnar liggi það mat að Reykjavíkurborg telji tilefni til að endurmeta áherslur borgarinnar í málaflokki ferðaþjónustu til lengri tíma. Þá hlýtur það að teljast eðlilegt að borgin gæti að þörfum ferðaþjónustu og borgarbúa við stefnumótunarvinnuna. Hins vegar telja SAF að þau tækifæri sem ferðaþjónusta hefur í för með sér fyrir borgina og borgarbúa mættu að ósekju fá meira rými. Þá er tilefni til að fagna því sérstaklega að í stefnudrögunum eru sjálfbærni, ný tækni og sátt sett fram sem lykilmálefni stefnumótunarinnar. Sama á við um áherslu á nýsköpun og uppbyggingu stafrænna lausna. Þetta eru í meginatriðum þættir sem SAF hefur litið til í starfsemi sinni á landsvísu og full þörf er á að Reykjavíkurborg stuðli að á jákvæðan hátt með skýrum aðgerðum. Samtímis benda samtökin á mikilvægi þess að gera nú þegar kröfu um að skemmtiferðaskip hætti að nota svartolíu 2020.

Framtíðarsýn höfundar stefnudraganna eru sett fram á fjórðu blaðsíðu stefnudraganna og á fimmtu blaðsíðu eru meginmarkmið sett fram. Nánar er fjallað um hvert meginmarkmið á sjöttu til og með níundu blaðsíðu en þar eru settar fram helstu áherslur sem fylgja hverju markmiði. Á tíundu blaðsíðu eru tíundaðar hugmyndir að leiðum, áherslum og aðgerðum vegna fyrsta meginmarkmiðs, á elleftu síðu hugmyndir o.fl. vegna annars meginmarkmiðs og svo koll af kolli.

SAF telja að vinna þurfi áherslurnar betur með það fyrir augum að gera þær markvissari og ákveðnari, að markmiðasetning þurfi að vera skýrari og að nauðsynlegt sé að mælikvarðar séu settir fram í stefnunnar sem styðja við það hvernig (og eftir atvikum hvenær) markmiðum skuli náð.

Að mati SAF á stefnumótun í grundvallaratriðum að eiga sér stað á grundvelli markaðrar framtíðarsýnar, á þann hátt að skilgreind eru markmið, aðgerðir og mælikvarðar fyrir árangur aðgerða sem gera unnt að leggja mat á hvort og hvernig þær aðgerðir sem ráðist skal í stuðli að því að yfirlýstu markmiði verði náð og framtíðarsýn uppfyllt. Þó svo að stefnumörkun felist eðli máls samkvæmt einna helst í því að koma auga á þau markmið sem skynsamlegt getur talist að stefna að, endurspegla markmiðin óhjákvæmilega undirliggjandi áform um aðgerðir og mælikvarða. Ef erfitt reynist að koma auga á viðeigandi aðgerðir til að ná markmiðum eða viðeigandi mælikvarðar finnast ekki eða þykja ekki nægilega gagnlegir kann það að vera vegna þess að markmiðið er ónákvæmt eða óviðeigandi. Af þeim sökum verður ekki hjá því komist að skilgreina markmið, aðgerðir og mælikvarða þó aðeins standi til að móta stefnu.

Framangreint má einnig orða svo að við setningu stefnu þurfi höfundar hennar að gæta þess að þau markmið sem sett eru fram séu markhæf, þ.e. að þeim sé í raun unnt að ná með aðgerðum. Ef þau stefnumið sem skilgreind eru við stefnumótun eru ekki markhæf er afar hætt við að stefnumörkun ónýttist a.m.k. að hluta. Í framangreindu ljósi telja SAF

tilefni til að undirbúa stefnuna betur en þegar virðist hafa verið gert. Markmiðin þurfa að vera skýr og endurspeglar mögulegar aðgerðir þannig að borgarfulltrúar og starfsmenn borgarinnar geti byggt á nothæfum mælikvörðum við ákvarðanatöku og eftirfylgni.

Í dæmaskyni má nefna d-lið helstu áherslna í meginmarkmiði eitt á sjöttu blaðsíðu: „Styrkja stöðu Reykjavíkur sem ráðstefnu- og viðburðaborgar og auka aðdráttarafl borgarinnar fyrir ráðstefnu-, hvata- og viðburðagesti (MICE)“. Almennt er markmiðið jákvætt. En erfitt er að átta sig á hvernig Reykjavíkurborg ætlar sér að styrkja stöðu sína sem ráðstefnuborg. Hvað merkir það að borgin styrki stöðu sína? Ætlar borgin sér t.d. að auka útgjöld vegna markaðssetningar, skapa efnahagslega hvata fyrir MICE fyrirtæki til að koma til Reykjavíkur o.s.frv.? Ef meira púðri væri eytt í skilgreiningu á aðgerðum og mælikvörðum gæti t.d. komið í ljós að betra væri að breyta markmiðinu um að styrkja stöðu borgarinnar sem ráðstefnuborgar í markmið þess efnis að hver króna sem eytt væri í markaðssetningu ráðstefnuborgarinnar skilaði sér til baka í x-falt mörgum ráðstefnugestum árið 2025, að x-faldar krónur skili sér til baka sem tekjur til borgarinnar af MICE ferðaþjónustu eða að tilteknu ánægjustigi þeirra ráðstefnugesta sem hingað koma væri náð. Slíka mælikvarða vantar hins vegar hér, og hið sama á við um flesta liði ferðamálastefnunnar.

Hugmyndir að aðgerðum og mælikvörðum koma fram í viðaukum stefnudraganna. Þær eru í mörgum tilvikum ágætar en þarf að vinna áfram.

Til samanburðar mætti horfa til stefnumótunar í ferðaþjónustu sem nú er í vinnslu hjá Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytinu, en því verkefni er skipt í tvö meginhluta. Annars vegar Framtíðarsýn og leiðarljós um íslenska ferðaþjónustu til 2030, sem var birt á samráðsgátt stjórnvalda s.l. vor og felur í sér stefnuramma og markmiðasetningu um atvinnugreinina til næsta áratugar. Hins vegar er um að ræða aðgerðabundna stefnumörkun sem byggir á þeim markmiðum sem sett eru fram í stefnurammanum og er ætlað að móta stefnubundnar aðgerðir til að ná þeim markmiðum.

Ferðamálastefnu Reykjavíkurborgar virðist vera ætlað að vera hvort tveggja framtíðarsýn og stefnumótun í sama skjali, sem er alls ekki óalgeng framsetning. Segja má að þrjú meginmarkmið ferðamálastefnunnar komi mjög skýrt fram og marki afar jákvæða framtíðarsýn fyrir ferðaþjónustuborgina Reykjavík. Á hinn bóginn telja samtökin nauðsynlegt að stefnumið hvers meginmarkmiðs séu skýrari og mælanlegri.

### ***Ferðamálastefna höfuðborgarsvæðisins***

Flestum er orðið ljóst að vörumerkið *Reykjavík* hefur fyrir löngu fengið hlutverk samnefnara höfuðborgarsvæðisins í augum ferðamanna, enda nýta nágrennasveitarfélög Reykjavíkur þegar vörumerkið Reykjavík við markaðssetningu sína gagnvart ferðamönnum að nokkru marki. Í því ljósi vekur það nokkra furðu að

ekkert er fjallað um samvinnu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu í stefnudrögunum heldur virðist þvert á móti ætlunin að skilgreina Reykjavík sem sjálfstæðan áfangastað ferðamanna. Að mati SAF er illskiljanlegt að ekki hafi verið lagt á ráðin um að vinna eina ferðamálastefnu fyrir allt höfuðborgarsvæðið sem miðar að uppbyggingu og þróun alls svæðisins sem áfangastaðar. Slík stefna gæti myndað sterkan grunn að sóknaráætlun svæðisins á sviði ferðaþjónustu í samræmi við eitt af meginmarkmiðum Höfuðborgarstofu um að efla langtíma samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu á vettvangi viðburða og ferðaþjónustu og auka þannig samlegð og styrk svæðisins í alþjóðlegri samkeppni.

SAF telja verulega miður að ekki sé fjallað um samlegðarþætti sem þessa í stefnunni að neinu marki, þar sem veruleg tækifæri liggja í samvinnu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu gagnvart ferðamálum, t.d. hvað varðar markaðssetningu.

Hér er vert að hafa í huga að þegar hefur verið unnið að sameiginlegri áfangastaðaáætlun fyrir öll sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu (sem eitt sjö svæða áfangastaðaáætlana yfir landið í heild), undir stjórn fulltrúa Höfuðborgarstofu. Áfangastaðaáætlun á að taka á skipulagi, þróun og markaðssetningu svæðis auk þess sem að skilgreindar séu þær leiðir sem fyrirhugað er að fara við stýringu á hinum ýmsu ferlum sem ráða þróun atvinnugreinarinnar innan svæðisins: uppbyggingu, efnahagslegu vægi, þjónustuþáttum o.s.frv.

### ***Hvernig snertir stefnan einstaka þætti ferðaþjónustu?***

Í stefnudrögunum lítið fjallað um einstaka þætti ferðaþjónustu, s.s. veitingastarfsemi, gistipjónustu og afþreyingu. Í raun snýr stefnan aðeins að afþreyingu ferðamanna í gegnum umfjöllun um menningu og menningarstofnanir þrátt fyrir að töluvert magn annarskonar afþreyingar sé í boði fyrir ferðamenn innan borgarinnar. Þar með er hætt við að stefnumörkunin taki ekki tillit til styrkleika og veikleika ferðaþjónustu í borginni og verði jafnframt óskýr í augum einstakra ferðaþjónustufyrirtækja og borgarbúa. Til dæmis gætu stefnudrögin endurspeglad nýlega matarstefnu borgarinnar á þann hátt að áhersla væri lögð á kynningu á Reykjavík sem áfangastaðar matar- og veitingaferðamennsku. Slíkt yrði mun skýrara í augum veitingamanna sem gætu þá lagt á ráðið. Í þessu samhengi er rétt að benda á að sérstaklega er efnislega tekið fram á þriðju blaðsíðu að ferðamálastefna eigi að tala við aðrar stefnur borgarinnar en að mati SAF felast í framangreindu vannýtt tækifæri sem borgin ætti að grípa.

Annað dæmi um greinar sem blómstrað hafa innan borgarmarkanna er hvalaskoðun, sem eðli máls samkvæmt tengist hafnarmálum beint. Í stefnunni mætti því bæði sjá fyrir sér umfjöllun og markmið um afþreyingu sem gerir út frá höfnum borgarinnar og mikilvægi tengingar við stefnu í uppbyggingu og skipulagi hafnarsvæða og aðra atvinnustarfsemi.

### ***Uppbygging atvinnulífs í tengslum við ferðaþjónustu***

Samtökin sakna þess að í stefnunni sé fjallað um með hvaða hætti Reykjavíkurborg ætlar að byggja upp atvinnulíf í borginni tengt ferðaþjónustu.

Í stefnunni er almennum orðum vikið að samstarfi við atvinnulíf á nokkrum stöðum í textanum en ekki vikið að því að neinn hátt hvernig því samstarfi skuli vera háttað.

Uppbygging ferðaþjónustu sem hefur í för með sér jákvæð áhrif á samfélag og tekjur sveitarfélags verður til á grunni fyrirtækja í rekstri. Samtökin sakna þess alvarlega að skýrum orðum sé vikið að því hvaða markmið Reykjavíkurborg setji varðandi uppbyggingu reksturs ferðaþjónustufyrirtækja í borginni og stefnumið sett fram samkvæmt þeim. Ljóst er að ýmsum markmiðum sem sett eru fram í stefnunni verður ekki náð nema með annars vegar góðu samstarfi borgarinnar og fyrirtækjanna, og hins vegar aðgerðum borgarinnar til að byggja upp gott rekstrarumhverfi fyrirtækja í borginni.

Hér ber á það að líta að 8 af 10 stærstu ferðaþjónustufyrirtækjum landsins hafa höfuðstöðvar á höfuðborgarsvæðinu, um 200 ferðaskrifstofur, rúmlega 400 fyrirtæki með gististaðaleyfi og tæplega 600 ferðaskipuleggjendur. Starfsemi þessara fyrirtækja rennir stöðum undir neyslu ferðamanna á svæðinu, en höfuðborgin er það svæði þar sem erlendir ferðamenn verja flestum krónum á ferðalagi sínu um landið. Það gefur því auga leið að tekjur borgarinnar af ferðaþjónustu eru umtalsverðar og eis og samtökin hafa ítrekað bent á skilar betra rekstrarumhverfi og skýr markmið um samstarf og uppbyggingu atvinnureksturs í ferðaþjónustu sér til sveitarfélaga í formi aukinna tekna til langs tíma.

Samtökin telja því mikilvægt fyrir bæði Reykjavíkurborg og ferðaþjónustufyrirtæki í borginni að víkið sé með skýrari hætti að þessum þáttum í stefnunni.

### ***Markaðssetning o.fl.***

SAF leyfa sér að benda á að í stefnuþrógunum er rætt um vörumerkjastýringu, markhópagreiningu og aukna markaðssetningu og upplýsingagjöf. Skilningur samtakanna er að borgin hafi dregið verulega saman útgjöld til slíkra þátta. Sé skilningur SAF réttur mun áhersla á framangreindar aðgerðir óhjákvæmilega kalla á verulega stefnubreytingu við forgangsröðun útgjalda.

Að lokum taka SAF fram að þau sakna þess að forsendur stefnunnar innihaldi umfjöllum um vinnu Íslandsstofu og markaðsstofa landshlutana við markaðssetningu og greiningar. Að mati samtakanna mætti tvímælaust nýta hana til að styrkja forsendur stefnunnar.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

A handwritten signature in black ink, reading 'Jóhannes Þór Skúlason'. The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'J'.

*Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri*