

Erhvervspolitik mellem det globale og det lokale?

Dansk turismepolitik under forandringspres

**Henrik Halkier, professor, regional- og turismestudier,
Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet,
halkier@cgs.aau.dk**

Dansk turisme har gennem det sidste årti gennemgået en vanskelig periode med fald i antallet af overnatninger af internationale gæster og vigende markedsandele, men alligevel har forandringsparatheden blandt private og offentlige aktører ikke været af et omfang, der har resulteret i en tilpasning af dansk turismepolitik til en ny, skærpet og i stigende grad global, konkurrencesituation. Artiklen argumenterer for, at en væsentlig del af baggrunden for den langsomme tilpasning af den offentlige politik på turismeområdet skal findes i, at dansk turismepolitik har udviklet sig som en sektor-politik, hvor struktur-konservative instrumenter som især international markedsføring har domineret på bekostning af policy-tiltag med fokus på udvikling af nye oplevelsesprodukter. Strukturformen med dens ny opgavefordeling mellem de administrative niveauer har imidlertid i højere grad sat spørgsmålet om oplevelses- og produktudvikling på den politiske dagsorden gennem en delvis integration af turismepolitikken i det generelt langt mere innovationsorienterede erhvervspolitiknetværk.

Dansk turisme har gennem det sidste årti gennemgået en vanskelig periode med fald i antallet af overnatninger af internationale gæster og vigende markedsandele i forhold til de tidligere 1990'ere, som nu kan ses som »de gode gamle dage« (Danmarks Statistik, 2011). Dette forhold har ikke været nogen hemmelighed men derimod en tilbagevendende klagesang fra private og offentlige turisme-aktører (VisitDenmark, 2009, f.eks. VisitNordjylland.dk, 2007), men alligevel har

forandringsparatheden blandt private og offentlige aktører ikke været af et omfang, der har resulteret i en tilpasning af dansk turismepolitik til en ny, skærpet og i stigende grad global, konkurrencesituation og gjort det muligt at knække de nedadgående kurver. Det traditionelle fokus på kollektive markedsføringsaktiviteter og godt lokalt værtskab i form af turistkontorenes informationsaktiviteter har tydeligvis ikke været i stand til at fastholde Danmark som en internationalt attraktiv destination i en tidsalder, hvor rejsebudskabet takket være billige flybilletter og internettet har givet rejsevante europæere muligheder for at identificere nye og spændende ferieoplevelser og booke rejsen hjemme fra sofaen.

Denne artikel argumenterer for, at en væsentlig del af baggrunden for den langsomme tilpasning af den offentlige politik på turismeområdet skal findes i, at dansk turismepolitik har udviklet sig som en sektor-politik, der kun gradvist er blevet forsøgt integreret i den generelle – og langt mere innovationsorienterede – erhvervspolitik. Til trods for dansk turismes store afhængighed af internationale markeder og et ofte udtalt ønske om at blive opfattet på linie med andre erhverv har politikområdet været præget af ustabile organisatoriske rammer. Den stigende globale konkurrence til trods har policy-tiltag med

fokus på udvikling af nye oplevelsesprodukter i praksis kun spillet en relativt begrænset rolle. Det er på mange måder symptomatisk, at de senere års udvikling i retning af en mere innovationsorienteret turismepolitik tilsyneladende har fået mere momentum på grund af eksterne politiske omstændigheder. Strukturereformen betød nye opgavefordelinger mellem de administrative niveauer, der ikke alene forandrede det eksisterende policy-netværk (endnu en gang), men også i højere grad satte spørgsmålet om oplevelses- og produktudvikling på den politiske dagsorden.

Artiklen falder i tre dele. Først skitseres det begrebsmæssige og metodiske udgangspunkt for artiklen kort, dernæst analyseres turismepolitikens udvikling de sidste tre årtier fra sektorpolitik i retning af stigende integration i dansk erhvervs politik, og afslutningsvist diskuteres baggrunden for turismens langsomme mainstreaming-proces ved at fokusere på tre centrale udfordringer for dansk turismepolitik, nemlig en begrænset prioritering på den politiske dagsorden, ustabile organisatoriske rammer, og en høj grad af inerti med hensyn til policy-instrumenter.

En institutionalistisk analyseramme

Analysen af dansk turismepolitik tager udgangspunkt i en institutionalistisk inspireret

tilgang til studiet af policy-processer. Det centrale omdrejningspunkt er interaktionen mellem offentlige og private aktører inden for rammerne af et institutionelt landskab, der fremmer og hæmmer bestemte aktørstrategier (Halkier, 2006) og dermed skaber en ikke ubetydelig grad af sti-afhængighed i offentlig politik (Mahoney og Thelen, 2010). Den oprindelige, meget detaljerede, analyse-ramme (sammenfattet i Halkier, 2006 Tabel 3.14) er senere blevet anvendt i simplificeret form til at fastholde opmærksomheden på centrale parametre i forhold til analyser med et snævrere fokus (se f.eks. Halkier og Cooke, 2010; Halkier, 2008; Halkier, 2010). I praksis betyder den valgte analyseramme, at denne artikels undersøgelse af udviklingen af turisme- og erhvervs politik i Danmark vil blive koncentreret om tre forhold, nemlig

- policy-diskursen, især problem-definition og -prioritering,
- forandringsstrategien, især forandringsmålene og de policy-instrumenter der anvendes for at nå målene, samt
- de organisatoriske rammer for den førte politik, herunder forholdet til valgte politiske beslutningstagere og interaktionen mellem forskellige niveauer i den offentlige sektor.

Tabel 1. Et institutionalistisk perspektiv på turismepolitik

Dimension	Aspekt	Centrale kategorier
Policy-diskurs	Problem-definition	Antal turister/overskud/servicekvalitet/oplevelsesudbud/sæsonprægethed/image-svaghed/miljøbelastning
	Underliggende værdier	Vækst/beskæftigelse/betalingsbalance/interregional lighed/national selvfølelse/bæredygtighed
Forandringsstrategi	Mål	Ekspansion/duplikering/modernisering/kreativitet
	Policy-ressourcer	Autoritet/information/finansielle/organisatoriske
Policy governance	Sponsor-relationer	Politisk styring/armslængde
	Inter-organisatoriske relationer	Centraliseret/koordineret/decentraliseret

Struktureret på grundlag af Halkier 2006 kap. 3; Halkier 2008; og Halkier 2010, og med yderligere input mht. centrale variable fra den speciallitteratur, der citeres i den tekst, der ledsager tabellen.

Med udgangspunkt i Tabel 1 introduceres de centrale analytiske begreber i artiklen.

Policy-diskursen kan analyseres ud fra to gensidigt kompletterende aspekter: den funktionelle måde »turismens problem« defineres på, og den normative begrundelse for hvorfor problemet kan begrunde offentlig intervention. Tabel 1 opsummerer centrale bidrag til den, ikke voldsomt omfattende, litteratur om turismepolitik (Hall, 2008; Fayos-Sola, 1996; Tribe, 2010, Thomas, 2009; Kvistgaard, 2006). Tabellen viser at både problemdefinitioner og underliggende værdier inden for turismepolitik er præget af potentielt modstridende opfattelser og vurderinger, der spænder fra statistisk-økonomiske til meget kvalitative problemdefinitioner og rummer underliggende værdier fra vækst-begejstring til kollektiv identitet. Der kan imidlertid sagtens tænkes andre variable end de oplyste, og deres eventuelle tilstedeværelse er et empirisk spørgsmål. Der er således ikke tale om diskursanalyse i en mere teknisk forstand (se f.eks. Jørgensen og Phillips, 1999), men om en analyse af centrale antagelser i den politiske diskurs (Halkier, 2003, jvf. Halkier, 2006).

Turismepolitiske *forandringsstrategier* kan analyseres på grundlag af de mål, der eks- eller implicit opstilles, og de midler der bringes i anvendelse for at indløse målsætningerne. Målsætning handler om, hvilke forandringer der søges hvor, og i en erhvervspolitisk kontekst betyder det, at strategier søger at påvirke eksisterende organisationer eller etableringen af nye, f.eks. private virksomheder, og samtidigt søger at påvirke omfanget eller kvaliteten af produkt og/eller produktionsproces. I praksis giver kombinationen af den organisatoriske og den produktionsmæssige dimension fire idealtypiske erhvervspolitiske målsætninger, der har vidt forskellige succes-kriterier (se Halkier, 2008):

1) mere aktivitet i eksisterende virksomheder

der gennem f.eks. ekspansion på nye markeder

- 2) flere virksomheder i stil med de eksisterende gennem fokus på iværksætterier
- 3) modernisering af eksisterende virksomhed gennem produkt- og proces-innovation
- 4) kreativ lancering af nye produkter i ny organisatoriske rammer

For at skabe forandring i praksis er strategisk anvendelse af policy-ressourcer nødvendig, for derigennem at gøre det attraktivt for aktører i målgruppen at tilpasse deres aktiviteter til de politiske prioriteter. Hvor attraktive de enkelte ressourcer er, varierer imidlertid af målgruppens situation, og man kan derfor ikke på forhånd gå ud fra at nogle ressource-typer er mere forandringsfremmende end andre (Halkier, 2006: 99-101, 121-23; Hood og Margetts, 2007).

Turismepolitikens organisatoriske kontekst er central for forståelsen af, hvorledes politiske prioriteringer omsættes til forandringsstrategier, og her er to typer relationer vigtige, nemlig relationer mellem de politiske valgte organer og den udførende organisation, og de indbyrdes relationer mellem organisationerne i det samlede policy-netværk. Med hensyn til førstnævnte, er erhvervspolitikken et område hvor armslængde princippet ofte har været bragt i anvendelse (Halkier og Danson, 1997; Thiel, 2001; Greve et al., 1999; Larsen, 1987; Christiansen, 1992). Der er imidlertid i et vist omfang tale om en glidende overgang, hvor kontrasten mellem en offentligt sponsoreret selvstændig organisation og en afdeling af et politisk ledet ministerium er vigtig, fordi den påvirker graden af manøvre-frihed med hensyn til strategiudvikling og -implementering. Samtidig er relationen mellem forskellige offentlige aktører i policy-netværket også af betydning, fordi den markerer graden af frihed til at forfølge egne målsætninger og strategier, hvad enten det er i forhold til højere autoriteter eller imellem forskellige policy-

områder. Disse relationer kan naturligvis i praksis influeres på mange forskellige måder gennem asymmetriske indbyrdes ressourceafhængigheder mellem de involverede organisationer (Gjertsen og Halkier, 2004; Jordan og Schubert, 1992).

Mens den begrebsmæssige ramme er udviklet med henblik på analyse af den turismepolitiske udvikling i Danmark, vil Tabel 1 også kunne danne udgangspunkt for karakteristik af udviklingen af erhvervs politikken mere generelt (se f.eks. Halkier, 2008). Grundlaget er således skabt for en analyse af turismepolitikens udvikling de sidste tre årtier fra sektorpolitik i retning af stigende integration i dansk erhvervs politik. Undersøgelsen vil være baseret på en analyse af centrale policydokumenter på turismeområdet i perioden fra slutningen af 1980'erne til i dag, suppleret med interview med centrale aktører i forbindelse med strukturreformens gennemførelse, der på turisme- og erhvervs politikens område har vist at være et vigtigt punkt i udviklingsprocessen.

Dansk turismepolitik:

Fra sektorpolitik til erhvervs politik?

Analysen af dansk turismepolitik kan opdeles i tre mere eller mindre velafgrænsede faser, baseret på skift i ét eller flere centrale aspekter af den måde, den offentlige indsats på turismeområdet har fungeret på. Tabel 2 opsummerer de centrale karakteristika ved turismepolitikens i de tre perioder, der bliver yderligere udfoldet i den efterfølgende tekst.

Frem til slutningen af 1980'erne var dansk turismepolitik domineret af to typer tiltag: international promovning med henblik på at tiltrække udenlandske turister, og et lokalt modtagesystem i form af turistkontorer, der kunne bistå besøgende med information om attraktioner og aktiviteter i lokalområderne (Schultz, 1988; Lyck, 2003). Danmark var på den måde på linie med andre lande i Nordvesteuropa ved primært at satse på at tiltrække flere turister for at sikre en bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet. Politikken adskilte sig dermed fra f.eks. Middelhavslandenes ved ikke at have en målrettet

Tabel 2. Dansk turismepolitik under forandring

Dimension	Aspekt	1980'erne	1990'erne-2006	2007-
Policy-diskurs	Problemdefinition	Antal turister	Antal turister Oplevelsesudbud	Antal turister Oplevelsesudbud
	Underliggende værdier	Betalingsbalance	Vækst Beskæftigelse Betalingsbalance Interregional lighed	Vækst Beskæftigelse Betalingsbalance Interregional lighed
Forandringsstrategi	Mål	Ekspansion	Ekspansion Modernisering Kreativitet	Ekspansion Modernisering Kreativitet
	Policy-ressourcer	Information	Information Organisation	Information Organisation
Policy governance	Sponsorrelationer	Politisk styring Armslængde	Armslængde Politisk styring	Armslængde
	Interorganisatoriske relationer	Centraliseret Decentraliseret Sektorspecifikt netværk	Svag koordination Decentraliseret Sektorspecifikt netværk	Stærkere koordination Delvis integration i erhvervs politisk netværk

Udarbejdet på grundlag af analyse af de tekster, der refereres til i den ledsagende tekst

ekspansiv strategi, der gennem planlægning og infrastruktur fremmede kystnært byggeri med henblik på at udnytte omfattende kystområder til turismemæssige formål (Nyberg, 1995; Montanari, 1995). Dansk turismepolitik var organiseret på to niveauer: dels som en centralstatslig foranstaltning gennem *Danmarks Turistråd*, formelt en selvstændig organisation men i praksis primært finansieret af staten (Lyck, 2003), og dels som et stort antal lokale turistforeninger baseret på medlemskab og kommunale tilskud (Andersen et al., 2000). Den førte politik tog udgangspunkt i et ønske om flere turister ud fra især et betalingsbalance-hensyn og forsøgte derfor at øge antallet af turister gennem international markedsføring og lokal service over for gæsterne (Schultz, 1988). Med andre ord en ekspansiv forandringsstrategi forankret i et sektor-specifikt policy-netværk med to geografiske niveauer, der havde til formål at øge kapacitetsudnyttelsen hos eksisterende virksomheder på grundlag af tillid til det eksisterende oplevelsesprodukt gennemslagskraft på det internationale marked.

Set på tæt hold kan perioden fra slutningen af 1980'erne og frem til 2007 betragtes som en turbulent periode i dansk turismepolitik med mange forskellige initiativer der i hurtigt tempo afløser hinanden – en slags »hovsapolitik (Lyck, 2003: 175). Set i et længere tidsperspektiv danner både policy-aktiviteter og organisatoriske forandringer dog et klart mønster, præget af både en ny policy-diskurs, nye forandringsstrategier, og en ny form for policy-governance.

Først og fremmest er det iøjnefaldende at policy-diskursen har forandret sig. Dansk turismes problem defineres stadigvæk i betydeligt omfang som »for få turister«, men dette knyttes nu hyppigt sammen med servicekvalitet og, især, et for begrænset udbud af oplevelser. Denne situation vurderedes som problematisk af en lang række grunde, herunder hensynet til både betalingsbalance,

samfundsøkonomisk vækst, beskæftigelse, og balancen mellem de forskellige dele af landet (Halkier, 2008; Kvistgaard, 2006). De første eksempler herpå var rapporten *Fælles Fodslaw* (Danmarks Turistråd, 1992) og Erhvervsfremmestyrelsens inklusion af »Turisme/Fritid« i serien af rapporter om centrale økonomiske ressourceområder (1993), der samstemmende signalerede at turismen skal tages alvorligt som erhvervsaktivitet. Et typisk eksempel på den nye tilgang findes i *Turistpolitisk redegørelse 1994*, hvor den socialdemokratisk ledede regering definerede som det overordnede mål

at turismen skal medvirke til at skabe mest mulig vækst og beskæftigelse på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag

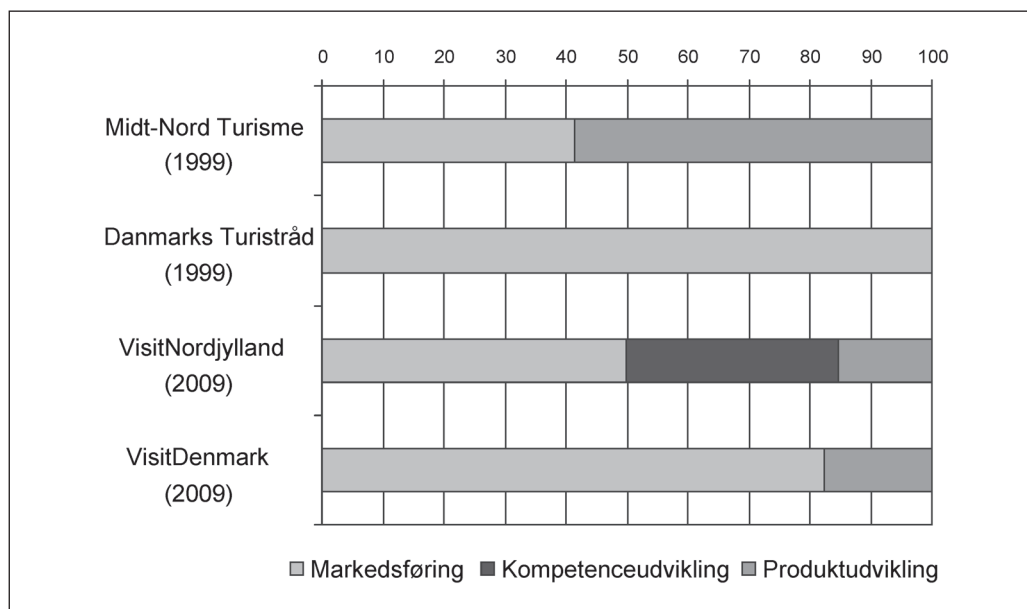
og udpegede de centrale indsatsområder som kompetenceudvikling, markedsudvikling og produktudvikling (Ministeriet for Kommunikation og Turisme, 1994). Men ikke meget synes at have ændret sig i løbet af de følgende ti år, for i den borgerlige regerings 2006-redegørelse var øget vækst fortsat den overordnede ledestjerne, og de konkrete indsatsfelter var fornyelse af oplevelsesprodukter samt forbedring af kompetencer og markedsføring (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2006). Derfor blev de konkrete forandringsstrategier også mere omfattende: produktinnovation og kompetenceudvikling er kommet på dagsordenen for alvor som supplement til den traditionelle nationale markedsføring og den lokale service-orientering. Organisatoriske ressourcer er blevet et vigtigt supplement til information som midler til at fremme forandring blandt private og offentlige aktører (Lyck, 2003; Halkier, 2008). Det er imidlertid også vigtigt at understrege, at selvom modernisering af aktiviteterne inden for eksisterende virksomheder og kreativ etablering af nye oplevelsestilbud spiller en større rolle, så var markedsføring og bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet stadigvæk en central policy-aktivitet. Som illustreret af Figur 1 var

de nye udviklingsprojekter således i slutningen af 1990'erne placeret på det regionale niveau, mens den nationale organisation fortsat koncentrerede sig om markedsføringsaktiviteter. I det følgende årti begyndte udviklingsprojekter imidlertid også at fylde mere på det nationale niveau, mens især kompetenceudvikling blev en ny markant aktivitet på det regionale niveau.

Parallelt med introduktionen af nye policy-diskurser og forandringsstrategier, bar perioden også i høj grad præget af, at de organisatoriske rammer for turismepolitikken forandrede sig, først og fremmest ved at meso-niveaulet mellem det nationale og det lokale kom til at spille en stadig mere fremtrædende rolle. Først og fremmest ud fra et geografisk perspektiv, hvor sammenslutning af lokale turismeorganisationer, ofte stimuleret af staten, skabte større destinationsfællesskaber,

og regionale turismeudviklingselskaber blev introduceret som tværamtslige partnerskaber mellem offentlige og private aktører (Kvistgaard, 2006; Halkier, 2008). Men meso-niveaulet kom også til at spille en større rolle ud fra et forretningsområde-perspektiv, hvor private og offentlige aktører inden for f.eks. »aktiv ferie« og »møde-turisme« blev bragt sammen i formaliserede alliancer (Halkier et al., 2008; Hansen et al., 2004). Der er således ingen tvivl om at de organisatoriske rammer for turismepolitiske initiativer var blevet nytænkt: større og mere professionelle organisationer så dagens lys som mod- og medspillere til det nationale niveau, og forholdet mellem offentlige og private aktører blev orienteret mod mere formaliserede offentligt-private partnerskaber med fokus på de privat-økonomiske bundlinier. Samtidig er den organisatoriske forandringsproces imidlertid foregået på en sådan måde, at den skabte ba-

Figur 1. Fordeling af udgifter på policy-aktiviteter



Kilde: Årsberetninger for Midt-Nord Turisme (1999); Danmarks Turistråd (1999); VisitNordjylland (2009); og VisitDenmark (2009).

sis for usikkerhed blandt private og offentlige aktører om den langsigtede prioritering af turismepolitiske indsats (Kvistgaard, 2006; Lyck, 2003; Halkier, 2008). De hyppige forandringer har medvirket til at skabe tvivl om, hvilken autoritet og rolle den enkelte organisation ville have på længere sigt, og overlap mht. opgaver mellem de forskellige niveauer skabte grobund for tilbagevendende konflikter om placeringen af centrale opgaver som markedsføring og produktudvikling.

Den seneste periode inden for dansk turismepolitik kan siges at begynde i 2007 med strukturen reformen (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2005) og er foreløbigt kulmineret i 2010 med vedtagelsen af *Lov om VisitDenmark* (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2010). Mens policy-diskursen uændret fokuserer på vækst, forandringsstrategierne fortsat kombinerer ekspansion, innovation og kreativitet, og organisationsdiagrammet for dansk turisme fortsat har mindst fire lag fra den lokale turistforening til VisitDenmark på det nationale niveau, så er der alligevel tale om så grundlæggende forandringer med hensyn til policy governance, at det giver god mening at tale om en ny fase på det turismepolitiske område. På den ene side er der internt i policy-netværket omkring turisme skabt en mere stabil arbejdsdeling. Med *Lov om erhvervsfremme* (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2005) blev turismeudvikling en obligatorisk opgave for det regionale niveau, og ikke blot en opgave som det regionale niveau kunne vælge at prioritere, sådan som det havde været tilfældet med de gamle tværamtslige regionale turismeudviklingsselskaber. Dernæst blev arbejdsdelingen mellem niveauerne tydeliggjort i og med at *Lov om VisitDenmark* gør den nationale turismeorganisation til et internationalt orienteret markedsføringsorgan uden opgaver inden for innovation, oplevelsesudvikling og serviceforbedring. Mens sub-nationale markedsføringsaktiviteter uden for landets grænser fortsat skal koordineres fra det nationale niveau som foreskrevet al-

lerede i *Lov om erhvervsfremme*, så falder udviklingsorienterede opgave nu klokkeklart på det regionale og lokale niveau. På den anden side institutionaliseres der med *Lov om erhvervsfremme* en stigende grad af mainstreaming af turismepolitikken i forhold til generelle erhvervsfremmeinitiativer. Selvom det eksisterende sektorspecifikke *VisitDansk-Sted* organisatoriske set-up opretholdes på både nationalt, regionalt og lokalt niveau, så er turismen nu blevet en integreret del af den almindelige erhvervspolitiske debat om mål, midler og resultater, ikke mindst i regi af de ny regionale vækstfora, og således en del af et bredere erhvervspolitisk policy-netværk.

Denne delvise integration i et ikke-sektorbaseret policy-netværk vil på lidt længere sigt kunne vise sig at være af stor betydning, fordi det danske erhvervspolitiske netværk allerede fra 1980'erne begyndte at antage en meget entydig karakter med hensyn til mål og midler. Eksisterende tilskudsordninger af mere eller mindre permanent karakter blev gradvist afviklet, og i stedet kom styrket konkurrenceevne via ny teknologi, innovation og iværksætterier til at stå øverst på dagsordenen. Samtidig blev virkemidlerne i stigende grad præget af kollektive rammebetingelser – rådgivningstilbud, netværk, teknologisk infrastruktur – og virksomhedsrettede tilskud blev udfaset. Dette foregik mest markant inden for det regionalpolitiske område, hvor egnsudviklingsstøtten blev afskaffet i 1991 og regionale investeringstilskud gradvist blev udfaset i de EU-finansierede regionaludviklingsprogrammer (Regeringen, 1999, 2006; Halkier, 2000, 2008; Erhvervsministeriet, 1995; Christiansen, 1992; Bager et al., 2006). Dansk erhvervspolitik handlede således ikke primært om kvantitativ ekspansion af aktiviteterne i eksisterende virksomheder, men fokuserede i stedet på etablering af nye virksomheder, modernisering af eksisterende produktionsaktiviteter, og etablering af nye aktiviteter i regi af f.eks. klynger eller offentligt-private partnerskaber.

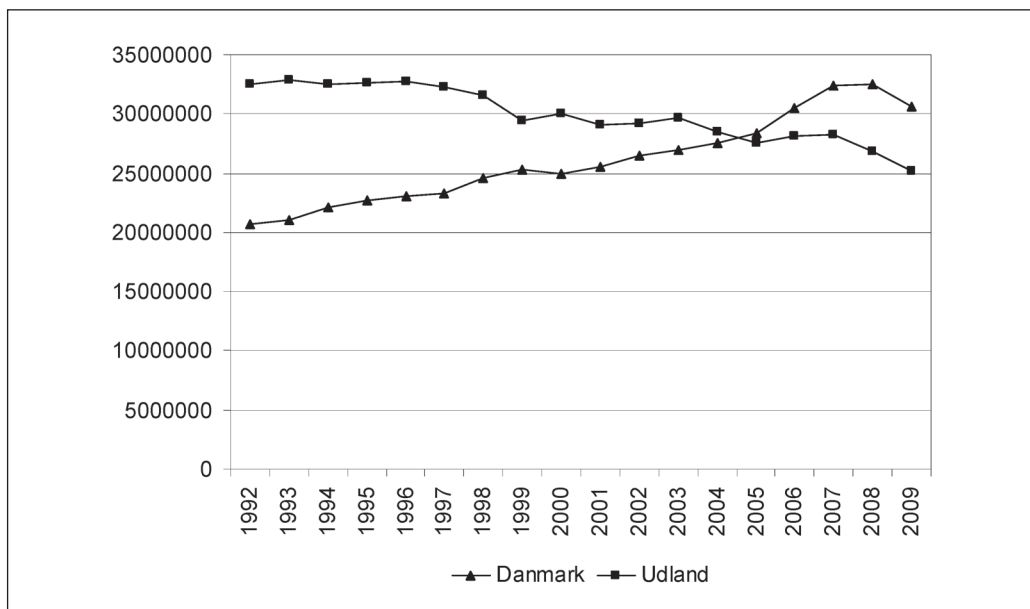
Dansk turismepolitik under forandringspres: Små hop på stedet

Ovenstående analyse af dansk turismepolitik udvikling har demonstreret, at de seneste årtier har været præget af et stort antal forandringer, både med hensyn til mål, midler, og organisatoriske rammer. De overordnede samfundsøkonomiske og institutionelle rammer for international turisme i Danmark er forblevet uændrede. Erhvervsturismen mht. konferencer og møder vanskeliggøres af et relativt højt lønniveau og højere momssatser end konkurrerende destinationer (Lyck, 2003), og samtidigt er ferieturismen fortsat i vidt omfang et add-on til lokale ferie- og fritidsaktiviteter i form af f.eks. overnatning i sommerhuse og udnyttelse af storbyernes oplevelsesudbud. Selvom denne forretningsmodel i udgangspunktet har været relativt succesfuld – omfanget af international turisme i Danmark har indtil for nylig klart oversteget samtlige nabolande – så er konkurrencen om

potentielle turister blevet skærpet i en periode hvor udbuddet af turismeoplevelser i Europa og verden i øvrigt udvidedes voldsomt gennem billige flybilletter og internet-bookning (Halkier, 2010). Det er derfor måske ikke så overraskende, at dansk turisme har haft vanskeligt ved at fastholde markedsandele på det internationale marked. Mens rejseaktiviteten generelt har været stigende også på markeder hvor Danmark traditionelt har stået stærkt, kan man således konstatere at de sidste årtier har været en periode med først stagnerende og siden faldende antal udenlandske overnatning, som illustreret af Figur 2.

Faldet i udenlandske overnatninger fra 1993 til 2009 var 23 procent, og selvom denne udvikling rent omsætningsmæssigt er blevet modgået af en stigning i de indenlandske overnatninger på hele 45 procent i den samme periode, er det klart at spørgsmålet om den vige konkurrenceevne har været et tilbage-

Figur 2. Turistovernatninger i Danmark 1993-2009



Kilde: Udarbejdet på grundlag af Danmarks Statistiks turistdatabaser.

vendende og centralt tema for dansk turismes interne diskussioner. Det ligger uden for denne artikels rammer at diskutere, hvorvidt det overhovedet ville kunne have ladet sig gøre at »knække kurven«, fordi meget jo i sagens natur afhænger af udviklinger i internationale forbrugertrends og konkurrerende destinationer på det i stigende grad globale marked for turisme. I stedet vil fokus som annonceret i indledningen være på at overveje mulige årsager til, at den policy-mæssige indsats ikke har haft et klarere fokus på repositionering af dansk turisme i forhold til den forandrede internationale konkurrencesituation. Denne diskussion foretages i det følgende under tre overskrifter: den begrænsede prioritering af turisme i forhold til andre policy-områder, de relativt konservative valg af turismepolitiske mål og midler, og de ustabile organisatoriske rammer for den offentlige politik på området.

Det har gennem de seneste årtier været en udbredt opfattelse blandt aktørerne i dansk turisme, at området ikke er blevet prioriteret eller »taget alvorligt« på linie med andre valuta-indtjenende/besparende og jobskabende erhverv. På det symbol-politiske plan har tanken om at have en turisme-minister for at sikre erhvervet større politisk bevågenhed været fremme indimellem. En sådan ministerpost har kun eksisteret kortvarigt, og kun den mediebevindte erhvervsmand (og tidligere formand for Danmarks Turistråd) Arne Melchior var for alvor i stand til at udfylde rollen under den første Nyrup Rasmussen regering 1993-94. Men hvis manglende profilering af erhvervsområdet er en del af problemet, så er ideen om en sektorminister jo nærliggende – senest oppe at vende i *Mandag Morgens Destination Danmark* initiativ i foråret 2011 – selvom trenden i opdelingen i ressortområder generelt synes at have bevæget sig væk fra specialiserede sektorministerier (Christensen og Ibsen, 1994). Mere konkret er spørgsmålet om turismens prioritering blevet stillet i forhold til diskussionen om momsatsen for internationale turister,

hvor danske turismevirksomheder angiveligt må arbejde med en højere sats end konkurrenterne i de omkringliggende lande. Dette påvirker bl.a. relativt ensartede erhvervsturismeprodukter, hvor møder og seminarer med økonomisk fordel vil kunne flyttes til f.eks. Tyskland eller Sverige, men det officielle argument for at opretholde ensartede momsregler har altid været at undgå differentierede momsats og dermed forskelsbehandling mellem danske virksomheder i forskellige brancher (Schultz, 1988, Kvistgaard, 2006). Set fra et branchesynspunkt er det måske klarere tegn på manglende politisk prioritering imidlertid uviljen mod at tilføre området ekstra ressourcer til policy-aktiviteter, når branchens beregninger nu viser at der er tale om en klokkeklar overskudsforretning. Et nyligt eksempel herpå sås i 2008, hvor *Copenhagen Economics* udarbejdede en rapport (2008) for erhvervsnetværket *Turisterhvervets Samarbejdsforum*, der argumenterede for at investering i innovation og markedsføring inden for turisme var en betragtelig samfundsmæssig overskudsforretning, men til trods herfor resulterede rapporten ikke i omfattende nye politiske initiativer, angiveligt igen ud fra overvejelser om at undgå forskelsbehandling mellem erhvervsområder. Der har med andre ord ikke været politisk vilje til at forøge turisme-erhvervets status og resourceadgang i forhold til andre erhvervsområder, og mulighederne for at føre eller vende tilbage til en rendyrket sektorpolitik virker på den baggrund særdeles begrænsede. Private og offentlige aktører har i mange år forsøgt at skabe et billede af turismen som en professionel form for økonomisk aktivitet – i modsætning til den udbredte forestilling om turistforeningernes amatørisme og livsstilsvirksomhedernes manglende vilje til vækst (Getz og Nilsson, 2004; Andersen et al., 2000). Erhvervet oplever nu bagsiden af at blive opfattet som et erhverv på linie med andre, nemlig at yderligere prioritering af netop deres eget sektorbaserede policy-netværk, uanset de potentielle samfundsøkonomiske gevinster ved en sådan,

er vanskelig at finde opbakning til, i hvert tilfælde på det nationale niveau. Når den sektorpolitiske track-record på en række punkter kan fremstilles som mindre overbevisende – glade lokale amatører, tilskudshungrende virksomheder der ikke selv finansierer markedsføringen, og en national turismeorganisation hvis moralske dømmekraft *Mor-Karen* videoen satte spørgsmålstejn ved – så synes den delvise integration, der påbegyndtes med *Lov om erhvervsfremme* (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2005) at være kommet for at blive. *Lov om VisitDenmark* (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2010) cementerede eksistensen af et sektorbaseret policy-netværk, men i fraværet af f.eks. omfattende EU-støtteordninger som på landbrugsområdet, synes turismen at have begrænsede muligheder for at få positiv særbehandling ved at stå helt uden for den generelle erhvervspolitik at være begrænsede.

I forhold til andre dele af erhvervspolitikken, har valget af turismepolitiske mål og midler været præget af en større grad af konservatisme, forstået på den måde at forbedret udnyttelse af den eksisterende kapacitet fortsat spiller en væsentlig rolle gennem støtte til kollektiv markedsføring af danske destinationer – landet, regionen, lokaliteten – over for internationale markeder. Dette giver på mange måder god samfundsøkonomisk mening i den forstand at det er en opgave, som det ikke umiddelbart er sandsynligt at de mange små, og ofte økonomisk svage, aktører i dansk turisme ville være i stand til at løfte på en effektiv måde (Wanhill, 2001; Weaver og Lawton, 2002). Indtil videre er adresseringen af denne særlige turismemæssige *market failure* imidlertid blevet foretaget gennem hvad der modsvarende tidligere tiders løbende driftstilskud til f.eks. skibsværfterne, og derfor kan spørgsmålet om valg af policy-instrument blive et selvstændigt issue; et eksempel herpå er at Region Midtjylland ikke har ønsket at medfinansiere markedsføringsaktiviteter inden for turismen (Midtjysk Turisme, 2011). Man

kunne hævde at fælles branding af turistdestinationer er en form for kollektiv rammebetjning på linie med f.eks. rådgivningstilbud til virksomhederne, og man kunne pege på at der foregår en ikke ubetydelig medfinansiering fra de private aktørers side. I praksis forhindrer det imidlertid ikke, at der er et væsentligt *free-rider* problem, fordi den enkelte virksomhed ikke er tvunget til at bidrage til en konkret kampagne organiseret af *Visit-DanskSted*, men alligevel kan have gavn af den opmærksomhed og det image, som skabes for offentlige kroner. Til trods for denne generelle udfordring er det dog klart, at turismeerhvervet generelt ser markedsføring som en helt central policy-aktivitet, fordi den giver muligheden for relativt hurtig påvirkning af virksomhedernes bundlinier gennem et forøget antal turister (f.eks. Copenhagen Economics, 2010). Måske ligger der policy-mæssigt et langsigtet potentiale i systematisk at sammenknytte udviklings- og markedsføringsaktiviteter, således som det er blevet forsøgt i bl.a. Nordjylland i forbindelse med bestræbelserne på at udvide sæsonen i retning af helårsturisme i udvalgte kystdestinationer (VisitDenmark, 2007; Toppen af Danmark, 2009). På denne måde etableres en incitamentsstruktur, der sammenknytter udsigten til kortsigtede og mere langsigtede økonomiske gevinster for de deltagende private virksomheder. Men selv et sådant policy-design ændrer naturligvis ikke på det grundlæggende forhold, at tiltag, der indeholder et væsentligt moment af innovation og oplevelsesudvikling, kræver en aktiv involvering og investeringsparathed også fra private aktører, så en væsentlig opgave vil fortsat være at skabe motivation og et tilstrækkeligt videnskabeligt grundlag om efterspørgselstrends og konkurrerende destinationer, så den usikkerhed, der altid vil være forbundet med udviklingsinitiativer kan reduceres.

En bivirkning af to årtiers hyppige organisatoriske forandringer har været et mindsket fokus på langsigtede udviklingstiltag både

blandt de offentlige erhvervsfremmeorganisationer og private aktører. Baggrunden for disse hyppige forandringer kan findes i to aspekter af, hvad man måske kunne kalde turismens »geo-politiske økonomi«. På den ene side er der et grundlæggende spændingsfelt mellem turisternes fri bevægelighed og politisk-administrative grænser: hvor sidstnævnte sjældent er afgørende for turisternes adfærd i ferielandskabet, definerer disse grænser det geo-politiske handlingsrum på turismeområdet (Shaw og Williams, 2004; Bærenholdt et al., 2004). I praksis betyder det, at der ikke er ét optimalt geografisk niveau for den turismepolitiske indsats, men at mange forskellige niveauer vil kunne være relevante på én og samme tid – og dermed vil placeringen og fordelingen af policy-aktiviteter kunne gøres til genstand for positioneringskampe mellem lokaliteter på samme eller forskellige administrative niveau. På den anden side har en central dimension i udviklingen af de organisatoriske rammer for turismepolitikken været forholdet mellem private og offentlige turismeaktører (Kvistgaard, 2006; Halkier, 2002): begge typer af aktører kan være utilfredse med tingenes tilstand, og offentlige og private prioriteter kan være forskellige, f.eks. med hensyn til behovet for henholdsvis og oplevelsesudvikling. Kombinationen af overlappende geografiske horisonter og forskellige aktørgruppers varierende dagsordner har gjort de organisatoriske rammer for dansk turismepolitik til et oplagt felt for konstante positioneringskampe. Ikke det sikreste grundlag for en langsigtet strategi for videreudviklingen af turisme i Danmark.

Dansk turismepolitik under forventningspres: Større skridt fremad?

Artiklens argumenter kan sammenfattes som følger. Dansk turismes svigtende tag i de internationale markeder er let at fremstille som et problem, især i en periode med politisk fokus på oplevelseserhvervenes økonomiske potentialer og et skærpet fokus på international konkurrenceevne i en globaliserende

verden. Som sektorpolitik er dansk turismepolitik kun langsomt begyndt at bevæge sig væk fra den traditionelle strukturbevarende tilgang med fokus på markedsføring med henblik på at forbedre kapacitetsudnyttelsen hos eksisterende udbydere af turismeservice, også selvom betydningen af udviklingsaktiviteter i forhold til destinationer og oplevelser er steget fra 1980'erne og frem til i dag. Strukturereformen etablerede imidlertid en delvis integration af turismeområdet i den generelle erhvervs politik, og som påvist oven for, virker det nuværende set-up til at skulle blive relativt stabilt, sammenlignet med de seneste årtiers organisatoriske turbulens. Spørgsmålet er så, om denne delvise integration i det generelle erhvervs politiske policy-netværk vil kunne gøre en forskel i forhold til at gøre at sætte innovation og oplevelsesudvikling kraftigere på turismens dagsorden?

Med hensyn til de organisatoriske rammer, så har den aktuelle fase af dansk turismepolitik i udgangspunktet bedre forudsætninger for at skabe stabilitet, ganske enkelt fordi erhvervs politik nu er blevet en obligatorisk opgave for både det kommunale og det regionale niveau. Samtidig er der gennem de regionale vækstfora som partnerskabsorganisationer med repræsentation af centrale offentlige og private aktører skabt et overordnet forum, der er orienteret mod at skabe konsensus om erhvervs politiske prioriteringer og dermed også, direkte eller indirekte, kan medvirke til at håndtere uenigheder mellem konkurrerende destinationer og kommuner. Der er naturligvis stadig plads til positioneringsmanøvrer, men i kraft af at *VisitDenmark* nu er en ren markedsføringsorganisation, så er den offentlige indsats mht. innovation og oplevelsesudvikling på turismeområdet nu entydigt placeret på det subnationale niveau og skal løftes af regioner, destinationer og kommuner, hver for sig og i fællesskab.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne nye entydighed også resulterer i en effektiv indsats

på udviklingsområdet. Da den ny lov om *VisitDenmark* først blev vedtaget i 2010, er dens gennemslagskraft i praksis i forhold til de subnationale aktørers aktiviteter i sagens natur stadigvæk begrænset, og en bekymring er, at især kommunerne, der jo er tættest på de private aktører, kunne være tilbøjelige til at prioritere markedsføringstiltag, fordi det på kort sigt ville kunne skabe bedre kapacitetsudnyttelse, skattegrundlag, osv. Ud fra dette perspektiv kommer de regionale turismeudviklingselskaber til at spille en central rolle med hensyn til at initiere mere omfattende og langsigtede innovationsprojekter, og hermed bliver spørgsmålet om disse selskabers forhold til deres hovedsponsor i det regionale vækstforum helt centralt. Vil de seks vækstfora vise sig at være tålmodige investorer i en langsigtet turismeudvikling, vil det lykkes både retorisk og i praksis at knytte turismen sammen med andre oplevelseserhverv med et mere videnstungt og innovationsorienteret image – eller taber erhvervet i prioriteringsspillet omkring de, trods alt, begrænsede midler som er til rådighed fra kommuner, staten og EU? I regioner hvor turismen spiller en stor økonomisk rolle, absolut (Hovedstaden) eller relativt (Nordjylland, Bornholm), er ud-sigterne formentlig rimelige, men i de øvrige dele af landet er resultatet i mindre grad givet på forhånd, og et muligt scenarie er således en yderligere geografisk specialisering i mere eller mindre turisme-intensive regioner.

Den delvise integration af det sektor-baserede policy-netværk omkring turisme i det bredere erhvervspolitiske policy-netværk har med andre ord nok stabiliseret de organisatoriske rammer omkring den offentlige politik på området og medvirket til at sætte en mere udviklings- og innovations-orienteret dagsorden. Men idet integrationen foregår på det subnationale niveau og den nationale turismeorganisation fremover skal koncentrere sig om international markedsføring, skaber dette nye koordinationsudfordringer. Forbindelse mellem markedsføring og oplevelses-

udvikling risikerer at blive svækket, hvilket næppe gør det lettere at navigere i det globale marked for turistiske oplevelser, og det sandsynlige resultat heraf vil være at relativt få stærke destinationer vil blive styrket, fordi offentlige policy-aktiviteter kommer til at understøtte eksisterende styrkepositioner på det internationale marked. Eller sagt med andre ord: et skift fra sektor-konservatisme til geografisk konservatisme i dansk turismepolitik.

Referencer

- Andersen, J., Kvistgaard, P. og Therkelsen, A. (2000), »Turistforeningens rolle i fremtidens turisme i Nordjyllands Amt«, Aalborg, TRU, AAU.
- Bager, T., Christensen, P. R., Neergaard, H. og Svendsen, S. G. (2006), *Iværksætterrådgivning i Danmark*, København: Børsens Forlag.
- Bærenholdt, J.O., Haldrup, M., Larsen, J. og Urry, J. (2004), *Performing Tourist Places*, Abingdon: Ashgate.
- Christensen, J.G.R. og Ibsen, M. (1994), *Bureaukrati og bureaukrater*, Herning: Systime.
- Christiansen, P.M. (1992), *Statslig erhvervsfremme – struktur, beslutninger, koordination*, Copenhagen: Industriministeriet.
- Copenhagen Economics (2008), »Vækst i turisterhvervet – Rapport til Turisterhvervets Samarbejdsforum«, Copenhagen: Copenhagen Economics.
- Copenhagen Economics (2010), »Problemet i dansk turisme. Konsekvenser for Danmark«, Copenhagen: Copenhagen Economics.
- Danmarks Statistik (2011), »Overnatningstal«, www.visitdenmark.dk.
- Danmarks Turistråd (1992), »Fælles fodslaw: Turisme, miljø, planlægning«, København: Danmarks Turistråd.
- Erhvervsfremmestyrelsen (1993), »Ressourceområdet turisme/fritid: En erhvervsøkonomisk analyse«, København: Erhvervsfremmestyrelsen.
- Erhvervsministeriet (1995), »Regionalpolitisk Redegørelse 1995«, København: Erhvervsministeriet.
- Fayos-Sola, E. (1996), »Tourism Policy: A Midsummer Night's Dream?« *Tourism Management*, 17, 405-12.
- Getz, D. og Nilsson, P.Å. (2004), »Responses of Family Businesses to Extreme Seasonality in Demand: The Case of Bornholm, Denmark«, *Tourism Management*, 25, 17-30.

- Gjertsen, A. og Halkier, H. (2004), »Regional udvikling og partnerskab – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer«, i Amdam, R. og Bukve, O.E., red. *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondhjem: Tapir akademisk forlag, pp. 214-29.
- Greve, C., Flinders, M. og Thiel, S.V. (1999), »Quangos – What’s in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective«, *Governance*, 12, 129-46.
- Halkier, H. (2000), »From Regional Policy towards Preventive Labour Market Policy? A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark«, in Klemmer, P. og Wink, R., red. *Preventing Unemployment in Europe – A New Framework for Labour Market Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 191-209.
- Halkier, H. (2002), »Regional turismeudvikling mellem udbud og efterspørgsel. Nordjylland og den store verden – hvem lærer af hvem?« i Halkier, H., Jensen, S. og Kvistgaard, P., red. *Regional turisme mellem udbud og efterspørgsel*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, pp. 119-28.
- Halkier, H. (2003), »Discourse, Institutions and Public Policy Change – Theory, Methods and a Scottish Case Study«, *Spirit Discussion Papers*.
- Halkier, H. (2006), *Institutions, Discourse and Regional Development. The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*, Brussels: PIE Peter Lang.
- Halkier, H. (2008), »Regional Development Policies and Structural Reform in Denmark. From Policy Segmentation towards Strategic Synergy?« i Bukve, O., Halkier, H. og Souza, P.D., red. *Towards New Nordic Regionalism. Politics, Administration and Regional Development*. Aalborg: Aalborg University Press, pp. 201-25.
- Halkier, H. (2010), »EU and Tourism Development: Bark or Bite?« *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10, 92-106.
- Halkier, H. (2010), »Tourism Knowledge Dynamics«, i Cooke, P., Laurentis, C.D., Collinge, C. og Macneill, S., red. *Platforms of Innovation: Dynamics of New Industrial Knowledge Flows*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 233-50.
- Halkier, H. og Cooke, P. (2010), »Knowledge and Policies for Regional Development: European Trends«, in Halkier, H., Dahlström, M., James, L., Manniche, J. og Olsen, L.S., red. *Knowledge Dynamics, Regional Development and Public Policy*. Aalborg, EURODITE, Department of History, International and Social Studies, Aalborg University.
- Halkier, H. og Danson, M. (1997), »Regional Development Agencies in Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends«, *European Urban and Regional Studies*, 4, 243-56.
- Halkier, H., Therkelsen, A. og Berg Schmidt, P. (2008), »Turisme i Nordjylland – Status og fremtidsmuligheder«, i Christensen, J.L., red., *Hvad skal Nordjylland leve af?* Aalborg, CRU, Aalborg Universitet, pp. 194-203.
- Hall, C.M. (2008), *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships. Second Edition*, Harlow: Pearson Prentice Hall.
- Hansen, E., Kvistgaard, P. og Smed, K. (2004), »Midtvejsevaluering af turismealliancer og spidsprojekter«, København: Erhvervs- og Byggestyrelsen.
- Hood, C. og Margetts, H.Z. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Moundmills: Palgrave Macmillan.
- Jordan, G. og Schubert, K. (1992), »A Preliminary Ordering of Policy Network Labels«, *European Journal of Political Research*, 21, 7-27.
- Jørgensen, M.W. og Phillips, L. (1999), *Diskursanalyse som teori og metode*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Kvistgaard, P. (2006), *Problemer og magt i regional turismepolicy*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, H. (1987), »Erhvervspolitikens problematik og analyse«, *GRUS*, 6-25.
- Lyck, L. (2003), *Turismeudvikling og attraktioner i et strategisk perspektiv*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Mahoney, J. og Thelen, K. (2010), »A Theory of Gradual Institutional Change«, i Mahoney, J. og Thelen, K., red. *Explaining Institutional Change*, Cambridge: Cambridge UP.
- Midtjysk Turisme (2011), »Ny VÆKST i turismen – En strategi for en mere fokuseret og professionel turisme i Region Midtjylland frem mod 2020 (udkast)«, Silkeborg: Midtjysk Turisme.
- Ministeriet for Kommunikation Og Turisme (1994), »Turistpolitisk redegørelse 1994«, København: Ministeriet for Kommunikation og Turisme.
- Montanari, A. (1995), »The Mediterranean Region: Europe’s Summer Leisure Space«, in Montanari, A. og Williams, A.M., red. *European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring*, Chichester: John Wiley, pp. 41-65.
- Nyberg, L. (1995), »Scandinavia: Tourism in Eu-

- rope's Northern Periphery«, i Montanari, A. og Williams, A.M., red. *European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring*. Chichester: John Wiley, pp. 87-107.
- Regeringen (1999), »dk21 – En ny strategi for Danmarks erhvervs politik«, København, Regeringen.
- Regeringen (2006), »Regionalpolitisk vækststrategi af 24. maj 2006«, København, Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Schultz, H.J. (1988), *Dansk Turisme i 100 År, 1888-1988*, København: Danmarks Turistråd.
- Shaw, G. og Williams, A.M. (2004), *Tourism and Tourism Spaces*, London: Sage.
- Thiel, S.V. (2001), *Quangos: Trends, Causes and Consequences*, Aldershot: Ashgate.
- Thomas, R. (2009), *Managing Regional Tourism. A Case Study of Yorkshire, England*, Ilkley: Great Northern Books.
- Toppen Af Danmark (2009), »Naturen+ i Lysets Land. Handlingsplan for udvikling af helårsturisme i Toppen af Danmark 2009-2011«, Frederikshavn: Toppen af Danmark.
- Tribe, J. (2010), *Strategy for Tourism*, Oxford: Goodfellow.
- VisitDenmark (2007), »Kystferiestrategi i retning mod helårsturisme«, København: VisitDenmark.
- VisitDenmark (2009), »Vores Rejse. En fælles strategi for dansk turisme«, København: VisitDenmark.
- Visitnordjylland.Dk (2007), »Vision 2020. Visions- og strategiproces for nordjysk turisme. Tilstandsrapport«, Åbybro: VisitNordjylland.dk.
- Wanhill, S. (2001), »Issues in Public Sector Involvement«, in Faulkner, B.E.A.E. (Ed.) *Tourism in the Twenty-first Century*. London: Continuum, pp. 222-42.
- Weaver, D. og Lawton, L. (2002), *Tourism Management, 2nd edition*, Milton: Wiley.
- Økonomi- Og Erhvervsministeriet (2005), »Lov om erhvervsfremme«, 16.6.05.
- Økonomi- Og Erhvervsministeriet (2006), »Redegørelse af 25. januar 2006 om dansk turisme«, København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Økonomi- Og Erhvervsministeriet (2010), »Lov om VisitDenmark (L 159)«, *Folketingstidende C*.