



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Turismepolitik a la Toppen af Danmark

en case om beslutningsprocesser, indhold og aktørrelationer

Kvistgaard, Peter

Publication date:
2006

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Kvistgaard, P. (2006). *Turismepolitik a la Toppen af Danmark: en case om beslutningsprocesser, indhold og aktørrelationer*. (s. 1-20). Tourism Research Unit, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



AALBORG UNIVERSITET

TRUprogress[©]

Working papers from the *Tourism Research Unit*, Aalborg University

Working Paper no. 4/May 2006

Turismepolitik a la Toppen af Danmark

En case om beslutningsprocesser, indhold og aktørrelationer

af

Peter Kvistgaard

Formål:

TRUprogress[©] er en serie med længere artikler, hvor det er hensigten, at artiklerne lægges ud til kommentering/debat på nettet. På den måde håber TRU, at alle kan have gavn af at diskutere den forskning, der foregår i regi af TRU.

TRU håber på sigt, at andre vil gå sammen med TRU om at skrive artikler eller andet, som kan indgå i serien.

Ophavsret:

TRUprogress[©] er en del af TRUs åbne forskningskoncept.

Indholdet i TRUprogress[©] kan citeres med tydelig kildeangivelse – med mindre andet er angivet i en specifik tekst. I sådanne tilfælde rettes der skriftlig henvendelse til forfatteren.

ISBN: 87-988818-9-2

Kontaktadresse:

Tourism Research Unit
Aalborg Universitet
Fibigerstræde 2
9220 Aalborg Ø
Tlf.: 9635 8080
Fax: 9815 1126
<http://www.ihis.aau.dk/turisme>

Peter Kvistgaards e-mail:
kvist@ihis.aau.dk

Indledning^{1,2}

Turismepolitik handler om, hvem der øver indflydelse på hvad, hvornår og hvordan i forhold til turisme. Når Lundtorp (1997) skriver, at turismepolitik handler om at øve indflydelse på turismen, så er det både rigtigt og forkert. Det er rigtigt, at det handler om at øve indflydelse på turisme(udvikling), men det er forkert at formulere det, som Lundtorp gør det, da formuleringen kunne give aktørerne – og andre – anledning til at tro, at de kan øve indflydelse på alle turismepolitiske forhold. Dette er ikke i overensstemmelse med den turismepolitiske virkelighed, som den fremstår i Danmark og andre steder i verden. Her kan det ofte konstateres, at ca. 90% af alle turismepolitiske forhold defineres i regi af andre politikområder, såsom miljø/planlægning, skattepolitik, generelle erhvervs politikker, finanspolitik, undervisningspolitik (i forhold til skoleferier), indenrigs- og udenrigspolitik (ferielovgivning og visaregler) osv. I alle landes turismepolitiske forhold spiller også traditioner, historie og kultur væsentlige roller i forhold til, hvem der bestemmer hvad og over hvem i relation til turismeudvikling.

Formålet med paperet er overordnet at give et indblik i nogle af de processer, der gør turismepolitik til et meget interessant og studierelevant – og meget kompliceret policyområde. Her vil der især blive fokuseret på tre centrale forhold. Andre forhold som eksempelvis institutionelle forhold kunne også være inddraget, men det tillader pladsen desværre ikke:

- Beslutningsprocesser
- Indholdet i policyen
- Relationer mellem aktører.

Derfor kan der allerede her i indledningen opfordres til, at man ikke standser ved dette indblik, men lader sig inspirere til at gå videre med at dykke længere ned i turismepolitikens mange områder – enten ved hjælp af diverse henvisninger til forfattere eller til konkrete cases.

Paperet er skrevet som et parallelt forløb vekslende mellem overordnede betragtninger/teorier om turismepolitik og et konkret turismepolitisk forløb, som forfatteren selv har deltaget i og gjort observationer ud fra. Her er der tale om destinationssamarbejdet Toppen af Danmark, som forfatteren var tilknyttet i perioden fra 1998 til 2003. Når henholdsvis beslutningsprocesser, indholdet i policyen og relationerne mellem aktørerne skal beskrives, gøres det altså først i form af teori og dernæst i form af en case. Først dog nogle indledende betragtninger om turismepolitik som akademisk område.

Introduktion til turismepolitik

Indledningsvist er det slået fast af mange forskere (se nedenfor), at turismepolitik er et område af turismeforskningen, der mangler at blive støvet ordentligt af. Det vil sige, at turismepolitik synes at være et område, der, i langt de fleste lande verden over, er næsten ubeskrevet.

Dette kunne hænge sammen med flere forhold. Først kunne det handle om, at området er kompliceret med mange aktører på mange niveauer, der alle gerne vil have netop deres interesser tilgodeset i arbejdet med at planlægge turismeudviklingen i et område – lokalt, regionalt, nationalt og internationalt. Her skal man huske, at kompleksiteten stiger med niveauet, idet der helt logisk vil

¹ Tak til professor Henrik Halkier, konsulent Jenny Holm Andersen, seniorkonsulent Svend Lundtorp, lektor Anette Therkelsen samt redaktør og lektor Anders Sørensen for værdifulde kommentarer.

² Den endelige version af dette paper vil kunne ses i en ny bog om turisme med arbejdstitlen ”Grundbog i turisme” redigeret af Anders Sørensen, 2006.

være flere aktører involveret i et nationalt set-up end i et lokalt ditto. Dernæst kunne det handle om, at de, der sidder på magten og som derfor bestemmer policyen (eller manglen på samme), sjældent er interesseret i at dele denne magt med andre. Derfor gør disse aktører meget for at gøre turismepolitik til noget, der helst ikke skal tales eller skrives for meget om. Det er en form for eksklusion af aktører fra udformningen og udmøntningen af turismepolitik (Hall 1999). Endvidere kunne man sige, at turismepolitik ikke er sexet, fordi langt hovedparten af alle aktører – især de private aktører – har hovedinteresser i at sætte fokus på markedsføring og helst mere af den. Det betyder, at mange forskere føler sig inspireret til at arbejde med markedsføring, da det jo næsten er som en bold inde i det lille målfelt – der skal laves ret lidt forskning for at skabe interesse for det. Hvad er de næste trends, og hvad betyder det for min virksomhed, synes at være særligt betydningsfuldt for mange private aktører at få svar på. Det kan også hænge sammen med, at turisme som sådan på universiteterne verden over ikke giver høj status. Det er der mange andre områder, der i stedet gør – jura, medicin, sociale forhold, teknik, matematik, miljø osv. Sidst men ikke mindst forekommer turisme heller ikke at have den store sexappeal i det øvrige erhvervsliv. Et blik på erfaringer fra hele verden viser, at turisme generelt ikke betragtes som et erhverv, men mere som noget hobbybetonet. Det har bl.a. betydning for den måde, politikerne betragter turisme i forhold til udvikling. Muligvis er dette under langsom forandring.

Med vigtige undtagelser som Matthews (1975, 1978), Richter (1983), Edgell (1990), Matthews & Richter (1991), Veal (1992:18), Hall (1994, 1998, 1999, 2000), Hall & Jenkins (1995), Elliott (1997), Lundtorp (1997), Timothy (1999) og Weed (2001) er der på verdensplan ikke mange forskere, der vælger at beskæftige sig koncentreret med policyprocesser i turisme. Det er således stadig rigtigt i skrivende stund, når Hall i sin centrale bog om turismepolitik fra 1994 skriver, at "...the politics of tourism is still the poor cousin of both tourism research and political science and policy studies." (Hall 1994:1). Turismepolitik er således ikke bare den stakkels fætter, som ingen gider at lege med inden for samfundsvidenskaberne. Turismepolitik er som studie- og analysegenstand faktisk ret ukendt, og det må siges næsten at være værre end at være uønsket. Hvis man er uønsket, er man trods alt anerkendt for sin eksistens.

Turismepolitik – hvad er det?

En turismepolitik er, som alle andre politikker, designet til at løse problemer i relation til turisme(udvikling). En turismepolitik er et styringsredskab for ønsket eller uønsket turismeudvikling i et givent geografisk område.

I en turismepolitik er der tale om et design, hvor der ideelt set bør være sammenhæng mellem:

1. de opstillede mål og
2. de midler, der stilles til rådighed til løsningen af de problemer, som målene er udtryk for og
3. de løsninger/instrumenter, der anvendes.

Designets indre sammenhæng er afgørende for, om det via den pågældende policy er muligt at realisere målene. Det kan ikke nytte noget, at man brændende ønsker sig flere turister i et område, og man så ikke har politisk villighed til at ville bevilge tilstrækkeligt mange midler til, at man faktisk kan udvikle tiltrækkende oplevelser og derefter markedsføre disse oplevelser. På den måde er der en dårlig indre sammenhæng mellem målet (flere turister), midlerne (få midler til produktudvikling og markedsføring) og den endelige implementering (halvdårlig produktudvikling og halvdårlig markedsføring). Den slags er der rigelige eksempler på i både dansk og udenlandsk turismepolitik.

Ser man på udviklingen i den internationale turismepolitik fra efter Anden Verdenskrig og til nu, synes turismepolitikken at have bevæget sig markant med tilhørende skift i mål, midler og instrumenter. Eksempelvis skriver Fayos-Solá (1996) om denne bevægelse og går så vidt som at hævde, at der i 1996 skete et paradigmeskifte i forholdet mellem mål, midler og instrumenter. Fayos-Solá inddeler turismens udvikling hvad angår mål og policy i tre generationer. Hvor målet i starten var vækstorienteret, er det skiftet til mere helhedsorienterede mål med bæredygtighed i centrum. Som målene er skiftet, er også de politiske instrumenter skiftet.

Fayos-Solá er ikke den eneste forsker, der har inddelt udviklingen af turismepolitik i perioder (generationer). Også Hall (2000:22-24) har udviklet en tabel, der viser udviklingen fra ren *boosterism* (så mange turister som muligt) over *community* (lokal kontrol med udviklingen) og til *sustainable tourism* (bæredygtig turisme, hvor balance mellem økonomi, miljø og sociokulturelle forhold er vigtigt).

Fayos-Solás og Halls tekster giver grundlag for at forstå turismeudviklingen som et internationalt, nationalt, regionalt og til tider lokalt fænomen. Dog vender Fayos-Solá hele tiden tilbage til det regionale niveau, og han nævner her bl.a. de 17 spanske regioners arbejde med strategi. Heri er konkurrenceevne prioriteret som målet med arbejdet (1996:410). Fayos-Solá nævner, at det centrale mål for turismestrategier bør være at give kunderne merværdi (*added value*) og dermed opnå en konkurrencemæssig fordel (*competitive advantage*).

Hele dette skifte i policymål synes at hænge sammen med et generelt skifte i de krav, som turisterne (kunderne) stiller til "produktet". Kvalitet, konkurrence og samarbejde i regionen bliver ifølge Fayos-Solá dermed kernebegreber i de dengang nye turismestrategier.

Det er værd at bemærke, at kompleksitet i turismens policyprocesser er steget markant over årene (Hall & Jenkins 1995:7 og Pearce 1989:2). Fra enkle ønsker om øget vækst/indkomst og flere arbejdspladser i starten til meget komplekse problemstillinger som f.eks. bæredygtighed med mange involverede aktører i 1990'erne og i det nye årtusinde. Her må man også notere sig, at turismeudvikling er blevet langt mere politisk, og der er tale om komplicerede politiske spil med en flerhed af aktører med forskellige problemer og interesser. Det stiller krav om øget indsigt i politiske processer (Hall & Page 1999). Lad os derfor se nærmere på politiske beslutningsprocesser i turisme.

Turismepolitik – med et skulende blik

I forhold til turismepolitik generelt er det væsentligt at skelne mellem de forhold, en turismepolitik kan øve indflydelse på, og forhold, som den ingen indflydelse har på. I en dansk kontekst har centrale aktører i den danske centraladministration med turisme som arbejdsområde på et tidspunkt fastslået, at 90% af turismepolitikken er forankret uden for turismens kerneområder³. Det vil sige hos andre ministerier end Erhvervs- og Økonomiministeriet, hvor turismen i Danmark hører til p.t. Turismens aktører bruger således hovedparten af deres tid på aktiviteter, der styres af aktører uden for turismen – eksempelvis skatteministeriet og miljøministeriet. Et eksempel på det første er forsøg på at (gen)indføre lavere moms på hotel- og restaurantbesøg end de sædvanlige 25%. Et eksempel på det andet er forsøg på at få lempeligere regler for anvendelsen af kystarealer til opførelse af nye hoteller, sommerhuse eller lignende i håbet om, at nye hoteller og sommerhuse vil tilføre ny

³ Markedsføring, Produktudvikling, Service og Overnatning/Transport/Bespisning/Oplevelser

økonomi og dermed flere arbejdspladser til typiske udkantsområder, der er meget afhængige af turismen.

Ser man på erfaringerne med turismeudvikling (eksempelvis Hall & Page 1999), synes der at være mindst to modsatrettede interesser i spil omkring udviklingen af turismepolitik i et givent område. Henholdsvis kontrolinteresser og vækstinteresser. Med andre ord kan turismepolitik ses som resultatet af mødet mellem klare interesseforskelle i eksempelvis en region, hvor vækstinteresserne ønsker flere overnatninger, større omsætning, mere markedsføring og flere muligheder for at bygge hoteller, badelande, golfbaner osv. i naturskønne omgivelser, mens kontrolinteresserne ønsker at begrænse disse vækstinteresser ud fra samfundsmæssige og naturmæssige helhedsinteresser.

Hall er den forsker, der om nogen har sat turismepolitik på landkortet (selvom det er i et beskedent omfang sammenlignet med andre forskningsområder) med sin bog fra 1994. Da Hall så i 1995 sammen med Jenkins udgav en mere systematisk og teoretisk grundbog, kan man tale om, at grundlaget for en systematisk forskning i turismepolitiske processer var lagt – det er dog beklageligvis ikke sket endnu.

Hall & Jenkins (1995) har stort set som de eneste (med Elliott 1997 som vigtig undtagelse) tænkt nærmere over, hvordan man kan analysere turismepolitik uanset analyseniveau (overnationalt, nationalt, regionalt eller lokalt). Det vil føre for vidt her at gennemgå bøgerne og gengive policymodellen, så der kan blot opfordres til et nærmere kig på bogens policymodel. Derimod har det interesse at se nærmere på et af ræsonnementerne bag bøgerne.

Lad os se nærmere på forfatterens definition af turismepolitik. Dette er afgørende, da definitionen ofte er styrende for studier af policy. Hall (1994), Hall & Jenkins (1995) og Hall & Page (1999:258) definerer turismepolitik som *whatever governments choose to do or not to do with respect to tourism*. Her kan man kritisere Hall for at anlægge en *top-down* forståelse på policy. Ser man udelukkende turismepolitik ud fra en *top-down* forståelse af policy, betyder det, at man tager udgangspunkt i myndighedernes (*government*) forståelse af policy. Dermed kolliderer Halls definition med stort set alle de meget fine iagttagelser, der gøres i Halls omfattende arbejde, hvor det igen og igen pointeres, at turismepolitik er et resultat af mange aktørers forskelligartede interesser i samspil med og imod hinanden.

Man kan her hævde, at Hall faktisk anlægger en ret snæver definition på policy på trods af, at han har indbygget forskellige aktører i sin model – eksempelvis *significant individuals*, som han kalder dem. Med den snævre definition udelukker han *de facto* en række aktører fra analysen.

Hvis Hall i stedet for sin snævre definition havde brugt en mere åben og bred definition, kunne han bedre og mere overbevisende inkludere flere forskellige aktører i de spil, der hele tiden spilles i lokal, regional, national og international turismepolitik. Med den snævre definition kan man nemt tro, at Hall først og fremmest analyserer på magtforholdene i de øverste snævre cirkler i en policyarena.

Halls tilgang er prisværdig, men for snæver og for meget bundet op på en skjult individbaseret rationalitet. Man kan acceptere som argument, at der er tale om en række politiske spil, hvor en flerhed af aktører kæmper om at få deres problemer defineret i forhold til en politisk dagsorden, men udgangspunkterne er forskellige. Ser man de samme kampe som udtryk for andet og mere end nul-sums-spil, hvor der er få vindere og mange tabere, ja så får man et helt andet spil og

formodentlig også helt andre konklusioner ud af en policyanalyse. Ser man de politiske spil mere som blandede spil, hvori både konflikt og samarbejde indgår på samme tid, vil summerne være variable, hvor aktørerne samarbejder om bedre totalresultater samtidig med, at de konkurrerer om fordelingen (Østerud 2002:35).

Kobler man til forskellige definitioner på *stakeholders* i turisme, er en *stakeholder* en aktør, der har ret til at blande sig i beslutningsprocesserne, da denne *stakeholder* bliver påvirket af beslutningerne⁴. Og hvis man samtidig husker på de forskellige definitioner af turisme, inkluderer en del af dem jo stort set alle borgere i et hvilket som helst område, der "rammes" af en policy – nation, region, lokalområde. Bl.a. derfor er Halls definition i sit udgangspunkt for snæver. Den overser simpelthen alt for mange aktører. Desuden antager Hall, at der er tale om legitim *top-down* styret magt til at definere bl.a. problemer à la Lukes (1974) første og klassiske ansigt på magt (A får B til at gøre noget, B ellers ikke ville have gjort).

Lad os tage et eksempel på en analyse, der tager afsæt i en *bottom-up* tilgang til policy og dermed altså har en helt anden grundantagelse end Hall. Her tager forfatterne decideret afstand fra en *top-down* præget og rationelt orienteret forståelse af policy. Greenwood, Williams & Shaw (1990) anvender – som nogle af de få inden for turisme – en policytilgang med fokus på implementeringen af policy med den engelske region Cornwall som case. Forfatternes grundtese er, at der er alt for langt mellem leddene i den såkaldte policykæde (*policy chain*), og at det først og fremmest er på det nederste niveau, at policyen skal implementeres. På dette niveau – *street level bureaucrats/street level operators* – er der ifølge forfatterne helt andre faktorer, som gør sig gældende end på de andre niveauer ovenover.

Greenwood, Williams & Shaw (1990:54) tager udgangspunkt i Ham & Hills pointe, at "...policy is a complex, dynamic, ambiguous phenomenon...", hvor der er input til policyen på flere niveauer. Forfatterne understreger dermed, at policy ikke udarbejdes eller gennemføres på blot ét niveau. Greenwood, Williams & Shaw tager afstand fra den rationelle tilgang til policy med dennes fokusering på topniveauet i policyformuleringen og benytter derimod en anden tilgang til analyse af turismepolitik, hvor problemer synes at være i centrum fra starten. Forfatterne anlægger en *bottom-up*-tilgang til policyanalysen af attraktions- og overnatningsbrancherne i Cornwall.

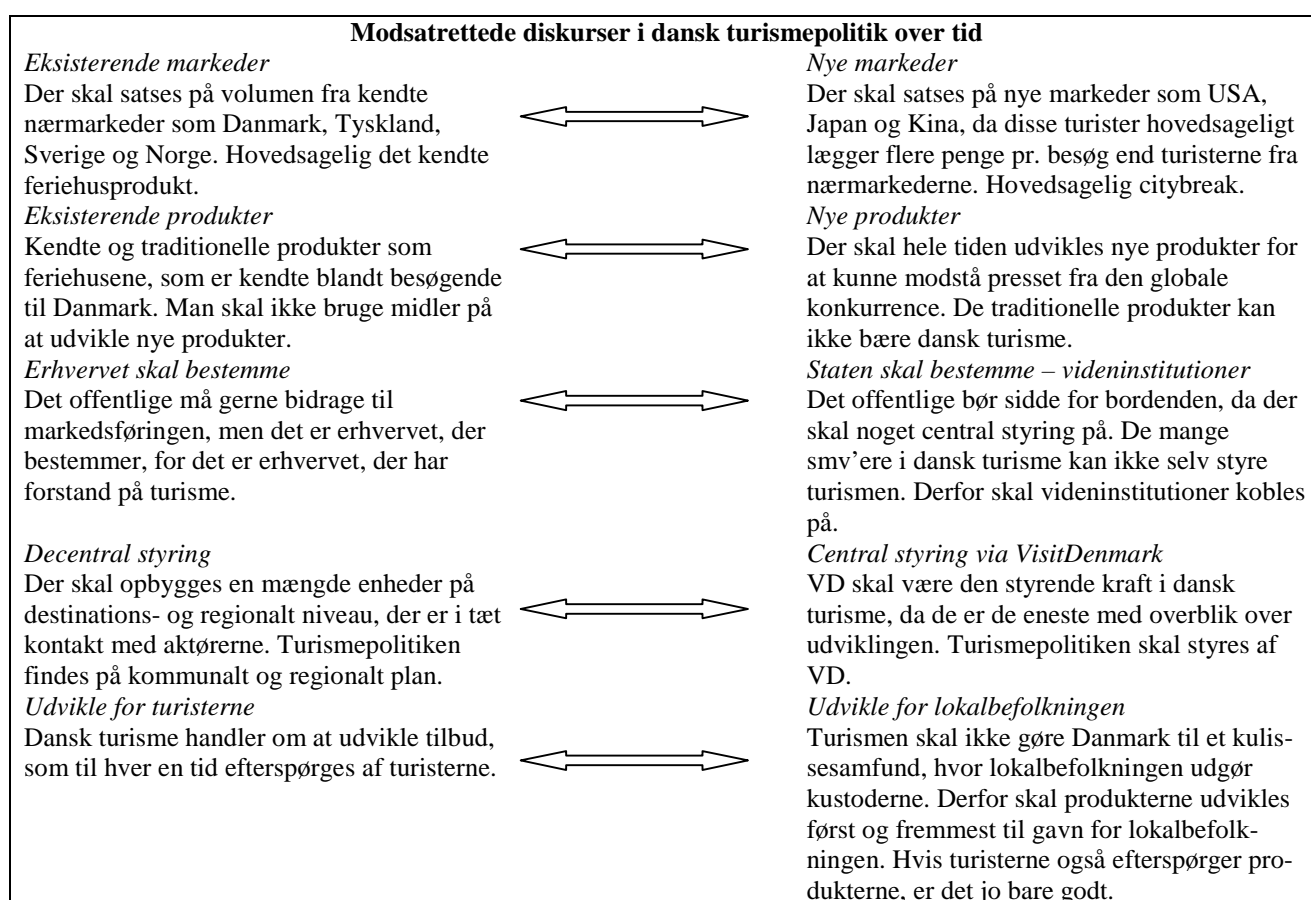
Interessemodsatninger - i dansk turismepolitik

Ser man på dansk turismepolitik siden 1986 kan man med rimelighed hævde, at turismepolitikken har været bedrevet i en temmelig snæver optik på det overordnede politiske plan. Dette står i modsætning til den generelle erhvervspolitik, der har en langt bredere optik. Det betyder på klart dansk, at turismepolitikken har koncentreret sig om sig selv – i skyggen af andre politikker –, mens den generelle erhvervspolicy integrerer andre områders udvikling og samfundsudviklingen i det hele taget. Det kan ligeledes hævdes, at turismepolitikken har været ført reaktivt. Det vil sige, at aktørerne hele tiden har haft øje for, hvad andre har gjort, og at en stor del af tiden er gået med at afværge, hvad andre måske ville kunne finde på at gøre, der kunne have negativ indflydelse på turismen. Det hænger sammen med, at turismepolitikken i stor udstrækning defineres uden for turismens kerneområder.

⁴ Se Jamal & Getz (1995:188): "Stakeholders are the actors with an interest in a common problem or issue and include all individuals, groups, or organizations "directly influenced by the actions others take to solve a problem" (Gray 1989:5)".

Man kan bl.a. sige om dansk turismepolitik, at den på det overordnede politiske plan over årene klart har manglet og fortsat mangler retning i de mange forskellige initiativer, der har været bragt i spil. Mange af disse initiativer kaldes cigarkasseinitiativer – altså at man lægger nogle penge i en cigarkasse, hvorefter man formulerer nogle mere eller mindre specifikke formål, nogle ofte uklare retningslinjer for tildeling af midler, og så informerer man om muligheden for at søge disse midler i en afgrænset årrække. Så håber og beder man til, at det går, som man gerne vil⁵.

Bagved de mange cigarkasser ligger der en række forskellige diskurser⁶ i dansk turisme. Disse diskurser skifter over tid, og de har det med at vende tilbage i nye former og med nye fortalere. Lad os se på nogle af disse diskurser, som over årene har givet grobund for adskillige magtkampe i dansk turisme.



Figur 1: Med tak for inspiration til Niels Henrik Larsen, VisitDenmark, efteråret 2004.

Ud over disse modsatrettede diskurser findes der også en klar geografisk dimension i dansk turismepolitik. Nemlig den oplevede forskel(sbehandling) på Østdanmark (København) og Vestdanmark (alt vest for Valby Bakke). Argumenterne er vidt forskellige afhængigt af, hvor i

⁵ Man kan konstatere, at Danmark bruger en del midler på turismepolitik. Faktisk har man i VisitDenmark opgjort midlerne på den måde, at der over de sidste 20 år har været anvendt ca. 4 mia. kroner på turismefremmeforanstaltninger, men at de 3 mia. alene er gået til VisitDenmark via Finansloven. Resten af pengene er gået og går fortsat til cigarkassepolicy.

⁶ En diskurs er en måde at italesætte/iscenesætte verden på.

landet aktøren befinder sig, og hvilket produkt aktøren markedsfører. I Østdanmark er argumenterne, at København udgør et udstillingsvindue for resten af dansk turisme, og at én turist i København vil have positiv indflydelse på turismen i resten af landet⁷. Derfor, hævdes det, er det centralt, at København fremstår som det mest centrale trækplaster for dansk turisme i en global konkurrencesituation. Dette kommer bl.a. til udtryk i visionen om det globale effektive Danmark, som Danmarks Turistråd (nu VisitDenmark) lancerede i 2002. Produktet i København er storbyturisme (city break) og erhvervsturisme (MICE).

I Vestdanmark derimod er produktet feriehushold, oplevelsesferie og aktiv ferie med citybreak samt erhvervsturisme som støtteprodukter i byerne. Her argumenterer man på den måde, at dansk turisme for hovedparten af overnatningernes vedkommende udgøres af feriehusholdninger, og at en turist i København ingen indflydelse har på turismen i Vestdanmark.

Politiske beslutningsprocesser i turisme

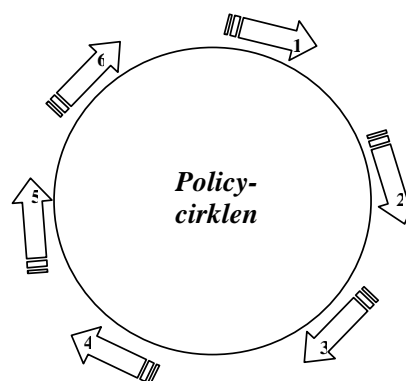
Hvis det er rigtigt, at kompleksiteten i turisme som policyområde er steget over årene, og der samtidig er kommet flere aktører ind på banen, der alle gerne vil have netop deres interesser tilgodeset, betyder det også, at der er kommet langt større pres på de politiske beslutningsprocesser, som fører frem til en turismepolitik. Lad os se nærmere på politiske beslutningsprocesser i relation til turisme.

Beslutningsprocesser kan forstås på flere måder. Eksempelvis kan man tænke sig, at beslutningsprocesser foregår ud fra en lineær forestilling. At man starter ét sted og ender et andet sted i en ganske bestemt sekventiel rækkefølge. Denne opfattelse har man på baggrund af polycystudier og policyanalyser imidlertid forladt til fordel for en cirkulær forestilling som den nedenfor viste polycyrcirkel. Argumentet har været, at policyprocesser ikke foregår i en sekventiel rækkefølge i virkelighedens verden, idet processerne for det første ganske enkelt ikke er så rationelle, som det antages i den lineære forestilling, og for det andet fordi aktørerne hele tiden veksler mellem de forskellige faser i et policyforløb.

I polycyrcirklen, som vises nedenfor, er der også tale om faser, men de skal forstås som *iterative*. Det vil sige, at der er en stadig vekslen mellem de forskellige faser. Eksempelvis at der veksles mellem problemdefinition og beslutningsfase indtil det "rigtige" problem er identificeret, hvorefter processen fortsættes – i princippet i det uendelige. Det kan forstås på den måde, at en policy (en plan/et program) efter implementering *kan* evalueres, hvilket kan betyde, at det måske fortsættes – enten uændret eller med ændringer. En bestemt policy kan også bringes til ophør – fordi den har tjent sit formål, eller der er sket ændringer i forudsætningerne for den, der gør, at den er uaktuel. Policy-cirkelns iterative karakter understreger Hall & Jenkins (1995:11) i deres bog om offentlig turismepolitik. Og det er også en pointe, som Winter (1994) fremkommer med i sin bog om implementering af policy. Winter fremhæver også, at fasemodellen (policy-cirklen) kun er en analytisk model, og at virkeligheden er langt mere kompleks. Det vil sige, at det i praksis er svært at sige præcist, hvilken fase en proces er i på et givet tidspunkt.

⁷ Senest kommer dette til udtryk i H.C. Andersen-showet på DR1, 3. april 2005. Her bød man velkommen til København. Ikke til København, Danmark, eller til Danmark.

<p>Policy-cirkelns iterative faser</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Problemdefinition, problemformulering og målfastsættelse (forskellige alternativer) 2. Beslutningsfase 3. Programmeringsfase 4. Implementeringsfase 5. Evalueringsfase 6. Termination eller fortsættelse/ændring af policyen. <p>(Inspiration fra blandt andre Winter 1998; Howlett & Ramesh 1995; Parsons 1995:77; Lassen, Aalborg Universitet, 12. februar 1999)</p>



Figur 2: Policycirklen – se også Kvistgaard 2006.

Hver fase udgør en arena *per se*, hvor forskellige aktører spiller forskellige politiske (magt)spil afhængig af deres interesser, magtpositioner (forskellige ressourcer) og relationer mellem aktørerne (Winter 1994:67). Nogle aktører er mest interesseret i at være med i de første faser for at få indflydelse på politikens mål og midler, mens andre hovedsagelig er interesseret i at være med i implementeringen. Hvis man derfor er interesseret i at studere turismepolitik, og derved forstå, hvorfor en eller anden turismepolitik nu ser ud som den gør, ja så kan det være en god idé at afgrænse sit arbejde ved at tage afsæt i en bestemt fase i beslutningsprocesserne.

Case om beslutningsprocesser

I juni måned 2001 præsenterede Destinationsselskabet Toppen af Danmark A/S sin turismepolitik på et pressemøde i Gl. Skagen. Alle sejl var sat til, og den daværende erhvervsminister Ole Stavad var inviteret til at deltage og præsentere turismepolitikken. Det var kulminationen på omkring tre års arbejde med at få fælles turismepolitisk fodslag blandt alle aktørerne i området, og arbejdet stod som udtryk for en kompliceret og vekslende proces, hvor fremskridt og tilbageslag var normale elementer. Procesoverblik og processtyring havde været afgørende for, at man var nået til det markante resultat – markant både i regi af Toppen af Danmark-samarbejdet og i forhold til hvad der i Danmark indtil da havde været normal praksis. Toppen af Danmark har beskrevet sig selv på denne måde:

Samarbejdet i Toppen af Danmark blev indledt i 1989 mellem turistforeningerne i det nordligste Vendsyssels kommuner. Udgangspunktet var et ønske om i takt med et stigende krav om professionalisme at markere og produktudvikle det nordligste Vendsyssel som et samlet hele. De produktmæssige, markedsføringsmæssige og økonomiske fordele forekom indlysende: Turisterne havde altid opfattet området som en oplevelsesmæssig helhed, hvorfor det faldt ganske naturligt at udvikle og sælge området samlet.

Samarbejdet blev struktureret i en erhvervsdrivende fond, der ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer rekrutteres fra de enkelte turistforeningers bestyrelser. Bestyrelsen udstikker fondens overordnede retningslinjer, mens det praktiske arbejde udføres i et velfungerende samarbejde mellem turistbureauerne.

Samarbejdet manifesterede sig i første omgang i en fælles markedsføring af Toppen af Danmarks feriehuse, – herunder fælles katalog, distribution, annoncering og messedeltagelse. Senere

udvikledes samarbejdet til også at omfatte områdets øvrige markedsføringsaktiviteter, således at Toppen af Danmark i dag på rejsemesser og i de væsentligste medier går ud med en koordineret præsentation af det nordligste Vendsyssel under et fælles logo.

I 1994 vedtog regeringen et turistpolitisk handlingsprogram, der bl.a. indebar en decentralisering af statsmidlerne til turismeudvikling. Der blev direkte opfordret til stiftelse af regioner og destinationer, som skulle være tværgående samarbejder mellem det offentlige og det private. På den baggrund blev "Toppen af Danmark" omorganiseret, således, at fonden sammen med de 9 involverede kommuner i 1995 stiftede "Destinationsselskabet Toppen af Danmark A/S". De 9 kommuner er: Skagen, Frederikshavn, Sæby, Læsø, Sindal, Hirtshals, Hjørring, Løkken/Vrå og Brønderslev.

Aktiekapitalen er 500.000 kr., idet Fonden "Toppen af Danmark" og kommunerne hver især indskød 50.000 kr. Destinationsselskabets bestyrelse består af 7 medlemmer, – 4 borgmestre samt 3 repræsentanter fra Fonden "Toppen af Danmark". (Kilde: Toppen af Danmark – en præsentation og Koordineret turismepolitik for Toppen af Danmark).

Hele processen førte til, at politikere i de ni kommunalbestyrelser, borgerne i kommunerne og aktørerne i turismeerhvervene skulle føle og have ejerskab til turismepolitikken. Derfor blev det besluttet, at arbejdet skulle køres i etaper. Et debatoplæg om turismepolitikken skulle udarbejdes af en arbejdsgruppe bestående af turistchefer, kommunale planlæggere og en turismeforsker, og det skulle så godkendes på selskabets generalforsamling. Dernæst skulle oplægget sendes til høring i de ni kommuner. Høringen betød også, at de ni kommuner skulle drage omsorg for, at interessenter i de enkelte kommuner kunne blive hørt. Endelig blev der afholdt to offentlige møder – ét i Vestvendsyssel og ét i Østvendsyssel, hvor omkring 150 personer deltog i debatten. Alt dette førte til den koordinerede turismepolitik for Toppen af Danmark, som blev godkendt af alle ni byråd og med endelig godkendelse på selskabets generalforsamling i maj 2001.

Én pointe med dette forløb er, at det tager tid at have et stort ønske om at ville inddrage aktørerne i en sådan proces – længere tid end hvis man tager beslutninger i toppen og så fører dem ud i livet. Opbakningen bag politikken har siden vist, at den tid, der blev investeret i processen, synes at have været givet godt ud, idet Toppen af Danmark tilsyneladende har en meget klar opbakning blandt politikere, borgere og turismeaktører i Danmarks nordligste turismesamarbejde.

En anden pointe er, at de ni kommunalbestyrelser via dette arbejde har fået et førstehåndsindtryk af destinationssamarbejdet i Toppen af Danmark. På den måde er det lykkedes turismeaktørerne at få turisme ind på de kommunale dagsordner med den klare gevinst, at turisme fik kommunal prioritering frem for andre områder – tidsmæssigt, strategisk og økonomisk.

En tredje pointe er, at alle aktører har fået lejlighed til at få politisk ejerskab på politikken. Dette er vigtigt, når mange aktører er involveret i processerne.

En sidste pointe i denne sammenhæng er, at sammensætningen af arbejdsgruppen ikke er uvæsentlig. Faktisk kan den betyde, om arbejdet bliver til noget eller ej. I dette tilfælde var det centralt at få kommunale planlæggere til at deltage i arbejdet ud fra to bevæggrunde: Dels den faglige indsigt, som planlæggerne har omkring landskabsmæssige muligheder og begrænsninger for

turismeudvikling. Og dels at de kommunale planlæggere via deres tidsmæssige deltagelse i arbejdet fik turisme ind i det kommunale arbejde.

Turismepolitik – indholdet

Hvordan ser en turismepolitik så ud? Lad os blive lidt mere konkrete. I min undervisning i turismepolitik har jeg over årene benyttet mig af en slags maggisuppetering – altså at jeg har søgt at koge de væsentligste elementer ned til noget forståeligt. Inspirationen er hentet fra egne studier af kommunale, regionale og nationale turismepolitikker samt ikke mindst Halls bog fra 2000, hvori han henviser til erfaringer fra andre lande med udvikling af turismepolitik. Et eksempel fra en dansk sammenhæng kunne være Toppen af Danmarks turismepolitik fra 2001. Heri er også anvendt dette princip, endskønt det ikke er synligt i selve politikken⁸. Denne policy vender vi tilbage til om lidt.

Som figur 3 nedenfor viser, er der mindst seks elementer i en turismepolitik – der kan sikkert findes flere elementer end de her viste. Disse elementer bør være til stede i enhver turismepolitik, for at den både kan være effektiv og bæredygtig. Det betyder ikke, at alle elementer skal vægtes lige meget. Det må være den enkelte aktør, der vurderer dette.

Overordnet bør der skabes klarhed over begrebet policy i denne sammenhæng. Policy kan være et samlebegreb for det at studere policy. Policy kan også være et bestemt område af et lands, regions eller kommunes samlede policy – turismepolitik. Dermed kan policy også betyde en plan med situationsanalyse, beskrivelse af konkurrentsituation, målsætninger, midler til at nå målene og forestillinger om, hvordan man så kan vurdere, om policyen har været en succes eller ej. I det nedenstående tilfælde er der tale om selve turismepolitikken, altså planen. Hvad skal den indeholde?

- En turismepolitik bør være **integrativ**. Det vil konkret sige, at den bør forstås i sammenhæng og samspil med andre policyer. Søger man at udvikle en turismepolitik, der skal forstås som en slags sektorpolicy uden sammenhæng og samspil med andre policyområder, ja så er der en overordentlig stor risiko for, at policyen slår fejl. Ganske enkelt fordi, moderne policy er så kompleks, at der skal tages hensyn til andre policyer samtidig med, at turismepolitikken søges defineret og implementeret. En anden grund er, at turisme er så komplekst⁹ et område i sig selv, at det er meget nødvendigt, at mange faktorer tages i betragtning ved udarbejdelsen. Endelig kan man sige, at turisme jo er en del af et større område kaldet Kultur- og Oplevelsesøkonomien (jf. Pine & Gilmore 1999: *The Experience Economy*) Heri indgår også mode, gastronomi, teater og meget mere.
- En turismepolitik bør være **målorienteret**. Det betyder konkret, at policyen bør have nogle klare mål og nogle klare forestillinger om, hvordan disse mål så kan nås. Igen bør det understreges, at målorienteret betyder, at turismen skal ses i sammenhæng og samspil med andre policyområder. Det kan derfor ikke nytte noget, at der opstilles mål i turismepolitikken, der klart modspiller andre områder. Eksempelvis at der skal ske en markant udbygning af overnatningskapaciteten i et givent område, hvis der i kommuneplaner og regionplan er

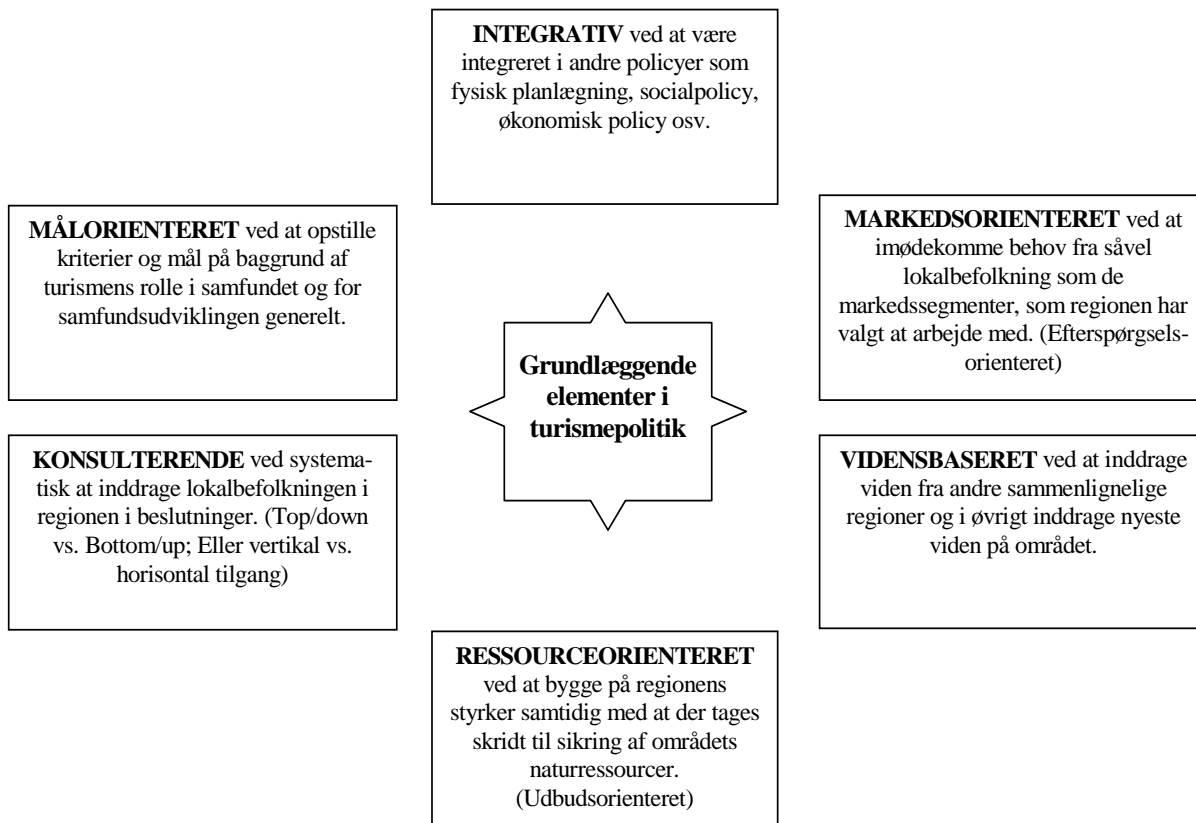
⁸ Jeg arbejdede sammen med Toppen af Danmark om netop turismepolitikken fra 1998 til 2001 og fra 2001 til 2003 om udviklingen af en bæredygtighedsstrategi.

⁹ Turisme er mere komplekst og har langt større betydning for flere mennesker i et samfund end eksempelvis metalindustrien eller andre industrier. Dette skyldes, at turisme griber ind i alle menneskers hverdag i et givent område. Hvis der eksempelvis er for mange turister, kan indkøbsforholdene blive besværliggjort for lokalbefolkningen, eller til- og frakørselsmulighederne til eksempelvis stranden blive til flaskehalse. Metalindustrien har eksempelvis ikke samme betydning, idet den ofte er begrænset til den enkelte virksomhed.

stramme restriktioner angående netop udvidelsesmulighederne. Målene skal altså være realistiske og gennemførlige.

- En turismepolitik bør være **markedsorienteret**. Det betyder konkret, at policyen har øje for, hvad markedet efterspørger. Med andre ord skal policyen have et element af efterspørgselspolicy over sig. Det betyder ikke, at man så skal styrte ud og bygge vandlande eller golfbaner ét år, for det næste år at skulle rive vandlandene ned og bygge oplevelsescentre på golfbanerne, blot fordi efterspørgslen siger det.
- En turismepolitik bør være **konsulterende**. Det betyder konkret, at der tages skridt til at inddrage de af befolkningen, der måtte ønske at blive inddraget i beslutningsprocesserne. Faktum er, at det ofte er Tordenskjolds Soldater, der møder op til møder og søger at få egne interesser igennem. Det har i praksis vist sig svært i Danmark i hvert fald at få menigmand til at interessere sig for turismepolitiske forhold.
- En turismepolitik bør være **vidensbaseret**. Det vil konkret sige, at viden bør inddrages. Dette modsvarer en kendt teknik, som ofte er blevet benyttet i Danmark med uheldige konsekvenser til følge. Her er tale om fingeren-i-vejret-teknikken. På den måde bliver det de forhåndenværende søms princip, der bruges. Altså hvilke statistikker har vi ved hånden, dem bruger vi så. I stedet for at opsøge ny viden om eksempelvis trends, andre policyområders udvikling, tal for befolkningsudviklingen (flere ældre betyder flere krav om ældrevenlige faciliteter) osv.
- En turismepolitik bør være **ressourceorienteret**. Det betyder konkret, at man tager udgangspunkt i områdets styrker og svagheder – miljømæssigt, økonomisk, socialt, kulturelt osv. Altså det udbud, der nu er til stede, og de muligheder der ligger heri. Hvad kan og hvad skal udvikles, så alle i området kan acceptere det.

I turismepolitik bør der også indtænkes et tidsmæssigt element. Ser man på en turismepolitik som en raket, der skal ramme et mål, kan man hævde, at målene bevæger sig så hurtigt, at raketten skal kunne bevæge sig meget hurtigt for at kunne ramme målene. Det vil sige, at turismepolitikken skal være dynamisk. Man kan altså ikke bruge alt for megen tid på at ”nørkle” med policyen, for så risikerer man, at målene for længst har ændret sig, og raketten rammer ved siden af.



Figur 3: Turismepolitik i en maggisuppeterning, © Peter Kvistgaard 2006.

Case om policyindhold

En turismepolitik vurderes ofte på, hvilke problemer den konkret definerer, hvilke midler der konkret allokeres til problemløsningen og endelig selve den konkrete problemløsning. Og det er jo godt nok, for det følger teorien. Imidlertid kan en turismepolitiks succes eller fiasko også vurderes på, hvilken funktion policyen har symbolsk.

En turismepolitik kan have ren symbolværdi. Den kan således have den politiske værdi, at den er blevet lavet, og at det politisk/administrative system kan sige, at sådan én har vi altså lavet. Nå ja, den ligger ganske vist i skuffen og samler støv, men vi har lavet den.

En turismepolitik kan også have den funktion, at den samler aktørerne omkring sig – uden at den i og for sig er særlig handlingsorienteret. Denne funktion kan kaldes netværksfunktionen.

Toppen af Danmarks turismepolitik fra 2001 er et eksempel på en turismepolitik af symbolsk og netværksskabende karakter, men af en sådan karakter, at den har været i stand til at flytte noget. Selve policyen og dens visioner og målsætninger er ikke særligt epokegørende. Det er derimod dens symbolske og netværksskabende værdi for dels turismeerhvervene i destinationen og dels forståelsen af turismens betydning over for det politisk/administrative system. Selve dét at udarbejde policyen, at få den igennem det politisk/administrative system med støtte fra alle ni

kommunalbestyrelser (før strukturreformen), at få turismeerhvervene til at bakke op om projektet, og at lægge alle væsentlige handlinger over i særskilte dokumenter i form af årlige handlingsplaner er et mesterstykke i politisk tæft.

Policyens væsentligste styrke er således ikke at fungere som et konkret værktøj, men langt væsentligere at fungere som et politisk dokument, der samler ni kommuner i ét samarbejde. Policyen er tilstrækkelig vag i sine formuleringer til, at den kan holde nogle år, og den er tilstrækkelig vag til, at alle ni kommuner kunne støtte op om den. Handlingsplanerne derimod er langt mere konkrete, og det er disse planer, der virkelig flytter noget for destinationssamarbejdet.

Men det er den overordnede turismepolitik, der bl.a. har betydning for, at det er lykkedes for Toppen af Danmark at få forhøjet det antal kroner, som hver kommune bidrager med til samarbejdet via en nøgle baseret på antal indbyggere i hver kommune. Beløbet pr. indbygger ligger i nærheden af de 14 kr., hvilket giver Toppen af Danmark et budget, der kan flytte noget.

Så på sin vis har turismepolitikken både symbolsk og konkret betydning for arbejdet. Set i forhold til ovenstående seks dimensioner indeholder turismepolitikken alle dimensioner. Det er formentlig målorienteringen, der er det svageste led i policyen, men det hænger sammen med det forhold, at policyen netop ikke skulle fungere som et konkret arbejdsredskab men mere som et samlende politisk dokument. Hvad angår det integrative kan siges, at policyen integrerer på forskellige områder. Den forholder sig til andre dokumenter i relation til turisme – fra nationalt til regionalt hold, og den forholder sig specifikt til planer inden for miljø og planlægning i de ni kommuner. Men det er så som så med integration af andre områder. Grundlæggende kan man sige, at policyen er et godt første arbejde, men at der er punkter, som kan strammes op, skulle den gås efter ved lejlighed.

Aktørrelationer

Når en turismepolitik skal laves for et givent geografisk område, sker det ofte, at der fokuseres på overnatningstal, omsætningstal, udvikling i disse tal og målsætninger for de kommende 4-5 år, mens det ofte glemmes, at det i høj grad er relationerne mellem aktørerne, der i sidste ende bestemmer, om og i hvor høj grad turismepolitikken overhovedet kan gennemføres. Med andre ord er en turismepolitik en form for felt, hvori der findes et sæt af synlige og usynlige, formelle og uformelle relationer mellem forskellige aktørers positioner i forhold til hinanden. Det vil sige, at den enkelte aktørs position er defineret ved sin nærhed til, naboskab med eller afstand til andre aktørers positioner i feltet.

For at kunne beskrive, forstå og evt. forklare hvordan en turismepolitik bliver til, og hvorfor den ser ud, som den gør, er det helt afgørende at forstå, at det er aktørernes relationer, der definerer policyen – ikke såkaldte ”facts” som overnatnings- og omsætningstal osv. Når en turismepolitik skal laves, er der noget på spil. Nogle aktører vil have netop deres problemer løst, andre aktører vil have netop deres løsninger på problemer bragt i spil, andre aktører afventer og ser, hvordan spillene udvikler sig. Det, der er på spil, er i dette tilfælde, hvordan turismepolitikken skal se ud, og hvilke problemer den skal løse, og i sidste ende hvilke midler der knyttes til løsningen af problemerne.

Nogle aktører har mere magt end andre. Sådan er det i turisme, og sådan er det i alle andre felter også (landbrug, træindustri, medicoindustri osv.). Der er aktører i et geografisk område, som SKAL med i en analyse, mens andre ikke behøver at blive taget med. I en national kontekst f.eks. skal VisitDenmark med, mens samme organisation ikke spiller den store rolle i en lokal kontekst. Her vil

det oftere være kommunen og enkeltpersoner, der spiller afgørende roller. Hver aktør uanset niveau har nogle ressourcer, som aktøren bidrager med i det givne turismepolitiske felt, men det er ikke alt, der har lige stor betydning i feltet. Det er derfor sammensætningen af aktørernes ressourcer, der bestemmer, hvilken position aktøren har relationelt til de andre aktører i feltet.

Et felt er et socialt rum, der består af forskelle og af relationer mellem forskellene. Et felt kan defineres på følgende måde:

”Felt – et netværk eller en konfiguration af objektive relationer mellem positioner fastlagt i kraft af deres placering i relation til de på feltet aktive kapitalformer. I moderne industrisamfund består det sociale kosmos af en række relativt autonome mikrokosmer eller felter, hver især med specifikke regelsæt, værdier og interesser” Järvinen i Andersen & Kaspersen 2000:363

At tænke i felter er at tænke relationelt, og det er en måde at stille spørgsmål til virkeligheden på. Et felt opstår groft sagt, når en afgrænset gruppe af aktører kæmper om et fælles anliggende af en materiel og/eller symbolsk karakter. For eksempel magten til at definere, hvad ”god” turismeudvikling betyder, og dermed også hvad ”dårlig” turismeudvikling betyder.

Relationelt betyder her, at hvis en aktør skifter position i feltet, så skifter de andre aktører også position. Aktørerne står altså i forhold til hinanden via de ressourcer og relationer, som aktørerne har til hinanden. Men hvad er det så for ressourcer, der kan være tale om? Det er det enkelte felt, der afgør, hvilke ressourcer der er centrale, og hvilke der ikke er det, men man kan ikke på forhånd sige, at et felt definerer denne eller hin ressource som central. Det kan kun studier af feltet vise. Men der er en række forskellige ressourcer, som man kunne forestille sig spiller en rolle i et turismepolitisk felt.

Ressourcer ¹⁰	Indhold
Økonomisk ressource	Penge og materielle ressourcer, som kan bruges til erhvervelse af ejendom og til almindeligt forbrug
Kulturel ressource	Dannelse og uddannelse. Titler og akademiske grader spiller her en væsentlig rolle for aktørens muligheder
Social ressource	Medlemskab af forskellige netværk, som hjælper aktøren med viden og kontakter i det daglige arbejde
Symbolsk ressource	Ære, troværdighed som kommer til udtryk via status og prestige og via udnævnelse til bestyrelsesposter, udvalg etc.
Finansiell ressource (aktuel eller potentiel)	Direkte eller indirekte kontrol (via bankforbindelser) over de finansielle ressourcer, som sammen med tid udgør den væsentligste betingelse for akkumulation og bevarelse af alle andre former for kapital (Bourdieu 2002:18-19)
Teknologisk ressource	Portefølje af videnskabelige ressourcer (forskningspotentiale) og teknikker (unikke og sammenhængende fremgangsmåder, evner, rutiner og kunnen, som er egnede til at nedbringe forbruget af arbejdskraft eller kapital eller til at forøge udbyttet), der kan anvendes i udviklingen og fremstillingen af produkterne.) (Bourdieu 2002:19). Eksempler kunne være teknologisk innovation, der kan sikre eksempelvis en mindre dominerende aktør mulighed for at blive mere toneangivende i feltet. Herved skabes ændringer i feltets konstitution. "Men den teknologiske kapital er kun udslagsgivende, hvis den er forbundet med andre former for kapital." (Bourdieu 2002:25)
Organisatorisk ressource	Såsom informationskapital og kendskab til feltet
Informationsressource	Deltagelse i bestyrelser, udvalg osv., der sikrer et konstant flow af information om nyeste udviklinger og tendenser
Politisk ressource	Evner til at spille spillet; viden om politiske processer – både generelle og specifikke
Kommerciel ressource	Knytter sig til kontrol over distributionsnetværk (lager og transport), marketingydelser og service
Den symbolske ressource (i forhold til virksomheder)	Består i kontrollen over de symbolske ressourcer, der er funderede i kendskab og anerkendelse som for eksempel i varemærket (<i>goodwill investment</i>), eller i trofasthed over for et kendt mærke (<i>brand loyalty</i>)
Tidsressource	Differentieret brug af tid – de dominerende aktører bruger tid som magtmiddel til at definere, hvornår hvad skal ske i feltet

Tabel 1: Oversigt over klassiske og nyere kapitalformer efter Bourdieu 1995, 1996, 1997 og 2002

De forskellige aktørers ressourcer bør vurderes, før det er muligt at sige mere præcist, hvem der definerer spillene i et turismepolitisk felt. For eksempel har analyser af den turismepolitiske udvikling i Nordjylland fra midten af 1980'erne og til 2000 vist, at der har været to konkurrerende ideologier i kamp med hinanden. Den ene ideologi har handlet om, at kulturelle ressourcer – viden og uddannelse i relation til f.eks. bæredygtighed – skulle være toneangivende, mens den anden ideologi har handlet om, at de mange små og mellemstore turismevirksomheders økonomi skulle være toneangivende i relation til markedsføring. Det har betydet, at en masse ressourcer er blevet brugt på at kæmpe om overherredømmet i feltet – altså om hvem der skulle bestemme, hvad spillet overordnet gik ud på: Viden/kompetenceudvikling vs. økonomi/markedsføring.

¹⁰ Bourdieu (1995, 1997, 2002) og Bourdieu & Wacquant (1996) kalder disse for kapitalformer, men det er her valgt at benytte udtrykket ressourcer.

Case om aktørrelationer

Ét af de centrale omdrejningspunkter for destinationssamarbejdet i Toppen af Danmark har hele tiden været og er fortsat, at der skal være så bred en opbakning til arbejdet som overhovedet muligt. Netop derfor har man valgt en model, der er baseret på, at en stor del af arbejdet foregår i regi af de enkelte turistbureauer. Det er altså en bottom-up-model. Den centrale administration spiller ikke den dominerende rolle, som man ser det i andre samarbejder, hvor det først og fremmest er den centrale organisation, der udstikker retningslinjer, som så udføres af andre – fx turistbureauerne.

Opbakningen til arbejdet skal findes blandt politikere, borgere og turismeerhvervenes udøvere. At ville en sådan opbakning tager tid og energi. Men Toppen af Danmark har ønsket at bruge tiden og energien på at opnå opbakningen.

Baggrunden er naturligvis, at man har erkendt, at turismeudvikling kræver opbakning fra en bred kreds af aktører. Interesses modsætningerne kan være mange, og det er krævende at få skabt enighed om mål og midler.

I Toppen af Danmark-samarbejdet udgør begrebet tillid et centralt redskab i arbejdet med turismeudvikling. Ved hjælp af dels selve destinationsselskabets konstruktion med en bestyrelse bestående af borgmestre og formænd for turistforeningerne og dels det konkrete specifikke arbejdes udførelse med fundament i de enkelte turistbureauer og disses medarbejdere har Toppen af Danmark søgt at skabe tillid til arbejdet og hinanden. Relationerne mellem eksempelvis turistcheferne i samarbejdet betegnes som gode – også selv om bølgerne af og til går højt – og der er generelt en god stemning mellem disse. Der er skabt tillid mellem det politisk/administrative system og turismeerhvervene via borgmestrenes deltagelse i arbejdet og via forskellige planlægges deltagelse i eksempelvis tilblivelsen af turismepolitikken og udarbejdelsen af Toppen af Danmarks bæredygtighedsstrategi.

Nu skal man jo naturligvis ikke være blåøjet og tro på alt, hvad Toppen af Danmark søger at overbevise en om. I samarbejdet er der – som i alle andre samarbejder – nogle aktører, der bestemmer mere end andre. Nogle har flere ressourcer og mere vægtige ressourcer end andre, og det er disse ressourcer, der i høj grad definerer, hvad hvem bestemmer. At man har et velfungerende kollektiv, der udadtil giver indtryk af en slags musketerorden a la en-for-alle-og-alle-for-en, det ændrer ikke ved, at der indadtil er et hierarki, der træder i kraft ved forskellige lejligheder – bl.a. ved skelsættende beslutninger som eksempelvis, hvem der skal være med i samarbejdet, og hvem der ikke skal.

I forhold til Toppen af Danmarks arbejde med turismeerhvervene så prioriterer man relationerne til aktørerne i virksomhederne. Dels for at sikre opbakning til arbejdet, dels for at sikre at man arbejder efter nogenlunde samme målsætninger og endelig naturligvis for at sikre økonomisk opbakning til de forskellige markedsførings-, produktudviklings- og kvalitetssikringstiltag, som hvert år indgår i arbejdet.

Toppen af Danmark fremstår som et destinationssamarbejde af de få. Et af de få, der er i stand til at få mange med i arbejdet, og et af de få, der prioriterer relationer til forskellige typer af aktører af hensyn til fremdriften i arbejdet. Man har altså for længst konstateret, at relationerne til aktørerne i det politisk/administrative system, til lokalbefolkningen, til pressen, til turismeerhvervene, internt mellem turistcheferne og til andre turismefremmeaktører er afgørende for fremdriften af samarbejdet. Uden en sådan konstatering ville turismepolitikken som sådan blot være et stykke papir uden gennemslagskraft.

I gang med arbejdet

Turismepolitik bliver til i et evigt spændingsfelt mellem menneskers stærkt subjektive opfattelser af, hvad der konstituerer god og dårlig turismeudvikling i et givent geografisk område i et bestemt tidsrum og en bestemt tidsånd. Beslutningsprocesser, policyindhold og aktørrelationer er dermed helt centrale elementer i forståelsen af, hvad turismepolitik er for noget, og hvad det kan bruges til og måske især, hvad det ikke kan bruges til.

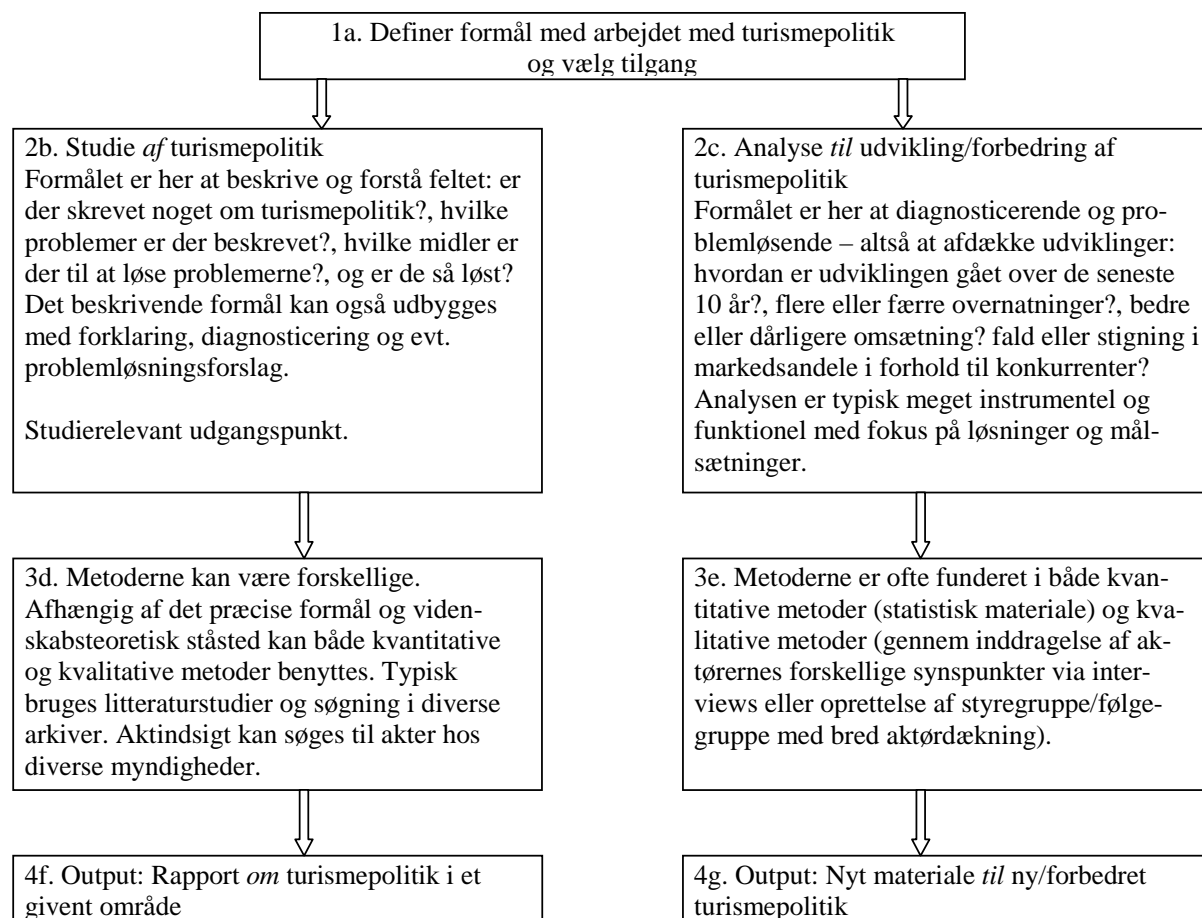
Dette paper har søgt at give nogle bud på, hvad turismepolitik er for noget, og hvordan man kan studere begrebet. Men det er vigtigt at forstå, at der ikke findes én søm og nagelfast måde at analysere turismepolitik på. Med henvisning til en af policyanalysens store figurer, Wildavsky, er der ikke ét bestemt paradigme eller en bestemt teori, man må og skal benytte sig af ved studier/analyser af bestemte policyområder. Man kan med Wildavsky sige, at policystudier/-analyse er en kunstart, som hele tiden skærpes af praksis. Så det er altså bare med at gå i gang med at studere og analysere turismepolitik.

I nedenstående figur er der stillet to tilgange op for studier/analyser af turismepolitik. Den ene tilgang er baseret på, at man studerer policy i et læringsmiljø, mens den anden tilgang er baseret på, at man analyserer policy med henblik på at udarbejde/forbedre en turismepolitik – altså en mere pragmatisk tilgang. Figuren og dens opdeling har til hensigt at strukturere arbejdet med policy, men den er ikke ment som *figuren* for policy. Det er et bud på tilgange.

Når der sondres mellem studier *af* og analyser *for*, så hænger det sammen med en sondring, som den generelle policylitteratur gør. Studier *af* policy har til hensigt at studere, hvad der foregår i et konkret policyområde. Måske søger man også at forstå og forklare, men der er hovedsagelig vægt på beskrivende formål. Analyser *for* policy har til hensigt at problemdiagnosticere og problemløse. Denne tilgang har således et mere pragmatisk formål i form af konkret policyarbejde. Denne sondring er en klassisk sondring, som bl.a. Hall & Jenkins (1995) refererer til.

Om man vælger den ene eller den anden tilgang, afhænger af, hvad man skal bruge outputtet til. Det væsentligste er imidlertid, at man gør de nødvendige overvejelser, **INDEN** man går i gang. Det er også helt nødvendigt, at man gør sig et væsentligt forhold klart inden arbejdet går i gang, nemlig at policyprocesser og policyindhold er væsentlige elementer i enhver policy, men at det altid er aktørrelationerne, der definerer, hvordan processerne går, og hvad indholdet af en given policy bliver, og naturligvis om den overhovedet kan føres ud i livet. Jeg kan sluttelig kun opfordre til, at aktørrelationer placeres helt i centrum af arbejdet med turismepolitik.

Basal model til arbejdet med turismepolitik



Figur 4: Basal model til arbejdet med turismepolitik

References

- Bourdieu, P. (1995). *Distinksjonen - En sociologisk kritikk av dømmekraften*. Norsk udgave (ed), Pax Forlag, Norge.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. J. D. (1996). *Refleksiv sociologi - mål og midler*. København: Hans Reitzels Forlag A/S.
- Bourdieu, P. (1997). *Af praktiske grunde - Omkring teorien om menneskelig handlen*. København: Hans Reitzels Forlag A/S.
- Bourdieu, P. (2002) Det økonomiske felt. *DANSK SOCIOLOGI* [1], 13-39. 1-4-2002. København: Dansk Sociologiforening.
- Bramwell, B. & Sharman, A. (1999) Collaboration in local tourism policy making. *Annals of Tourism Research* 26[2], 392-415. UK: Elsevier Science Ltd.
- Butler, R. W., (2002) The Development of Tourism in Frontier Regions: Issues and Approaches, pp. 3-19, i Krakover, S. & Gradus, Y. *Tourism in frontier areas*. Lanham Md.: Lexington Books.
- Elliot, J. (1997). *Tourism - politics and public sector management*. London, UK: Routledge.
- Fayos-Solá, E. (1996). Tourism policy: a midsummer night's dream? *Tourism Management* 17[6], 405-412. 1-9-1996. UK: Elsevier Science Ltd., UK.
- Greenwood, J., Williams, A. M., & Shaw, G. (1990) Policy implementation and tourism in the UK. Implications from recent tourism research in Cornwall. *Tourism Management* 11[1], 53-62. 1-3-1990. UK: Butterworth & Co. Ltd.
- Hall, C. M. (1994). *Tourism and Politics - Policy, Power and Place*, John Wiley & Sons Ltd. UK: Chichester.
- Hall, C. M. & Jenkins, J. M. (1995). *Tourism and Public Policy*. London, UK: Routledge.
- Hall, C. M. & Page, S. J. (1999). *The Geography of Tourism and Recreation*. London, UK: Routledge.
- Hall, C. M. (2000). *Tourism planning - Policies, Processes and Relationships*. Prentice Hall, Pearson Education Limited, Harlow, England, Singapore.
- Hall, C. M. (1994). *Tourism and Politics - Policy, Power and Place*. UK: Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

- Jamal, T. B. & Getz, D. (1995). Collaboration Theory and Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research* 22[1], 186-204. USA: Elsevier Science Ltd.
- Järvinen, M. (2000). Pierre Bourdieu, in *Klassisk og moderne samfundsteori*, H. Andersen & L.B. Kaspersen (eds). København: Hans Reitzels Forlag. pp. 342-363.
- Kvistgaard, P. (2006). *Problemer og magt i regional turismepolicy*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Lundtorp, S. (1997). *Turisme - Struktur, økonomi og problemstillinger*, Bornholms Forskningscenter, Hakon Holm, Rønne, DK.
- Matthews, H. G. & Richter, L. K. (1991). Political Science and Tourism. *Annals of Tourism Research* 18, 120-135. USA, Pergamon Press. Jafari, Jafar.
- Matthews, H. G. (1983) Editor's Page on Tourism and Political Science. *Annals of Tourism Research* 10[3], 303-305. New York, USA: Pergamon Press, Inc.
- Parsons, W. (1995). *Public policy - An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Pearce, D. G. (1996). *Regional tourist organizations in Spain: emergence, policies and consequences*. Tourism Economics - The Business and Finance of Tourism and Recreation 2[2], 119-136. Brighton, UK: In Print Publishing Ltd.
- Pearce, D. G. (1996). *Tourist Organizations in Catalonia: Regional and Local Structures and Issues*. Progress in Tourism and Hospitality Research 2, 307-320. Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.
- Pearce, D. G. (1997). Tourism and the autonomous communities in Spain. *Annals of Tourism Research* 24[1], 156-177. UK: Elsevier Science Ltd.
- Pine, B. J. & Gilmore, J. H.. (1999). *The Experience Economy. Work is theatre & every business a stage.* , Boston, USA: Harvard Business School Press.
- Richter, L. K. (1983). Tourism Politics and Political Science. A Case of Not So Benign Neglect. *Annals of Tourism Research* 10[3], 313-336. New York, USA: Pergamon Press, Inc.
- Toppen af Danmark, Toppen af Danmark – en præsentation, udgivet af Destinationsselskabet Toppen af Danmark A/S
- Toppen af Danmark (2001). *Koordineret turismepolitik for Toppen af Danmark*, udgivet af Destinationsselskabet Toppen af Danmark A/S
- Tourism Research Unit, TRUnews*© nr.6/december 2002, <http://turisme.ihis.aau.dk>
- Winter, S. (1994). *Implementering og effektivitet*. Herning: Forlaget Systime A/S.
- Østerud, Ø. (2002). *Statsvitenskap - Innføring i politisk analyse*. Oslo, Norge: Universitetsforlaget.