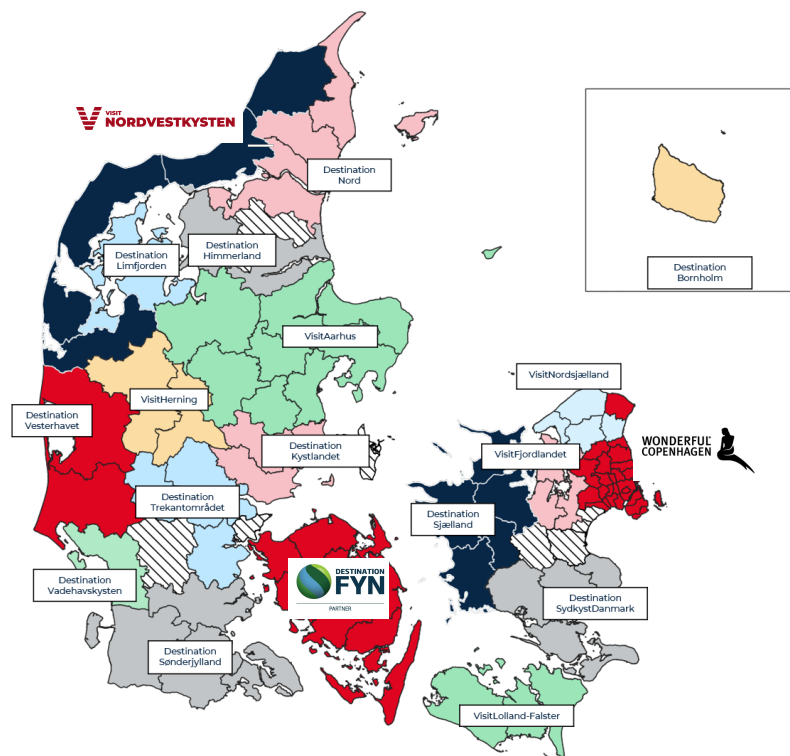


Er COVID-19 en murbrækker for den offentlige turismefremmeindsats?

- *Et komparativt casestudie af implementeringen af den offentlige turismefremmereform under en global pandemi*

Is COVID-19 a wrecking ball to the public tourism development?

- *A comparative casestudy of the implementation of the public tourism development reform during a global pandemic*



(Danske Destinationer, u.å).

Forfatter: Lasse Schmidt
Studienr.: 20191275
Politik & Administration, Aalborg Universitet
4. Semester / Modul 10
Vejleder: Mads Peter Klindt

Antal anslag: 178.824

Abstract

The last decades have shown that political reforms are not always successfully implemented or at least implemented the way the policy makers predicted. 90 % of political decisions depend more or less on the organizations to which the political changes should be applied. Therefore this thesis **aims** to explain, how the intentions of reforms can be affected in the implementation process. Especially in cases where an external shock is expected to interfere with the reform process.

The subject is chosen, because the tourism development reform is currently being implemented, while the COVID-19-pandemic affects the tourism area. It seemed interesting to understand, how the decentralized tourism operators apply the political changes at a time, where the tourism area is inflamed. The thesis strives to investigate if COVID-19 pressures the decentralized tourism operators to behave in a way that causes substantial changes to the public tourism development programme.

The thesis will therefore answer the following question: *“What characterizes the tourism development reform and how does the implementation proceed in the light of COVID-19?”*

The **theoretical** framework provides insight in the variety of instruments, which policy makers can use to secure implementation of a certain reform. It consists of implementation literature combined with variations of governance. The theory has been operationalized into two hypotheses, which will be investigated with the purpose of understanding the reforms characteristics and the implementation process.

The **method** approach is a comparative casestudy, which rests on a qualitative research. Three inter-municipal tourism operators will be compared with the intention to explain the implementation of the public tourism development programme. Each entity will represent a specific tourism business area to secure variation, which will contribute to a wider perspective on the different form of behaviours within public tourism development. In addition to six qualitative interviews held with Wonderful Copenhagen, Destination Fyn and Visit Nordvestjylland, a variety of documents will contribute to confirm or deny the two theses in search for an answer to the papers main question.

The thesis shows that the executing units are more or less aligned with the reforms purpose despite the fact that the tourism operators primarily attend to their business community. This is due to COVID-19s negative impact on the tourism business, which makes the decentralized tourism operators depended on public funds which are structured in a way that secure the reforms purpose. Only inter-municipal tourism operators can access the main part of the public tourism funds. Therefore this financial incentive has secured the establishment of 19 inter-municipal tourism operators, which was one of the political intentions with the reform.

The research visualises, how the strategic focus on a national and decentralized level aren't that different. Sustainability is mentioned as a key priority for both parts and it is expected to play a big part in the upcoming revision of the national strategy for Danish tourism. Especially in light of COVID-19, which is expected to change the travel patterns in the future. The findings show that the decentralized tourism operators are *working* in line with the national landmarks. However, the thesis questions if the political goals for tourism development are reachable given the current situation and whether or not the political goals are in fact the main success criteria?

The comparative case indicates that an external shock such as COVID-19 can create vulnerable situations; where the executing organizations tend to apply the political changes with only few adjustments, because it gives access to funds. This challenges the idea that external shocks often create an open window to change, when COVID-19 and the composition of governance tools have in fact accelerated the implementation procedure of the new tourism development programme.

Indholdsfortegnelse

LÆSEVEJLEDNING	6
AFSNIT 1 – INDLEDNING	7
1.1 PROBLEMFELT.....	8
1.1.1 OPERATØRERNE I DET OFFENTLIGE TURISMEFREMMELANDSKAB	9
1.2 TURISMEFREMMEINDSATSENS UDVIKLING I 10'ERNE	11
1.3 DEN FORMELLE STRUKTUR I DET NYE TURISMEFREMME SYSTEM	13
1.4 COVID-19'S FØLGEVIRKNINGER PÅ TURISMEERHVERVET	14
1.5 PROBLEMFORMULERING.....	16
1.5.1 RELEVANS OG BIDRAG TIL LITTERATUREN	16
1.5.2 AFGRÆNSNING	17
1.6 VIDENSKABSTEORI – "DEN HERMENEUTISKE BEVIDSTHED"	18
AFSNIT 2 - DEN TEORETISKE RAMMESÆTNING	20
2.1 'DEN INTEGREREDE IMPLEMENTERINGSMODEL'	20
2.2 BESLUTNINGSPROCES AF REFORMERS INDHOLD OG IMPLEMENTERING	22
2.2.1 GOVERNANCE BETRAGTNINGER	23
2.2.1.1 New Public Management – "En offentlig sektor, der fungerer bedre og koster mindre"	25
2.2.1.2 Neo-Weberian State – "Den moderne og serviceminded stat"	27
2.2.1.3 New Public Governance – "Løsningen på wicked problems?"	28
2.3 TOP-DOWN OG BOTTOM-UP FORSKNINGSPERSPEKTIVER	31
2.4 DE UDFØRENDE ORGANISATIONER	32
2.4.1 HVERDAGENS POLITISKE BESLUTNINGSTAGERE?	33
2.4.2 MARKARBEJDERNES STRATEGIER TIL HÅNDTERING AF POLITISKE BESLUTNINGER	34
2.5 OPERATIONALISERING AF TEORI.....	35
AFSNIT 3 - METODOLOGI.....	36
3.1 LÆRINGEN I ET KOMPARATIVT CASESTUDIE	36
3.1.1 KOMPARATIV ANALYSE AF TRE DESTINATIONSSKABER	37
3.2 DEN KVALITATIVE FORSKNINGSMETODE	39
3.2.1 KVALITATIVE INTERVIEWS & UDVÆLGELSE AF INTERVIEWPERSONER	40
3.2.2 INTERVIEWGUIDE	42
3.2.3 MENINGSKONDENSERING	43
3.3 PRÆSENTATION AF DOKUMENTANALYSE	43
AFSNIT 4 - ANALYSE	45
4.1 DELANALYSE 1 - REFORMENS KARAKTERISTIKA	45
4.1.1 POLICY ELEMENTER I REFORMEN?	45
4.1.2 STRUKTURELLE ELEMENTER I REFORMEN?	48
4.1.3 STYRINGSELEMENTER I REFORMEN?	52
4.1.4 KAN TESEN BEKRÆFTES?	55
	4

4.2 DELANALYSE 2 – DESTINATIONSSKABERNES ADFÆRD I TURISMEFREMMEINDSATSEN.....	55
4.2.1 UOVERENSSTEMMELSER MED DE POLITISKE INTENTIONER.....	56
4.2.1.1 Wonderful Copenhagen.....	56
4.2.1.2 Destination Fyn.....	59
4.2.1.3 Visit Nordvestkysten.....	61
4.2.2 OVERENSSTEMMELSER MED DE POLITISKE INTENTIONER.....	63
4.2.2.1 Wonderful Copenhagen.....	64
4.2.2.2 Destination Fyn.....	66
4.2.2.3 Visit Nordvestkysten.....	68
4.2.3 DESTINATIONSSKABERNES BETRAGTNINGER PÅ DERES EKSISTENSBERETTIGELSE.....	70
4.2.4 KAN TESEN BEKRÆFTES?.....	71
<u>AFSNIT 5 KONKLUSION – IMPLEMENTERINGENS FORLØB.....</u>	<u>74</u>
<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>76</u>
<u>BILAGSOVERSIGT</u>	<u>92</u>

Læsevejledning

Afsnit 1 introducerer genstandsfeltet og afhandlingens problemfelt, hvori problemstilling og –formulering indgår. Endvidere vil afsnittet beskrive, hvilken bevidsthed som forskeren bevæger sig ind i undersøgelsen med.

Afsnit 2 indeholder valg af teori i afhandlingen, som anvendes til at operationalisere problemformuleringen, således denne kan besvares. To opstillede teser vil blive anvendt til at besvare problemformuleringen. De vil være udgangspunktet for analysen mhp. at teste deres sandhedsværdi.

Afsnit 3 forklarer de metodiske til- og fravalg i afhandlingen. Den komparative forskningsmetode og valg af cases vil blive beskrevet nærmere. Afsnittet vil endvidere indeholde de empiriske overvejelser og hvordan den kvalitative metodetilgang kan bidrage til at besvare de to opstillede teser og deraf problemformuleringen.

Afsnit 4 indeholder de to delanalyser, som hver især tester de to teser. Første tese vil analysere reformens karakteristika, imens anden tese vil tage afsæt i en komparativ fremgangsmåde, hvori tre destinationsselskabers adfærd undersøges for at vurdere om COVID-19 har påvirket deres adfærd på en måde, der skaber uoverensstemmelse med de politiske intentioner i reformeringen af turismefremmeindsatsen.

Afsnit 5 vil besvare problemformuleringen ved at konkludere på analysens indhold.

Afsnit 1 – Indledning

I det seneste årti har turismen i Danmark blomstret i fuldt flor. Flere turistovernatninger har skabt behov for etablering af nye hoteller, hvilket har genereret flere arbejdspladser samtidig med, at turismeomsætningen er steget til glæde for bl.a. detailhandlen. Dansk turisme er gået igennem en positiv udvikling og det er ikke mindst de udenlandske turisters fortjeneste, som i 2019 havde et forbrug på 57,7 mia. kr. Turisternes forbrug skabte i 2018 ca. 169.000 arbejdspladser i Danmark. Arbejdspladser, der generelt er kendetegnet som socialt inkluderende (VisitDenmark, u.å.a., s. 3-7).

Turismens indvirkning på vækst og beskæftigelse i Danmark var en af årsagerne til, at den forhenværende regering og støttepartierne så et behov for at reformere den offentlige turismefremmeindsats og sætte indsatsen i system. En indsats, der har til formål at udvikle turismen vha. markedsføring, branding, forbedring af turisternes infrastruktur, gode turistoplevelser og generelle investeringer i dansk turisme (Erhvervsministeriet, 2016, s. 29-62). De forskellige administrative niveauer i Danmark, der arbejdede med at fremme turismeområdet skulle så at sige revideres. Men det var først med den politiske opmærksomhed på forenkling af erhvervsfremmeloven i 2018, at anledningen til at revidere turismefremmeindsatsen opstod.

Først blev den samlede offentlige turismefremmeindsats kortlagt, hvor det bl.a. blev fastslået, at operatørerne udførte flere overlappende indsatser. Det handlede derfor om at skabe en klar arbejdsfordeling, således turismefremmeoperatørerne undgik at udføre de samme opgaver og indsatser (IRISgroup, 2017). Kortlægningen viste ifølge forligspartierne et behov for at forbedre turismefremmeindsatsen (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2). Det Nationale Turisforum kom efterfølgende med en række anbefalinger til forbedring af den fremtidige organisering af turismefremmeindsatsen, således indsatsen fortsat kunne understøtte vækst, udvikling og arbejdspladser i dansk turisme (Erhvervsministeriet, 2018a).

En af de centrale ændringer i turismefremme, som Det Nationale Turisforum anbefalede, blev omorganiseringen af den decentrale turismefremmeindsats. Forligspartierne og Kommunernes Landsforening aftalte, at de forhenværende ca. 80 decentrale turismefremmeoperatører skulle konsolideres i 15-25 tværkommunale destinationsselskaber¹ inden udgangen af 2020 (Kommunernes Landsforening, 2018a). Til at hjælpe destinationsselskaberne på vej med at understøtte målsætningerne i den nationale strategi for dansk turisme, blev 50 mio. kr. afsat i puljemidler, hvoraf destinationsselskaberne havde råderet over 40 mio. kr. (Kommunernes Landsforening, 2018a). Etableringen af de tværkommunale destinationsselskaber skulle ifølge forligspartierne have til hensigt at skabe stærke destinationer, der kunne hamle op med den internationale konkurrence om turisterne.

¹ Betegnelsen for de decentrale turismefremmeoperatører i den nye offentlige turismefremmeindsats.

Men som det så ofte er set før, så ender det forventede udbytte af reformer ikke altid med at blive indfriet. Det er endda normalt, at reformer kun til dels opnår deres mål eller slet ikke implementeres succesfuldt (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 13).

1.1 Problemfelt

Et flertal i Folketinget stod i 2018 bag den nye erhvervsfremmelov og ændringerne i lov om dansk turisme, hvori turismefremmeindsatsen blev reformeret og sat i system mhp. at skabe en mere forenklet og effektiv turismefremmeindsats uden overlappende arbejdsopgaver. Det er dog spørgsmålet, om det i virkeligheden er en forenkling og effektivisering, som er hensigten med reformeringen af turismefremmeindsatsen eller om de politiske beslutningstagere har andre intentioner med reformen? Afhandlingen vil derfor undersøge, hvorfor politiske beslutningstagere har fundet det nødvendigt at reformere turismefremmeindsatsen. En reform, der indeholder lovændringer som de decentrale turismeoperatører skal forholde sig til foruden den i forvejen nationale strategi for dansk turisme fra 2016 udstukket af Det Nationale Turismeforum.

De seneste to år er gået med at føre reformen ud i praksis. Det har dog førhen vist sig, at reformer ikke implementeres med et knipstak og kan ende med modsatrettede effekt end hvad der oprindeligt var tiltænkt. Omvendt er andre reformer lykkedes med at blive implementeret succesfuldt, om end der har været bump på vejen dertil (Winter & Nielsen, 2008, p145). Det menes endda, at 90 % af politiske beslutninger i høj grad afhænger af implementeringsprocessen og organisationerne, der skal implementere dem (Brodin, 2011, s. 258). Der er derfor ikke selvskreven, at den ønskede politik opnås 1:1, da politikken skal accepteres af organisationerne, der skal føre politikken ud i praksis. Det gælder i særdeleshed implementeringen af turismefremmereformen, som foregår på et tidspunkt, hvor turismeerhvervet er i knæ pga. nedlukninger og COVID-19-restriktioner.

Derfor syntes målsætningerne i den nationale strategi for dansk turisme længere væk fra at blive indfriet end nogensinde før. Spørgsmålet er derfor, om destinationsselskaberne ser COVID-19 som et skulps i et glas vand eller en tsunami, der kræver omstilling af den lokale turismefremmeindsats. Med andre ord, om destinationsselskaberne oplever COVID-19 som et midlertidigt chok, der i værste fald har forsinket implementeringen af turismefremmereformen eller om konsekvenserne for turismeerhvervet skaber plads til forandring i turismefremmeindsatsen. Med implementeringsanalysen er det derfor hensigten at undersøge, hvordan destinationsselskaberne navigerer i et forstærket krydspres, som forventes at være opstået i lyset af COVID-19's konsekvenser for særligt turismeerhvervet. Det syntes derfor interessant at undersøge, om krydspreset mellem erhvervslivets behov i en krisetid og de politiske beslutningstageres forventninger til turismefremmeindsatsen vil medføre uoverensstemmelser mellem den vedtagne reform og

den realiserede indsats. Eller om de politiske beslutningstagere har sammensat reformen på en måde, der forhindrer destinationsselskaberne i at prioritere deres egne dagsordener over de politiske målsætninger (Brodin, 2011, s. 253, 327).

De følgende afsnit rammesætter genstandsfeltet, hvori implementeringen foregår samt den historiske kontekst mhp. at give læser en forståelse af udviklingen i den danske turismefremmeindsats det seneste årti. Sidst, men ikke mindst vil det blive beskrevet i *afsnit 1.4*, hvorfor COVID-19 må forventes at forstærke krydspreset for destinationsselskaberne i den igangværende implementering af turismefremmeindsatsen.

1.1.1 Operatørerne i det offentlige turismefremmelandskab

Inden afhandlingen giver nærmere indblik i udviklingen af turismefremmeindsatsen i Danmark, er det først og fremmest nødvendigt at klarlægge de centrale operatører i det offentlige turismefremmelandskab, således læseren kan tilgå genstandsfeltet på et oplyst grundlag. Tabellen beskriver udelukkende de operatører, der er repræsenteret i det nye offentlige turismefremmesystem samt deres primære indsatsområder inden for turismefremme (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020d, s. 2):

Tabel 1 – Operatør afklaring

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (Erhvervsministeriet)	<i>Lov om erhvervsfremme: Jf. § 8 er formålet med bestyrelsen at understøtte en sammenhængende decentral erhvervsfremmeindsats mellem den decentrale og statslige indsats. Jf. § 9 har bestyrelsen til opgave at igangsætte og finansiere decentrale erhvervsfremmeindsatser, heriblandt at tildele midler til lokale og tværgående turismeprojekter inden for rammerne af den nationale strategi for dansk turisme, som er udarbejdet af Det Nationale Turisforum (Erhvervsministeriet, 2018c).</i>
Det Nationale Turisforum	<i>Aktøren har til formål at styre og koordinere den offentlige turismefremmeindsats i Danmark bl.a. ved at sikre ingen overlappende turismefremmeindsatser. De udarbejder endvidere den nationale strategi for turisme med en række pejlemærker og målsætninger for dansk turisme. Forummet består af 10 repræsentanter fra henholdsvis turismeerhvervet, kommunerne, turismeforskningen og de største offentlige turismefremmeorganisationer og Erhvervsministeriet, som udpeges for en 4-årig periode (Erhvervsministeriet, 2019a).</i>
Dansk Turismes Advisory	<i>Rådgivende organ, der har til formål at give sparring til Det Nationale</i>

Board	<i>Turismeforum (Erhvervsministeriet, 2019b). Advisory Boardet består af 18 medlemmer og 1 observatør.</i>
VisitDenmark	<i>Danmarks nationale turismeorganisation, som har til formål at bidrage til at skabe økonomisk vækst inden for det danske turismeerhverv gennem international markedsføring, national og international koordinering samt formidle viden og analyser om Danmark som turistmål (VisitDenmark, u.å.b).</i> <i>Visit Denmark kan desuden deltage i partnerskaber, som bidrager til enhedens formål (Erhvervsministeriet, 2019c).</i>
Turismeudviklingsselskaber	<i>De tre turismeudviklingsselskaber har til formål at udvikle dansk turisme inden for hver deres forretningsområde:</i> <i>- Dansk Kyst- og Naturturisme.</i> <i>- Dansk Erhvervs- og Mødeturisme (MeetDenmark).</i> <i>- Dansk Storbyturisme (Wonderful Copenhagen, som også er konsolideret som et tværkommunalt destinationsselskab).</i> <i>Udviklingsselskaberne udarbejder udviklingsstrategier for deres respektive område og aflægger rapport om status på udmøntningen af deres udviklingsstrategier til Det Nationale Turismeforum (Erhvervsministeriet, 2019b).</i>
De tværkommunale destinationsselskaber	<i>Den kommunale turismefremmeindsats varetages af såkaldte tværkommunale destinationsselskaber for at skabe bedre sammenhæng i indsatserne mellem de offentlige turismeaktører uden overlap af indsatsområder (Kommunernes Landsforening, 2019a).</i> <i>Destinationsselskaberne har dermed det overordnede formål at skabe stærkere destinationer og bedre sammenhæng i turismefremmeindsatsen (Kommunernes Landsforening, 2018b).</i> <i>Den kommunale turismefremmeindsatsen skal med udgangen af 2020 bestå af 15-25 tværkommunale destinationsselskaber, hvor der er taget hensyn til:</i> <i>- at afdække et sammenhængende geografisk område</i> <i>- at sikre et minimumsniveau af overnatninger eller turismeomsætning (kritisk masse)</i> <i>- at sikre et basisfinansiering fra kommunerne, der indgår i destinationsselskabet</i> <i>- at varetage ansvaret for den lokale turismefremmeindsats i de deltagende kommuner</i> <i>- at have specialiserede kompetencer i destinationsselskabet</i> <i>(Kommunernes Landsforening, 2019b).</i>
Kommunerne	<i>Lov om dansk turisme:</i>

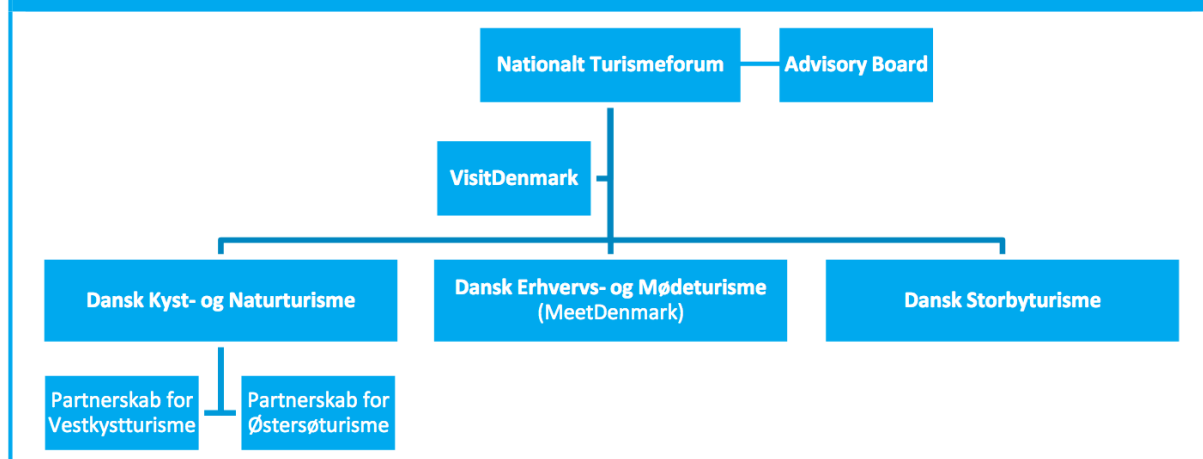
Jf. § 9 skal kommunerne ved offentlig medfinansiering koordinere alle væsentlige aktiviteter vedrørende international markedsføring af danske turismeprodukter og –oplevelser og branding af Danmark som turistmål ved Visitdenmark (Erhvervsministeriet, 2019b).

Andre relevante aktører	- Danske Destinationer (brancheorganisationen for de tværkommunale destinationsselskaber) - Kommunernes Landsforening
-------------------------	--

1.2 Turismefremmeindsatsens udvikling i 10'erne

I perioden 2007 til 2012 oplevede Danmark tilbagegang i udenlandsk turisme, alt imens turismen rundt om i Europa gik over stok og sten (Erhvervsministeriet, 2020, s. 1). Den daværende regering nedsatte derfor et vækstteam, der skulle udarbejde anbefalinger til at sikre vækst i dansk turisme (Erhvervsministeriet, 2013). Vækstteamet anbefalede bl.a., at styringen og organiseringen skulle forbedres på tværs af stat, regioner og kommuner for at opnå større effekt af de offentlige midler. Det resulterede i en aftale mellem Folketingets partier om en vækstplan for dansk turisme, hvor en ny lov om dansk turisme skulle sikre større udbytte af midlerne (Erhvervsministeriet, 2014). Lov om dansk turisme trådte i kraft d. 1. Januar 2015 med resultatet, at turismefremmeindsatsen i Danmark blev omorganiseret. Det Nationale Turismeforum blev etableret som den centrale enhed, der fik til opgave at sikre det forkromede overblik af den offentlige turismefremmeindsats. Imens fik tre udviklingselskaber ansvaret for hver deres forretningsområde: Dansk Kyst- og Naturturisme, Dansk Erhvervs- og Mødeturisme samt Dansk Storbyturisme (Erhvervsministeriet, 2020, s. 2).

Figur 2.1. Organiseringen af den offentlige turismefremmeindsats i Danmark



Tabel 1.1 Organisering af den offentlige turismefremmeindsats i Danmark før 2018 (IRISgroup, 2017, s.8).

Det Nationale Turismeforum fik desuden til ansvar at udarbejde en national strategi for dansk turisme, som skulle rammesætte den offentlige turismefremmeindsats. Strategien udkom i 2016, hvor Det Nationale Turismeforum havde nedfældet en række målsætninger for dansk turisme frem mod 2025. Konkrete målsætninger om, at antallet af turister i Danmark skulle vokse med en tredjedel målt på overnatninger fra et udgangspunkt på 49 millioner overnatninger, at turismeomsætningen skulle nå 140 milliarder kroner årligt og at kundetilfredsheden skulle være på niveau med gennemsnittet for Nordeuropa.

Visionen i den nationale strategi lød på, at *"Danmark skal være en nærværende turistdestination, hvor vi sammen med vores gæster skaber ægte og mangfoldige oplevelser af høj kvalitet – altid i øjenhøjde og tæt på"* (Erhvervsministeriet, 2016a, s. 5-6). En vision, der skulle realiseres med afsæt i 10 anbefalinger, som blev videregivet til Erhvervsministeriet med en appel til bl.a. at styrke samarbejdet mellem offentlige aktører og private turismevirksomheder, sikre effektiv ressourceudnyttelse, forbedre koordinering af markedsføring og skabe stærkere destinationer. Det Nationale Turismeforum fik dermed en nøglerolle med at udtænke de strategiske udviklingsmuligheder, hvilket blev startskuddet til reformeringen af turismefremmeindsatsen i forbindelse med aftalen om det nye erhvervsfremmesystem.

Inden vedtagelsen af reformen havde IRISgroup på vegne af Erhvervsministeriet kortlagt turismefremmeindsatsen i Danmark (Erhvervsministeriet, 2020, s. 2). Deres undersøgelse identificerede ca. 80 turismefremmeoperatører, som udførte turismefremmeopgaver for offentlige midler, hvoraf halvdelen af de adspurgte operatører oplevede overlap eller uklare snitflader i turismefremmeindsatsen (IRISgroup, 2017, s. 34). Kortlægningen blev anledning til, at Det Nationale Turismeforum kom med en ny række af anbefalinger til erhvervsministeren (Erhvervsministeriet, 2018a). En af anbefalingerne lød på at konsolidere den decentrale turismefremmeindsatsen i 15-25 tværkommunale destinationsselskaber for at skabe kritisk masse samt understøtte ambitionen i den nationale strategi for dansk turisme om at udvikle attraktive og stærke destinationer. Erhvervsministeren modtog i alt seks anbefalinger, hvor også oplevelsen med overlap blev adresseret ift. at skabe klarere arbejdsdeling for at udnytte de offentlige midler mere effektivt.

Anbefalingerne dannede fundamentet til de lovbestemte ændringer i turismefremmeindsatsen, som blev vedtaget i aftalen om forenkling af erhvervsfremme fra 2018 og den gældende lov om dansk turisme fra 2019. Derudover fik økonomaftalen mellem staten og Kommunernes Landsforening i 2019 betydning for den decentrale turismefremme, idet parterne gav hånd på, at den decentrale turismefremme skulle konsolideres i 15-25 tværkommunale destinationsselskaber inden udgangen af 2020 (Erhvervsministeriet, 2018a).

1.3 Den formelle struktur i det nye turismefremmesystem

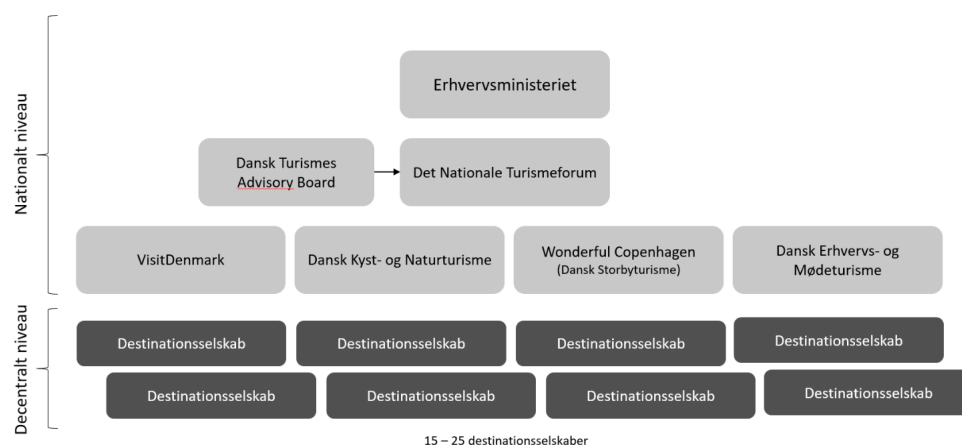
Den nye lov om erhvervsfremme havde bl.a. til formål at nedbryde kompleksiteten for virksomheder og aktører i erhvervsfremmesystemet samt sikre en sammenhængende erhvervsfremmeindsats uden overlap af arbejdsopgaver (Erhvervsministeriet, 2016b; IRISgroup, 2017; Kommunernes Landsforening, 2018b). Danmarks

Erhvervsfremmebestyrelse blev etableret som den nye centrale enhed, der fik opgaven med at sikre sammenhæng ved at igangsætte og finansiere decentrale erhvervsfremmeindsatser, herunder midler til turismefremme (Erhvervsministeriet, 2018c).

I samme ombæring besluttede forligspartierne, at ændringerne i lov om erhvervsfremme fordrede en ændring af lov om dansk turisme, hvori regionerne fremover ville udgå af den offentlige turismefremmeindsats, imens turismeudviklingsselskaberne skulle overgå til staten (Folketinget, 2018c). Det efterlod regionerne med en nyetableret observatørrolle i Det Nationale Turismeforum, om end forummet generelt blev udvidet med repræsentanter fra turismefremmelandskabet (Erhvervsministeriet, 2020).

Flere af anbefalingerne som Det Nationale Turismeforum viderebragte til erhvervsministeren, blev indarbejdet i det nye turismefremmesystem. Det indebar bl.a. færre destinationsselskaber til at varetage den decentrale turismefremmeindsats og en ny destinationsudviklingspulje under Erhvervsfremmebestyrelsen, hvor størstedelen af midlerne er blevet øremærket til destinationsselskaberne (Kommunernes Landsforening, 2018a). En udviklingspulje, der senere skulle vise sig at indeholde vurderingskriterier i tråd med anbefalingerne fra den nationale strategi for dansk turisme (Erhvervsministeriet, 2018a).

ORGANISERINGEN AF DEN OFFENTLIGE TURISMEFREMMEINDSATS



MARTS 2019

Tabel 1.2 *Organisering af den offentlige turismefremmeindsats* (Erhvervsministeriet, 2021).

I sammenligning med *tabel 1.1* kan det udledes af den nye organisationsstruktur i *tabel 1.2*, at Erhvervsministeriet fremover indgår i den offentlige turismefremmeindsats repræsenteret af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse. Derudover indeholder den nye organisering et decentralt led med 15-25 tværkommunale destinationsselskaber.

1.4 COVID-19's følgevirkninger på turismeerhvervet

Turismeerhvervet har vist sig at være en stor samfundsøkonomisk gevinst for Danmark. De udenlandske turister forbrugte i 2018 for i alt 57,7 mia. kr. i Danmark, imens den samlede turismeomsætning lød på 132,5 mia. kr. i 2018. De udenlandske turister i Danmark stod dermed for 43,5 % af den samlede turismeomsætning (VisitDenmark, u.å.a, s. 5, 8-9). Den daværende erhvervsminister, der igangsatte arbejdet med det nye turismefremmesystem, udtalte i forbindelse med VisitDenmarks årsberetning i 2016, at *"de nye tal fra VisitDenmark understreger, at turismen er et vigtigt erhverv, som skaber vækst og beskæftigelse i hele Danmark"* (Erhvervsministeriet, 2018b).

Det skyldes bl.a. turisternes køb af varer og tjenester, som har den direkte effekt at sikre et skatteprovenu via momsindtægter og selskabsskatter (VisitDenmark, 2018, s. 28).

Turisternes forbrug sætter ligeledes gang i en kædereaktion af afledte effekter, hvoraf beskæftigelseseffekten er nævneværdig, da turismen har skabt 169.000 arbejdspladser inden for bl.a. detailhandel, restaurationsbranchen, overnatningssteder og kulturinstitutioner (VisitDenmark, u.å.a, s. 5, 8-9). Arbejdspladser, der generelt er kendetegnet ved at inkludere lavtuddannede og indvandrere (VisitDenmark, u.å.a., s. 5-7).

Turismen bidrager til 35 % af turismeerhvervets totale beskæftigelse og derfor har turismeaktiviteten stor indflydelse på det danske arbejdsmarked, hvor et fald i aktiviteten kan risikere at medføre store konsekvenser for samfundsøkonomien (VisitDenmark, 2018, s. 24-25).

Det fremgår af den årlige statusanalyse fra Det Nationale Turismeforum, at COVID-19-situationen ser ud til at få betydelige følgevirkninger for turismeerhvervet, om end det endnu er for tidligt at vurdere det fulde omfang af COVID-19's følgevirkninger på dansk turisme (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 6-8). Dansk turisme har redet på en bølge af rekorder ift. antallet af turistovernatninger, hvor 2019 blev sjette år i træk, at rekorden blev slået med 56,1 millioner turistovernatninger registreret ved årets udgang (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 6). Det stoppede brat i takt med COVID-19-pandemien, hvilket har resulteret i et rekord tilbagefald i 2020 med det hidtil laveste antal af overnatninger siden registreringen af overnatninger begyndte i 1992. Et fald på ca. 11,5 millioner turistovernatninger vidner om COVID-19-pandemien og dertilhørende restriktioners påvirkning på turismeerhvervet. En tilbagegang i overnatninger, som

i særdeleshed er gået ud over hotellerne i storbyerne, der har været hårdt ramt bl.a. grundet fjernmarkedernes manglende adgang til Danmark (Visit Denmark, 2021, s. 7). Omvendt har overnatninger inden for kyst- og naturturisme haft en betydeligt lavere tilbagegang, hvilket kan skyldes de danske feriegæster, der ikke har rejst udenlands (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 6).

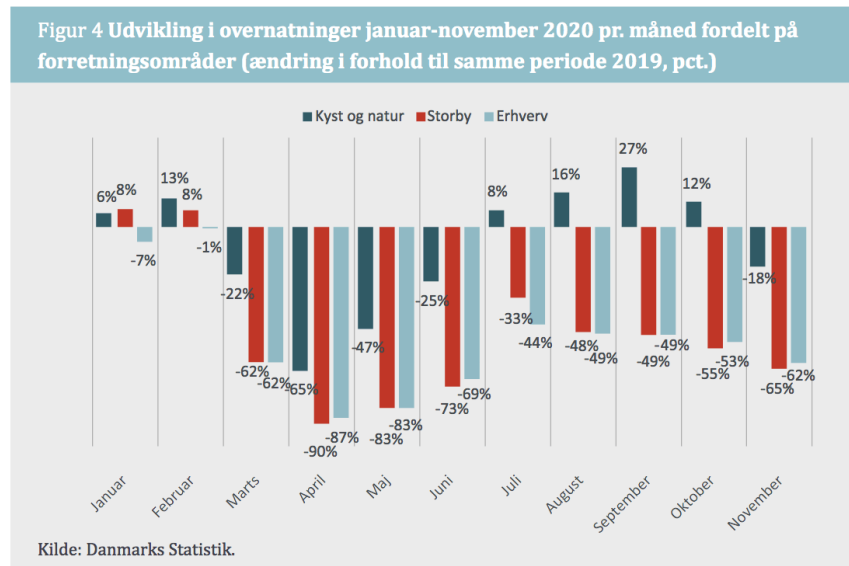


Fig. 1.1 Udvikling i overnatninger januar-november 2020 pr. måned fordelt på forretningsområder (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 13).

Faldet i turismeovernatninger forventes at påvirke turismeforbruget med en reduktion på 31 mia. kr. fra 2019 til 2020 (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 21). Det skyldes ikke mindst, at storby- og erhvervsturisme dækker 52 % af turismeomsætningen i Danmark (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 68).

Både turistovernatningerne og turismeomsætningen er pejlemærker i den nationale strategi for dansk turisme, hvor målsætningen i 2025 lyder på henholdsvis 65,3 millioner overnatninger og 140 milliarder kroner i omsætning årligt.

Smittebegrænsende tiltag, rejserestriktioner, hastighed i vaccineudrulning og rejselystens tilbagevenden er alle faktorer, der kan have betydning for hvornår turismeerhvervet kan være tilbage på samme niveau som inden COVID-19 indtraf. De lange udsigter forventes at resultere i afskedigelser og konkurser til trods for, at turismeerhvervet er blevet kompenseret for dele af deres tabte fortjeneste. Det gælder især hotel- og restaurationsbranchen, hvor cirka 40 % har været dækket af lønkompensationsordningen, som har gjort det muligt for branchen at få dækket lønudgifter i bytte for hjemsendte medarbejdere (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 7). Det er dermed forventningen, at det tabte turismeforbrug på 31 mia. kr. vil reducere antallet af fuldtidsbeskæftigede med ca.

40-44.000 på årsbasis fra 2019 til 2020, hvoraf langt størstedelen i turismeerhvervet som nævnt er ufaglærte og faglærte (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 7):

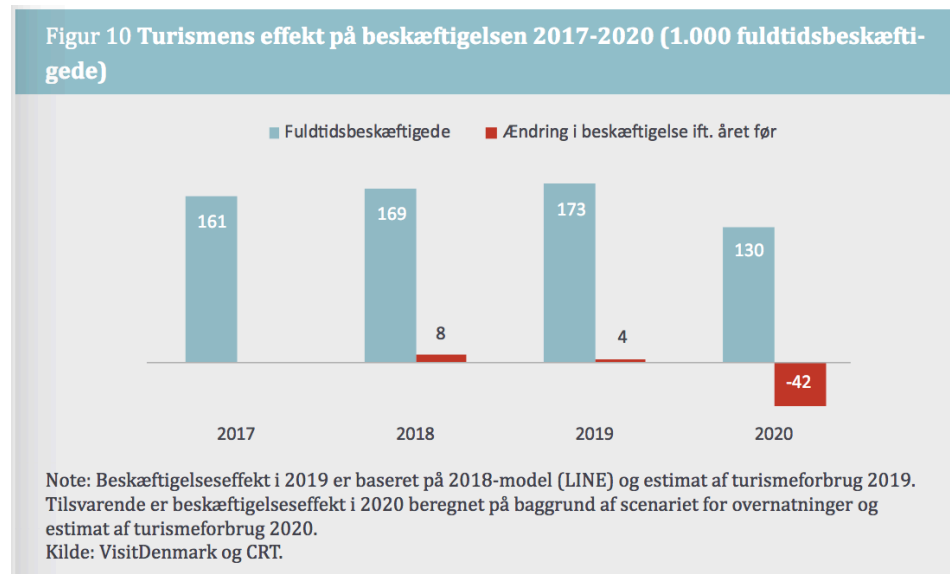


Fig. 1.2 *Turismens effekt på beskæftigelsen 2017-2020* (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 22).

Der kan ikke herske nogen tvivl om, at den globale pandemi har været en showstopper for branchen og sat negative spor på samfundsøkonomien (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 11). Det er derfor spørgsmålet, om COVID-19 også har påvirket implementeringen af den offentlige turismefremmereform, idet destinationsselskaberne har kigget ind i en virkelighed, som den er beskrevet ovenfor.

1.5 Problemformulering

Hvad karakteriserer reformen af turismefremmeindsatsen, og hvordan forløber implementeringen i lyset af COVID-19-pandemien?

1.5.1 Relevans og bidrag til litteraturen

Genstandsfeltet er sjældent berørt i samfundsvidenskaben og det kan der sandsynligvis være flere forklaringer på. Turismefremme indgår som en del af lov om erhvervsfremme og erhvervspolitik er ikke et forskningsområde, der er gransket i samme grad som f.eks. social- og beskæftigelsespolitik. Erhvervspolitik berører ikke i samme grad sårbare grupper eller har store samfundsøkonomiske konsekvenser til følge, men som det blev beskrevet i *afsnit 1.4*,

så giver turismeerhvervet ikke desto mindre et positivt afkast til samfundsøkonomien ved at beskæftige 169.000 medarbejdere og herunder sikre socialt inkluderende arbejdspladser. Årsagen til, at det syntes relevant at undersøge netop implementeringen af en ny turismefremmereform er på baggrund af den igangværende globale pandemi, hvor COVID-19-restriktioner har haft stor indvirkning på turismeerhvervet og et negativt afkast på samfundsøkonomien. Staten har været nødsaget til at holde hånden under bl.a. turismeerhvervet med en lang række kompensationsordninger (Kulturministeriet, 2020). Det er netop i denne sammenhæng, at et ellers simpelt politikområde bliver komplekst og hvor destinationsselskaberne forventes at opleve et forstærket krydspres mellem det lokale erhvervslivs behov og de politiske forventninger. Ved at undersøge et politisk område, som for nuværende er ramt af et eksternt chok, bliver det muligt at få indsigt i, hvad sådanne eksterne chok kan betyde for implementeringen af en reform (Politt & Bouckaert, 2011, s. 41). Destinationsselskaberne ville i forvejen befinde sig i et krydspres mellem de politiske forventninger og de lokale forventninger fra erhvervslivet og medlemskommunerne. Men krydspreset bliver atypisk, idet turismeerhvervet står i en uvant situation, som ikke kan sammenlignes med tidligere situationer.

Undersøgelsen har dermed til hensigt at bidrage til litteraturen med en forståelse af den indflydelse eksterne chok kan have på implementering af forandringer i etablerede systemer og i særdeleshed på aktørerne, der indgår i systemet. Politiske beslutningstagere og de centrale enheder i turismefremmelandskabet kan anvende afhandlingen til at forstå og reflektere over de substantielle forandringer, som turismefremme kan stå over for i takt med, at destinationsselskaberne arbejder på at løsne den gordiske knude. De kan dermed få nye perspektiver på den administrative praksis i destinationsselskaberne og på de forskellige mekanismer, der er anvendt til at sikre implementeringssucces (Brodin, 2008, s. 327). Afhandlingen kan endvidere give indblik i destinationsselskabernes tiltro til den nuværende strategi og de institutionelle rammer.

1.5.2 Afgrænsning

Denne afhandling bygger ikke på ideen om, at politiske beslutninger er implementeret, når de først er nedfældet på papir. Afhandlingen tager snarere afsæt i, at politiske beslutningstagere i Folketinget har demokratisk legitimitet til at gennemføre nye reformer, imens implementeringens succes eller fiasko i høj grad afhænger af de organisationer, der skal udføre dem i praksis (Winter & Nielsen, 2008, p145; Brodin, 2011, s. 258). Implementeringstilgangen uddybes i det teoretiske og metodiske afsnit, men det kan i store træk afgrænses til, at afhandlingen undersøger, hvordan destinationsselskaberne håndterer krydspreset mellem de politiske forventninger og det lokale erhvervslivs behov mhp. at

vurdere forankringen af de politiske ændringer i turismefremmeindsatsen. Det er derfor med afsæt i den decentrale turismefremmeindsats, at implementeringens forløb analyseres. Denne afhandling er selvsagt ikke en typisk implementeringscase, men snarere en atypisk og ekstrem case, der forekommer sjældent og derfor bør implementeringsanalysen betragtes så fremdeles (Flyvbjerg, 2010, s. 475). Implementeringsanalyser har dog for vane at strække sig over en tidshorisont på mindst to til tre år og endda helt op til et årti, som er tilfældet i Sabatiers *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1986, s. 40-41). Metodeafsnittet uddyber, hvordan den begrænsede empiriske indsamling, i et analysefelt der ellers har for vane at have store empiriske indsamlinger og længere tidshorisonter, forsøges kompenseret vha. den komparative fremgangsmåde og gennem analyse af dokumenter fra turismefremmeoperatører og politiske beslutningstagere fra det seneste årti. Det kan dog ikke sidestilles med observationer, kvalitative interviews med aktører over et helt årti samt kvantitative data med en lang række nedslag. Det er derfor vigtigt ikke at betragte afhandlingen som en klassisk implementeringsanalyse, men snarere en kombination af beslutningsproces- og implementeringsanalyse, der dykker ned i et paradoksalt fænomen til at skabe refleksion omkring, hvordan sådanne reformer opstår og bliver håndteret af de lokale organisationer, der skal udføre reformens indhold i praksis (Brodin, 2008, s. 327).

1.6 Videnskabsteori – ”Den hermeneutiske bevidsthed”

Undersøgelsen beror på en søgen efter at forstå, hvordan destinationsselskaberne har reageret på indretningen af den offentlige turismefremme og om den globale COVID-19-pandemi har forstærket krydspreset.

Forskerens bevidsthed afspejler sig i den filosofisk hermeneutiske tilgang, hvor forskeren kun har adgang til egen livsverden og vha. denne søger at forstå og fortolke den kontekst, hvori den offentlige turismefremme indgår mhp. at opnå en dækkende udlægning (Fuglsang et. al., 2013, s. 291).

Den hermeneutiske cirkel er en af grundstenene i den filosofiske hermeneutik, der beskriver hvordan undersøgelsen af turismefremmelandskabet afhænger af fortolkerens forhåndsviden, da enhver vil lægge egne fordomme ned over det sagte ord. Det er med andre ord ikke muligt at læse tekst uden at tolke egne fordomme ind i teksten (Gadamer, 2004, s. 263). Ifølge Gadamer er det ikke negativt, at ens fordomme indgår som en del af fortolkningen, idet fordomme skal forstås som ordet oprindeligt var tiltænkt: ”...en foreløbig dom før alle relevante momenter er undersøgt” (Gadamer, 2004, s. 258). De er en del af fortolkerens bagage, som stammer fra ens historiske bevidsthed og de omgivelser, som fortolkeren har befundet sig i, heriblandt i samfundet, familien, sproget samt ens normer og værdier (Fuglsang et. al., 2013, s. 301; Gadamer, 2004, s. 263). Der er ikke tale om, at forskeren giver sig blindt hen til sine fordomme, men snarere at forskerens fordomme skal fremhæves og tilegnes, således fortolkeren er modtagelig over for afvigelser fra egne

fordomme og dermed kan udvide sin forhenværende begrænset horisont hen mod nye horisonter (Gadamer, 2004, s. 256, 288, 367). Forskerens forudindtagethed har i denne undersøgelse bl.a. ført til valg af problemfelt, idet forskeren anser det for sandsynligt, at COVID-19-pandemiens massive indvirkning på turismeerhvervet vil medføre uoverensstemmelser mellem reformen og den indsats, som udføres i praksis af destinationsselskaberne.

Det er ifølge Gadamer idealistisk at tro, at fortolkning kan forekomme uden at bringe egne fordomme i spil, da det kun er vha. eget sprog, at oversættelsen af problemets indhold finder sted (Gadamer, 2004, s. 343, 374-375). Det væsentlige er, at fortolkeren formår at efterprøve legitimiteten i fordommene, således det er muligt at undersøge om fordommene er gyldige eller kan afkræftes (Gadamer, 2004, s. 255). Derfor vil afhandlingen besvare undersøgelsesspørgsmålet ud fra teser, der bygger på de fordomme, som har ført til valg af problemfeltet. Den hypotetisk-deduktive tilgang kan på den måde bruges til at holde de fordomsbestemte meningsforventninger på afstand og vurdere den indsamlede empiri ud fra de opstillede hypoteser (Gadamer, 2004, s. 438).

Den hermeneutiske cirkel indgår i ens bevidsthed som et naturligt samspil til at overlevere genstandsfeltet til egen horisont og dermed tilegne sig en udlægning af undersøgelsens problemstilling (Gadamer, 2004, s. 279, 367). Aktualiteten og ikke mindst fortolkerens egne fordomme har indflydelse på forskerens konklusion. Det kan derfor forventes, at en anden forsker i fremtiden vil nå frem til en anden fortolkning af turismefremmereformen. Ikke mindst, fordi fortolkeren er begrænset af den tidsmæssige afstand til genstandsfeltet. Fortolkerens spørgsmål må derfor være så åbne som mulige og uden fastholdelse af falske forudsætninger, hvis det skal åbne op for nye horisonter (Gadamer, 2004, s. 345). Da det ikke er muligt at spå om fremtiden, vil fortolkningen foregå med de historiske forhold, der forelægger i eget tidsperspektiv (Gadamer, 2004, s. 376). Derfor bliver analysen begrænset af undersøgelsens nedslag og den forholdsvis korte tidshorisont end hvis undersøgelsen foregik over et par år eller et helt årti (Gadamer, 2004, s. 288).

Det er i dialog med destinationsselskaberne, at fortolkerens egen horisont kan bringes i spil som fundament til at forstå deres oplevelse af reformen og den globale pandemi, der har påvirket turismebranchen. Fortolkeren skal således i samtalen lade repræsentanter fra destinationsselskaberne komme til orde og lytte til deres synspunkter for at udvide fortolkerens egen horisont og forstå det de siger, om end det ikke er formålet at lade deres ord være den skinbarlige sandhed (Gadamer, 2004, s. 364-367). Det er dermed nødvendigt at gå bag om det sagte og analysere på de synspunkter, der kommer frem i lyset af dialogen med destinationsselskaberne, som skal udføre de politiske ændringer i praksis (Gadamer, 2004, s. 351).

Afsnit 2 - Den teoretiske rammesætning

I *afsnit 2* vil afhandlingens teoretiske apparat blive gennemgået. Teorierne danner rammen til at forstå, hvilke faktorer der kan spille ind på implementeringen af reformen og som kan medvirke til, at reformen sandsynligvis ikke implementeres 1:1 med de politiske forventninger i forligskredsen. Det teoretiske fundament understreger, at afhandlingen undersøger *implementeringen*, hvori de interne aktører kan vise sig at få afgørende indflydelse på reformens succes eller fiasko. Inden teorien bliver beskrevet bør det understreges, hvordan teori blot er et forsøg på at indfange og opfatte verden som den fremstår ifølge en række forskere. En anden teoretisk rammesætning vil i givet fald føre til andre opfattelser og resultater af turismefremmesystemet (Ansell & Torfing, 2016, s. 11-12). Teorien bliver beskrevet før metodetilgangen, idet forskningsmetoden beror på operationalisering af teorien.

2.1 'Den integrerede implementeringsmodel'

De sidste tre årtiers forsøg på at implementere nye politiske reformer har vist eksempler på, at der kan være langt fra lovgivningen bliver nedfældet på papir og til det udføres i praksis (Winter & Nielsen, 2008, p145). Lovgivningen bliver ofte forsinket i implementeringen og implementeringsstudier viser endda, hvordan den tilsigtede lovgivning ikke altid gennemføres i praksis, men derimod erstattes af forskellige variationer hos hver enkelt organisation, som udfører lovgivningen på lokalt niveau (Winter & Nielsen, 2008, p140). Det er i litteraturen beskrevet, hvordan reformer er blevet vedtaget af de politiske beslutningstagere for derefter at bevæge sig ned igennem flere niveauer af administrationen for til sidst at blive modtaget af de aktører, der rent faktisk skal udføre lovgivningen. Det har ført til pessimisme omkring at få reformerne implementeret med den ønskede virkning. Sådanne lineære processer er efterhånden ikke kendetegnende for implementering, da inddragelse af interessenter i udarbejdelsen af reformer har gjort processen mere kompleks (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 44). Implementering af reformer kan derfor ikke længere analyseres ud fra en lineær proces fra lovgivning til realisering, da det er en simplificering af implementeringsprocesser som de gør sig gældende i dag (Brodkin, 2008, s. 320). Politiske reformer må derfor i højere grad forventes at afvige fra det oprindelige udspil, fordi beslutningstagerne betaler prisen for at inddrage interessenter. Den endelige implementering af politikken kendetegnes dermed af kompromissøgning blandt interessenterne for at sikre, at politikens mål bliver indfriet (Brodkin, 2008, s. 320). Hvorfor implementeringen sommetider lykkes og andre gange mislykkes kan betragtes i Winter & Nielsens integrerede implementeringsmodel, som kaster lys over centrale variabler, der kan påvirke implementeringen af politiske beslutninger:

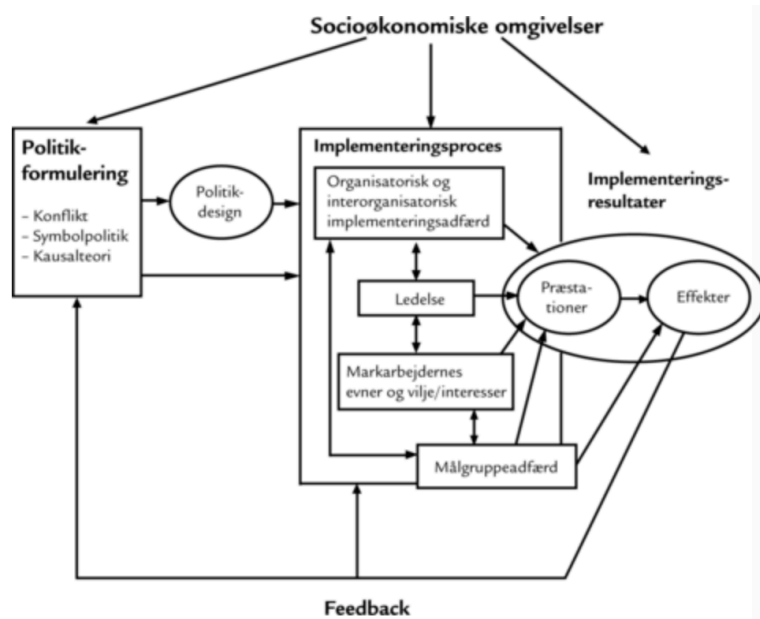


Fig. 2.1 Den integrerede implementeringsmodel (Winter & Nielsen, 2008, p141).

Modellen er et forsøg på at samle tankegangene fra top-down og bottom-up forskere i én model for at beskrive, hvilke mekanismer som kan forklare variationer i implementeringsresultater. Winter indrømmer dog, at det ikke er lykket til fulde, da implementering er et komplekst fænomen. I stedet kan modellen anvendes som et deskriptivt værktøj til at forstå de faktorer, der spiller ind på implementeringen af politiske reformer. Senere i *afsnit 2* vil tankegangene fra top-down og bottom-up forskerne blive beskrevet nærmere, men for nu kan det understreges, at de to perspektiver vil blive brugt i en vekselvirkning mellem at analysere beslutningsprocessen og hvordan den politiske reform bliver udført i praksis (Brodin, 2008, s. 328).

Den integrerede model vil ikke blive anvendt til at forklare kausale sammenhænge og det kan ej heller forventes, at alle variabler i modellen er at finde i enhver implementering eller for så vidt er tydelige at få øje på eller måle. Alle variabler er indlejret i den hermeneutiske bevidsthed, men afhandlingens tidshorisont afgrænser den empiriske indsamling til at dykke ned i enkelte af modellens variabler. De centrale variabler bliver beskrevet nærmere i *afsnit 2.2* og *afsnit 2.4*.

Undersøgelsen vil endvidere ikke sondre mellem de to variabler 'ledelse' og 'markarbejdernes evner og vilje/interesser', da både destinationsselskabernes mellemledere og medarbejdere betragtes som agenter, der udfører den politiske beslutning for de politiske beslutningstagere. De folkevalgte politikere samt de statslige turismeenheder vil blive betragtet som principalerne.

2.2 Beslutningsproces af reformers indhold og implementering

Implementering forudsætter, at der er et ønske om at realisere en politisk ændring, som indeholder en række fastsatte politiske mål og forventede resultater. Pollitt & Bouckaert beskriver formålet med reformer således: *"Deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better"* (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2).

Af figur 2.1 fremgik det, at *socioøkonomiske omgivelser* og *feedback* fra eksisterende politik kan være udslagsgivende for en ny politikudformning. Årsagen til, at en ny politik formuleres kan dermed variere. Formularen i politikken kan bestå af en blanding i at ændre og skrue på f.eks. organisering, ledelsesinstrumenter og markarbejderpraksis (Winter & Nielsen, 2008, p141). I politikformuleringsprocessen vil aktører, der forventes påvirket af politikken, forsøge strategisk at tilkendegive over for de politiske beslutningstagere, hvad politikdesignet bør indeholde. Det er netop i politikformuleringsprocessen, at det bliver muligt at forstå, hvorfor man overhovedet reformerer turismefremmeindsatsen, hvordan politikken er blevet konstrueret og hvilke kompromisser, der er blevet indgået undervejs i processen (Winter & Nielsen, 2008, p168). Politikdesignet afhænger dermed af den forudgående proces, der har forårsaget den politiske ændring (Winter & Nielsen, 2008, p141). Det er således igennem undersøgelsen af politikformuleringsprocessen og politikdesignet, at reformens karakteristika kommer til syne.

Politikdesignet består kort fortalt af politiske mål, som forsøges opnået gennem en række instrumenter. Instrumenterne kan have forskellige styringslogikker, som det vil fremgå af *afsnit 2.2.1*. Derudover vil de politiske beslutningstagere i designet af politikken tage stilling til, hvilke aktører der har ansvaret for, at den politiske beslutning bliver indfriet samt de ressourcer, der tildeles til at opnå de politiske målsætninger. Med andre ord har politikdesignet ifølge *den integrerede implementeringsmodel* indflydelse på implementeringsprocessen, idet politikdesignet er den ramme, som aktørerne må forventes at agere ud fra.

Af den grund appellerer Winter & Nielsen til, at politikdesignet skræddersyes mhp. at skabe engagement og kapacitet hos de interne aktører samt målgruppen, hvis implementeringsproblemer så vidt muligt skal undgås (Winter & Nielsen, 2008, p132). Ligesom et politikdesign kan være katalysator til implementeringssucces, kan et politikdesign også være hæmmende for implementering. Det kan skyldes, at politikken bygger på en forventning om, at de fastsatte mål kan opnås med de afsatte midler. Det kan forekomme, hvis de politiske beslutningstagere ikke har benyttet sig af immaterielle ressourcer i form af f.eks. viden eller fordi de har set det politiske forhandlingsbord som en anledning til at varetage egne politiske interesser (Winter & Nielsen, 2008, p166, p180). I den integrerede implementeringsmodel afhænger implementeringsprocessen og de ønskede resultater

derfor af de institutionelle rammer, som er sammensat i politikdesignet. Det er med andre ord kunsten at skræddersy politikdesignet til aktørerne, der skal udføre politikken i praksis.

Inden variablerne i implementeringsprocessen gennemgås i *afsnit 2.4*, er det nødvendigt at dvæle ved de mekanismer, der indgår i politikdesignet, idet mekanismerne kan være årsag til om den ønskede politik realiseres eller ender ud i andre resultater end de tilsigtede. Sådanne mekanismer beskrives nærmere i governance litteraturen. Governance teori hænger derfor unægteligt sammen med politikdesign. Herunder vil forskellige governance betragtninger blive gennemgået med udgangspunkt i tre arketyper, hvori en lang række styringsinstrumenter (direkte redskaber) og organisatoriske strukturer (indirekte redskaber) er beskrevet. De tre governance varianter vil blive anvendt til at fortolke de elementer, der karakteriserer ændringerne i den offentlige turismefremmeindsats.

2.2.1 Governance betragtninger

Governance har siden 1990'erne været et af de mest anvendte koncepter inden for samfundsvidenskaben, idet governance ikke udelukkende ser på styringsprocesser i en statscentreret optik, men snarere betragter styring i et bredere perspektiv med fokus på både den organisatoriske styring og styringen af social praksis (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 21; Ansell & Torfing, 2016, s. 1; Bevir, 2013, s. 1). Adskillige forskere har de seneste årtier undersøgt styringsprocesser i et væld af lande og det er mundet ud i et hav af governance varianter, som gør landskabet svært at navigere i (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 21). Det er derfor nødvendigt først at komme til en forståelse af governance som begreb, hvis det skal være muligt at tolke på de forskellige typer af governance tilgange, som bliver praktiseret og endda ideologiseret. Utallige studier har resulteret i tilsvarende utallige definitioner af governance begrebet, men ifølge Ansell & Torfing har definitionerne ikke indkapslet det særpræg, der ligger i governance begrebet. Definitionerne er ofte enten for snævert eller med rum til at tolke governance på vidt forskellige måder (Ansell & Torfing, 2016, s. 3-4). Ansell & Torfing definerer således governance som: "*...the interactive processes through which society and the economy are steered towards collectively negotiated objectives*" (Ansell & Torfing, 2016, s. 4). Deres definition indrammer, hvordan samfundet er blevet mere komplekst og fragmenteret, hvilket har resulteret i, at ingen aktører har den nødvendige viden, ressourcer eller kapacitet til at styre på egen hånd. Forskerne udtrykker dermed, at samarbejde bidrager til at løse problemer i samfundet (Offe, 2009, s. 554). Governance referer ofte til skiftet fra hierarkisk bureaukrati til markeds- og netværksstyring, men det kan betragtes som en overdrivelse, da den hierarkiske styring og den statslige involvering stadig må siges at være en integreret del af den offentlige sektor (Bever, 2013, s. 1, 9).

Pollitt & Bouckaert beskriver endvidere governance som en proces, hvori aktørerne gennem deres valg af styringsmekanismer sammensætter en menu til at opnå det ønskede resultat (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 24). En kok vælger f.eks. menu ud fra, hvilke retter der går godt sammen og med afsæt i sæsonens råvarer. Med andre ord kan governance komme i et væld af forskellige variationer alt afhængig af de styringsinstrumenter, som aktørerne tager i brug i et forsøg på at opnå deres mål. Den ene dag kan en opskrift være skruet perfekt sammen, imens den fremstår smagsløs den næste. Styringsinstrumenter er ligeledes ikke fastlåst til en specifik governance arketype, men det er snarere konteksten, der afgør hvilke styringsinstrumenter som findes kompatible til at håndtere problemet (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 21, 24). Sammensætningen af styringsinstrumenter kan i den forstand være medvirkende til at realisere de politiske målsætninger eller omvendt svække styringsprocessen (Andersen et. al., 2020, s. 12, 21).

Governance kan derfor bidrage til at analysere, hvordan politikken i turismefremmeindsatsen er designet og hvilke karakteristika reformen indeholder (Ansell & Torfing, 2016, s. 1). Litteraturen kan endvidere skabe et refleksionsrum til at forstå styringsmekanismerne, der er taget i brug til at opnå de politiske mål i turismefremmereformen (Andersen et. al., 2020, s. 20).

Det bør i forlængelse heraf understreges, at afhandlingen ikke giver svar på, hvilken sammensætning af styringsmekanismer, der kan dæmme op for de politiske mål eller til at få dansk turisme tilbage på sporet post COVID-19. Det skyldes, at governance konceptet ikke kan bruges som en handling eller noget som vi kan tage at føle på (Offe, 2009, s. 550).

Governance er et socialt konstrueret begreb, der bygger på empiriske observationer som en lang række forskere har udført i de sidste årtier (Andersen et. al., 2020, s. 18). Litteraturen skal derfor anses som et fundament til at observere og drage nyttig læring. Det er ikke muligt for politiske beslutningstagere at vælge en konkret styringsmodel ud fra et specifikt styringsparadigme og regne med, at styringsmodellen kan sikre implementeringssucces. Styringsparadigmerne er nærmere en idealforestilling, imens de virkelige scenarier udspiller sig alt afhængig af konteksten. Paradigmerne skaber snarere en fortælling om, hvilken styringspraksis der er på spil og hvilke styrker og svagheder denne styringspraksis fører med sig (Andersen et. al., 2020, s. 17, 135).

Herunder vil tre forgreninger af governance blive beskrevet mhp., at styringsparadigmerne kan give indblik i de instrumenter, som de politiske beslutningstagere kan anvende i et forsøg på at opnå deres politiske målsætninger. De tre arketyper er valgt med begrundelsen, at de afviger tilstrækkeligt fra hinanden. De kan dermed kaste forskelligt lys over reformeringen af turismefremmeindsatsen. Styringsparadigmernes kernefortælling vil blive udfoldet i de følgende afsnit mhp. at forklare, hvordan paradigmerne er blevet konstrueret og hvilke styringslogikker som de hver især består af:

Table 1.3 Big models—big claims: the basics

Model	Core Claim	Most Common Co-ordination Mechanism	Some Key Sources
NPM	To make government more efficient and 'consumer-responsive' by injecting businesslike methods	Market-type mechanism (MTMs); performance indicators, targets, competitive contracts, quasi-markets	Hood, 1991; Lane, 2000, Osborne and Gaebler, 1992; Pollitt, 1990
NWS	To modernize the traditional state apparatus so that it becomes more professional, more efficient, and more responsive to citizens. Businesslike methods may have a subsidiary role in this, but the state remains a distinctive actor with its own rules, methods, and culture	Authority exercised through a disciplined hierarchy of impartial officials	Dreschler and Kattel, 2008; Lynn, 2008; Chapter 4 of this book
Networks	To make government better informed, more flexible and less exclusive by working through 'self-organizing' networks rather than hierarchies and/or market mechanisms	Networks of interdependent stakeholders	Agranoff, 2007; Castells, 2010, Klijn, 2005
Governance (of which NPG is one variant)	To make government more effective and legitimate by including a wider range of social actors in both policymaking and implementation. Some varieties of governance explicitly rest on a 'network approach', and most of them emphasize 'horizontality' over vertical controls	Networks of, and partnerships between, stakeholders	Pierre and Peters, 2000; Frederickson, 2005; Kaufmann et al., 2009; Bellamy and Palumbo, 2010; Osborne, 2010

Fig. 2.2 Styringslogikker i NPM, NWS og NPG paradigmerne (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 22).

2.2.1.1 New Public Management – "En offentlig sektor, der fungerer bedre og koster mindre"

Det var i 1991, at Hood som den første satte ord på New Public Management-bevægelsen, som opstod i slutningen af 1970'erne i et direkte modsvar til den traditionelle bureaukratiske tankegang. En tankegang, som efterhånden blev anset for at være ineffektiv og ude af stand til at løse de økonomiske udfordringer (Hood, 1991; Andersen et. al., 2020, s. 53; Bevir, 2003, s. 1-2; Osborne, 2010, s. 3). Politiske beslutningstagere rettede i stedet blikket mod det private markedes værktøjskasse til at øge effektivitet og produktivitet (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 23). Udviklingstendenser, som gik på at privatisere offentlige institutioner, udvikle automatiserede offentlige serviceløsninger, samarbejde på tværs af landegrænser og et generelt forsøg på at mindske væksten i den offentlige sektor (Christensen, J.G., 2013, s. 6; Hood, 1991, s. 3). Styringslogikken i NPM-bevægelsen var dermed skabt ud fra en ideologisering omkring den private sektors måde at organisere og lede på (Dawson & Dargie, 1999, s. 461).

Den neoliberalistisk inspirerede tilgang blev efterhånden inkorporeret i flere landes styringsbevidsthed med vægt på komponenter såsom hands-on ledelse, præstationsmålinger og økonomiske incitament (Hood, 1991, s. 4-5; Pollitt & Bouckaert,

2011, s. 10). Danmark var heller ikke sen til at adaptere NPM-tankegangen i en dansk kontekst, hvor offentlige budgetunderskud og vækst i den offentlige sektor fik den daværende Firkløverregering i 1982 til at tænke i nye baner. NPM blev således startskuddet til en modernisering af den offentlige sektor (Ejersbo & Greve, 2013, s. 13).

Det generelle mål med NPM har været: *"...at skabe en offentlig sektor, der fungerer bedre og koster mindre (Hood & Dixon 2015a)"* (Andersen et. al., 2020, s. 60). Et universelt værktøj til at løse udfordringer på forskellige niveauer af organisationer og politiske områder endda uden radikalt at ændre på systemet bag (Hood, 1991, s. 8).

NPM-tilhængerne har langt hen ad vejen kunne blive enige om formålet med NPM, men udviklingstendenserne i NPM har været vidt forskellige fra land til land. De mange forgreninger og værktøjer i NPM er udsprunget af adaption til landets i forvejen dominerende styringsparadigmer. NPM kan dog overordnet snævreres ind til to grupperinger; markeds- og managementtiltag. Markedstiltagene udspringer bl.a. af public choice-teorien, som er kritisk over for væksten i den offentlige sektor og derfor forsøges reduceret ved f.eks. at privatisere offentlige institutioner og udlåne offentlige services til private virksomheder (Andersen et. al., 2020, s. 55-56). Markedstiltagene har en større grad af decentralisering, hvorimod managementtiltagene bygger på centralisering, idet politikerne skal styre mhp. at sikre effektivitet og kvalitet ved at måle og veje vha. evalueringer, målindikatorer og såkaldte præstationsmålinger (Andersen et. al., 2020, s. 68).

Lederne på gulvet skal stadig have rum til at forfølge de politisk fastsatte målsætninger, men styringsinstrumenterne i NPM giver politikerne mulighed for at overvåge de organisationer, der har til ansvar at udføre politikken. Centraliseringsgraden kan dog variere i managementtiltagene, da nogle politikere lader de offentlige ledere lede, imens andre tvinger lederne til at lede vha. økonomiske incitamenter såsom konkurrenceudsættelse og puljebevillinger (Andersen et. al., 2020, s. 59). Andre forskere opdeler NPM i hårde og bløde versioner, hvor den hårde version fokuserer på kontrol igennem målinger, belønninger og straf, imens den bløde version betragter borgerne som kunder i butikken, hvor fokus er på kvalitet og med plads til, at lederne kan lede (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 10).

Tilhængerne af NPM har gode intentioner om at øge effektiviteten og produktiviteten med fokus på at skabe en bedre offentlig sektor for færre midler (Andersen et. al., 2020, s. 60, 68). De kan dog få svært ved at overhøre de kritiske røster. Ifølge kritikerne er skyggesiden af øget fokus på effektivitet og produktivitet, de omkostninger, der følger med øget kontrol og registrering af de ansvarshavende organisationer. Kritikerne mener tilmed, at NPM har medført audit eksplosion og en overbelastning af mål, som i sidste ende kan risikere at skabe demotiverede medarbejdere (Andersen et. al., 2020, s. 68; Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 203-205). Flere forskere argumenterer ligeledes for, at NPM blot er gammel vin på nye flasker, da

de adskillige kontrolsystemer og registrering af præstationer skaber bureaukrati på ny (Hood, 1991, s. 9; Andersen et. al., 2020, s. 56-57).

2.2.1.2 Neo-Weberian State – ”Den moderne og serviceminded stat”

Som et alternativ til NPM udsprang den, i nogle forskeres øjne, mere normative styringslogik *Neo-Weberian State* (NWS) (Andersen et. al., 2020, s. 71; Drechsler & Kattel, 2008, s. 97).

Det var Pollitt & Bouckaert, som havde betragtet forskellige landes dominerende styringsparadigmer, hvoraf flere lande (især nordeuropæiske), hverken bar præg af markedsstyring (NPM) eller netværksstyring (NPG). I de nordeuropæiske lande var det fortsat staten, som indtog samfundsstyringen og samtidig var den offentlige sektor ikke skrumpet ind som det ellers var set i lande domineret af NPM (Andersen et. al., 2020, s. 71; Drechsler & Kattel, 2008, s. 96). Pollitt udtalte endda, at NPM-æraen var ved at være forbi, selv om managementtiltagene stadig så ud til at trives (Andersen et. al., 2020, s. 72). Drechsler anså i stedet NWS som den normative model, der ville fungere bedre end NPM og som lande burde bestræbe sig på at efterleve (Lynn Jr., 2008, s. 2).

Ifølge Pollitt & Bouckaert er NWS kendetegnende ved en mere effektiv, men venligere stat (Andersen et. al., 2020, s. 71). NWS blev samtidig betragtet som en forsvarsstrategi for de lande, der forsøgte at beskytte den europæiske social model imod neoliberalismen (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 120). Udviklingstendenserne i Danmark kan i nogen grad anses for at bære præg af NWS mekanismer, hvorimod tendensen i 00'erne ellers var, at den offentlige sektor bevægede sig hen mod NPM-mekanismer (Ejersbo & Greve, 2013, s. 12-13).

Større organisatoriske enheder, statscentreret økonomistyring og traditionelle bureaukratiske styringsinstrumenter var nogle af kendetegnende for Pollitt & Bouckaerts NWS begreb (Ejersbo & Greve, 2013, s. 16). Staten påtager rollen som den centrale initiativtager, imens ledelsen i den offentlige sektor professionaliseres til at varetage borgernes behov, da de offentlige ledere vurderes automatisk at have borgernes behov i deres bevidsthed (Ejersbo & Greve, 2013, s. 13; Andersen et. al., 2020, s. 81).

Centraliseringen fra små til store enheder skal derfor ses som et middel til at sikre koordinering og opnå stordriftsfordele, om end det kan diskuteres om stordriftsfordelene altid kan forventes at blive indfriet (Andersen et. al., 2020, s. 72, 79).

NWS har efterhånden formået at slå sig fast i forskernes bevidsthed, selv om flere forskere stiller spørgsmålstegn ved NWS eksistensberettigelse, da den menes blot at være en hybrid af en række styringsmekanismer fra andre paradigmer og hvor dens ophav i den weberianske bureaukratimodel ikke tages seriøst nok (Andersen et. al., 2020, s. 81). Pollitt & Bouckaerts neo-weberianske elementer adskiller sig dog i særdeleshed fra den traditionelle weberianske tilgang, da NWS, til sammenligning med Webers udlægning af det

repræsentative demokrati, beror på et større borgerfokus gennem inddragelse og dialog (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 118-119; Andersen et. al., 2020, s. 138).

NWS låner endvidere den resultatorienterede performance management fra NPM, hvor fokus er rettet mod resultater vha. kontrol- og overvågningssystemer (Andersen et. al., 2020, s. 74-75). Flere forskere mener derfor, at NWS stadig er i dens spæde deskriptive fase, ligesom NPM i 90'erne.

NWS inddrages som et af tre styringsparadigmer, fordi den adskiller sig på en lang række parametre fra markeds- og netværksstyringen, hvor NWS bedst kan betragtes som en hierarkisk statscentreret offentlig styring med et indbygget ideal om en moderne og serviceminded stat (Andersen et. al., 2020, s. 138). NWS kan derfor betragtes som en hybrid af professionsstyre, bureaukrati og NPM, hvor midlerne til at opnå den moderne og serviceminded stat findes gennem den demokratiske dialog, efteruddannelse af offentlige ansatte og ledere samt ved at udbygge og optimere performancesystemer (Andersen et. al., 2020, s. 76). NWS går dog et skridt tilbage til de klassiske bureaukratiske dyder og derfor går bekymringen på, at NWS risikerer at blive for hierarkisk, regelbaseret og ufleksibel ift. at mobilisere samfundets mange ressourcer. Det er her, at New Public Governance (NPG) adskiller sig fra de to foregående paradigmer med en større grad af bottom-up styring (Andersen et. al., 2020, s. 80).

2.2.1.3 New Public Governance – "Løsningen på wicked problems?"

Hvor NWS er baseret på en primært statscentreret tilgang, arbejder *New Public Governance* (NPG) ud fra en samfundscentreret tilgang med fokus på tværgående netværksbaseret samarbejde (Andersen et. al., 2020, s. 115). Osborne var en af de første, der satte ord på NPG-paradigmet, hvor han understreger, at NPG ikke skal ses som den nye normative styringslogik. NPG skal snarere betragtes som et supplement til at løse flere af de såkaldte *wicked problems*, der er opstået i den offentlige sektor i dag. Det er dermed en styringslogik, som har til formål at dæmme op for det stigende krydspres mellem borgernes forventninger og de knappe ressourcer (Osborne, 2010, s. 6; Klijn, 2010, s. 306-307).

Ifølge Osborne er NPG et produkt af den fragmenterede offentlige sektor, som opstod efter NPM-bevægelsen, men samtidig et svar på løsningen til denne kompleksitet (Osborne, 2010, s. 9). Løsningerne på *wicked problems* lå ikke først for og hvis de gjorde, var risikoen for politiske konflikter for stor (Andersen et. al., 2020, s. 116-117). Det banede imidlertid vejen for interaktive netværk og partnerskaber, hvor gensidigt afhængige offentlige og private aktører blev bragt sammen i et tættere samarbejde baseret på tillid og læring (Torfing, 2005, s. 306; Andersen et. al., 2020, s. 117). Partnerskaberne er blevet et centralt kendetegn for NPG, som danner grobund for at udveksle viden og erfaring mellem offentlige og private aktører, da ingen aktør kan forventes at stå med alle kort på hånden til at løse *wicked*

problems. Sådanne partnerskaber kan skabe synergier, innovative løsninger og forbedre kvaliteten af de offentlige serviceydelser (Andersen et. al., 2020, s. 130; McQuaid, 2010, s. 130-132). I den ideelle verden kan partnerskaber skabe demokratisk kapacitet vha. input til beslutningsprocesser, således organisationer bliver taget med på orde, hvilket kan mobilisere lokalt engagement til den endelige politiske beslutning. Omvendt kan partnerskaber og netværk også resultere i misforståelser og manglende koordination, hvis ikke målene for samarbejdet er klare og entydige blandt aktørerne. Det er samtidig nødvendigt, at partnerne indgår i samarbejdet med tilstrækkelige ressourcer i form af tid og engagement. I sidste ende kan sådanne ineffektive og fejlkommunikerede partnerskaber risikere at blive omkostningstunge, egennyttmaksimerende for den enkelte partner og skabe fragmenterede magtforhold (McQuaid, 2010, s. 133-137). Med andre ord kan for mange kokke hurtigt fordærve maden (Andersen et. al., 2020, s. 130). Torfing påpeger dog, at fragmenterede magtforhold umiddelbart ikke vil forekomme, da deltagelse i partnerskaber og netværk oftest beror på frivillighed, hvor aktørerne kan forlade netværket, når det passer dem (Torfing, 2005, s. 307).

NPG-tankegangen beror med et interorganisatorisk fokus på at øge decentralisering ved at lade horisontale netværk styre dagsordenen. Det betyder dog ikke, at den centrale styring er forsvundet helt. Tværtimod er en skygge af hierarki stadig at finde, da kontrol af netværk forsøges opnået via metastyring. Instrumenter i metastyringen kan f.eks. være performance og strategic management, som begge ligeledes eksisterer i mere eller mindre grad hos NPM og NWS (Peters, 2010, s. 38, 45; Bevir, 2013, s. 62). I NPG tager det imidlertid kun form af specifikke mål, som ønskes opnået. Formålet er at sætte en politisk retning og derfra lade det være op til aktørerne i netværket at finde frem til, hvordan målene skal opnås.

Mål- og ramkestyring er en vej at gå, imens en anden vej er via direkte deltagelse fra iværksætterne af netværket. Kunsten er dog at iværksætterne hverken styrer slagets gang for meget eller for lidt, hvilket kan gå hen og blive en udfordring ved direkte deltagelse. Det handler for så vidt om at designe netværksarenaen på en måde, så det giver værdi for aktørerne at deltage i netværket, hvis de skal tage ejerskab (Andersen et. al., 2020, s. 115, 122, 125).

Ledere og beslutningstagere, der arbejder med bottom-up processer, bør samtidig have tillid til, at aktørerne bestræber sig på at opnå de politiske målsætninger. De skal derfor give plads til, at deres ideer og erfaring kan udfolde sig til innovative løsninger igennem interaktionen (Klijn, 2010, s. 306). Ifølge Klijn kan ledere og beslutningstagere roligt læne sig en smule tilbage i stolen, da horisontale netværk bygger på substantiel tillid vha. aktørernes gensidige afhængighed. Aktørerne har brug for hinanden til at opnå mål, som ellers ikke var mulige at opnå på egen hånd, om end handlinger i netværket kan skabe mistillid mellem netværksdeltagerne (Klijn, 2010, s. 310-312). Det er derfor vigtigt, at aktørerne udvikler et fælles sæt normer og værdier, som de kan handle ud fra (Andersen et. al., 2020, s. 127).

Effekterne af NPG er endnu ikke kommet til syne, da den empiriske forskning først er blevet udbredt i de senere år. I Danmark har man set tendenser hen mod NPG, hvor det særligt er i den kommunale styring, at skiftet fra NPM til NPG er udbredt (Andersen et. al., 2020, s. 127-129). Opgaveudvalg er et eksempel herpå, hvor aktører inviteres ind til at bidrage med input til politikere, så de kan forstå problemerne bedre og sikre opbakning til en løsning på en specifik problemstilling. Sådanne opgaveudvalg er dog et eksempel på, at det administrative og politiske apparat bestemmer, hvem netværket skal bestå af og derfor lukkes dørene for andre aktører, som kan tænkes at bringe anderledes perspektiver i spil (Bevir, 2013, s. 30). Derudover skaber netværk også et dilemma, da politikerne muligvis ønsker input, men helst ser dem selv træffe de endelige beslutninger (Andersen et. al., 2020, s. 118, 132, 146; Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 122).

NPG kan derfor rumme svaret på nogle vigtige problematikker i en stadig mere kompleks offentlig sektor, men styringslogikken kan samtidig resultere i nye problemstillinger, hvor deltagerne f.eks. kan få svært ved at se deres egen rolle i netværket (Andersen et. al., 2020, s. 132).

I nedenstående *tabel 2.3* skitseres et komprimeret overblik af de centrale dimensioner fra styringsparadigmerne, der anvendes til at analysere politikdesignet i reformeringen af turismefremmeindsatsen. Tabellen er udformet på baggrund af Andersen et. al. (2020, s. 140), hvor tabellen er afgrænset til udelukkende at bestå af de tre styringsparadigmer, der er skitseret ovenfor:

Tabel 2.3: Centrale dimensioner i styringsparadigmerne

Rangering (fra højest til lavest)	Centralisering	Brugen af værdier i styringen	Brugen af incitamenter i styringen	Inddragelse af ikke- offentlig sektor aktører	Horisontal koordination
Styrings- paradigmer	NWS	NWS	NPM	NPG	NPG
	NPM	NPG	NWS	NPM	NWS
	NPG	NPM	NPG	NWS	NPM

(Andersen et. al., 2020, s. 140).

2.3 Top-down og bottom-up forskningsperspektiver

Styringslogikkerne i de tre paradigmer indeholder forskellige forestillinger om, hvordan politiske beslutninger implementeres succesfuldt. Governance litteraturen og implementeringsforskningen hænger som sagt unægteligt sammen, idet flere af mekanismerne kan være medvirkende til enten at styrke eller svække implementeringsprocessen.

Forskningen har over tid udviklet to forskellige perspektiver på implementeringen af politiske beslutninger (Winter & Nielsen, 2008, p141). Top-down forskerne begyndte med at undersøge, hvordan politikere kunne styre og kontrollere processen vha. forskellige instrumenter, som de inkorporer i politikdesignet mhp. at sikre implementeringssucces. Deres analyse baserede sig primært på, hvorvidt den politiske beslutning blev indfriet over tid og hvorfor det nogen gange lykkedes og andre gange mislykkedes. De tilsidesatte i højere grad betydningen af de aktører, der skulle implementere beslutningen i praksis (Sabatier, 1986, s. 21-22). Deraf udsprang bottom-up forskerne, der anså markarbejdernes ustyrbare over for beslutningstagerne samt samspillet mellem markarbejderne og målgrupperne som afgørende for at lykkedes med implementeringen i praksis (Winter & Nielsen, 2008, p141). Bottom-up forskerne undlod dog at analysere politikformuleringsprocessen og den mulige reformulering af politikken (Sabatier, 1986, s. 21-22).

Winter & Nielsen bestræbte sig derfor på at indlemme relevante faktorer fra begge forskningsretninger i 'den integrerede implementeringsmodel' for på den måde at skabe en bredere forståelseshorisont ift., hvad beslutningstagerne bør være opmærksomme på før, under og efter implementeringen. Implementeringsmodellen inkorporerer *principal-agent* relationen ved inddragelsen af de to forskningsmetoder. Top-down forskerne fokuserer på principalernes mulighed for at styre agenternes adfærd vha. forskellige instrumenter, imens bottom-up forskere kigger på risikoen ved, at principalen ikke er bekendt med agenternes karakteristik og adfærd. Sidstnævnte kan resultere i informationsasymmetri og uoverensstemmelse mellem midler og mål (Andersen et. al., 2020, s. 56; Brehm & Gates, 1997, s. 13).

Det er netop politikdesignet, der kan udstyre de administrative og politiske beslutningstagere med instrumenterne til at kontrollere udførelsen af den politiske beslutning ud fra deres overbevisning om, hvilket design der egner sig bedst til at sikre implementeringssucces (Winter & Nielsen, 2008, p141).

Top-down forskerne køber ikke bottom-up forskernes præmis om, at implementeringen bør tilpasses til markarbejdernes og målgruppernes adfærd. De mener i forvejen, at de er bekendt med risici i implementeringen, heriblandt mediernes opmærksomhed, socioøkonomiske forhold og engagementet hos de aktører, der skal udføre politikken. De har

derfor identificeret en række mekanismer, der kan påvirke adfærden hos aktørerne og holde dem ansvarlige for at implementere den politiske beslutning (Sabatier, 1986, s. 25).

Politikdesignet har overordnet tenderet til at blive sammensat ud fra en kausalteori, men som Winter & Nielsen nævner, så beror de politiske beslutningstagere ofte på begrænset viden om det område, de ønsker at ændre. Derudover kan det politiske landskab bære præg af en dominerende styringsmodel, som risikerer at indeholde styringsinstrumenter, der ikke nødvendigvis er egnet til at indfri den politiske beslutning (Winter & Nielsen, 2008, p160). Bottom-up forskerne mener derfor, at det er nødvendigt at være bevidst om de aktører, der skal udføre politikken i praksis samt den målgruppe, som bliver berørt af den politiske beslutning (Sabatier, 1986, s. 30). Top-down forskernes modargument har dertil været, at implementering er en lang proces og at det kan være nødvendigt at reformulere den politiske beslutning undervejs, såfremt resultater og effekter eller socioøkonomiske forhold giver anledning hertil (Winter & Nielsen, 2008, p141; Sabatier, 1986, s. 28).

Afsnit 2.4 går i dybden med bottom-up forskernes analytiske tilgang mhp. at forstå, hvilke faktorer de vurderer kan påvirke implementeringen af den politiske beslutning.

2.4 De udførende organisationer

Street-level perspektivet optager bottom-up forskerne, da det giver mulighed for at betragte organisationer indefra og ud fremfor udefra og ind. Sådanne undersøgelser kigger nærmere på, hvordan politik udføres hos medarbejderne. Implementeringsanalyser med de lokale organisationer i fokus anvendes oftest på komplekse politikområder så som socialpolitik, uddannelsespolitik og sundhedspolitik, hvor udførelsen af arbejdet indebærer diskretion og et krydspres mellem politiske målsætninger og stigende forventninger fra borgerne (Brodin, 2008, s. 325).

Implementeringsstudier understreger, at politiske beslutningstagere bør have øje for medarbejderne, hvis de vil opnå de ønskede resultater (Winter & Nielsen, 2008, p141). Fra et street-level perspektiv er det ikke interessant at spørge til, hvad der virker, som det har været kutyme for top-down forskere at gøre. Det er snarere interessant at spørge ind til, hvordan det virker. På den måde kommer det til syne, hvordan medarbejderne agerer ift. politikken og hvorvidt de adapterer politikken til deres organisatoriske og individuelle praksis (Brodin, 2011, s. 258, 327).

Street-level tilgangen anser medarbejderne som nøgleaktører mhp. at sikre implementeringen, hvorimod top-down forskerne anser det for vigtigere at undersøge dem, der former den centrale politiske beslutning og kontrollerer implementeringsprocessen (Sabatier, 1986, s. 30, 34). Top-down modellerne har dog tendens til at negligere de strategier, som medarbejderne kan udføre på lokalt niveau for at komme udenom de

politiske beslutninger, således det er tilpasset deres hverdag og den målgruppe, som de adresserer (Sabatier, 1986, s. 30).

2.4.1 Hverdagens politiske beslutningstagere?

Lipsky var den første til at definere den kritiske rolle som markarbejdere kan varetage i implementeringen af politiske beslutninger. Markarbejderne er karakteriseret ved, at de interagerer direkte med borgerne, og hvor jobbet indebærer en substantiel grad af diskretion (Brehm & Gates, 1997, s. 10). De har et ansvar for at forvalte en opgave, hvor rammerne for deres arbejdsfunktion er fastsat, og hvor de handler på vegne af politiske principaler. Markarbejderne befinder sig ifølge Lipsky i en position, hvor de skal tage hensyn til henholdsvis de politiske beslutninger og borgernes forventninger til de offentlige serviceydelser (Lipsky, 1980, s. 4). Med andre ord skal markarbejderne udvise ansvarlighed over for både principalen og udadtil over for den målgruppe, som de interagerer med (Winter & Nielsen, 2008, p176). Det anses som noget nært umuligt at udføre jobbet på idealistisk vis, og selv om markarbejdernes intentioner kan være gode så kan ressourceknaphed, uklare målsætninger og manglende kontrolindikatorer påvirke markarbejdernes adfærd (Lipsky, 1980, s. 82).

Markarbejderne er endvidere kendetegnet ved, at dele af deres arbejdsfunktion ikke er lovmæssigt reguleret og derfor indeholder jobbet en vis grad af skønsudøvelse, hvor markarbejderen må afveje og prioritere ud fra et hensyn til både de politiske beslutninger og målgruppens forventninger (Winter & Nielsen, 2008, p134). Det varierer derfor i høj grad, hvor stor metodefrihed som markarbejderne råder over i deres tilrettelæggelse af arbejdet, idet nogle arbejdsopgaver er for kompliceret eller kræver en vis grad af fortrolighed, der ikke kan indarbejdes i systemer som eksempelvis en instruktionshåndbog (Lipsky, 1980, s. 15). Diskretionen i markarbejdernes arbejde kan begrænse principalens adgang til at monitorere markarbejdernes handlinger, således principalen ikke kan vide sig sikker på, om den politiske beslutning udføres som det var tilsigtet (Brehm & Gates, 1997, s. 25). Markarbejderne er dog ikke uhindret af lovgivning og kontrol eller for så vidt af organisationens normer og værdier, da politikdesignet kan skabe rammer, hvor skønsudøvelsen reduceres. Men omvendt kan sådanne regler og systemer medfører et krydspres, der forventes at afføde en reaktion fra markarbejderne, hvis hverdag bliver reguleret pga. politiske beslutninger (Lipsky, 1980, s. 14; Winter & Nielsen, 2008, p176). Brodtkin anser derfor markarbejderne som nøgleaktører i udformningen af de politiske beslutninger (Brodtkin, 2011, s. 253). Med andre ord kan markarbejderne i en bredere udstrækning betegnes som *"...de offentligt ansatte, der som sidste led i implementeringskæden afleverer den offentlige politik til borgerne"* (Winter & Nielsen, 2008, p134). Markarbejderne kan dermed betragtes som politiske beslutningstagere, idet de kan konstruere politikken med afsæt i deres hverdagsliv, så det er

muligt for dem at håndtere det krydspres, som de befinder sig i (Brodkin, 2011, s. 253, 327). Et krydspres som markarbejderne ifølge Lipsky håndterer ved at afværge fra politikken og skyde genveje vha. en række mekanismer.

2.4.2 Markarbejdernes strategier til håndtering af politiske beslutninger

Afværgemekanismerne fungerer som en overlevelsesstrategi for det arbejdspress markarbejderne oplever i deres hverdag (Winter & Nielsen, 2008, p179).

Lipsky inddeler afværgemekanismerne i fire kategorier ud fra effekten på markarbejdernes arbejdsmæssige hverdagsliv. Den første kategori handler for markarbejderen om at reducere efterspørgslen efter markarbejderens arbejde. I den anden kategori rationerer markarbejderen sine aktiviteter ved f.eks. at prioritere sine arbejdsopgaver i en bestemt rækkefølge ud fra, hvilke arbejdsopgaver der findes mest relevant. Markarbejderen kan også udvælge bestemte opgaver, som optager brugeren/borgeren for dermed at tilsidesætte andre. Rationering kan også tage form af, at markarbejderen tilpasser politikken til, hvad markarbejderen selv tillægger af værdi til politikken, hvilket kan medføre målforskydning. Den tredje kategorisering indebærer mekanismer, som handler om at automatisere aktiviteter. Formålet er at simplificere arbejdsopgaverne gennem brug af standardløsninger som en slags rutine af ens opgaveløsning. Man gør som man plejer og følger de procedurer, der er udstukket uden at kigge nærmere på brugeren/borgeren og om det er den bedste tilgang. I den sidste kategori har markarbejderen til hensigt at opnå kontrol over brugeren mhp. at få afsluttet arbejdsopgaven hurtigst muligt (Winter & Nielsen, 2008, p177). Afværgemekanismerne er dog ikke en udtømmende liste over potentielle reaktioner fra markarbejderne.

Brehm & Gates har endvidere observeret tre mulige reaktioner fra markarbejderen ift. principalen og politikken generelt. *Working* er den positive reaktion på politikken, hvilket giver anledning til, at markarbejderen ønsker at udføre arbejdet loyalt og ihærdigt, imens den negative reaktion afstedkommer *sabotage*. *Sabotage* indebærer, at markarbejderen modarbejder principalens ønsker og de politiske målsætninger (Brehm & Gates, 1997, s. 21). Brehm & Gates nævner også *shirking* som en mulig reaktion, hvor den politiske beslutning ikke forsøges implementeret effektivt. I stedet bruger markarbejderne tiden på andre aktiviteter, som sagtens kan være arbejdsrelateret (Winter & Nielsen, 2008, p177).

Den politiske beslutning medvirker derfor til enten at styrke eller svække agenternes incitament til at arbejde hen mod implementeringen af reformen. Nielsen argumenterer endvidere for, at markarbejdernes afværgemekanismer i stedet kan betragtes med en mere positiv ordlyd af at være *optimeringsmekanismer* i en hverdag, hvor krydspreset forudsætter, at markarbejderne bliver nødt til at prioritere og af den grund løser problemerne efter bedste evne og vilje (Winter & Nielsen, 2008, p178, p179).

2.5 Operationalisering af teori

På baggrund af det teoretiske apparat, er to hypoteser udviklet mhp. at besvare undersøgelsesspørgsmålet ved at teste udsagnetes sandhedsværdi:

1. tese: Ændringerne i turismefremmeindsatsen indeholder struktur, policy og management elementer.

Reformers formål er ifølge Pollitt & Bouckaerts at forandre strukturer og processer i organisationer med tanke på at optimere dem (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2). På baggrund af governance litteraturen syntes politiske beslutningstagere at have et væld af muligheder til at sammensætte politikdesignet mhp. at optimere organisationerne og deres indsatser. Tesen går således på, at de politiske beslutningstagere har igangsat reformen med udgangspunkt i et politisk problem for dernæst at sammensætte reformen sådan som de politiske beslutningstagere finder bedst egnet til turismefremmeindsatsen. Politikdesignet forventes derfor at indeholde mekanismer, som mere eller mindre påvirker både indholdet i indsatsen, organiseringen samt styringen af turismefremmeindsatsen. Tesen anvendes til at forstå reformens karakteristika for dernæst at vurdere om politikdesignet i turismefremmereformen har indflydelse på destinationsselskabernes adfærd undervejs i implementeringsprocessen (Brehm & Gates, 1997, s. 20).

2. tese: Destinationsselskaberne befinder sig i et krydspres, som er blevet forstærket under COVID-19-pandemien, hvilket skaber uoverensstemmelse mellem den vedtagne reform og den realiserede indsats.

Den anden tese tager afsæt i krydspreset, som markarbejderne i de lokale organisationer kan befinde sig i, når de på den ene side skal tage hensyn til de politiske målsætninger og retningslinjer udstukket af de politiske principaler, imens de på den anden side skal udføre en række serviceydelser for deres målgruppe, hvis behov forventes at være stigende. Tesen bygger især på bottom-up forskningsperspektivet, hvor det udførende led anses for at være de reelle politiske beslutningstagere. Det begrundes med, at destinationsselskaberne forventes at befinde sig i et forstærket krydspres, hvor implementeringen af en ny reform finder sted imens turismeerhvervet er de facto nedlukket pga. COVID-19-pandemien. Med et turismeerhverv i knæ, forventes destinationsselskaberne at navigere i krydspreset ved at tilpasse deres arbejdsopgaver ud fra de lokale turismevirksomheders behov. De forventes at afvige fra de politiske mål for i stedet at kaste en redningskrans ud til det trængte erhverv. Destinationsselskaberne vil dermed tilsidesætte de nationale målsætninger og strategiske indsatser, hvilket vil forårsage uoverensstemmelser mellem den vedtagne politik og den realiserede indsats.

Afsnit 3 - Metodologi

Det vil herunder blive beskrevet, hvilket forskningsdesign der er fundet anvendeligt til at besvare undersøgelsesspørgsmålet med afsæt i at teste de to ovenstående teser.

Afhandlingen tager udgangspunkt i den deduktive forskningstilgang, hvor teorien operationaliseres vha. teser (Andersen et. al., 2012a, s. 27, 33; Andersen et. al., 2012b, s. 73). *Afsnit 3* indleder med at beskrive det komparative casestudie for dernæst at gennemgå den empiriske undersøgelse. Det tjener formålet at øge afhandlingens gennemsigtighed, så andre kan drage læring ud af forskningsdesignet og databearbejdningen (Kristensen & Hussain, 2016, s. 18). Den empiriske undersøgelse indebærer kvalitative forskningsinterview med seks interviewpersoner fordelt på tre selektive destinationsselskaber samt dokumentanalyse, som bl.a. anvendes til at forstå reformens karakteristika samt understøtter udtalelser fra interviews.

3.1 Læringen i et komparativt casestudie

Denne afhandling dykker ned i et genstandsfelt, der er stærkt påvirket af COVID-19-pandemien. Turismeområdet har de facto været nedlukket pga. restriktionerne. Den globale pandemi er i sig selv usædvanlig og derfor må dens indvirkning på turismeområdet ligeledes betragtes som ekstrem og uden fortilfælde.

Casestudiet kan som forskningsdesign undersøge, hvorfor destinationsselskaberne og mere konkret medarbejderne agerer, som de gør, når de befinder sig i et krydspres mellem politiske forventninger og turismeerhvervets behov i en krisetid (Holm, 2012, s. 84).

Forskningsdesignet kan give et nuanceret og detaljeret billede af adfærden hos destinationsselskaberne, hvilket kan anvendes som læring og feedback til justering af den nationale strategi for dansk turisme og revision af reformens politikdesign (Flyvbjerg, 2010, s. 468).

I sådanne ekstreme tilfælde kan undersøgelse af få enheder give dybere indsigt i destinationsselskabers håndtering af krydspreset og hvordan det påvirker implementeringen af den vedtagne turismefremmereform (Flyvbjerg, 2010, s. 473-475). Destinationsselskaberne vil dermed være omdrejningspunktet for afhandlingen, idet de indtager en central rolle i implementeringskæden som det udførende led (Winter & Nielsen, 2008, p134). De besidder en information, som vil være svær at opnå på anden vis, hvor f.eks. de nationale enheder i turismefremmelandskabet må forventes at have begrænset adgang til hverdagslivet hos de udførende organisationer.

Det komparative casestudie anses som et hensigtsmæssigt forskningsdesign til at belyse problemfeltet, idet den tætte sammenligning mellem destinationsselskaberne kan teste udsagnetes gyldighed og give en mere dybdegående forklaring på

undersøgelsesspørgsmålet. Fravalget af et enkeltstående casestudie er begrundet med, at afhandlingen gerne skal sige noget generelt om adfærden i de 19 destinationsselskaber. Sådanne cases må forventes at have lavere generaliserbarhed end et komparativt casestudie, imens tværgående undersøgelse med mere end seks destinationsselskaber ville øge generaliserbarheden betydeligt, men til gengæld svække forklaringen af de faktorer, der kommer til syne (Andersen et. al., 2012b, s. 85; Andersen, 2012, s. 105, 110-111). Det komparative studie handler med andre ord om at ville 'vide mere om mindre' frem for at 'vide mindre om mere' (Andersen et. al., 2012b, s. 75, 91). Det giver mulighed for at udforske destinationsselskabernes adfærd grundigere, og hvordan de former politikken i praksis (Brodin, 2008, s. 328).

Forskningsdesignet giver således indblik i en række af de adfærdsmekanismer, der kan komme i spil, når implementeringen af politiske reformer skal udføres i praksis hos destinationsselskaberne, om end afhandlingen primært vil fokusere på kollektive og institutionelle faktorer, imens individuel adfærd vil være sværere at belyse. Det ville i så fald have krævet andre fremgangsmåder som vil blive uddybet i *afsnit 3.2*.

3.1.1 Komparativ analyse af tre destinationsselskaber

Med det komparative casestudie prioriteres få cases, så enhederne kan sammenlignes mere direkte end ved tværgående casestudier, hvor flere end seks enheder indgår (Andersen et. al., 2012b, s. 75). Det har været overvejet nøje, hvor mange destinationsselskaber som skulle indgå i undersøgelsen ift. på den ene side at sikre dybdegående fortolkning af adfærden i destinationsselskaberne og på den anden side sikre generaliserbarhed (Andersen et. al., 2012, s. 95). Overvejelserne er endt ud i et komparativt studie med tre ud af i alt 19 tværkommunale destinationsselskaber.

Destinationsselskaberne er valgt ud fra en *purposive sampling* tilgang, hvor en række enheder nøje udvælges ift. hvilke enheder der forventes at kunne hjælpe med at besvare undersøgelsesspørgsmålet (Bryman, 2012, s. 416, 418). Der er mange måder at foretage caseudvælgelse på, hvor *maximum variation sampling*, er en af forgreningerne i *purposive sampling*. Denne type udvælgelse er valgt, fordi den giver mulighed for at undersøge, om turismefremmereformen har afstedkommet forskellige reaktioner alt afhængigt af destinationsselskabernes interesseområder, størrelse og geografiske placering.

Caseudvælgelsen er således med til at sikre interessante refleksioner over mulige årsager til, at den realiserede indsats afviger fra de politiske intentioner. Variationerne gør det endvidere muligt at udbrede resultaterne til de i alt 19 destinationsselskaber, så det er muligt at generalisere resultaterne til en bredere kontekst.

Maximum variation sampling har i første omgang taget udgangspunkt i at finde et destinationsselskab fra hver af de tre forretningsområder inden for turismefremme: kyst- og naturturisme, møde- og erhvervsturisme og storbyturisme. Dette er også begrundelsen for udvælgelsen af netop tre destinationsselskaber. Forventningen inden afhandlingen var, at COVID-19-restriktionerne har påvirket destinationsselskaberne vidt forskelligt afhængigt af, hvilke turister der besøger deres destination.

Det blev først undersøgt, hvilke destinationsselskaber som var repræsenteret i de tre turismeudviklingsselskaber: Dansk Kyst- og Naturturisme, Meet Denmark og Dansk Storbyturisme. De sidste to turismeudviklingsselskaber sekretariatsbetjenes af destinationsselskabet Wonderful Copenhagen. Både Meet Denmark og Dansk Storbyturisme har primært de fire største byer repræsenteret fra hver af deres tværkommunale destinationsselskaber. Det blev derfor besluttet først at kontakte Destination Fyn og Wonderful Copenhagen for at høre, om de ville indgå i undersøgelsen. Hvis de ikke indvilgede i undersøgelsen, ville Visit Nord og Visit Aarhusregionen blive kontaktet som de næste.

Det sidste destinationsselskab skulle repræsentere kyst- og naturturisme. Det gav en lang række kandidater, idet Danmark er dækket af kystlinje. Visit Nordvestkysten indvilgede i at deltage, men med begrænsede ressourcer. Det var sådan set kendetegnende for de tre destinationsselskaber, at deres tid var dyrebar pga. COVID-19-pandemien og højsæsonen, der lå rundt om hjørnet.

Figur 3.1 skildrer destinationsselskaberne, som indgår i den komparative analyse samt hvilket forretningsområde de hver især repræsenterer i afhandlingen:

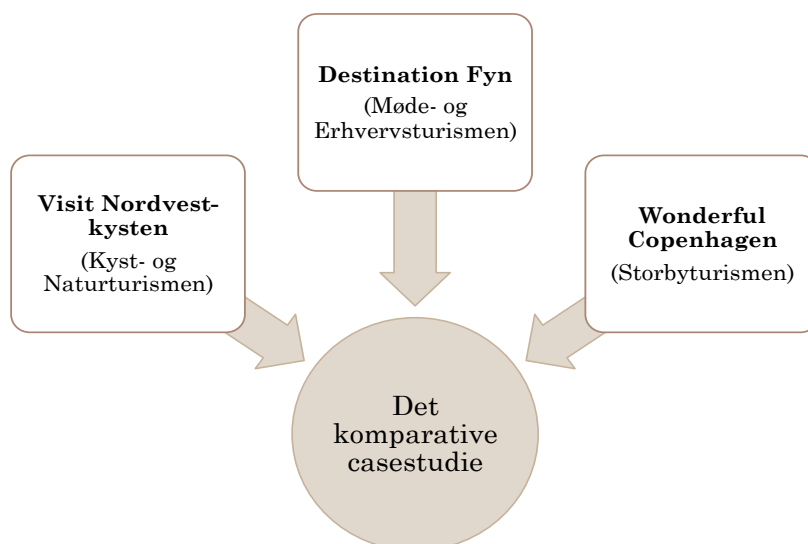


Fig. 3.1 Udvalgte destinationsselskaber til det komparative casestudie

Destinationsselskaberne er desuden valgt med størst muligt geografisk spredning ved at have én repræsentant fra henholdsvis Jylland, Fyn og Sjælland. Det har endvidere været muligt, vha. VisitDenmarks monitorering af destinationernes turistovernatninger og turismeomsætning, at danne et overblik over andre variationer hos destinationsselskaberne, som kan betragtes i *tabel 3.1*:

Tabel 3.1	Visit Nordvestkysten	Destination Fyn	Wonderful Copenhagen
Antal overnatninger i 2019 (før COVID-19)	5.823.000	3.799.000	11.253.000
Udvikling i antal overnatninger 2020 ift. 2019	-3,7 %	-7,5 %	-60,9 %
Danske turistovernatninger 2020 ift. 2019	29 %	7,3 %	-38,3 %
Udenlandske turistovernatninger 2020 ift. 2019	-27,9 %	-38,6 %	-76,6 %
Turismeomsætning 2018	8,3 mia. kr.	7,9 mia. Kr.	46,3 mia. kr.
Andel af turismeomsætning skabt af udenlandske turister	46 %	26 %	57 %
Primær overnatningsform	Feriehus (65%)	Camping (37%)	Hotel og feriecenter (77%)
Antal medlemskommuner	5 kommuner	10 kommuner	23 kommuner
Antal ansatte i destinationsselskabet	16 ansatte	87 ansatte	21 ansatte

Tabel 3.1 *Variationer på tværs af de tre destinationsselskaber* (VisitDenmark, 2021; Wonderful Copenhagen, u.å.e; Visit Fyn, u.å; VisitNordvestkysten, u.å.c).

Det har været forsøgt at finde flest mulige variationer, men det bør dog nævnes, at både Destination Fyn og Wonderful Copenhagen er medlem af Meet Denmark og Dansk Storbyturisme. Det er vurderet ud fra turismetallene, at Wonderful Copenhagen særligt har været påvirket af de manglende storbyrejsende til hovedstadsområdet. Endvidere kan det argumenteres, at både Destination Fyn og Wonderful Copenhagen har medlemskommuner med kystlinje og naturområder, men det har været vurderet fra forskers forhåndsviden, at deres forretningsområder primært er storbyturisme samt møde- og erhvervsturisme. Bearbejdningen af empiri har dog åbnet nye horisonter op for forsker, idet Destination Fyn allerede inden COVID-19-pandemien havde store indsatser knyttet op på kyst- og naturturisme.

3.2 Den kvalitative forskningsmetode

Undersøgelsen bygger på den kvalitative forskningsmetode, idet besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålet kræver adgang til de mennesker, der agerer i implementeringsprocessen (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 33). Den kvalitative tilgang er samtidig den foretrukne forskningsmetode, når få cases skal studeres, da metoden bidrager

til dybdegående viden, som kan reducere kompleksiteten i undersøgelsesspørgsmålet (Jensen & Kvist, 2016, s. 45).

Kvalitative interviews kan give indsigt i medarbejdernes oplevelse af implementeringen via fortællinger fra deres livsverden (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 31). De kan med andre ord bidrage til at forstå logikkerne bag destinationsselskabernes arbejdsbetingelser, om end adfærden i lokale organisationer har haft for vane at blive undersøgt ud fra den etnografiske forskningsmetode. I etnografien beror forskningen som oftest på en vekselvirkning mellem interviews og observationer over en årrække (Brodin, 2008, s. 328). Observationer ville gøre det muligt at træde ind "på gulvet" i destinationsselskaberne og i medarbejdernes hverdagsliv for at undersøge om deres beretninger fra de kvalitative interviews stemmer overens med, hvad de rent faktisk gør i praksis (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 33). Det har desværre ikke været muligt at foretage feltarbejde hos destinationsselskaberne, da COVID-19 restriktioner har begrænset adgangen til de fysiske rammer. Feltarbejde ville ligeledes være omfattende at foretage på tværs af tre destinationsselskaber fordelt ud over Danmark. Undersøgelsen kan derfor ikke bevæge sig dybdegående ind på de individuelle faktorer og organisationskulturen. De kvalitative interviews giver til gengæld indblik i implementeringsprocessen vha. specifikke medarbejderes oplevelse af implementeringen og den atypiske situation, som COVID-19-pandemien har forårsaget (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 31-32).

Den kvalitative forskningsmetode indebærer, udover forskningsinterviews, også dokumentanalyse som kan bidrage til at forstå virkeligheden som den omtales i dokumenterne (Triantafillou, 2016, s. 127). En nærmere gennemgang af afhandlingens brug af dokumentanalyse vil blive uddybet i *afsnit 3.3*.

Den kvalitative forskningsmetode suppleres endvidere af kvantitative datakilder gennem statistiske rapporter og særligt VisitDenmarks monitorering af destinationsselskaberne. Kvantitative fremgangsmåder som f.eks. spørgeskemaundersøgelser kunne være anvendt til at få indblik i flere markarbejderes stillingtagen til de politiske ændringer i turismefremmeindsatsen. Det har dog været vurderet, at spørgeskemaundersøgelser ikke giver et tilstrækkeligt indblik i hverdagslivet hos destinationsselskaberne. Surveys kunne dog være et supplement, men udmeldingen fra destinationsselskaberne har været, at de ikke har haft tilstrækkeligt med ressourcer til at deltage i sådanne undersøgelser (Hansen, 2012, s. 289-290).

3.2.1 Kvalitative interviews & udvælgelse af interviewpersoner

Anvendelsen af kvalitative interviews kan give indsigt i de implementeringsproblemer, der kan opstå hos destinationsselskaberne og som er kommet til syne undervejs i processen. Det er hensigten, at interviewpersoner giver indblik i deres livsverden, som kan bringe nyttig viden til i hvilket omfang COVID-19-pandemien har skabt uoverensstemmelse mellem

reformeringsen af turismefremmeindsatsen og dens udførelse i praksis (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 34). Viden som ikke er muligt at fremskaffe på anden vis end gennem interviews og observationer (Poulsen, 2016, s. 75). De kvalitative interviews skal dermed foretages med fokus på at forstå adfærden i destinationsselskaberne ved at spørge ind til deres mål, strategier og aktiviteter (Sabatier, 1986, s. 31).

Udvælgelsen af interviewpersoner er foretaget med inspiration fra Brodskins studier, hvor hun interviewede både ledere på statsligt og lokalt niveau samt de medarbejdere, der sidder tæt på ledelsen (Brodkin, 2011, s. 261). Destinationsselskaberne kan betragtes som centrale til at besvare undersøgelsesspørgsmålet samt de opstillede teser, imens undersøgelsen ikke sonder synderligt mellem ledelsesniveau og medarbejderne i destinationsselskaberne. Det skyldes, at afhandlingen tager udgangspunkt i de institutionelle og kollektive faktorer snarere end den individuelle adfærd. Ledelsen syntes derfor relevant at tale med, om end det er vurderet, at mellemledere vil være at foretrække frem for direktørerne. Det ene behøver ikke nødvendigvis at udelukke det andet, men i inddragelsen af Visit Nordvestkysten har det kun været muligt at interviewe direktøren, da han ikke ønskede at frigøre yderligere ressourcer i en travl hverdag. I denne case er det vurderet at foretage en undtagelse, da Visit Nordvestkysten består af få medarbejdere i udviklingsafdelingen og direktøren derfor må forventes i nogen grad at være med "på gulvet".

Udvælgelsen af de tre destinationsselskaber har gjort det muligt at indhente seks kvalitative interviews, da destinationsselskaberne har haft svært ved at stille op til interview pga. travlhed op mod én højsæson præget af COVID-19:

Tabel 3.2 Interviewpersoner

Stillingsbetegnelse	Organisation	Transskribering og meningskondensering
Sekretariatschef	Wonderful Copenhagen	Bilag 2a; Bilag 3a
Sekretariatsleder*	Danske Destinationer	Bilag 2b; Bilag 3b
Chef for erhvervsturisme	Destination Fyn	Bilag 2c; Bilag 3c
Udviklingschef	Destination Fyn	Bilag 2d; Bilag 3d
Eventchef	Destination Fyn	Bilag 2e; Bilag 3e
Direktør	Visit Nordvestkysten	Bilag 2f; Bilag 3f

*Sekretariatslederen hos Danske Destinationer repræsenterer det brede kendskab til destinationsselskaber. Hun har bidraget med interessante perspektiver til det komparative casestudie, men ikke udtalt sig specifikt om adfærden i de tre destinationsselskaber.

Det har været vurderet, at seks interviews kan sikre en gennemarbejdet analyse af hvert enkelt interview frem for at risikere store datamængder uden grundig teoretisk behandling

(Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 32). Flere interviews kunne sandsynligvis give andre perspektiver på undersøgelsesspørgsmålet, men det er forsøgt at udvælge interviewpersoner, som har det brede og ikke mindst dybdegående kendskab til det enkelte destinationsselskab, således den institutionelle og kollektive adfærd kommer til syne. Ud fra de tilgængelige ressourcer vurderes de seks udførte interviews at være tilstrækkeligt, om end flere interviews fra Wonderful Copenhagen og Visit Nordvestkysten sandsynligvis havde bidraget med andre perspektiver på adfærden i de to destinationsselskaber. De mange forskellige professioner og fagligheder i destinationsselskaberne har begrænset muligheden for at vurdere den individuelle adfærd uden at skulle tale med et væld af interviewpersoner, hvilket er ressourcekrævende for både forskeren og destinationsselskaberne. Endvidere kunne interviews med centrale personer i de nationale enheder, såsom Erhvervsfremmebestyrelsen, Det Nationale Turismeforum og VisitDenmark, have bidraget til at beskrive den forudgående proces bag reformeringen og sætte ord på destinationsselskabernes rolle. Det er dog vurderet, at en lang række dokumenter samt interviewet med sekretariatsleder fra Danske Destinationer har givet tilstrækkeligt indsigt heri. Forskerens ressourcer er i stedet blevet prioriteret til den komparative analyse.

COVID-19-pandemien har ydermere været årsag til, at interviews er foretaget via videoopkald frem for ansigt-til-ansigt. Det har sparet forskeren for transporttid, som fysisk tilstedeværelse havde krævet ved at køre til og fra destinationsselskaberne. Videoopkaldet har til gengæld sine begrænsninger, da interaktionen mellem interviewer og interviewperson kan blive mindre personligt end ved fysisk fremmøde. Risikoen er samtidig, at forbindelsen kan blive dårlig undervejs i videoopkaldet eller at lyden gør det svært at transskribere interviewet. Erfaringen er dog, at dette i sjældnen grad forekommer, selv om lyden i enkelte tilfælde har besværliggjort transskriberingen (Poulsen, 2016, s. 87).

3.2.2 Interviewguide

I den etnografiske forskningsmetode er løst struktureret interviews den primære interviewmetode, da dens styrke består i at gå helt tæt på interviewpersonens livsverden, imens dens svaghed er risikoen for, at de foretagende interviews stritter i hver deres retning (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 35). I den hypotetisk-deduktive metode beror undersøgelsen på en operationalisering af teori mhp. at forstå fænomenet. Det komparative casestudie bygger endvidere på en hermeneutisk bevidsthed, hvor intervieweren har dannet mest mulig indsigt om emnet vha. dokumentanalyse og teori, hvilket har forbedret udgangspunktet for at stille de rigtige spørgsmål. Interviewguiden er af den årsag opbygget med afsæt i den anvendte teori, hvor de to primære tematikker centrerer sig omkring 'politikdesignet' (styringsinstrumenter og de organisatoriske rammer) og 'adfærd' (strategi, mål og aktiviteter).

Det teoretiske grundlag skal sikre, at interviewpersonerne fortæller om deres håndtering af de politiske ændringer og hvorvidt COVID-19-pandemien har påvirket implementeringsprocessen (Poulsen, 2016, s. 81-82). Interviewet foretages ud fra en semistruktureret interviewguide, hvori der er friere rammer til at stille supplerende spørgsmål end i en struktureret interviewguide (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 37-38; Bilag 1a; Bilag 1b). Interviewguiden agerer dermed rettesnor til at navigere interviewet ud fra, imens der lyttes aktivt til interviewpersonen, så det er muligt at få uddybet de fortællinger, som er relevante til besvarelse af undersøgelsesspørgsmålet (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 41-42). Interviewguiden har derfor vist sig nyttig til at sikre sammenhæng mellem interviews samt til at operationalisere teorien, selv om interviewpersonernes fortællinger har afstedkommet forskellige opfølgende spørgsmål. Undervejs i afholdelsen af interviews blev det vurderet, at spørgsmålene kunne konkretiseres yderligere ved at henvise til specifikke indsatser, som det enkelte destinationsselskab har igangsat. Det skabte mere levende fortællinger og gav flere interessante perspektiver end de spørgsmål, der oprindeligt var indarbejdet i interviewguiden.

3.2.3 Meningskondensering

Afhandlingens hypotetisk-deduktive fremgangsmåde skal medvirke til at besvare undersøgelsesspørgsmålet ved at bryde det ned i mindre dele. Kodningen af de seks kvalitative interviews beror derfor på forskerens hermeneutiske bevidsthed, hvor indsigt i problemfeltet og den teoretiske rammesætning bidrager til at bryde de seks interviews ned i mindre meningsenheder for dernæst at analysere de enkelte udtalelser (Tanggaard & Brinkmann, 2010, s. 50-51). De seks interviews er dermed først blevet læst med afsæt i de to opstillede teser for at identificere udtalelser, der er i tråd med tesaerne eller modsiger tesaerne. Denne tilgang har ligeledes medvirket til identificering af andre udtalelser, der ikke er relevante i analysen af de to opstillede teser, men som bringer interessante perspektiver til besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålet (Poulsen, 2016, s. 90). Den åbne kodning har dermed haft til hensigt at give plads til fortolkning af indholdet i de seks interviews, da det er svært at opstille konkrete målbare indikatorer på de to opstillede teser.

3.3 Præsentation af dokumentanalyse

Besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålet hviler på henholdsvis de kvalitative interviews, som kan give indsigt i destinationsselskabernes adfærd, og dokumentanalyse, som bl.a. beskriver den forudgående proces for reformeringen af turismefremmeindsatsen. Dokumentanalysen kan således bidrage til at analysere om politikdesignet stemmer overens med adfærden i destinationsselskaberne. Dokumentanalysen har til formål at give ”...adgang

til den virkelighed, som dokumentet referer til" (Triantafillou, 2016, s. 125). En række dokumenter er centrale for identificering af reformens karakteristika og til at vurdere implementeringens forløb mhp. at opnå de fastlagte politiske målsætninger (Lynggaard, 2010, s. 137, 144-145).

Undersøgelsen bygger på den såkaldte sneboldeffekt, hvor KLs tilgængelige dokumenter om turismefremmesystemet i første omgang kan betragtes som moderdokumenter, hvorfra andre relevante dokumenter er blevet forfulgt til at besvare undersøgelsesspørgsmålet (Lynggaard, 2010, s. 141). Dokumenter kan være alt fra love til rapporter, artikler og notater, hvilket oversigten af de mest centrale dokumenter i *bilag 4* vidner om (Triantafillou, 2016, s. 127; Lynggaard, 2010, s. 139).

Dokumenterne har, udover at bidrage til analysen af politikdesignet i turismefremmereformen, også kvalificeret de kvalitative interviews ved at sikre mest mulig viden om turismefremmeområdet. Det er derfor vigtigt i udvælgelsen af dokumenter at være kildekritisk og have øje for subjektiviteten i dokumenterne, idet udgiverne kan have politiske årsager til at belyse turismefremmeindsatsen positivt eller negativt (Triantafillou, 2016, s. 128-129). De primære dokumenter i afhandlingen er derfor udgivet af aktører i turismefremmeindsatsen for at øge udsagnsevnen og -kraften af dokumenterne (Elklit & Jensen, 2012, s. 122). Fortolkeren skal dog stadig stille sig kritisk, da deres dokumenter ligeledes kan bære præg af subjektivitet.

AFSNIT 4 - ANALYSE

Det kan udledes af implementerings- og governance litteraturen i *afsnit 2*, at reformer ikke altid implementeres succesfuldt, fordi f.eks. politikdesignet ikke er sammensat på en måde, der har sikret indfrielsen af de ønskede målsætninger. Den teoretiske rammesætning har fået forskeren til at betvivle lineære beslutningsprocesser og det har åbnet øjnene op for den øgede kompleksitet, som foregår i implementeringen af reformer. Kompleksiteten skulle gerne komme til syne gennem analysens bestræbelse på at teste de to opstillede teser:

1. *Ændringerne i turismefremmeindsatsen indeholder struktur, policy og management elementer.*
2. *Destinationsselskaberne befinder sig i et krydspres, som er blevet forstærket i qua af COVID-19-pandemien, hvilket skaber uoverensstemmelse mellem den vedtagne reform og den realiserede indsats.*

Først analyseres turismefremmereformens karakteristika for at vurdere om reformen indeholder både policy, struktur og styringselementer. Dernæst vil den komparative forskningsmetode stille skarpt på, om adfærden i destinationsselskaberne konflikter med de politiske intentioner bag reformen eller hvorvidt implementeringen af den offentlige turismefremmeindsats forløber gnidningsfrit.

4.1 DELANALYSE 1 - Reformens karakteristika

Den første tese vil blive undersøgt med udgangspunkt i centrale dokumenter fra bl.a. Erhvervsministeriet, Folketinget og KL. I delanalysen vil enkelte uddrag fra de afholdte interviews indgå, idet interviewpersonerne har bidraget med interessante perspektiver på beslutningsprocessen bag reformen.

4.1.1 Policy elementer i reformen?

I *afsnit 1* blev det beskrevet, hvordan den offentlige turismefremme har udviklet sig det seneste årti og hvor stor indvirkning turisme har haft på samfundsøkonomien. Der er fortsat et stort vækspotentiale i dansk turisme og derfor har udviklingen af turisme været en del af den politiske dagsorden det seneste årti. Den internationale konkurrence om tiltrækning af turister har betydet, at der har været et politisk behov for at koordinere og styrke indsatsen med at udvikle den danske turisme (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020a, s. 70).

Anledningen til at foretage de politiske ændringer af turismefremmeindsatsen i 2018/2019 opstod i forbindelse med eftersynet af den regionale erhvervsfremmeindsats, hvor turismefremmelandskabet ligeledes blev kortlagt (Erhvervsministeriet, 2016b; IRISgrup,

2017). Ifølge konsulentbureauet IRISgroup var problematikkerne i den daværende turismefremme, at indsatsen var ineffektiv, usammenhængende og med for mange uhensigtsmæssige overlap (IRISgroup, 2017, s. 3). Deres bearbejdning af data byggede på den nationale strategi for dansk turisme fra 2016. I deres undersøgelse fandt de, at den offentlige sektor anvendte ca. 650 mio. kr. på turismefremme fordelt ud på ca. 80 turismefremmeoperatører. Derudover gav halvdelen af de adspurgte operatører udtryk for uigennemskuelighed i turismefremmeindsatsen og for mange overlappende indsatser særligt på markedsføringsområdet (IRISgroup, 2017, s. 4-6). De kiggede således ind i en turismefremmeindsats, der var usammenhængende uden systematik og med mange forskellige måder at udføre turismefremme. Rapporten beskrev med en række data, hvordan udgifterne på turismefremme ikke stod mål med de nationale pejlemærker (IRISgroup, 2017, s. 14). Det Nationale Turismeforum kom derfor med anbefalinger til erhvervsministeren, der skulle løse de kortlagte problematikker (Erhvervsministeriet, 2018a). Lovændringerne bar præg af disse anbefalinger, hvor overlappende indsatser skulle undgås ved at give mere ansvar til Det Nationale Turismeforum og den nyetablerede Erhvervsfremmebestyrelse, som fik til ansvar at udmønte de offentlige turismemidler. Erhvervsfremmebestyrelsen udarbejdede en strategi for erhvervsfremme fra 2020-2023, hvori de nye strategiske fokusområder for turismen fremgår:

- Grøn og bæredygtig turisme
- Strategisk sammenhæng og tværgående samarbejder
- Stedbunden, lokal oplevelsesudvikling
- Viden- og databaseret udvikling og innovativ brug af teknologi
- Investeringer i et attraktivt turismeprodukt
- International markedsføring

(Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020b, s. 2).

De strategiske fokusområder er udarbejdet i fællesskab med Det Nationale Turismeforum, som danner en fælles ramme for alle destinationsselskaber i Danmark, hvorimod de strategiske fokusområder førhen kunne variere alt afhængigt af det regionale vækstforum som den enkelte turismefremmeoperatør tilhørte. Endvidere er missionen ifølge Erhvervsfremmebestyrelsen, at fremtidige indsatser tager udgangspunkt i virksomhedernes behov (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020a, s. 4). Det lokale erhvervsliv skal dermed tages med på ord, når de fremtidige indsatser skal igangsættes. Ydermere indeholder lovændringerne også en skærpelse på markedsføringsområdet, hvor operatørerne førhen i særdeleshed oplevede overlappende indsatser. Af § 9 i lov om dansk turisme fremgår det, at kommuner, destinationsselskaber og turismeudviklingselskaberne skal koordinere væsentlige aktiviteter inden for international markedsføring og branding af Danmark som turistmål med VisitDenmark (Erhvervsministeriet, 2019b).

Reformeringen af erhvervsfremmesystemet og anbefalingerne fra Det Nationale Turismeforum blev dermed udslagsgivende for udarbejdelsen af politikken (Winter & Nielsen, 2008, p141). Forligspartierne udtrykte i behandlingen af forslaget lovprisende ord til Det Nationale Turismeforum, der havde udarbejdet anbefalingerne med afsæt i deres viden inden for turismeområdet (Pedersen, Folketinget, 2018a).

Aftalepapiret mellem forligspartierne fik titlen "Forenkling af Erhvervsfremmesystemet". Det blev diskuteret vidt og bredt blandt politikerne om ordet *forenkling* ikke blot var et synonym for statslig kontrol over erhvervsfremme og herunder turismefremme. Aftaleteksten beskrev, hvordan forenkling i turismefremmeindsatsen handlede om at reducere kompleksitet ved at udelade det regionale niveau samt udvikle såkaldte stærke og attraktive destinationer. (Kommunernes Landsforening, 2018b, s. 7-8). Den *smalle* forligsaftale var et resultat af, at flere partier anså aftalen som centraliserende og kontrollerende:

Når man ser på den rolle, som en kommende dansk erhvervsfremmebestyrelse skal indtage, så må man jo sige, at de får en ganske, ganske væsentlig rolle. Det er jo nærmest dem, der har initiativretten, også i forhold til den lokale indsats . . . en kraftig centralisering, når man samtidig piller hele det regionale ben ud af erhvervsfremmesystemet (Hyllested, Folketinget, 2018a).

Socialdemokratiet anfægtede ligeledes, at centraliseringen af erhvervsfremmeindsatsen var den forkerte vej at gå. De var ikke uenige i formålet om ". . .at luge ud i den jungle af overlappende ordninger og tilbud, som længe har præget erhvervsområdet" (Folketinget, 2018b), men var kritiske over for at udelade det regionale niveau. Ifølge Thomas Jensen (S) ville lovændringerne medføre, at man samlede indsatsen ". . .på færre adresser, færre steder, og man taber rigtig, rigtig meget netværk. Og min prognose er, at der rent faktisk er mange ting, der vil blive tabt på gulvet med den her reform" (Jensen, Folketinget, 2018a). Det syntes svært at være modstander af stærke destinationer og bedre sammenhæng i turismefremmeindsatsen, men vejen til at løse problematikkerne så ud til at være forskellig afhængigt af den politiske fløj.

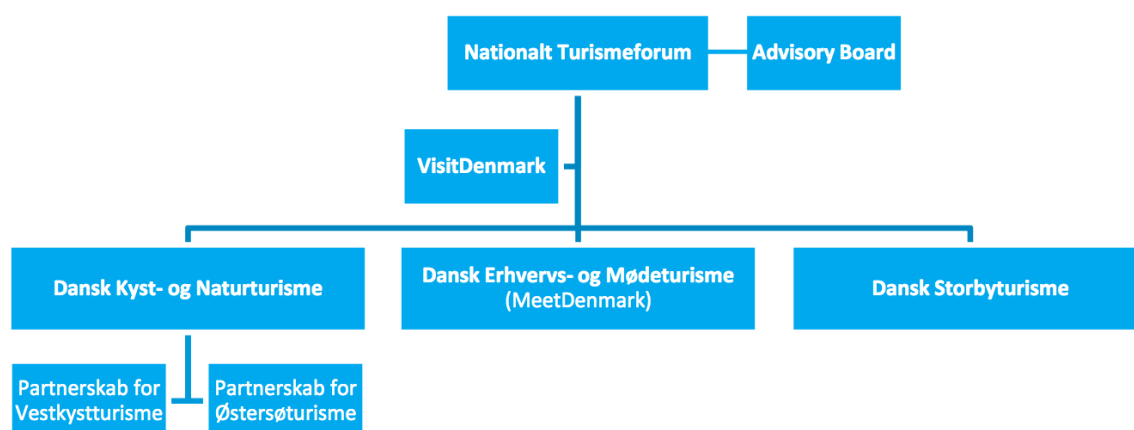
Den daværende erhvervsminister anså ikke reformen som centraliserende, men snarere en omorganisering der havde til hensigt at effektivisere indsatsen, således færre midler blev anvendt på offentlig administration (Folketinget, 2018a). Han italesatte dermed NPM-mekanismer, hvor fokus er på, "...at skabe en offentlig sektor, der fungerer bedre og koster mindre" (Andersen et. al., 2020, s. 60). Centraliseringsgraden vidner dog om, at NWS-mekanismer måske snarere er på tale, hvilket vil blive gennemgået nærmere i *afsnit 4.1.2*. I behandlingen af lovforslagene tyder det dog på, at de politiske beslutningstagere har haft specifikke politiske interesser i spil særligt ift. debatten omkring centraliseringsgraden (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2). Den politiske debat vidner om, at det politiske problem, der

forsøges løst med reformen, ikke nødvendigvis omhandler en ineffektiv og usammenhængende indsats, men snarere handler om at flytte ansvaret for styring af erhvervsfremme og herunder turismefremme tilbage til staten. Den daværende erhvervsministers udtalelse vidner ligeledes om, at forenklingen har til formål at reducere midler til administration, men spørgsmålet er om det i lige så høj grad handler om at frigøre midler (Danske Kommuner, 2018).

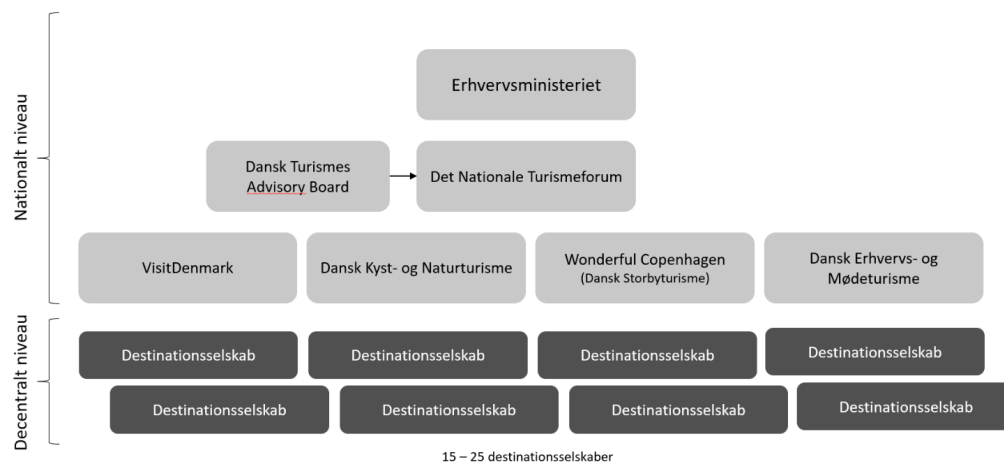
Udover ordførernes ytringer, har flere interessenter spillet ind med deres politiske holdninger til, hvordan turismefremmeindsatsen kan optimeres og tilpasses. I et høringssvar har Danske Regioner appelleret til, at regionerne stadig tænkes ind i turismefremmeindsatsen, da flere af de regionale udviklingsopgaver vil få betydning for turismeområdet, heriblandt kollektiv trafik samt ren jord og drikkevand (Erhvervsstyrelsen, 2018b, s. 22-23). Dansk Industri har ligeledes ytret sig med ønske om, at Det Nationale Turisforum bidrager til Erhvervsfremmebestyrelsens udmøntning af midler til den decentrale turismefremmeindsats (Erhvervsstyrelsen, 2018b, s. 18). Et forslag, der sidenhen er blevet indarbejdet i lov om dansk turisme jf. § 3, stk. 2 (Erhvervsministeriet, 2019b). Interessenterne har dermed vha. høringsperioden haft mulighed for at tilkendegive deres holdninger og komme med input til politikdesignet. De har dermed indgået i løsningen af de identificerede problemer (Winter & Nielsen, 2008, p168).

4.1.2 Strukturelle elementer i reformen?

I afsnit 1.2 og 1.3 blev den formelle struktur i turismefremmelandskabet tegnet op. Heraf kan det udledes, at der er en række ændringer i organiseringen af turismefremme, som det kan ses i de følgende to figurer:



Figur 1.1 Organisering af den offentlige turismefremmeindsats før 2018 (IRISgroup, 2017, s.8).



MARTS 2019

Figur 1.2 *Organisering af den offentlige turismefremmeindsats* (Erhvervsministeriet, 2021).

Den vertikale organisering har ændret sig ved, at udviklingsselskaberne er overgået fra regionalt til statsligt niveau, imens Erhvervsministeriet er blevet placeret øverst i hierarkiet med etableringen af Erhvervsfremmebestyrelsen som erstatning for de seks regionale vækstfora samt Danmarks vækstforum (Kommunernes Landsforening, 2018b, s. 5). Erhvervsfremmebestyrelsen er blevet sammensat af 17 medlemmer, hvor en række lokale og regionale politikere er repræsenteret, men hvor erhvervslivet har fået en plads rundt om bordet med i alt seks medlemmer (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, u.å.). Bestyrelsens sammensætning indikerer ved første øjekast, at forligspartierne har ønsket at inddrage ikke-offentlige aktører. Det kan skyldes, at aktører fra erhvervslivet har kendskab til andre redskaber, som de kan bidrage med til effektivisering af erhvervsfremmeindsatsen og herunder turismefremme (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 23). De kan således give input, som kan være nyttige i udviklingen af dansk turisme. En anden årsag kan være, at erhvervslivet tages med på orde for at mindske potentiel modstand (Andersen et. al., 2020, s. 130; McQuaid, 2010, s. 130-132). Dette tegner i nogen grad et billede af, at forligspartierne har prioriteret erhvervslivets behov ved at inkludere dem i Erhvervsfremmebestyrelsen (Skibby, Folketinget, 2018a). Det er dog ikke en ny tendens, da de forhenværende regionale vækstfora bestod af 20 medlemmer med seks medlemmer fra erhvervslivet (Erhvervsministeriet, 2010). Erhvervslivet er dermed ikke stillet væsentligt bedre i omorganiseringen. Der kan endda argumenteres for, at en bredere del af erhvervslivet var repræsenteret i de seks regionale vækstfora, idet hvert regionale vækstforum havde seks medlemmer fra erhvervslivet.

Hvor det decentrale turismefremmelandskab førhen var udeladt i organisationsdiagrammet, muligvis pga. manglende gennemsigtighed over antallet af operatører, fremgår det decentrale niveau af den nye organisationsmodel. Det var førhen op til kommunerne selv at

organisere og strukturere turismefremmeindsatsen, men med økonomiaftalen mellem staten og KL i 2019 er den decentrale turismefremmeindsats blevet rammesat, om end kommunerne ikke er påkrævet ved lov at indgå i et tværkommunalt destinationsselskab. Kommunerne er dog ligesom destinationsselskaberne lovmæssigt forpligtet til at koordinere deres markedsføringsaktiviteter med VisitDenmark (Erhvervsministeriet, 2019b). Kommunerne, der vælger ikke at indgå i et destinationsselskab, mister til gengæld rettigheden til de øremærkede midler i den nye destinationsudviklingspulje (Kommunernes Landsforening, 2018a, s. 18).

I aftaleteksten om "Forenkling af Erhvervsfremmesystemet" står det beskrevet, hvordan forligspartierne vil skabe *stærkere destinationer* ved at konsolidere 15-25 tværkommunale destinationsselskaber for at opnå kritisk masse (Kommunernes Landsforening, 2018b, s. 8). En række kriterier har været påkrævet for konsolideringen af et tværkommunalt destinationsselskab. Det indebar en sammenhængende geografi, tilstrækkeligt med overnatninger og/eller omsætning i området, et minimumsniveau af kommunal basisfinansiering, varetagelse af den lokale turismefremmeindsats og en vis grad af specialiserede kompetencer i selskabet (Kommunernes Landsforening, 2019b). Det fremgår af *fig. 4.1*, at 19 tværkommunale destinationsselskaber er konsolideret ved udgangen af 2020, imens ni kommuner har valgt at stå uden for et destinationsselskab:

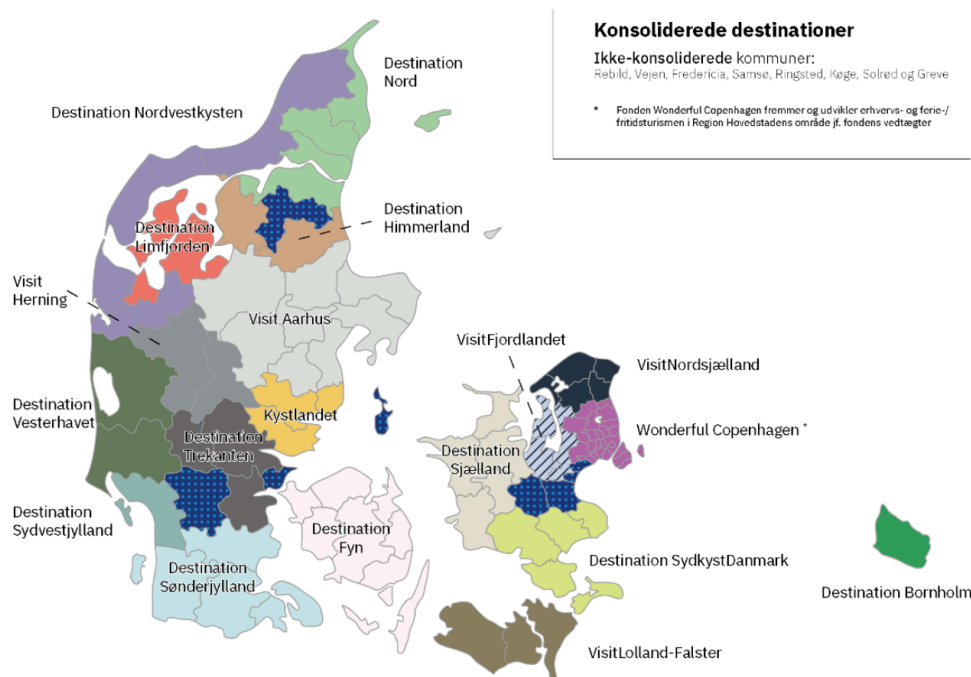


Fig. 4.1 De tværkommunale destinationsselskaber (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020c, s. 1).

Forligspartierne har dermed lagt op til, at organiseringen af turismefremmeindsatsen bliver systematiseret i to niveauer i stedet for de daværende tre: et statsligt og et decentralt tværkommunalt niveau (Kommunernes Landsforening, 2018a, s. 31).

Destinationsselskaberne har endvidere haft mulighed for at konsolidere sig i forskellige selskabsformer, hvor det har været kendetegnende for flere af selskaberne, at de har nedsat en bestyrelse med erhvervslivet repræsenteret: *"...en uafhængig bestyrelse, hvor der så både sidder nogle folkevalgte, men også sidder et flertal af erhvervsrepræsentanter med. Fra øverste sted i vores ledelse har vi jo faktisk erhvervet repræsenteret. De udgør majoriteten"* (Bilag 2a, s. 4). Det er en måde, hvorpå erhvervslivets behov fremgår af det enkelte destinationsselskabs strategiske indsatser.

Ændringerne i den offentlige turismefremmeindsats viser øget centraliseringsgrad ved at sætte turismefremme i system og sikre tydeligere arbejdsfordeling mellem operatørerne (Erhvervsministeriet, 2019b; Erhvervsministeriet, 2019c). Det er kendetegnene for logikken i NWS at gå fra små til store enheder for at sikre koordinering og stordriftsfordele, hvilket reformen bestræber sig på at opnå (Andersen et. al., 2020, s. 72, 79). Det var dog ikke opfattelsen hos daværende erhvervsminister, der mente at overgangen fra tre til to vertikale niveauer sagtens kunne øge decentralisering, idet dele af de regionale opgaver blev videregivet til henholdsvis staten og kommunerne. Det er dermed ikke udelukkende staten, som skal overtage regionernes opgaver (Jarlov, Folketinget, 2018a). Sammenlignet med resten af erhvervsfremmesystemet bliver turismefremme ikke organiseret som en national klynge, men i stedet i nationale selskaber og de tværkommunale destinationsselskaber. Det kan tyde på, at den offentlige turismefremmeindsats er blevet decentraliseret i højere grad end resten af erhvervsfremmesystemet (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020a, s. 70). I den nationale strategi fra 2016 står det bl.a. nævnt, at det handler om at skabe en stærkere decentral forankring gennem kritisk masse i tværkommunale destinationsselskaber (Erhvervsministeriet, 2016a, s. 45). Det er ifølge HORESTA, brancheorganisationen for hotel-, restaurant- og turisterhvervet, kærkomment: *"Forudsætningen for, at vi kan klare os i den internationale konkurrence om danske og udenlandske turister er, at vi har stærke destinationer, hvor turisterne oplever et sammenhængende turistprodukt og får kvalitetsoplevelser med høj værdi for pengene"* (Mikkelsen, HORESTA, 2019).

Danske Destinationer påpeger dog, at det er vanskeligt at skabe stærke destinationer, hvis destinationerne ikke selv er repræsenteret i Det Nationale Turismeforums bestyrelse, der har til opgave jf. § 2 i lov om dansk turisme *"...at styre og koordinere den offentlige turismefremmeindsats i Danmark"* (Erhvervsministeriet, 2019b): *Nu er det så så fint, at KL har to pladser og den ene har de givet til vores næstformand. Så på den måde er vi jo indirekte repræsenteret, men selvfølgelig bør vi have en navngiven plads i Turismebureauet* (Bilag 2b, s. 4; Erhvervsministeriet, 2018e, s. 20-21).

Det er dermed lykkedes Danske Destinationer at få adgang til at italesætte destinationsselskabernes interesser i Det Nationale Turismeforum og det kan endvidere udledes af § 6 i lov om dansk turisme, at Danske Destinationer i forvejen var repræsenteret i Det Nationale Turisme Forums advisory board (Erhvervsministeriet, 2019b).

4.1.3 Styringselementer i reformen?

Det fremgår af aftaleteksten til "Forenkling af Erhvervsfremmesystemet", at den nyetablerede Erhvervsfremmebestyrelse skal igangsætte og finansiere decentrale erhvervsfremmeindsatser (Kommunernes Landsforening, 2018b, s. 6). Det gælder også de decentrale turismemidler, hvor forligspartierne besluttede, at Erhvervsfremmebestyrelsen skal øremærke midler til både lokale og tværgående turismeprojekter, hvor størstedelen af midlerne skulle afsættes til destinationsselskaberne i en såkaldt destinationsudviklingspulje (Kommunernes Landsforening, 2018b, s. 8). Med den øremærkede pulje til destinationsselskaberne, opstod det økonomiske incitament til at indgå i tværkommunale destinationsselskaber, idet kommunerne ellers risikerede at gå glip af de offentlige turismefremmemidler (Kommunernes Landsforening, 2019b, s. 1; Andersen et. al., 2020, s. 59). KL har ikke lagt skjul på, at puljen har til hensigt at skabe økonomisk incitament til konsolidering af tværkommunale destinationsselskaber. Direktøren for Visit Nordvestkysten har beskrevet situationen således: *"Og på nul komma fem, så fik man etableret de nye destinationsselskaber, fordi man var livræd ude i kommunerne for at gå glip af de statslige puljer, der ville komme"* (Bilag 2f, 2021, s. 2).

Det har resulteret i de førnævnte 19 destinationsselskaber, hvilket er inden for målsætningen om 15-25 tværkommunale destinationsselskaber. Om destinationsudviklingspuljen har været den afgørende årsag hertil er uvis, men puljen har ikke desto mindre været påtalt af KL som et redskab til at sikre konsolideringen. Meget tyder dog på, at sådanne puljebevillinger bliver anset som en gulerod til at forfølge de ønskede målsætninger, hvilket også vil fremgå af *delanalyse 2* (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 10). Forligspartierne har endvidere sikret jf. § 9 i lov om dansk turisme, at de offentlige midler tildeles ud fra den nationale strategi for dansk turisme (Erhvervsministeriet, 2019b). Lovændringerne sikrer, at Det Nationale Turismeforum har kontrol over, at de offentlige midler kun tildeles indsats, som er i tråd med den nationale strategi. I Erhvervsfremmebestyrelsens annoncering af ansøgning til turismemidlerne gør de endvidere opmærksom på, at *"turismemidlerne skal understøtte realiseringen af de nationale pejlemærker for dansk turisme"* (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2019b, s. 2). Det fremgår af den nationale strategi for dansk turisme, at de nationale pejlemærker er:

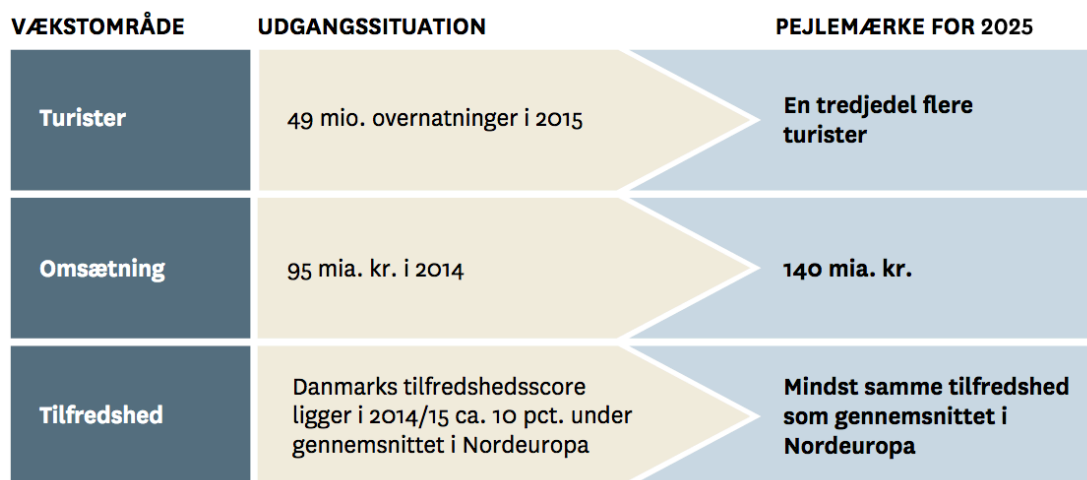


Fig. 4.2 De nationale pejlemærker (Erhvervsministeriet, 2016a, s. 26).

Pejlemærkerne giver de statslige enheder og politikerne mulighed for at monitorere om målsætningerne er på vej til at blive indfriet og hvorvidt indsætterne i turismefremmelandskabet bidrager til at opnå målsætningerne. VisitDenmark måler endda overnatnings- og omsætningstal på destinationsselskabsniveau, således det er muligt at følge med i udviklingen hos hvert enkelt destinationsselskab. Rapporten kan derfor anses som et styrings- og kontrolinstrument til at sikre destinationsselskabernes fokus på de nationale målsætninger og samtidig kan rapporten medvirke til at skabe konkurrence mellem destinationsselskaberne (VisitDenmark, 2021; Andersen et. al., 2020, s. 59). Monitoreringen giver dermed destinationsselskaberne et redskab til at sammenligne sig med søsterorganisationerne for at vurdere forskelle i udviklingen mht. pejlemærkerne i den nationale turismestrategi.

Det er forventningen fra Erhvervsfremmebestyrelsen, at destinationsselskaberne spiller en aktiv rolle i at få realiseret pejlemærkerne frem mod 2025 (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2019a). Ligeså er destinationsudviklingspuljen en mulighed for at sikre kontrol og monitorering af de decentrale indsatser og brugen af midler. I og med, at de offentlige midler skal understøtte realiseringen af de nationale pejlemærker for dansk turisme, vil midlerne blive bevilget til projekter, som i mere eller mindre grad lever op til den nationale strategi for dansk turisme. Erhvervsfremmebestyrelsen har på den baggrund opsat en række kriterier, som skal være opfyldt for at modtage midler. Kriterierne er udarbejdet med afsæt i de seks strategiske fokusområder, som er beskrevet i Erhvervsfremmebestyrelsens strategi for 2020-2023 (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020a; Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020b, s. 2). Projektansøgningerne rangeres ud fra strategiens fokusområder, der har forskellig værdi i et pointsystem fra 0 til 100 point, hvor tilskud kun gives til projekter med 65 point eller højere (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020i, s. 1). *Virksomhedernes behov vægter*

eksempelvis 40 point, hvilket er det højeste antal point, der gives for opfyldelsen af et enkelt kriterium, imens *partnerskab og samarbejde* vægter 25 point. Erhvervsfremmebestyrelsen har dermed skabt incitament til horisontal koordination og øje for erhvervslivets behov, når destinationsselskaberne skal ansøge om offentlige midler. Udvælgelsen af projekter skal samtidig fokusere på, at nye projekter ikke overlapper med eksisterende for at undgå overlap i turismefremmelandskabet (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020c, s. 4-5). Puljen er således et instrument til at sikre kontrol med den decentrale indsats, om end puljen kun sikrer overvågning af de offentlige turismefremmemidler (Peters, 2010, s. 38, 45). Der stilles endvidere krav til, at projektansøgningerne skal indeholde forventede måltal inden for bl.a. de pejlemærker, der er beskrevet i den nationale strategi for dansk turisme (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020c, s. 3). Det vidner om, at puljen er sammensat med en række målintikatorer, der skal afgøre om indsatserne skaber den fornødne effekt (Andersen et. al., 2020, s. 68). Sådanne målintikatorer kan begrænse destinationsselskabernes frihedsgrader i brugen af de offentlige midler. Erhvervsfremmebestyrelsen har løbende tilpasset kriterierne, der skal vurdere om projektansøgningerne kan godkendes. I forbindelse med pandemiens de facto nedlukning af turismeerhvervet har bestyrelsen løbende drøftet, hvordan de kan understøtte erhvervslivet. De besluttede i marts 2020 at gå i dialog med turismeaktørerne mhp. at tilpasse de offentlige turismemidler ud fra branchens behov (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020e, s. 4). Bestyrelsens fokus på målgruppen vidner om, at de vægter erhvervslivets behov højt i turismefremmeindsatsen, hvor de adspurgte aktører bl.a. fremhævede national markedsføring og hastighed for udmøntning af midler som to relevante fokusområder, idet privat medfinansiering har været begrænset under COVID-19-pandemien (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020g, s. 4).

Dialogen med turismeaktørerne har ført til justeringer af puljebevillingerne, hvor bestyrelsen har besluttet at udmønte midler til projekter, der adresser COVID-19-pandemiens konsekvenser for turismebranchen. De har endvidere igangsat to landsdækkende indsatser, som skal hjælpe turismebranchen med deres nuværende udfordringer (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020b; Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020c, s. 1). Det har til gengæld resulteret i, at bevillinger til konsolidering af destinationsselskaber er blevet nedprioriteret (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020g, s. 4). De to landsdækkende indsatser har desuden øget de offentlige midler med yderligere 13,1 mio. kr. til de i forvejen årlige 50 mio. kr. COVID-19-pandemien har dermed tilført yderligere midler til turismefremmeindsatsen end hidtil.

Midlerne i puljen tildeles dermed ud fra de nationale pejlemærker, men Erhvervsfremmebestyrelsen har i lyset af COVID-19 tilpasset vurderingskriterierne mhp. at understøtte turismebranchen i en svær tid. Det er vurderet nødvendigt, hvis Danmark

fortsat skal have attraktioner og oplevelser, hvilket er påkrævet hvis visionen i den nationale strategi for dansk turisme skal indfries (Erhvervsministeriet, 2016a, s. 25).

4.1.4 Kan tesen bekræftes?

"Alt i alt vil jeg sige, at det her er min første større strukturelle reform, hvor vi laver omfattende omorganiseringer" (Jarlov, Folketinget, 2018a).

Den daværende erhvervsminister udtaler direkte i ovenstående citat, at der er tale om en reform, der indeholder strukturelle elementer. Det samme understreges i *afsnit 4.1.2*, hvor flere strukturelle elementer fremgår, heriblandt nyetablerede enheder og konsolidering af tværkommunale destinationsselskaber. Med citatet følger spørgsmålet, om reformen i så fald ikke indeholder policy- og styringselementer?

Det er kommet til syne i *afsnit 4.1.1*, hvilke anledninger der har bragt reformen på den politiske dagsorden og hvilke indsatsområder som de nationale enheder ønsker at sætte fokus på i den offentlige turismefremmeindsats. Den politiske debat vidner om, at fortællingen som de politiske beslutningstagere ønsker at få frem i lyset ikke nødvendigvis er den fulde fortælling. Den bagvedliggende hensigt med reformen kan dog være at sikre mere kontrol med turismefremme mhp. effektivisering af midlerne. *Afsnit 4.1.3* skildrer den politiske løsning på problemet, hvor lovændringerne indeholder en række bemyndigelser til de statslige enheder. Det indebærer bl.a. puljebevillinger af de offentlige turismemidler, som begrænser de tværkommunale destinationsselskabers frihedsrum, idet en række krav følger med puljemidlerne.

Delanalyse 1 indikerer dermed, at reformdesignet både indeholder policy-, struktur- og styringselementer, idet omorganiseringen og valg af styringsinstrumenter gør det muligt at sikre en fælles retning af den offentlige turismefremmeindsats på de strategiske fokusområder, der er oplistet i *afsnit 4.1.1*. Spørgsmålet er så, om mekanismerne i reformen rent faktisk bidrager til at opnå de politiske målsætninger eller om destinationsselskaberne i en tid med en global sundhedskrise har reageret ved at afvige fra reformens hensigt. Det vil blive behandlet i næste afsnit.

4.2 DELANALYSE 2 – Destinationsselskabernes adfærd i turismefremmeindsatsen

Efter undersøgelsen af reformens karakteristika og bekræftelse af den første tese, vil det blive analyseret om destinationsselskaberne håndterer krydspresset ved at rette deres indsatser mod det lokale erhvervsliv frem for på de politiske intentioner, som blev beskrevet i *delanalyse 1*. Empirien er behandlet med udgangspunkt i at forstå, hvorvidt destinationsselskabernes adfærd er i enten uoverensstemmelse eller overensstemmelse med de politiske målsætninger og den nationale strategi. De to modsætninger vil bl.a. blive

målt op imod aftaleteksten fra forligspartierne, den nationale strategi for dansk turisme samt Erhvervsfremmebestyrelsens strategi og vurderingskriterier (Kommunernes Landsforening, 2018b, Erhvervsministeriet, 2016; Erhvervsfremmebestyrelsen, 2020b, s. 2). Delanalysen vil ud fra en fortolkning af destinationsselskabernes adfærd besvare anden tese. Det er vurderet, at disse modsætninger kan give klare indikationer af, hvordan implementeringen af reformen forløber.

4.2.1 Uoverensstemmelser med de politiske intentioner

Tesen beror på en forventning om, at det forstærkede krydspres skaber uoverensstemmelse mellem den vedtagne reform og den realiserede indsats. Følgende afsnit kigger derfor nærmere på, hvor og hvordan destinationsselskaberne afværger fra de politiske intentioner. Sekretariatsleder for Danske Destinationer giver hendes besyv med:

Altså den brændende platform har jo gået meget på at gøre alt hvad vi kunne for at understøtte et erhverv, der har været presset. Og det har de grebet an på lidt forskellige måder. Nogle har understøttet med viden omkring hjælpepakker, stået til rådighed ift. (...) hvis de har risikeret at komme ud i en shitstorm på sociale medier. Og så har der selvfølgelig været noget, der har gået rigtig meget på markedsføring (Bilag 2b, s. 2021, s. 1-2).

Det antyder, at COVID-19-pandemien har forårsaget reaktioner fra destinationsselskaberne, som afviger fra deres normale indsatser og som har ændret i deres arbejdsbetingelser. Hun nævner i forlængelse heraf, at destinationsselskaberne har befundet sig i en konsolideringsproces og derfor skal finde deres fodfæste under svære vilkår, hvor færre gæster besøger deres destination. Spørgsmålet er dog, om destinationsselskaberne også udtrykker afvigelser fra deres normale indsatser og i så fald, om indsatserne er i uoverensstemmelse med intentionerne bag reformen. I de følgende tre afsnit vil de tre destinationsselskabers adfærd blive analyseret mhp. at forstå, om deres adfærd kan risikere at være i strid med de politiske intentioner i reformen og hvorvidt de første tegn på afvigelser allerede har vist sig.

4.2.1.1 Wonderful Copenhagen

"Og spørgsmålet har ligesom været (...), ikke om vi skal vækste, men hvor meget vi skal vækste" (Bilag 2a, s. 2). Sådan lød det fra sekretariatsleder i WOCO, hvor vækst og overturisme har fyldt dagsordenen de seneste år. Det har COVID-19-pandemien vendt op og ned på, hvor omsætningstab i WOCO er estimeret til ca. 28 mia. Kr. (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 4).

Navigering uden kompas?

Den globale pandemi har vist, hvordan turismen i storbyer fra den ene dag til den anden kan blive nulstillet. Befolkningstæthed og overnatningskapacitet har under COVID-19-pandemien fremstillet storbyernes svagheder: *"Alt det som tidligere var hovedstadens styrke er på mange måder blevet vores svaghed"* (Bilag 2a, s. 6).

Dansk turisme er i store træk afhængig af, at hovedstadsområdet er i positiv udvikling, da WOCOs omsætning i 2018 lød på 51 mia. kr., hvilket er 38,5 % af den samlede turismeomsætning i Danmark på i alt 132,5 mia. kr. (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 7; VisitDenmark, u.å.a, s. 5). Udfordringen for WOCO er, at to ud af tre besøgende er internationale. Det har ifølge sekretariatsleder i WOCO førhen været en styrke, da internationale gæster normalt har større forbrug end de nationale, men hvor rejserestriktionerne har forhindret besøg fra internationale turister (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 4; Bilag 2a, s. 7). Den globale pandemi har gjort WOCOs primære målgruppe utilgængelig og det er uvist, hvornår og om hovedstadsområdet genopretter turismen eller om rejsemønstrene er ændret langt ud i fremtiden. Sekretariatslederen i WOCO udtrykker det således: *"Forventningerne er vel, at det først er engang efter 2025, og sandheden er at det er nærmest umuligt at spå om, hvornår hovedstaden er tilbage på 2019-niveau. Der er så mange ubekendte"* (Bilag 2a, s. 6).

Ifølge sekretariatslederen har COVID-19-pandemien bevist, hvor mange faktorer der kan påvirke turisternes rejseadfærd, og at destinationsselskaberne ikke selv kan bestemme, om turisterne finder vej tilbage til destinationen. Det udfordrer WOCOs arbejdsbetingelser, hvor forventningen er, at hovedstadsområdet har lang vej til at opnå samme antal turistovernatninger og –omsætning som i 2019. WOCO har derfor igangsat den samlede genopretningsplan *Comeback Copenhagen* (Bilag 2a, s. 7; Wonderful Copenhagen, 2021).

Konkurrence om nationale turister

Tanken med *Comeback Copenhagen* har været at sikre en plan for at opretholde hovedstadsområdets markedsposition i en tid, hvor rejsemønstrene sandsynligvis vil ændre sig (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 4). WOCO retter dermed fokus mod, hvilke indsatser som kan få turisterne bragt tilbage til destinationen og hvordan WOCO kan understøtte det trængte erhvervsliv (Bilag 2a, s. 2): *"Lige nu er der simpelthen ikke nogen turisme at sprede. Så lige nu handler det om at få noget tilbage"* (Bilag 2a, s. 3). Sekretariatslederen i WOCO udtaler, at hvor overturismen førhen var udfordringen, så har COVID-19 ændret WOCOs arbejdsindsats til i stedet at trække turister til hovedstaden.

Comeback Copenhagen er WOCOs plan for at genoprette turismen i hovedstadsområdet.

WOCO har flyttet deres strategiske fokus længere væk fra internationale gæster for i stedet at igangsætte initiativer rettet mod tiltrækning af lokale og nationale turister til hovedstadsområdet (Bilag 2a, s. 3). Det indebærer bl.a. national markedsføring og indsatser på kyst- og naturområdet, hvor COVID-19 har forårsaget et mindre fald i vækst end på de to andre forretningsområder (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 21, 35; Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 10). Sekretariatslederen udtrykker, at deres målgruppe har ændret sig, hvilket forårsager konkurrence med de andre destinationsselskaber om at tiltrække lokale turister: *"Og sådan er det jo også for os, at alle forsøger at tiltrække flest mulige danskere til deres destination"* (Bilag 2a, s. 3). Sekretariatslederen understreger dog, at WOCO ikke anser deres nye indsatser som konkurrerende elementer, men at turismefremmelandskabet har ændret sig, og at WOCO dermed er nødt til at omstille sig til den nye virkelighed for at sikre, at destinationen i fremtiden er stærk og attraktiv (Bilag 2a, s. 6). Deres omstilling bidrager dermed ikke til at øge mængden af turistovernatninger og turismeomsætning synderligt, da destinationsselskaberne kommer til at konkurrere om det samme turistsegment.

Han indikerer endvidere, at situationen har været så kritisk, at virksomheder i turismebranchen har været i risiko for at gå konkurs. Da WOCO er oprettet som en selvstændig erhvervsdrivende fond med en bestyrelse, hvor majoriteten består af erhvervslivet, er det dermed selvsagt, at WOCO ikke kan sidde erhvervslivets interesser overhørigt (Bilag 2a, s. 4). I perioden med rejserestriktioner og et drastisk fald i turistovernatninger og –omsætning har WOCO derfor flyttet fokus væk fra bæredygtig turisme og i stedet påbegyndt indsatser, som ikke var i deres portefølje inden COVID-19: *"Vi har ikke brugt krudt på at markedsføre i Danmark tidligere. Og det har vi ikke, fordi at der har vi jo været i en anden situation end mange af vores gode søsterorganisationer rundt omkring i landet"* (Bilag 2a, s. 4).

Bæredygtig turisme er et af Erhvervsfremmebestyrelsens vurderingskriterier som ifølge sekretariatslederen er sat på standby i WOCO under pandemien: *"Så det er helt klart at i år, der har fokus været (...), man kan ikke sige at vi har forladt det, men vi har sat det på pause"* (Bilag 2a, s. 2). Et andet vurderingskriterium er international markedsføring, hvor WOCO har flyttet fokus hen mod den nationale markedsføring, hvilket må siges at være det generelle billede i turismefremmelandskabet pga. rejserestriktioner (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020b, s. 2). WOCO bevæger sig dermed væk fra de oprindelige vurderingskriterier, men hen mod Erhvervsfremmebestyrelsens nye kriterier til bevilling af puljemidler, hvor fokus er rettet på COVID-19 relaterede indsatser (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020b, s. 2).

Kortsigtede offentlige turismefremmemidler

Sekretariatslederen udtrykker, at WOCO er blevet mere afhængig af de offentlige

turismemidler i takt med, at COVID-19-restriktionerne har presset de private aktørers mulighed for at bidrage med midler til turismefremme. Udfordringen med de offentlige midler er dog, at projektmidlerne er kortsigtet og derfor ikke kan nå at skabe værdi, før de er opbrugt (Bilag 2a, s. 5). Det kan tyde på, at WOCO oplever barrierer forbundet med de offentlige turismemidler og derfor hellere ville benytte sig af privatfinansierede midler. Spørgsmålet er dermed, om de offentlige midler er for rigide til, at WOCO på sigt vil benytte sig af dem som primær finansieringskilde?

4.2.1.2 Destination Fyn

I Destination Fyn har en rundspørge blandt de fynske hotel- og konferencesteder givet et billede af COVID-19-pandemiens konsekvenser for den fynske erhvervsturisme. Hvor kyst- og naturturismen har haft fremgang under pandemien, har den fynske erhvervsturisme lidt et tab på 1 mia. kr. i omsætning og en tredjedel færre beskæftigede i løbet af det seneste år (Destination Fyn, 2020; Destination Fyn, 2021): *"...og man kan sige alle dem, der har haft med mødeturisme og erhvervsturisme at gøre, de har virkelig haft et lorteår"* (Bilag 2d, s. 2). Direktøren for Destination Fyn beskriver endvidere 2020 som et *annus horribilis* år for især Odense, hvor møde- og erhvervsturismen har været særdeles hårdt ramt (Destination Fyn, 2020). Der er dog optimisme at spore i rundspørgen blandt det fynske erhvervsliv, imens udviklingschef i Destination Fyn udtrykker frygt for konkurser, såfremt lokale nedlukninger forekommer henover sommeren 2021 (Bilag 2d, s. 8). Til gengæld ser hun, at COVID-19-situationen har skabt et nyt turistsegment rettet mod det danske marked (Bilag 2d, s. 9).

Som det blev beskrevet i *delanalyse 1*, har COVID-19-pandemien været en anledning til at igangsætte nationale indsatser mhp. at genoprette turismeerhvervet. Destination Fyn er også involveret i de nationale indsatser, men udviklingschefen er ikke ovenud begejstret for projektet. Ifølge udviklingschefen fejler ideen med projektet ikke noget, men nedlukninger og restriktioner har vanskeliggjort testningen af initiativerne (Bilag 2d, s. 4). Det samme har været tilfældet med de lokale indsatser, idet ansatte fra turismebranchen har været hjemsendt på lønkompensationsordningen (Bilag 2d, s. 2).

Fra omsætning til fynske styrkepositioner

Mellemledere i Destination Fyn giver udtryk for, at deres fokus er rettet mod branding og synlighed af destinationen ift. at forbedre de fynske styrkepositioner (Bilag 2c, s. 9; Bilag 2e, s. 2). De beskriver, hvordan Destination Fyn kobler erhvervsturisme til erhvervsudvikling, således turismen bliver et springbræt til at opnå potentielle investeringer til Fyn ved at tiltrække bestemte turister, som er interessante for de fynske styrkepositioner såsom robotteknologi. Destination Fyn har derfor ikke udelukkende blikket rettet mod de nationale pejlemærker omkring turistovernatninger og -omsætning. Deres udtalelser indikerer

snarere, at de tilgodeser deres ejerkreds af kommuner og det lokale erhvervsliv, hvilket understøttes af Destination Fyns møde-, konference- og eventstrategi *Connecting Fyn*. Strategien beskriver, hvordan deres prioritering er gået fra at øge turismeomsætning og beskæftigelse i turismen for i stedet at skabe internationale relationer, øge innovation og styrke den fynske erhvervsklynge- og kultur vha. events og branding af destinationen (Destination Fyn, 2019, s. 6).

Begrænsninger ved destinationsudviklingspuljen

Udviklingschefen udtrykker, at selv om destinationsudviklingspuljen er et kærkomment bidrag til udvikling af turismen, så har puljen sine begrænsninger. Hun fortæller, hvordan adgangen til puljemidlerne forudsætter en vis grad af innovation, imens allerede igangsatte initiativer har sværere ved at modtage støtte: *"Det vi nogle gange oplever som en udfordring er, at man gerne vil se nye initiativer hele tiden. Det er jo rigtig fint, men der er faktisk behov for at kunne implementere de ting, man opfinder i bund (...)"* (Bilag 2d, s. 5):

Det kan signalere, at Destination Fyn også kigger andre veje for at finde midler til deres projekter, som ikke begrænses af innovationsgraden. Udviklingschefen uddyber endvidere, hvordan puljemidlerne som regel også forudsætter, at den anden halvdel af finansieringen skal findes et andet sted. Det har især udfordret under COVID-19-pandemien, hvor private aktører på Fyn har været økonomisk presset (Bilag 2d, s. 5).

Destination Fyn har endvidere deltaget i nationale indsatser omkring outdoor turisme, hvor aktørerne har vidensdelt og udvekslet erfaring for at tage ved lære af hinanden. Det har varieret, hvornår det ifølge udviklingschefen har været gavnligt at indgå i nationale projekter. Under forretningsområdet *storbyturisme* har konstellationen fungeret, imens de geografiske afstande i andre sammenhænge har gjort det svært for deltagerne at se sig selv i projektet. Derfor mener udviklingschefen, at overlappende indsatser fortsat vil forekomme i turismefremmelandskabet, fordi stort set alle destinationsselskaber f.eks. beskæftiger sig med outdoor turisme, men ikke nødvendigvis anser det for et område, der skal forankres nationalt: *"Så jeg er helt sikker på, at der er andre, der arbejder med de samme ting, som vi arbejder med, og jeg er også ret sikker på, at sådan er det nødt til at være"* (Bilag 2d, s. 5-6).

Hybridformater kontra nationale pejlemærker

Den globale pandemi har været medvirkende til, at nationale og internationale gæster ikke har deltaget fysisk i møder og konferencer. Udviklingstendensen er, at flere konferencer vil blive afholdt i såkaldte hybridformater, hvilket stiller nye krav til faciliteterne på stederne (Bilag 2c, s. 4). Hybridformatet vil betyde, at flere mødedeltagere fremover ikke besøger Destination Fyn fysisk, men i stedet deltager digitalt. COVID-19 har ifølge eventchef i Destination Fyn været en gamechanger for erhvervsturismen, hvor hans forventning er, at kun få konferencer i løbet af året udelukkende vil blive afholdt fysisk (Bilag 2e, s. 4).

Dette er i nogen grad modstridende med pejlemærkerne i den nationale strategi for dansk turisme om at øge turistovernatninger og turismeomsætningen i Danmark.

Chefen for erhvervsturisme er dog optimistisk, idet hun anser formatet som en oplagt mulighed til at synliggøre Fyn iblandt mødedeltagere, der ikke nødvendigvis var rejst til Fyn for at deltage (Bilag 2c, s. 7). Hun anser dermed det digitale format som et middel til at øge kendskabsgraden til Destination Fyn, imens det fysiske format giver mulighed for at danne relationer gennem netværksdelen: *"Altså alle de der ting, som er mest optimale at gøre i virkeligheden, hvor man kan se folk i øjnene og man kan opbygge tillid til hinanden, som man ikke kan på samme måde online"* (Bilag 2c, s. 6). Destination Fyn har dermed overvejet nøje, hvad hybridformater kan skabe af værdi for deres område, og hvordan det digitale mødested kan tiltrække nye turister til området på længere sigt.

Talerør for det lokale turismeerhverv

Destination Fyn har haft tæt kontakt med de lokale virksomheder under pandemien for at undersøge, hvordan de bedst muligt kunne understøtte deres behov (Bilag 2c, s. 5; Bilag 2d, s. 11; Bilag 2e, s. 8). I den forbindelse har Destination Fyn påtaget sig opgaven med at italesætte erhvervslivets udfordringer over for de politiske beslutningstagere og komme med løsningsforslag, der kan hjælpe virksomhederne til at drive forretning (Bilag 2c, s. 5; Bilag 2d, s. 3): *"Der hvor vi har gjort en forskel for dem, tror jeg, det vi har hørt fra dem, det er at vi har forsøgt at agere som et samlet talerør i forhold til beslutningstagerne i Folketinget og Regeringen"* (Bilag 2e, s. 7).

Destination Fyn har taget bestik af deres ejerkreds med 10 fynske borgmestre, som er blevet sendt i byen med budskaber fra det lokale erhvervsliv: *"(...) og så er tanken jo at, i og med, at de er medafsender så får du ligesom et stempel på, at det her faktisk er noget som hele Fyn synes er vigtigt"* (Bilag 2d, s. 9). Borgmestrenes budskaber har været baseret på data, der skildrer det fynske erhvervslivs udfordringer (Bilag 2e, s. 8). Udviklingschefen mener dog ikke, at Destination Fyns interessevaretagelse har haft en navnlig effekt, idet de politiske beslutningstagere ikke har indarbejdet deres løsningsforslag i de politiske beslutninger. Alligevel mener hun, at interessevaretagelse er en opgave, som Destination Fyn fremadrettet kommer til at beskæftige sig med (Bilag 2d, s. 3, 8).

4.2.1.3 Visit Nordvestkysten

Direktøren for Visit Nordvestkysten har fulgt processen med reformering af turismefremmeindsatsen tæt, idet han tidligere har været ansat i VisitDenmark (Bilag 2f, s. 1). Hans oplevelse er, at udarbejdelsen af reformen og den efterfølgende implementering er blevet forhastet, hvilket har resulteret i, at forenklingen ikke er realiseret:

Og det har betydet, at vi som nye destinationsselskaber, og specielt når der så også kommer corona ind fra siden, virkelig har skullet arbejde med at finde vores rolle og

vores ben i det her lidt komplekse setup med nogle kommuner, der jo også har nogle turismeindsatser (Bilag 2f, s. 2).

Turismefremmelandskabet er ifølge direktøren fortsat svært at navigere rundt i for et nyetableret destinationsselskab. Visit Nordvestkysten blev etableret en uge før COVID-19-pandemien indtraf i Danmark og derfor har konsolideringen og den strategiske proces været udsat. Det har forårsaget, at Visit Nordvestkysten har igangsat initiativer ud fra den situation, som de har befundet sig i (Bilag 2f, s. 1).

Konkurrence om offentlige turismefremmemidler

I Visit Nordvestkysten har de også fået bevilget offentlige turismemidler til deres indsatser, hvor de bl.a. er gået sammen med Destination Vesterhavet mhp. at sikre en vis kapacitet og mængde ressourcer til at løfte de offentlig finansieret indsatser (Bilag 2f, s. 3-4; Visit Nordvestkysten, u.å.a). Det fremgår af dialogen med direktøren, at de betragter allokeringen af midler som et tilbageslag for den offentlige turismefremmeindsats:

Man har været med lang tid nok til at kunne se hvad man gør, men man har jo taget 110 millioner fra den regionale turisme og byttet det ud med en årlig pulje man kan søge som destinationsselskaber på 50 millioner – og så skal man være taknemlig for det. Det er vi så (Bilag 2f, s. 3).

Det kan udledes heraf, at der er rift om midlerne og direktøren fortæller endvidere, at effektiviseringen af midlerne tilgodeser stærke destinationer og tværgående samarbejde. Visit Nordvestkysten anser derfor den nye destinationsudviklingspulje som et konkurrenceparameter og et kapløb om at få adgang til midlerne (Andersen et. al., 2020, s. 59).

Fokus på værdiskabelse til erhvervslivet

Visit Nordvestkysten har valgt en organisationsform, hvor de i første omgang ikke opsøger medlemskab fra det lokale erhvervsliv (Bilag 2f, s. 4). Årsagen hertil er ifølge direktøren, at det lokale erhvervsliv ikke skal betale midler til et destinationsselskab uden de ved præcis, hvad de får tilbageført af værdi. En anden årsag kan være, at Visit Nordvestkysten endnu ikke havde offentliggjort deres strategi, da interviewet med direktøren fandt sted. Direktøren finder det dog nødvendigt, at initiativerne, der igangsættes af destinationsselskaberne, skaber værdi for erhvervslivet: *”Man prøver at prakke, i hvert fald med mange af modellerne, erhvervet noget på som de ikke kan se værdien af”* (Bilag 2f, s. 4). Det indikerer dermed, at Visit Nordvestkysten har øje på erhvervslivet i deres indsatser, men samtidig er deres udviklingsprojekter i store træk medfinansieret af de offentlige midler (Bilag 2f, s. 3). De modarbejder dermed ikke de nationale pejlemærker, men det

understreges af deres strategi for 2022-2023, at Visit Nordvestkysten i første omgang har blikket rettet mod det lokale erhvervsliv (Visit Nordvestkysten, 2021, s. 22).

4.2.2 Overensstemmelser med de politiske intentioner

Det er opfattelsen fra Det Nationale Turismeforum, at de nationale pejlemærker bliver svære at indfri inden 2025 som følge af COVID-19-situationen. Forventningen er, at antallet af udenlandske overnatninger først vil være tilbage på 2019-niveau tidligst i 2021 og senest ultimo 2023 (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 19, 53).

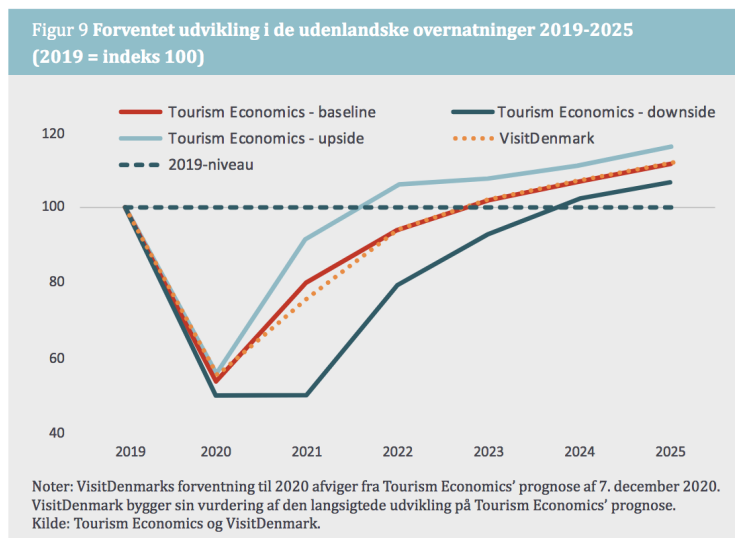


Fig. 4.3 Forventet udvikling i de udenlandske overnatninger 2019-2025 (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 19).

Til gengæld forventes kyst- og naturturismen at være tilbage på 2019-niveau i 2022, hvor tilbagegangen generelt har været mindre end hos storby- og erhvervsturisme segmentet (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 6, 19). Allerede inden COVID-19 var tendensen, at turisterne vægter bæredygtighed og digitalisering højere, når de skal vælge deres næste rejsedestination. Det er også noteret hos Det Nationale Turismeforum, hvor de forventer, at deres næste strategiske udspil er mere bæredygtigt end deres forrige (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 7, 53).

Sekretariatsleder for Danske Destinationer påpeger endvidere, hvordan COVID-19-situationen har skabt svære tider for turismeerhvervet, og at det bl.a. har medvirket til, at destinationsselskabernes adgang til finansiering har været begrænset:

Samtidig med at de har haft mega travlt har de været enormt pressede økonomisk. Fordi: Når erhvervet ikke har penge, er der heller ikke særligt meget økonomi til at

understøtte destinationsselskabernes arbejde. Samtidig med at der er mere brug for dem nu end nogensinde (Bilag 2b, s. 2).

De tre destinationsselskaber beretter i de følgende afsnit, hvordan de svære vilkår i turismeerhvervet i lyset af COVID-19, har gjort dem mere eller mindre afhængige af de offentlige midler og de nationale indsatser, der har haft til formål at understøtte det trængte turismeerhverv. Det vil endvidere blive skildret, hvordan destinationsselskaberne oplever den kritiske masse som et gode til at skabe stærke og attraktive destinationer.

4.2.2.1 Wonderful Copenhagen

Hos WOCO har ansøgninger til destinationsudviklingspuljen præget deres hverdag:

En større del af vores midler er blevet offentlige projektmidler. Det er klart, at de private midler er lidt mindre. Og sådan må det jo nødvendigvis være, at de private er super pressede i år. Og derfor er deres muligheder for at gå ind og medfinansiere aktiviteter, stærkt forringede (Bilag 2a, s. 5).

Det begrænser WOCOs frihedsgrader, idet puljemidlerne udmøntes ud fra specifikke vurderingskriterier, som Erhvervsfremmebestyrelsen og Det Nationale Turisforum har fastlagt. WOCO kan dermed ikke, som situationen er lige nu, afvige tilstrækkeligt fra de nationale retningslinjer, end hvis private midler havde været til rådighed, om end fondsmidler stadig er tilgængelige.

Erhvervsfremmebestyrelsen har til gengæld tilpasset destinationsudviklingspuljen til COVID-19-situationen, således tildeling af puljemidler også bliver vægtet ud fra aktiviteter, der adresserer turismeerhvervets udfordringer under og efter COVID-19 (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020c, s. 1-2). WOCO har eksempelvis fået tildelt midler til projektet *Restore Restaurants*, som har til hensigt at genoprette restaurationsbranchen i hovedstadsområdet (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020i, s. 2; Wonderful Copenhagen, u.å.a). Der har generelt været øget fokus på at genoprette turismen i WOCO, hvor særlig København har lidt et stort tab i overnatninger og omsætning. Det understreges af genopretningsplanen *Comeback Copenhagen*, hvor et af fire temaer tilstræber at få genoprettet overnatninger og omsætning i hovedstaden (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 7). Det vidner om, at WOCO også måler deres indsatser på de samme pejlemærker, der er fastsat i den nationale strategi for dansk turisme.

Tværgående indsatser

Det er kendetegnene for WOCOs projektportefølje, at de prioriterer at igangsætte indsatser i samarbejde med andre aktører. Det kan være andre tværkommunale destinationsselskaber, men også vertikale samarbejdspartnere. *Comeback Copenhagen* er et eksempel på, hvordan

WOCO har samarbejdet på lokalt og nationalt niveau med henholdsvis Københavns Kommune og Erhvervsministeriet om at udarbejde en genopretningsplan for hovedstaden. De 12 initiativer i *Comeback Copenhagen* viser, hvordan et væld af interessenter er med til at gennemføre aktiviteterne: *"Der er ikke rigtigt noget vi bare laver alene. Altså det vil sjældent give mening for os bare ligesom at sidde for os selv og lave nogle projekter"* (Bilag 2a, s. 4).

Et eksempel er *initiativ 9*, der har til hensigt at udvikle dansk krydstogtturisme med fokus på bæredygtighed. Initiativet er et samarbejde med Københavns Kommune, Copenhagen Malmö Port samt By & Havn (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 37). *Comeback Copenhagen* er et tydeligt eksempel på, hvordan WOCO inddrager relevante aktører således overlappende indsatser så vidt muligt undgås og sammenhængskraften styrkes. Sådanne samarbejdsinitiativer kan ifølge Erhvervsfremmebestyrelsen medvirke til at fremme udvikling og forankring af indsatserne (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020a, s. 71). Projektet *Land og By* er et andet eksempel på, hvordan WOCO samarbejder med andre aktører om at skabe nye oplevelsessammenhænge på kryds og tværs af land og by (Wonderful Copenhagen, u.å.d).

Omstilling til bæredygtig turisme?

Det fremgik af *afsnit 4.2.1.1*, at WOCO har sat bæredygtighedsdagsordenen på pause i kølvandet på COVID-19 for i stedet at prioritere andre indsatser. Sekretariatsleder i WOCO fortæller dog, at bæredygtighed stadig er en del af den fremtidige portefølje:

Men vi mener fortsat, at det er helt afgørende og vigtigt, at vi når vi taler turisme, har vi på tværs af landet en opgave i at arbejde med at finde en turisme, som er bæredygtig i den forstand at (...) Altså både sådan økonomisk, socialt og miljømæssigt. Og det må vi ligesom ikke kaste overbord (Bilag 2a, s. 2).

Det vidner den nye genopretningsplan *Comeback Copenhagen* også om, idet ordet *bæredygtig* fremgår 34 steder i en plan på i alt 43 sider: *"Endelig skal planen bidrage til, at turismen genoprettes på en bæredygtig måde, der sikrer økonomisk vækst, opbakning blandt borgere og reduceret miljø- og klimaaftryk"* (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 4). I planen beskriver WOCO, hvordan ændringer i turisternes adfærd har medvirket til, at bæredygtighed og styrket sammenhængskraft mellem land og by er prioriteret på dagsordenen hos WOCO (Wonderful Copenhagen, 2021, s. 35).

Derudover har WOCO fået bevilget offentlige midler til projektet *Sustainable Choice Cph*, hvor ambitionen er at skabe 'verdens mest bæredygtige hovedstadsdestination', hvilket må siges at gøre bæredygtighed til et strategisk ambitiøst fokusområde for WOCO (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2021).

4.2.2.2 Destination Fyn

Det fremgår af strategi FYN365, at Destination Fyn bl.a. sigter mod vækst i overnatninger og omsætning i deres pejlemærker frem mod 2022 (Destination Fyn, u.å.a). *Connecting Fyn* understreger, at *"Destination Fyn er sat i verden for at skabe vækst"* (Destination Fyn, 2019, s. 8). Det fremgår endvidere af *Connecting Fyn*, at væksten i overnatninger skal være et springbræt til vækst i investeringer og beskæftigelse (Destination Fyn, 2019, s. 9). Det er dermed ikke alene overnatninger og omsætning, der er målet, men snarere et delmål til at sammenligne sig med konkurrerende destinationer. Chefen for erhvervsturisme beskriver til gengæld, hvordan COVID-19 har skabt nye tendenser, som kræver omstillingsparathed i strategien og i deres indsatser. Hun forestiller sig, at destinationerne i fremtiden vil blive målt på andre konkurrenceparametre:

Vi har fået nogle andre betingelser og vi har jo stadigvæk til gode at se hvor meget der ligesom sætter sig fast efter Covid-19 og bliver en ny standard og hvor meget, der falder tilbage på hvad vi kendte tidligere (Bilag 2c, s. 6).

Bæredygtig turisme som nyt konkurrenceparameter

Ifølge Destination Fyn er et af de nyere konkurrenceparametre *bæredygtig turisme*, som forventes at blive efterspurgt mere af turisterne i fremtiden: *"Vi ser også i nogle analyser, at alt det her med bæredygtige oplevelser, det vil folk gerne, men de ved stadig ikke rigtig helt hvad det er (...)"* (Bilag 2d, s. 7). Destination Fyn benytter sig af det såkaldte Global Destination Sustainability-index ift. at måle deres egen bæredygtighedsindsats op imod andres og samtidig hente inspiration og læring til egne indsatser (Bilag 2c, s. 3). Destination Fyn har forskellige måder, hvorpå de arbejder med bæredygtighed. De har bl.a. afholdt webinarer og udarbejdet en guide, hvor lokale virksomheder kan hente inspiration til at omstille deres forretning med afsæt i FNs 17 Verdensmål (Bilag 2d, s. 7; Destination Fyn, u.å.b). Til trods for, at COVID-19 har udfordret virksomheders adgang til at deltage i indsatserne fra Destination Fyn pga. kompensationsordninger, så mener Destination Fyn, at COVID-19 har øget behovet for bæredygtig turisme (Bilag 2c, s. 3; Destination Fyn, 2020). I *Connecting Fyn*, som blev udarbejdet inden COVID-19-pandemien, er udmeldingen endnu tydeligere: *"Vi vil udarbejde Danmarks mest ambitiøse bæredygtighedsstrategi og en ny model for, hvordan konferencer og events kan ud- og afvikles med mindst mulig påvirkning af natur og klima, og samtidig bidrage positivt til Fyns sociale og kulturelle ressourcegrundlag"* (Destination Fyn, 2019, s. 9).

Alt tyder dog på, at COVID-19-pandemien har forstærket prioriteringen. Deres omstilling til bæredygtig turisme bærer præg af, at de har øjnene rettet mod, hvordan de kan tiltrække flere turister til destinationen. Deres ansøgninger til destinationsudviklingspuljen i 2021

vidner ligeledes om, at de prioriterer bæredygtig turisme højt (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2021).

Tiltrækning af events

Tiltrækning af forskellige former for events er en af de opgaver Destination Fyn arbejder intensivt med. Det er som oftest et langsigtet arbejde, hvor ansøgningerne skal foreligge et par år før afholdelsen af et event (Bilag 2c, s. 2; Bilag 2d, s. 11; Bilag 2e, s. 2). COVID-19-situationen har derfor ikke haft nævneværdig effekt på arbejdsbetingelserne, om end Destination Fyn ikke har brugt energi på at tiltrække større events på den kortsigtede bane i perioden 2021-2022. Interviewpersonerne udtrykker generelt, at de tilpasser deres indsatser til erhvervslivets behov:

Men vi prøver at være optagede af, at de ting vi opfinder, faktisk også er noget som erhvervet kan bruge, og det ikke er et eller andet skrivebordsprojekt man har udtænkt, som man så prøver at hive ned over hovedet på virksomhederne bagefter (Bilag 2d, s. 6).

Det lokale erhvervsliv har ytret over for Destination Fyn, at de også bør fokusere på tiltrækning af events, således turismeerhvervet har en forretning at vende tilbage til post COVID-19 (Bilag 2e, s. 8). Destination Fyn spejder derfor imod tendenser, der kan få arrangører af internationale events til at placere deres fremtidige events på Fyn (Bilag 2c, s. 4). De er især interesseret i at tiltrække events, hvor internationalt besøgende kan bidrage med viden og investeringer inden for deres styrkepositioner (Bilag 2e, s. 2). Destination Fyn vil først og fremmest gerne tiltrække turister til området, men de ser helst, at de tiltrækker events hvor de besøgende kan bidrage til erhvervsudviklingen (Bilag 2c, s. 6; Bilag 2e, s. 9).

Optimisme omkring destinationens sammenhængskraft

Konsolideringen af Destination Fyn er ifølge eventchefen gået stille for sig, da Fyn i forvejen havde en naturlig geografisk afgrænsning pga. kystlinjen (Bilag 2e, s. 6). Samtidig havnede størstedelen af events, der blev vundet hjem af det tidligere turistsamarbejde *Inspiring Denmark*, på Fyn (Bilag 2e, s. 5). Ifølge eventchefen kan kendskabsgraden til det fynske fællesskab nemmere øges end i en regional indsats. Omvendt kunne de fynske kommuner have valgt at varetage deres turismefremmeindsats hver for sig. Det er ifølge eventchefen ikke optimalt, da "(...) summen af det vi kan opnå, ved at stå sammen, er større end 10 enkeltstående indsatser, turismemæssigt og erhvervsmæssigt, osv., osv" (Bilag 2e, s. 6). Hans opfattelse er generelt, at konsolideringen af Destination Fyn skaber en bedre sammenhængskraft og kan bidrage til at gøre Fyn mere attraktiv. Eventchefens udtalelser taler ind i hensigten med at konsolidere den decentrale turismefremmeindsats i færre destinationsselskaber, om end et destinationsselskab med alle kommuner fra region

Syddanmark ikke havde været at foretrække. Ifølge eventchefen har samarbejdet i Destination Fyn skabt kritisk masse, hvilket har medvirket til en fælles forståelse iblandt medlemskommunerne om, at de vinder mere ved at stå sammen end hver for sig (Bilag 2e, s. 6-7).

Tværgående indsatser

Udover samarbejdet mellem de 10 medlemskommuner, har Destination Fyn etableret en klynge bestående af over 200 aktører inden for bl.a. hoteller, camping, attraktioner, restauranter og venues (Destination Fyn, u.å.c). Det er ifølge Destination Fyn nødvendigt med stærkt tværgående samarbejde, såfremt området skal opleve vækst og værdiskabelse på længere sigt (Destination Fyn, 2019, s. 9). De fynske aktører i turismeerhvervet har således været involveret i at identificere de projekter, som Destination Fyn har skulle arbejde med i de kommende år (Destination Fyn, 2019, s. 10). Chefen for erhvervsturisme udtrykker endvidere, at erhvervslivet er en afgørende brik i det strategiske puslespil, da de er kunderne i butikken. Det er derfor vigtigt, at Destination Fyn er lydhør og giver plads til interaktion mellem aktørerne (Klijn, 2010, s. 306):

Det er ret afgørende, at vi ikke bare er et bureau eller en virksomhed, der sidder i et eller andet "ivory tower" og så har vi en idé om, hvordan tingene skal gøres og så kører vi på. Det er utroligt vigtigt med det tætte samarbejde ud til erhvervet (Bilag 2c, s. 10).

Interviewpersonerne fremhæver også de andre destinationsselskaber som vigtige samarbejdspartnere. Det gælder særligt inden for *storbyturisme*, hvor de offentlige midler har givet mulighed for at igangsætte projekter, som ellers ville være svære at løbe i gang (Bilag 2c, s. 8). Destination Fyn har derfor generelt en positiv ordlyd over for samarbejde på tværs af destinationsselskaber og selve turismebranchen, selv om geografiske forskelle kan udfordre samarbejdet, som det blev beskrevet i *afsnit 4.2.1.2*.

4.2.2.3 Visit Nordvestkysten

Hos Visit Nordvestkysten har den globale pandemi ikke forårsaget stor tilbagegang i antallet af turistovernatninger som det ellers er set hos de foregående to destinationsselskaber. Det udtaler direktøren for Visit Nordvestkysten: *"Vores fald var 3.7 %. Det var fordi at vi fik de der lockdownmåneder. Der var også nogle måneder, hvor vi gik i plus i forhold til 2019. Så det er jo lidt en anden verden hos os"* (Bilag 2f, s. 6).

Ifølge direktøren har konsolideringen under den globale pandemi skabt et positivt udgangspunkt for destinationsselskabets fremtid, da den unikke situation har krævet hurtige strategiske beslutninger samtidig med, at Erhvervsfremmebestyrelsen har stillet flere midler til rådighed (Bilag 2f, s. 6). Ændringer i rejsemønstre og det nye turistsegment har skabt et

momentum for destinationen, hvilket direktøren ønsker at tage bestik af. Han beskriver det med følgende metafor: *Den bølge vi er kommet på nu; der skal vi bare blive stående på det fucking bræt indtil vi er kommet ind til kysten*" (Bilag 2f, s. 6). Pandemien ser dermed ikke ud til at have skabt et forstærket krydspres hos Visit Nordvestkysten.

Partnerskabet Vestkysten forbedrer destinationens position

Visit Nordvestkysten har også benyttet sig af de offentlige midler, hvor de bl.a. har deltaget i den nationale *Kickstart Danmark* indsats. De har i fællesskab med Destination Vesterhavet fået bevilget midler til initiativet *Reframe og mersalg ved Vestkysten*, som er et af 11 initiativer (Dansk Kyst- og Naturturisme, u.å). Partnerskabet med Destination Vesterhavet er ikke en enlig svale, idet de to selskaber danner fast partnerskab sammen med Destination Vadehavskysten (Bilag 2f, s. 3). Partnerskabet Vestkysten bliver fordelagtigt for disse tre destinationsselskaber, da de offentlige turismemidler tildeles "stærke" og samarbejdsvillige tværkommunale destinationsselskaber. De tre destinationsselskaber har dermed formået at etablere et uformelt partnerskab, hvor de er gensidigt afhængige af hinanden til at sikre offentlige midler:

Og det er så også en af grundene til, at de større projekter hvor vi har statsmidler indeni, er nogle hvor vi enten søger som fælles vestkyst eller som et fælles nordland i det projekt, der hedder fælles vækst, som var det gamle Visit Nordland (Bilag 2f, s. 3).

Visit Nordvestkysten indgår dermed i et tværgående partnerskab, der skaber kritisk masse for destinationen. Det er netop interessant, hvorfor disse tre destinationsselskaber i så fald ikke blot havde konsolideret sig i et fælles selskab frem for et partnerskab. En af årsagerne kan være, at destinationsselskabet ikke havde været tilstrækkeligt geografisk afgrænset.

Bæredygtig turisme som strategisk pejlemærke

Den nye strategi fra Visit Nordvestkysten har *grøn og bæredygtig turisme* som et af fem strategiske pejlemærker (Visit Nordvestkysten, 2021, s. 9). Direktøren understreger, hvordan COVID-19 har øget behovet for at tænke i bæredygtighed: *"Så vi skal virkelig bruge det her momentum til at få os til at stå knivskarpt på denne her bæredygtige, naturbårne destination"* (Bilag 2f, s. 6). I strategien går Visit Nordvestkysten endda så langt, at de vil være den førende destination på bæredygtighed. Det gælder både den sociale, miljøtekniske og økonomiske bæredygtighed (Visit Nordvestkysten, 2021, s. 9). Bæredygtighed kan ifølge direktøren udforme sig på mange måder. Det kan være alt fra kystsikring til at minimere overturisme eller sikre flere socialt inkluderende arbejdspladser (Bilag 2f, s. 6). Visit Nordvestkysten har allerede påbegyndt arbejdet med bæredygtighed i et projekt, hvor feriehusejere kan hente inspiration til at transformere deres feriehuse grønnere (Visit

Nordvestkysten, u.å.b). De har ligeledes modtaget 11 mio. kr. til at udvikle destinationen i en mere økonomisk og social bæredygtig retning (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2021).

Plads til forandring

Direktøren for Visit Nordvestkysten er generelt positivt indstillet, når han beskriver den nye organisering af turismefremmelandskabet. Han forklarer det med, at destinationsselskabets medlemskommuner og det lokale erhvervsliv har været parate til en ny sammensætning af den lokale turismefremmeindsats (Bilag 2f, s. 2). Derudover påpeger han, at COVID-19 endda har skabt bedre vilkår til at konsolidere Visit Nordvestkysten, idet flere midler har været til rådighed, hvilket har gjort det muligt at opbygge kapacitet og ressourcer til de næste års indsats (Bilag 2f, s. 3). Pejlemærkerne i Visit Nordvestkystens nye strategi for 2022-2023 beskriver endvidere, hvordan destinationsselskabet har formået at tage hensyn til både de politiske forventninger og det lokale erhvervslivs engagement i turismefremmeindsatsen (Visit Nordvestkysten, 2021, s. 9). I et af pejlemærkerne er det f.eks. beskrevet, at Visit Nordvestkysten har en målsætning om at øge antallet af overnatninger med 3 % årligt, hvilket er sammenligneligt med et af de nationale succesparametre hos Det Nationale Turisforum (Erhvervsministeriet, 2016a, s. 26).

4.2.3 Destinationsselskabernes betragtninger på deres eksistensberettigelse

Hos de tre destinationsselskaber blev der spurgt til, hvornår de betragter destinationsselskabets indsats som en succes. Spørgsmålet blev anvendt til at forstå, hvilket formål destinationsselskaberne tjener i turismefremmelandskabet og om deres betragtninger er i overensstemmelse med de politiske intentioner med reformen. Til spørgsmålet svarede sekretariatsleder i Danske Destinationer, at destinationsselskaberne har til opgave at skabe attraktive oplevelser for lokale og turister samt at sikre en sammenhængende værdikæde inden for turismen i destinationen (Bilag 2b, s. 7). Derudover udtrykker hun et behov for tættere samarbejde med ejerkredsen og aktørerne i turismebranchen. Iblandt de tre destinationsselskaber var svaret ikke helt så entydigt.

I WOCO var den primære succesrate målt i, hvorvidt hovedstadens turisme formår at blive genoprettet eller i det mindste være i nærheden af turismetallene i 2019 (Bilag 2a, s. 3, 7). I *Connecting Fyn* beskrives Destination Fyns primære opgave: *"Destination Fyn er sat i verden for at gøre en forskel, hvor enkelte aktører ikke har tilstrækkelig gennemslagskraft alene"* (Destination Fyn, 2019, s. 3). Den kritiske masse er således essentiel for destinationsselskabets gennemslagskraft, hvilket eventchefen ligeledes satte ord på i afsnit 4.2.2.2 og uddyber: *"Succeskriteriet er jo, at vi har en intention om, at vi skal være verdens bedste destinationssamarbejde"* (Bilag 2e, s. 9). Destination Fyn bestræber sig dermed på at skabe det bedste samarbejde imellem aktørerne i turismebranchen, hvor de er lydhør over for erhvervslivets behov, således Destination Fyn formår at tiltrække de turister og events til

området, som kommer erhvervslivet til gavn (Bilag 2c, s. 10; Bilag 2e, s. 10). Hos Visit Nordvestkysten handler deres succes i høj grad om at skabe en fælles retning for deres indsatser, så de forskellige aktører i destinationen ikke bevæger sig i hver deres retning med den konsekvens, at ressourcerne går til spilde (Bilag 2f, s. 7). Gæsteundersøgelser er f.eks. et af de redskaber, hvor Visit Nordvestkysten udtrykker, at det lokale erhvervsliv kan få gavn af de offentlige midler (Bilag 2f, s. 5).

Ingen af betragtningerne strider direkte imod de politiske intentioner med reformen, men hvor WOCO tager udgangspunkt i den aktuelle situation, så har Destination Fyn og Visit Nordvestkysten fokus rettet på tættere samarbejde mellem de lokale aktører, således de får mest mulig valuta for den kritiske masse.

Hos WOCO syntes det endvidere: *"...svært at opstille sådan nogle benhårde målepunkter for hvad der skal til før vi er en succes"* (Bilag 2a, s. 7). Det er ikke så anderledes fra Destination Fyn, hvor udviklingschefen anser det for svært at måle destinationsselskabets succesrate med deres indsatser: *"(Griner) Jamen vores succeskriterie er selvfølgelig, at vi får omsætningen tilbage, og turismen tilbage. Men det er jo igen, hvor meget kan vi reelt påvirke det? Der er en masse udefrakommende faktorer, der afgør det"* (Bilag 2d, s. 10).

Hendes udtalelse indikerer ligeledes, at overnatninger og omsætning er succesparametre i Destination Fyn, hvilket er i overensstemmelse med de nationale pejlemærker.

Til gengæld udtaler eventchefen, at successen ikke bør måles i kroner og øre, men snarere tilfredshedsdata fra erhvervslivet og medlemskommunerne (Bilag 2e, s. 10). Tilsvarende beretter direktør for Visit Nordvestkysten om, at tilfredshedsgraden hos ejerkredsen og de relevante aktører er en målbar indikator for destinationsselskabets succes (Bilag 2f, s. 7). Det er dermed ikke tilfredshed blandt turisterne, som de primært vurderer deres succes ud fra, men snarere det lokale erhvervsliv. Det er dermed spørgsmålet, hvorvidt Det Nationale Turisめforums kommende nationale strategi for dansk turisme vil indeholde succeskriterier som dem destinationsselskaberne udtrykker eller hvorvidt de endnu engang vil opstille pejlemærker, der er målbare.

4.2.4 Kan tesen bekræftes?

Det fremgår af *delanalyse 2*, at destinationsselskabernes adfærd i nogen grad er i overensstemmelse med de politiske intentioner med reformen. Årsagen til dette kan findes i, at adgangen til finansiering af initiativer har været begrænset af de private aktørers manglende indtægter pga. nedlukninger og restriktioner. Destinationsudviklingspuljen har været en udstrakt hånd under en global sundhedskrise, der har haft store konsekvenser for turismebranchen. Puljens vurderingskriterier har sikret, at midlerne fordeles ud fra de nationale strategiske fokusområder og pejlemærker, hvilket har begrænset destinationsselskabernes frihedsgrader og gjort det vanskeligt at styre uden om de politiske målsætninger.

Vurderingskriterierne strider dog ikke imod destinationsselskabernes fremtidige indsatsområder, hvor særligt bæredygtig turisme og sammenhængskraft er på alle interviewpersoners læber. Alle bestræber sig tilsyneladende på at være førende inden for bæredygtig turisme, hvilket kan tyde på, at destinationsselskaberne specialiserer sig inden for samme indsatsområde.

Samtidig har Erhvervsfremmebestyrelsen vægtet samarbejde og genopretning af turismen højere i bevillingen af midler som følge af COVID-19-pandemien. Det skyldes ikke mindst, at Erhvervsfremmebestyrelsen har været i dialog med aktører i turismefremmelandskabet ift. at tilpasse destinationsudviklingspuljen efter turismeerhvervets behov (Andersen et. al., 2020, s. 56; Brehm & Gates, 1997, s. 13). Vurderingskriterierne er derfor i nogen grad i overensstemmelse med de indsatsområder, som er prioriteret højt hos destinationsselskaberne. De store afvigelser fra reformens indhold er derfor udeblevet, idet destinationsudviklingspuljen er et eksempel på, hvordan styringsinstrumenter kan indrettes mhp. løbende at kunne tilpasses til eksterne chok så som COVID-19. De politiske intentioner og erhvervslivets behov er derfor ikke nødvendigvis hinandens modsætninger, da Erhvervsfremmebestyrelsen har virksomhedernes behov for øje.

Det varierer til gengæld om destinationsselskaberne har oplevet et forstærket krydspres pga. COVID-19-pandemien, hvor Destination Fyn og Visit Nordvestkysten har betragtet COVID-19 som et mulighedsrum til at gribe nye tendenser, som er fremspiret under den globale pandemi. Krydspreset opleves i højere grad inden for erhvervs- og storbyturisme, hvor faldet i efterspørgsel har været størst (Det Nationale Turismeforum, 2021, s. 19). Destinationsselskaberne har reageret ved at igangsætte initiativer til genoprettelse af erhvervs- og storbyturismen, hvor hybridformater kan nævnes som et eksempel herpå. Hybridformater kan i nogen grad betragtes som en afværgelse, der er i uoverensstemmelse med de nationale pejlemærker, idet formatet må forventes at medføre et varigt lavere antal turistovernatninger og turismeomsætning. Omvendt kan det også betragtes som en optimering af en turismeform, hvori det må forventes, at turisterne i fremtiden vil stille spørgsmålstejn ved nødvendigheden af at rejse over landegrænser til møder og konferencer (Winter & Nielsen, 2008, p178, p179).

Det har været kendetegnende for destinationsselskaberne under COVID-19-pandemien, at de har prioriteret det lokale erhvervslivs behov højere end de politiske forventninger. Destinationsselskaberne har frygtet for det lokale erhvervslivs overlevelse og af den grund har de prioriteret deres arbejdsopgaver ud fra erhvervslivets behov. Det gælder f.eks. deres nye opgaver med at udføre interessevaretagelse for det lokale erhvervsliv, som ikke førhen var en opgave destinationsselskaberne varetog (Winter & Nielsen, 2008, p177). Det kan derfor af *delanalyse 2* udledes, at destinationsselskaberne har forsøgt at optimere deres indsatser ud fra den situation, som turismeerhvervet har befundet sig i og deres

fremtidsudsigter. COVID-19-pandemien har dog påvist, hvordan både nationale og lokale turismefremmeoperatører har formået at tilpasse deres indsatser ud fra de aktuelle behov. Omfanget af uoverensstemmelser mellem den vedtagne reform og udførelsen af reformen er dermed begrænset.

Afsnit 5 Konklusion – Implementeringens forløb

Turismefremmereformen har vist sig at indeholde et styringsinstrument, der har medvirket til at indfri målsætningen om konsolideringen af 15-25 tværkommunale destinationsselskaber. En målsætning, der har tenderet til at centralisere turismefremme (Andersen et. al., 2020, s. 72, 79). Destinationsudviklingspuljen har været et udslagsgivende incitament i implementeringen af den decentrale turismefremme, idet COVID-19-pandemien har begrænset adgangen til finansiering af destinationsselskabernes indsatser. Puljens sammensætning har endvidere medvirket til, at de 19 etablerede destinationsselskaber har fået bevilget midler til projekter, som er i overensstemmelse med de politiske målsætninger, om end puljens vurderingskriterier er blevet tilpasset under COVID-19-pandemien. Det er derfor tydeligt at se, hvordan de politiske beslutningstagere har forsøgt at kontrollere og styre den decentrale turismefremme med økonomiske incitamenter (Andersen et. al., 2020, s. 59; Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 10). Hvorimod Erhvervsfremmebestyrelsens tilpasning af vurderingskriterierne vha. inddragelse af turismeaktørerne, viser eksempel på gensidig afhængighed mhp. at sikre den positive udvikling af dansk turisme (Torfing, 2005, s. 306; Andersen et. al., 2020, s. 117). De politiske beslutningstagere har dermed taget forskellige mekanismer i brug for at sikre implementeringssucces. Det har netop under COVID-19-pandemien været afgørende for, at implementeringen er forløbet uden den store modstand. Langt størstedelen af landets kommuner har konsolideret sig i et tværkommunalt destinationsselskab og destinationsselskaberne har benyttet sig af de offentlige puljemidler, hvilket sikrer at deres indsatser er i mere eller mindre overensstemmelse med Det Nationale Turismeforums strategiske retningslinjer. Det er derfor interessant, hvorfor en række kommuner har valgt at stå uden for et destinationsselskab.

Det kan ikke 1:1 konkluderes, at reformen har fået den offentlige turismefremmeindsats til at fungere bedre, men adfærden i destinationsselskaberne indikerer, hvad Brehm & Gates vil betegne som *working* og tilnærmelsesvis *shirking* tendenser (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2). *Shirking* i den forstand, at destinationsselskaberne afvejer deres indsatser ud fra det lokale erhvervslivs behov, hvilket ikke nødvendigvis behøver være i overensstemmelse med de strategiske retningslinjer udstukket af Det Nationale Turismeforum, men som til gengæld er hensigten med erhvervsfremmesystemet og herunder turismefremme (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020a, s. 4). De politiske intentioner og erhvervslivets behov er dermed ikke hinandens modsætninger, men snarere hinandens forudsætninger, idet de politiske beslutningstagere er afhængige af, at erhvervslivet trives, hvis visionen i den nationale strategi for dansk turisme skal indfries (Erhvervsministeriet, 2016a, s. 25). De socioøkonomiske omgivelser har i nogen grad forstærket krydspresset hos destinationsselskaberne, men reformen er indrettet, således der er plads til at understøtte erhvervslivet med midler i krisetider.

Den nye strategi for dansk turisme er under udarbejdelse, hvori *bæredygtighed* bliver omdrejningspunktet. Det Nationale Turismeforum har dermed allerede taget højde for, at bæredygtighed er en ambitiøs indsats ude hos destinationsselskaberne. Spørgsmålet er, om Det Nationale Turismeforum har de fornødne kompetencer til at revidere strategien med øje for *bæredygtig vækst*, idet Friluftsrådet må betegnes som den eneste grønne organisation, der er repræsenteret i advisory boardet. Det kunne være en overvejelse at indlemme flere repræsentanter fra organisationer, der har til formål at fremme bæredygtighed. Særligt i udarbejdelsen af strategien. I Erhvervsfremmebestyrelsen gælder det også, at ingen såkaldte grønne organisationer er repræsenteret, hvilket kan undre når strategien for erhvervsfremme 2020-2023 har grøn omstilling som et strategisk pejlemærke. Endvidere er turismebranchen kun repræsenteret med et medlem, hvilket giver anledning til at spørge, om det ville være mere hensigtsmæssigt at give Det Nationale Turismeforum bemyndigelse til at bevilge de offentlige turismemidler?

Det bliver endvidere interessant, om den kommende strategi for dansk turisme vil indeholde mere vage pejlemærker i lyset af, at COVID-19 har gjort det vanskeligt at indfri pejlemærkerne i den nuværende strategi inden 2025. Eller om pejlemærkerne vil være mere i tråd med de succeskriterier, som destinationsselskaberne nævner i *afsnit 4.2.3*.

Denne afhandling har således påvist, at COVID-19 snarere har fremskyndet implementeringen af turismefremmereformen end forhalet den. Det skyldes i særdeleshed destinationsselskabernes behov for offentlige midler til at finansiere deres indsatser. Indsatser, der har haft til hensigt at understøtte det lokale erhvervsliv i en tid, hvor de kæmper for deres overlevelse.

Litteraturliste

Andersen, L.B., Hansen, K.M., & Klemmensen, R. (2012a). *Metoder i Statskundskab*. (2.

Udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, L.B., Binderkrantz, A.S., & Hansen, K.M. (2012b). Forskningsdesign. I: L.B.

Andersen, K.M. Hansen & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab* (2. udg.)

(s. 66-95). København: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, L.B. (2012). Forskningskriterier. I: L.B. Andersen, K.M. Hansen & R.

Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab* (2. udg.) (s. 66-95). København: Hans

Reitzels Forlag.

Andersen, L.B, Greve, C., Klausen, K.K. & Torfing, J. (2020). *Offentlige styringsparadigmer:*

Konkurrence og sameksistens (2. udgave, 1. oplag). København: Djøf Forlag.

Ansell, C. & Torfing, J. (2016). Introduction: theories of governance. I: C. Ansell & J.

Torfing (Red.), *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar

Publishing.

Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. Berkeley: University of California

Press.

Brehm, J. & Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a*

Democratic Public. Michigan: The University of Michigan Press.

Brodkin, E.Z. (2008). Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, 31, 317-336.

Brodkin, E.Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 253-277

Brodkin, E.Z. (2013). Street-Level Organizations and the Welfare State. I: E.Z. Brodtkin & Marston, G. (Red.), *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics* (s. 17-34). Washington: Georgetown University Press.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. (4. Udg.). Oxford: Oxford University Press

Christensen, J.G. (2013). Noget bedre end sit rygte. I: Futuriblerne (Red.), *30 år med NPM – et kritisk review af New Public Management*, 41(3-4), 6-10.

Dawson & Dargie (1999). New Public Management. An assessment and evaluation with special references to UK health. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 1(4), 459-481.

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2019a). *Danmarks nye destinationsselskaber skal styrke turistindsatsen til gavn for vækst og arbejdspladser i hele Danmark*. Hentet d.

12. Marts 2021 på <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/danmarks-nye-destinationsselskaber-skal-styrke-turistindsatsen-til-gavn-for-vaekst-og-arbejdspladser-i-hele-danmark?publisherId=13559258&releaseId=13576350>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2019b). *Annoncering: Midler til lokale og tværgående*

turismeudviklingsprojekter. Hentet d. 12. Marts 2021 på

[https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-02/annoncering -
danmarks erhvervsfremmebestyrelse -
midler til lokale og tvaergaaende turismeprojekter.pdf](https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-02/annoncering_-_danmarks_erhvervsfremmebestyrelse_-_midler_til_lokale_og_tvaergaaende_turismeprojekter.pdf)

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020a). *Erhvervsfremme i Danmark 2020-*

2023. Hentet d. 27. Marts 2021 på

[https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-03/Erhvervsfremme-
i-Danmark-2020-2023_Strategi.pdf](https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-03/Erhvervsfremme-i-Danmark-2020-2023_Strategi.pdf)

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020b). *Cover – nye indsatser vedr. turisme*.

Hentet d. 25. Januar 2021 på

[https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-
11/Bilag%205.1.%20Cover%2C%20Nye%20indsatser%20vedr.%20turisme.pdf](https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-11/Bilag%205.1.%20Cover%2C%20Nye%20indsatser%20vedr.%20turisme.pdf)

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020c). *Bilag 5.2: Idébeskrivelse vedr. Lokale*

og tværgående turismeprojekter. Hentet d. 29. Januar 2021 på

[https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-
11/Bilag%205.2.%20Id%C3%A9beskrivelse%20vedr.%20lokale%20og%20tv%C3%A6rg
%C3%A5ende%20turismeprojekter.pdf](https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-11/Bilag%205.2.%20Id%C3%A9beskrivelse%20vedr.%20lokale%20og%20tv%C3%A6rg%C3%A5ende%20turismeprojekter.pdf)

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020d). *Bilag 5.3: Rammer, indsatser og*

aktører. Hentet d. 29. Januar 2021 på

[https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-
11/Bilag%205.3.%20Rammer%2C%20indsatser%20og%20akt%C3%B8rer.pdf](https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-11/Bilag%205.3.%20Rammer%2C%20indsatser%20og%20akt%C3%B8rer.pdf)

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020e). *Referat af møde d. 18. Marts*. Hentet

d. 29. Januar 2021 på

<https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-10/Referat%20fra%20bestyrelsesm%C3%B8de%2018.%20marts%202020.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020f). *Bilag 2.1. Cover - Overvejelser om evt.*

erhvervsfremmeindsats målrettet Corona/Covid-19-relaterede konsekvenser for virksomheder og arbejdstagere. Hentet d. 29. Januar 2021 på

<https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-10/Bilag%202.1%20Cover%20Indsatser%20vedr.%20Covid-19.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020g). *Referat af møde i Danmarks*

Erhvervsfremmebestyrelse d. 6. April 2020. Hentet d. 29. Januar 2021 på

<https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-12/Referat%20fra%20bestyrelsesm%C3%B8det%20den%206.%20april%202020.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020h). *Bilag 3.1 Cover – Forslag til indsatser inden*

for turismeområdet i lyset af COVID-19-pandemien. Hentet d. 29. Januar 2021 på

<https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-12/Bilag%203.1.%20Cover%20%E2%80%93%20Forslag%20til%20indsatser%20inden%20for%20turismeomr%C3%A5det%20i%20lyset%20af%20COVID-19-pandemien.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020i). *Cover – Udmøntning af turismepulje 2020*

(*skriftlig procedure*). Hentet d. 30. Marts 2021 på

<https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-10/Bilag%201.1.%20Cover%20-%20Udm%C3%B8ntning%20af%20turismepulje%202020%20%28Skriftlig%20procedure%29.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2021). *Bilag 9.2. Oversigtsnotat – Pulje for lokale og tværgående turismeprojekter*. Hentet d. 17. Maj 2021 på

<https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2021-05/Bilag%209.2.%20Oversigtsnotat%20%E2%80%93%20Pulje%20for%20lokale%20og%20tv%C3%A6rg%C3%A5ende%20turismeprojekter.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (u.å.). *Bestyrelsesmedlemmer*. Hentet d. 10.

April 2021 på <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/bestyrelsesmedlemmer>

Danske Destinationer (u.å.). *Destinationslandskabet*. Hentet d. 20. Maj 2021 på

<https://danskedestinationer.dk/hvad-er-destinationsselskab-og-hvordan-ser-landskabet-ud/>

Dansk Kyst- og Naturturisme (u.å.). *Projektinitiativer i 'Kickstart Dansk Turisme'*.

Hentet d. 10. Marts 2021 på <https://www.kystognaturturisme.dk/kickstart-dansk-turisme-2020/projektinitiativer>

Destination Fyn (u.å.a). *Destination Fyns strategi*. Hentet d. 28. April 2021 på

<https://www.visitfyn.dk/destination-fyn/om-destination-fyn/destination-fyns-strategi>

Destinations Fyn (u.å.b). *The Sustainable Transition Guide*. Hentet d. 2. Maj 2021 på

<file:///Users/lasseschmidt/Downloads/The%20Sustainable%20Transition%20Guide%20-%20Destination%20Fyn.pdf>

Destination Fyn (u.å.c). *Klyngemedlemmer*. Hentet d. 3. Maj 2021 på

<https://www.visitfyn.dk/destination-fyn/om-os/klyngemedlemmer>

Destination Fyn (u.å.d). *Organisering*. Hentet d. 3. Maj 2021 på

<https://www.visitfyn.dk/destination-fyn/om-destination-fyn/organisering>

Destination Fyn (2019). *Connecting Fyn*. Hentet d. 28. April 2021 på

https://api.www.visitfyn.dk/sites/visitfyn.com/files/2019-10/connecting_fyn_final_august_2019.pdf

Destination Fyn (2020). *Fyn skal det være også i 2021*. Hentet d. 2. Maj 2021 på

<https://www.visitfyn.dk/destination-fyn/nyheder/fyn-skal-det-vaere-ogsaa-i-2021>

Destination Fyn (2021). *Covid-19's omkostningstunge konsekvenser: Fynsk*

erhvervsturisme mister 1 mia. i omsætning. Hentet d. 2. Maj 2021 på

<https://www.visitfyn.dk/destination-fyn/om-os/fynsk-erhvervsturisme-mister-1-mia-i-omsaetning>

Det Nationale Turismeforum (2021). *Statusanalysen 2021*. Hentet d. 28. Februar 2021 på

<https://www.visitdenmark.dk/sites/visitdenmark.com/files/2021-02/Statusanalyse%20af%20turismens%20udvikling%20og%20konkurrenceevne%202020.pdf>

Drechsler, W., & Kattel, R. (2008). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly, Adieu, NPM!, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 95–99.

Ejersbo, N., & Greve, C. (2013). Et farvel efter 30 år? I: Futuriblerne (Red.), *30 år med NPM – et kritisk review af New Public Management*, 41(3-4), 11-17.

Elklit, J., & Jensen, H. (2012). Kvalitative datakilder. I: L.B. Andersen, K.M. Hansen & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab (2 udg.)* (s. 66-95). København: Hans Reitzels Forlag.

Erhvervsministeriet (2010). *Bekendtgørelse af lov om erhvervsfremme. LBK nr. 1715 af 16/12/2010*. Kbh.

Erhvervsministeriet (2013). *Vækstteam for turisme og oplevelsesøkonomi afleverer anbefalinger til regeringen*. Hentet d. 11. Februar 2021 på <https://em.dk/nyhedsarkiv/2013/juni/vaekstteam-for-turisme-og-oplevelsesoekonomi-afleverer-anbefalinger-til-regeringen/>

Erhvervsministeriet (2014). *Aftale om en vækstplan for dansk turisme*. Hentet d. 11.

Februar 2021 på <https://em.dk/nyhedsarkiv/2014/juni/aftale-om-en-vaekstplan-for-dansk-turisme/>

Erhvervsministeriet (2016a). *Danmark i vækst – Den nationale strategi for dansk turisme.*

Hentet d. 11. Februar 2021 på

https://em.dk/media/9655/den_nationale_strategi_for_dansk_turisme.pdf

Erhvervsministeriet (2016b). Analyse af erhvervsfremmesystemet er klar. Hentet d. 10.

Marts 2021 på [https://em.dk/nyhedsarkiv/2016/november/analyse-af-](https://em.dk/nyhedsarkiv/2016/november/analyse-af-erhvervsfremmesystemet-er-klar/)

[erhvervsfremmesystemet-er-klar/](https://em.dk/nyhedsarkiv/2016/november/analyse-af-erhvervsfremmesystemet-er-klar/)

Erhvervsministeriet (2018a). *Oplæg fra Det Nationale Turismeforum til erhvervsministeren*

om turismefremmeindsatsen. Hentet d. 12. Februar 2021 på

https://em.dk/media/9782/oplaeg_detnationaleturismeforum_omturismefremmeindsatsen.pdf

Erhvervsministeriet (2018b). *Turisme skaber vækst og beskæftigelse i hele Danmark.* Hentet

d. 16. Februar 2021 på <https://em.dk/nyhedsarkiv/2018/maj/turisme-skaber-vaekst-og-beskaeftigelse-i-hele-danmark/>

Erhvervsministeriet (2018c). *Lov om erhvervsfremme. LOV nr. 1518 af 18/12/2018.* Kbh.

Erhvervsministeriet (2019a). *Her er de nye medlemmer af Det Nationale Turismeforum.*

Hentet d. 11. Februar 2021 på <https://em.dk/nyhedsarkiv/2019/februar/her-er-de-nye-medlemmer-af-det-nationale-turismeforum/>

Erhvervsministeriet (2019b). *Bekendtgørelse af lov om dansk turisme. LBK nr. 242 af 15/03/2019*. Kbh.

Erhvervsministeriet (2019c). *Bekendtgørelse af lov om Visitdenmark. LBK nr. 243 af 15/03/2019*. Kbh.

Erhvervsministeriet (2020). *Notat: Evaluering af lov om dansk turisme*. Hentet d. 11. Februar 2021 på <https://www.ft.dk/samling/20201/almde/eru/bilag/155/2320299.pdf>

Erhvervsministeriet (2021). *Organiseringen af den offentlige turismefremmeindsats*. Hentet d. 11. Februar 2021 på <https://www.ft.dk/samling/20201/almde/ERU/bilag/155/2320300.pdf>

Erhvervsstyrelsen (2018a). *Høringsnotat vedrørende udkast til lov om ændring af lov om dansk turisme og lov om VisitDenmark*. Hentet d. 27. April 2021 på <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L67/bilag/1/1950581.pdf>

Erhvervsstyrelsen (2018b). *Høringssvar til lovforslag til lov om ændring af lov om dansk turisme*. Hentet d. 27. April 2021 på <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L67/bilag/1/1966076.pdf>

Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (s. 463-487). København: Hans Reitzels Forlag.

Folketinget (2018a). *L 73 Forslag til lov om erhvervsfremme (1. Behandling)*. Hentet

d. 25. Februar 2021 på <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L73/BEH1-16/forhandling.htm>

Folketinget (2018b). *Betænkning over forslag til lov om ændring af lov om dansk turisme og lov om VisitDenmark*. Hentet d. 30. Marts 2021 på

<https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L67/bilag/7/1984334.pdf>

Folketinget (2018c). *Forslag til Lov om ændring af lov om dansk turisme og lov om VisitDenmark*. Hentet d. 18. Februar 2021 på

https://www.ft.dk/ripdf/samling/20181/lovforslag/l67/20181_l67_som_vedtaget.pdf

Fuglsang, L., Olsen, P.B., & Rasborg, K. (2013). *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne* (3. Udg.). Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Gadamer, H.G. (2004). *Sandhed og Metode: Grundtræk af en filosofisk hermeneutik*.

Aarhus: Systime Academic

Hansen, K.M (2012). Kvantitative datakilder. I: L.B. Andersen, K.M. Hansen & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab* (2. udg.) (s. 287-301). København: Hans Reitzels Forlag.

Holm, A.B. (2012). *Videnskab i virkeligheden*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*,

69(1), 3–19.

HORESTA (2019). *Ekspert: Vi får større og mere professionelle destinationsselskaber.*

Hentet d. 15. Marts 2021 på

<https://www.horesta.dk/presseklip/2019/oktober/ekspert-vi-faar-stoerre-og-mere-professionelle-destinationsselskaber/>

IRISgroup (2017). *Kortlægning af turismefremmeindsatsen i Danmark.* Hentet d. 12.

Februar 2021 på

https://em.dk/media/9781/kortlaegning_turismefremmeindsatsen_danmark_2017.pdf

Jensen, M.D. & Kvist, J. (2016). Hvordan laver man en stærk analysestrategi. I:

C.J. Kristensen & M.A. Hussain (Red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 13-24).

Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Klijn, E. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions

and outcomes. I: S. Osborne (Red.), *The New Public Governance? Emerging*

Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. (s. 303-321). New

York: Routledge.

Kommunernes Landsforening (2018a). *Aftale om kommunernes økonomi for 2019.*

Hentet d. 14. Februar 2021 på <https://www.kl.dk/media/17659/aftale-om-kommunernes-oekonomi-2019.pdf>

Kommunernes Landsforening (2018b). *Forenkling af erhvervsfremmesystemet*.

Hentet d. 11. Februar 2021 på <https://www.kl.dk/media/17667/politisk-aftale-mellem-regeringen-og-dansk-folkeparti-om-forenkling-af-erhvervsfremmesystemet-maj-2018.pdf>

Kommunernes Landsforening (2019a). *Organisationsformer og*

virksomhedsoverdragelse. Hentet d. 11. Februar 2021 på

<https://www.kl.dk/media/19124/organisationsformer.pdf>

Kommunernes Landsforening (2019b). *Rammerne for konsolidering af den kommunale*

turismefremme. Hentet d. 11. Februar 2021 på

<https://www.kl.dk/media/17728/rammerne-for-konsolidering-af-den-kommunale-turismefremme-januar-2019.pdf>

Kristensen, C.J. & Hussain, M.A. (2016). Samfundsvidenskabelige metoder, hvad er det? I:

C.J. Kristensen & M.A. Hussain (Red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 13-24).

Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Kulturministeriet (2020). *Hjælpepakker til kulturlivet*. Hentet d. 20. April 2021 på

<https://kum.dk/aktuelt/covid-19/hjaelpepakker-og-initiativer>

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lynggaard, K. (2010). Dokumentanalyse. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (s. 137-152). København: Hans Reitzels Forlag.

Lynn Jr., L.E. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 17–30.

McQuaid, R.W. (2010). Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. I: S. Osborne (Red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 127-148). New York: Routledge.

Offe, C. (2009). Governance: An "Empty Signifier"? *Constellations*, 16(4), 550-562.

Osborne, S. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I: S. Osborne (Red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 1-16). New York: Routledge.

Peters, G. (2010). Meta-governance and public management. I: S. Osborne (Red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 36-51). New York: Routledge.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (3. Udg.). Oxford: Oxford University Press.

Poulsen, B. (2016). Semistrukturerede interviews. I: C.J. Kristensen & M.A. Hussain

(Red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 13-24). Frederiksberg:

Samfundslitteratur.

Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2010). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I:

S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (s. 29-53). København: Hans

Reitzels Forlag.

Torfiging, J. (2005). Governance network theory: towards a second generation. *European political science*, 4, 305-315.

Triantafillou, P. (2016). Analyse af dokumenter og dokumentation. I: C.J. Kristensen &

M.A. Hussain (Red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 13-24). Frederiksberg:

Samfundslitteratur.

VisitDenmark (u.å.a). *Nøgletal om dansk turisme*. Hentet d. 10. Februar

2021 på <https://www.visitdenmark.dk/corporate/videncenter/noegletal-om-dansk-turisme>

VisitDenmark (u.å.b). *Formål og strategi*. Hentet d. 10. Februar 2021 på

<https://www.visitdenmark.dk/corporate/om-os/formaal-og-strategi/formaal-og-strategi>

VisitDenmark (2021). *Destinationsmonitor*. Hentet d. 24. April 2021 på

<https://www.visitdenmark.dk/corporate/videncenter/destinationsmonitor>

VisitDenmark (2018). *Turismens økonomiske betydning i Danmark*.

Hentet d. 16. Februar 2021 på

<https://www.visitdenmark.dk/corporate/videncenter/turismens-oekonomiske-betydning>

Visit Fyn (u.å). *Medarbejdere i Destination Fyn*. Hentet d. 30. April 2021 på

<https://www.visitfyn.dk/destination-fyn/medarbejdere/medarbejdere-i-destination-fyn>

Visit Nordvestkysten (u.å.a). *Destinationsudvikling*. Hentet d. 2. Maj 2021 på

<https://www.visitnordvestkysten.dk/erhverv/aktiviteter/destinationsudvikling>

Visit Nordvestkysten (u.å.b). *100 % bæredygtige feriehuse*. Hentet d. 5. Maj 2021 på

<https://www.visitnordvestkysten.dk/erhverv/aktiviteter/100-baeredygtige-feriehuse>

Visit Nordvestkysten (u.å.c). *Medarbejdere hos Destination Nordvestkysten*. Hentet d. 30.

April 2021 på <https://www.visitnordvestkysten.dk/erhverv/om-os/medarbejdere>

Visit Nordvestkysten (2021). *Vores strategi*. Hentet d. 2. Maj 2021 på

<https://indd.adobe.com/view/06c775ae-2eb5-4dd8-9ee2-63f2bbc8d34b>

Winter, S.C., & Nielsen, V.L. (2008). *Implementering af politik, iBog fra Hans Reitzels Forlag.*

URL: <https://implementeringafpolitik.digi.hansreitzel.dk/> Senest besøgt d. 13. Maj
2021.

Wonderful Copenhagen (u.å.a). *Restore Restaurants*. Hentet d. 1. Maj 2021 på

<https://www.wonderfulcopenhagen.dk/wonderful-copenhagen/partnerskaber/restore-restaurants>

Wonderful Copenhagen (u.å.b). *Visit Copenhagen Partners*. Hentet d. 18. April

2021 på <https://www.wonderfulcopenhagen.dk/wonderful-copenhagen/partnerskaber/visit-copenhagen-partners>

Wonderful Copenhagen (u.å.c). *Organisationsdiagram*. Hentet d. 18. April 2021 på

<https://api.www.wonderfulcopenhagen.com/sites/wonderfulcopenhagen.com/files/2019-09/20190923%20-%20organisationsdiagram.pdf>

Wonderful Copenhagen (u.å.d). *Land og by*. Hentet d. 1. Maj 2021 på

<https://www.wonderfulcopenhagen.dk/wonderful-copenhagen/partnerskaber/land>

Wonderful Copenhagen (u.å.e). *Kontakt os*. Hentet d. 30. April 2021 på

<https://www.wonderfulcopenhagen.dk/wonderful-copenhagen/kontakt/medarbejdere>

Wonderful Copenhagen (2021). *Comeback Copenhagen*. Hentet d. 18. April 2021

på <https://www.wonderfulcopenhagen.dk/genopretningsplan>

Bilagsoversigt

Bilag 1a – Interviewguide til interviewpersoner i destinationsselskaberne

Bilag 1b - interviewguide til sekretariatsleder Rie Jensen, Danske Destinationer

Bilag 2a – Østergaard, M. (2021). Transskribering af interview med sekretariatsleder Morten
Østergaard, Wonderful Copenhagen (WOCO)

Bilag 2b – Jensen, R. (2021). Transskribering af interview med sekretariatsleder Rie Jensen,
Danske Destinationer

Bilag 2c – Rudbeck, K. (2021). Transskribering af interview med teamleder i erhvervsturisme
Kirsten Rudbeck, Destination Fyn.

Bilag 2d – Raidla, L. (2021). Transskribering af interview med Udviklingschef Laura Raidla,
Destination Fyn.

Bilag 2e – Staun, J. (2021). Transskribering af interview med eventchef Jakob Staun,
Destination Fyn

Bilag 2f – Krusborg, P. (2021). Transskribering af interview med direktør Peter Krusborg, Visit
Nordvestkysten

Bilag 3a – Meningskondensering af interview med sekretariatsleder Morten Østergaard,
Wonderful Copenhagen (WOCO)

Bilag 3b – Meningskondensering af interview med sekretariatsleder Rie Jensen, Danske
Destinationer

Bilag 3c – Meningskondensering af interview med teamleder i erhvervsturisme Kirsten

Rudbeck, Destination Fyn.

Bilag 3d – Meningskondensering af interview med udviklingschef Laura Raidla,

Destination Fyn.

Bilag 3e – Meningskondensering af interview med eventchef Jakob Staun, Destination

Fyn

Bilag 3f – Meningskondensering af interview med direktør Peter Krusborg, Visit

Nordvestkysten

Bilag 4 - Dokumentoversigt