



HÖGSKOLAN
DALARNA

Samhällets roll i besöksnäringens utveckling

Magnus Bohlin & Jörgen Elbe

2011

Turismforskning vid Högskolan Dalarna , Nr 1, 2011
Tourism Research Papers from Högskolan Dalarna No. 1, 2011
www.du.se/tourism

ISBN 978-91-979749-0-5

Innehåll

FÖRORD	IV
INLEDNING	1
Bakgrund	1
Rapportens frågeställningar, syfte och metod	1
TURISM OCH BESÖKSNÄRING	2
INSTITUTIONELL TEORI – EN TEORETISK REFERENSRAM	3
NÄRINGSPOLITIK, SAMHÄLLETS ROLLER OCH BESÖKSNÄRINGEN	5
Näringspolitiska roller	6
Tillsynsrollen	6
Infrastrukturrollen	8
Främjanderollen	9
Äganderollen	11
Koordineringsrollen	11
Social turismroll	11
Olika uppfattningar snarare än rätt eller fel	12
SAMHÄLLETS ROLL I ETT HISTORISKT PERSPEKTIV	13
Fas I – Besöksnäringens utveckling fram till 1950	13
Det tidiga resandet	13
Den moderna turismen växer fram	14
Sammanfattning fas I – en svag näring och ett passivt samhälleligt engagemang	15
Fas II – utvecklingen mellan 1950 - 1980	15
Den sociala turismens epok – Sveriges Turistråd tar över	17
Näringspolitiken tar överhanden	19
Utvecklingen på kommunala och regionala nivån under fas II	19
Sammanfattning fas II – en näring utvecklas under ett aktivt samhälleligt engagemang	20
Fas III – utvecklingen från 1980 till våra dagar	21
Omorganisation - den nya organisationsformen	21

2000-talet – export och än mer uttalat kommersiellt fokus	22
Utvecklingen på den kommunala och regionala nivån under fas III	23
Sammanfattning fas III – en etablerad näring och ett marknadsorienterat samhälle	25
KOMMUNAL OCH REGIONAL TURISTVERKSAMHET IDAG	26
Enkätundersökningen	26
Driftsformer och organisering	26
Personalstyrka i turism- och besöksverksamheten	27
Omorganisation - den nya organisationsformen	28
Turism- och besöksverksamhetens finansiering med avseende på omfattning och vilken typ av medel det rör sig om	28
Interkommunal samverkan kring turism- och besöksverksamheten	31
Kommunernas samarbete med det lokala näringslivet	32
Verksamheter	33
Kommunalt ägande och kommunal drift	34
Enkätundersökningen	35
En central näring i ett nätverkssamhälle	37
SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	38
Några framtida frågor	39
En avslutande kommentar	41

Förord

Föreliggande rapport har möjliggjorts genom ekonomiskt stöd från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond och Tillväxtverket. För detta är vi som författare tacksamma, då vi fått tillfälle att undersöka frågeställningar som är både stimulerande och spännande. Projektets omfattning har varit begränsad och får kanske ses snarare som en förstudie än ett fullödigt forskningsprojekt. Vi har försökt skildra en utveckling som i dagens språkbruk förstås bör kallas process. Vi har delvis själva varit med om denna resa av förändring som Sverige genomgått och som för turismens del inneburit många förändringar av skärningen mellan privat och offentligt. En del av förändringarna är mer till namnet andra är till gagnet. Undersökningens ursprungliga drivkraft var den nya konkurrenslagstiftningen som många bedömer kommer att tydligare reglera skiljelinjen mellan privat och offentligt. Rättstillämpningen kommer möjligen så småningom göra denna rågång tydligare. Vår ansats har inte varit att utarbeta en handbok över vad som är tillåtet eller förbjudet i detta avseende. Istället har vi försökt att avtäckta hur rollerna inom turismen vad gäller privat och offentligt åtagande har förändrats över tiden och hur detta möjligen kan ges en mer teoretisk referensram. Vår förhoppning är att detta skall ge både en förståelse av och ett perspektiv på varför det ser ut som det gör i vår egen samtid.

I arbetet har vi haft ett nära samarbete med en referensgrupp bestående av Linda Ahlford (SKL), Agneta Florin (Tillväxtverket) och Erica Rosander (Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond). Som författare ansvarar vi ensamt för rapportens innehåll. Eventuella fel och brister skall vi lastas för och inte våra finansierare.

Har du synpunkter, kommentarer eller någon fråga så är du välkommen att höra av dig till författarna, Magnus Bohlin mbo@du.se och Jörgen Elbe jel@du.se. Vi är verksamma vid Högskolan Dalarna. Magnus är professor i kulturgeografi och Jörgen är docent i företagsekonomi.

Rapporten finns tillgänglig på Högskolan Dalarnas hemsida i PDF-format:

www.du.se/tourism

Inledning

Bakgrund

I denna rapport diskuteras samhällets roll i besöksnäringens utveckling. Rapporten bygger på en studie som finansierats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond och Tillväxtverket och som genomfördes under våren 2010. Besöksnäringens frågor uppmärksammas i allt högre grad av offentliga aktörer och alltfler ser en tillväxtpotential i turismen. Omfattningen och rollfördelningen avseende de insatser som de offentliga aktörerna gör för att främja turistnäringen är dock inte särskilt tydlig och heller inte självklar. Det råder en osäkerhet kring vad exempelvis en kommun kan, bör och får göra vad gäller den lokala turistverksamheten. Detta aktualiserades ytterligare av en skärpt konkurrenslagstiftning som trädde i kraft i januari 2010. Frågorna uppmärksammades av Beredningen för tillväxt och regional utveckling, vid SKL, vilken initierade denna studie. Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond och Tillväxtverket kom även att delta då Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond har ett intresse i dessa frågor som angår en stor andel av besöksnäringens företag och Tillväxtverket har ett intresse i dessa frågor då de är den statliga myndighet som handhar turistfrågorna.

Rapportens frågeställningar, syfte och metod

Samhället spelar en stor roll för utvecklingen av näringslivet i stort genom skapande av regelverk, satsningar på infrastruktur och andra typer av främjande aktiviteter. Men ofta hävdas det att det offentliga engagemang och inblandning är mer påtaglig i turismen än i de flesta andra näringar. Det betyder inte att det offentliga engagemanget för turismen nödvändigtvis behöver vara större än det offentliga engagemang för andra näringar mätt i monetära termer, om nu en sådan mätning låter sig göras. Däremot är engagemanget ofta mer direkt, vilket innebär att det offentliga kan uppfattas, på gott och ont, påverka konkurrensvillkor och spelregler på marknaden. Detta väcker frågor kring vilken roll samhället ska ha inom turismen och för besöksnäringens utveckling på kommunal, regional och nationell nivå, hur uppdelningen mellan offentligt och privat ska se ut, och när ett offentligt engagemang gynnar eller missgynnar utvecklingen? Ytterligare en fråga kopplad till detta är vilken typ av främjande av besöksnäringen som de privata företagen kan förvänta sig? Det är således det offentliga roll och därmed gränsdragningen mellan det offentliga och det privata som står i fokus här.

Ambitionen med denna rapport är inte att besvara frågorna ovan. För detta skulle krävas ett betydligt mer omfattande arbete. Det är inte heller säkert att det går att komma fram till svar som är rimliga och kan accepteras av alla, då dessa frågor även till stor del är behäftade med ideologiska förtecken. Det behöver således inte finnas något som objektivt kan betraktas som sant eller falskt. Syftet med denna rapport är istället att lyfta fram och diskutera de frågeställningar som är kopplade till denna problematik och därmed försöka skapa en bättre förståelse för denna. På så sätt hoppas vi bidra till att göra det enklare att förhålla sig till denna problematik på det sätt var och en finner förnuftigt. Besöksnäringens främjande verksamhet sker som nämnts på nationell, regional och lokal nivå, men det är framförallt i kommunerna där frågorna ofta ställs på sin spets avseende

gränsdragningen mellan offentligt och privat. Men för att sätta den kommunala nivån i ett sammanhang kommer en stor del av studien även utgöras av en beskrivning och analys av utvecklingen på statlig och regional nivå.

Det innebär att i vår ambition att åstadkomma denna förståelse har vi försökt skildra hur dessa frågor utvecklats historiskt. Inget utvecklas i ett vakuum, utan utvecklingen sker i ett större sammanhang och över tid. Vi gör en historisk återblick med start från slutet på 1800-talet, då vi kan börja skönja vad vi idag kallar turism, fram till våra dagar. Denna historiska exposé är på inget sätt uttömmande, utan ska ses som ett första försök att hitta tänkbara tolkningar på hur relationen mellan det offentliga och det privata utvecklats och förändrats. Denna genomgång bygger främst på skriftliga källor som olika utredningar, rapporter och en del andra mer litterära källor.

De samtida uppgifterna har primärt tagits fram genom en intervjustudie och enkätundersökning riktad till turismansvariga i Sveriges kommuner. Intervjuer har genomförts med 12 personer med god inblick i de förhållanden som präglar svensk turism. En webbaserad enkät skickades ut till turismansvariga tjänstemän i landets kommuner. Undersökningen har genomförts i samarbete med SKL och har diskuterats utförligt i projektets referensgrupp.

Turism och besöksnäring

Turism är ingen bransch eller näring i vanlig mening, utan är snarare ett samlingsnamn för de aktiviteter vi företar oss då vi är på resande fot. Generellt när vi talar om branscher eller näringar utgår vi från vad företagen i dessa producerar eller deras verksamhet, som till exempel bilbranschen eller hotellnäringen. Begreppet turistnäring eller det numer ofta använda begreppet besöksnäring däremot, utgår inte från producenterna utan från konsumenterna. I det här fallet handlar det om en förflyttad konsumtion, vilken till övervägande del sker i företag och organisationer som är lokaliserade på den destination som besöks. Det innebär att alla företag och organisationer som förser resenärer med produkter och tjänster som är relaterade till själva resan utgör delar av vad vi ibland kallar för besöksnäring.

Vissa företag är mer beroende av turister för sin existens än andra. När vi talar om besöksnäringen brukar vi i praktiken avse de företag och organisationer som har ett stort beroende av turister som konsumenter, men det är inte helt lätt med gränsdragningen. Vissa företag är helt beroende eller mycket beroende av besökare som till exempel hotell och andra boendeanläggningar samt företag som erbjuder besökarna specifika aktiviteter, medan andra företag kan ha ett mindre beroende som till exempel restauranger, butiker och bensinstationer. Beroendet kan också variera över tid om företagen är belägna på en destination med säsongsvariationer. När vi talar om besöksnäringen brukar det generellt åsyftas företag med ett stort beroende av besökare som boendeanläggningar, transportföretag, aktivitetsföretag, olika mellanhänder som resebyråer och researrangörer samt i viss utsträckning restauranger. Besöksnäringen består således av företag inom olika branscher eller näringar som alla har ett, om än varierat, behov av turister som konsumenter. Besöksnäringen kan därmed betraktas som en "sammansättningsindustri" bestående av företag från olika branscher som tillhandahåller olika tjänster som turisterna är beroende av för att kunna genomföra sin resa.

Utöver företagen finns en rad andra aktörer med intresse i marknaden för besöksnäringen. Här finns den offentliga sektorn representerad genom de turistorganisationer som återfinns på olika administrativa nivåer, lokalt, regionalt och nationellt, samt de politiker som har att fatta beslut som rör dessa. Det offentliga kan även ha andra mer indirekta intressen i turismen, t.ex. genom förvaltande av natur- och kulturmiljöer som attraherar och nyttjas av turister. Även olika

departement och myndigheter har intressen av hur näringen utvecklas och regleras liksom dess branschorganisationer och andra intressegrupperingar.

Till skillnad från många traditionella näringar är besöksnäringen sysselsättningsintensiv. Investeringar i den här näringen innebär i regel att nya arbetstillfällen skapas. Dessutom har merparten av besöksnäringens företag det gemensamt att lokaliseringen är given och att de allra flesta företag är små. Den gemensamma lokaliseringen av företag till en ort, eller en destination sett från turistens perspektiv, innebär att det föreligger ett ömsesidigt intresse mellan de lokala turistföretagen av att locka besökare till den egna orten, även om flera av företagen kan vara konkurrenter lokalt. Att företagen i regel är små innebär vidare att de oftast inte har tillräckligt med resurser för att sköta en övergripande marknadsföring av den egna destinationen. De kan inte heller ansvara för utvecklingen av den egna destinationens övergripande attraktionskraft.

Detta gör att kommunen, regionen eller rent av nationen har ett gemensamt intresse att locka besökare till det egna området. De främsta skälen till detta är oftast ekonomiska. Det kan handla om att främja sysselsättning och få ett ökat skatteunderlag och att turismen kan bidra till ekonomisk diversifiering och därigenom till lokal och regional utveckling samt att på nationell nivå öka inflödet av utländsk valuta¹. Det innebär att både företag och samhälle har ett intresse av att utveckla besöksnäringen och de platser, destinationer, där turism utövas.

Institutionell teori – en teoretisk referensram

För att mer nyanserat kunna tolka och diskutera samhällets roll i besöksnäringens utveckling över tid och idag har vi valt att använda oss av ett teoretiskt perspektiv och dess begreppsapparat. I denna studie ligger det nära till hands att utgå från ett institutionellt perspektiv. I vardagligt tal åsyftar institutioner vanligtvis olika typer av organisationer som bedriver samhällelig verksamhet. I samhällsvetenskaperna ges begreppet en annan innebörd. Med *institutioner* avses här samhällets spelregler, såväl formella som informella². Det är spelreglerna som reglerar samspelet mellan samhällets aktörer, dvs. individer och organisationer. Dessa regler är sociala konstruktioner utvecklade i sociala processer. Det är genom utveckling och även avveckling av institutioner som samhället skapas och formas. Institutioner är således en förutsättning för att ett samhälle ska kunna fungera och de bestämmer också i stor utsträckning hur det fungerar. Genom att studera hur de institutioner som rör samhällets engagemang i turism och besöksnäring utvecklats och förändrats kan vi också öka vår förståelse för hur det ser ut idag och kanske också för vart vi är på väg.

I institutionell teori brukar man tala om tre olika typer av institutioner. Dessa benämns *regulativa*, *normativa* och *kognitiva*³. De *regulativa* är som ordet antyder formellt bestämda regler som lagar, förordningar, föreskrifter och formella avtal och beslut. De är tvingande och bryter man mot dessa riskerar man att straffas av formellt inrättade legala sanktioner. Institutionerna är viktiga för företagen. Det finns betydande forskning som visar att institutioner som fungerar effektivt gynnar den ekonomiska utvecklingen i ett samhälle då de bidrar till att säkerställa regler för hur marknader ska fungera och därmed uppmuntrar till ekonomiska utbyten⁴. De flesta regler är generella och gäller inte explicit för besöksnäringen, men många har stor betydelse indirekt som t ex sådana som rör allemansrätt. Mer riktade regler kan gälla tillståndsärenden och momsfrågor.

¹ Pearce, 1992.

² Se t. ex. North, 1990.

³ Scott, 1995.

⁴ North, 1990.

De normativa institutionerna utgörs av informella regler baserade på värderingar vilka vuxit fram över tid. Dessa bygger på delade uppfattningar om vad som är ett moraliskt förväntat beteende i olika situationer. Det kan gälla såväl i möten och affärsförhandlingar som i mer all dagliga sociala situationer. Dessa institutioner är till största del outtalade, men de kan ibland manifesteras i policies, riktlinjer och certifieringar utarbetade av olika organisationer. Att bryta mot en normativ institution innebär inte att man kan straffas juridiskt, men däremot riskerar man att sanktioneras socialt. Den relativt nyligen genomförda stjärnmärkningen av våra hotell kan utgöra ett exempel på en tydlig normativ institution likväl som certifiering av turistbyråer.

De kognitiva institutionerna slutligen utgörs av omedvetet inlärd uppfattningar om vårt samhälle som de allra flesta av oss kommit att ta för givna. Dessa kan uttryckas som rutiniserade idéer. Det är på dessa informella och djupt rotade institutioner som vårt samhälle vilar. Ifrågasätts dessa omkullkastas lätt hela vår syn på samhället. Exempel på sådant vi i regel tar för givet är att demokrati ska försvaras och att brottslingar ska bestraffas.

Centralt i denna studie är samhällets roll på marknaden inom det vi kallar besöksnäringen. Marknaden i sig kan ses som en institution⁵. De moderna idéerna som skapar den kognitiva institutionen marknaden är sprungna ur nationalekonomernas teorier om marknaden där denna består av köpare och säljare som under konkurrens försöker maximera sin nytta. En perfekt konkurrens utan offentlig inblandning eftersträvas för att största möjliga effektivitet ska uppnås. För att marknader ska fungera krävs som ovan nämnts olika typer av regleringar samt olika organ som övervakar dessa. Även dessa bygger i stor utsträckning på den kognitiva institution som vi uppfattar som i grunden vetenskaplig och som vi har om marknaden. Samtidigt finns en praktik på marknaden som till stor del måste utgå från de förutsättningar som råder. Aktörerna på marknaden kan vara få, det kan visa sig att samarbete ibland ger bättre resultat än konkurrens och det offentliga kan ha intressen i marknaden för att värna sysselsättning och för att utveckla den egna orten.

För att kunna förstå hur institutioner påverkar en viss typ av aktörer så brukar man avgränsa studier av detta till s.k. *organisatoriska fält*. Ett sådant fält är inte givet, utan är en empirisk avgränsning som måste bestämmas från fall till fall. Ett organisatoriskt fält kan identifieras som en kontext av organisationer som har ett delat intresse, som t ex i en marknad, och som därmed förhåller sig till varandra och som delar någon form av meningssystem⁶. Ett organisatoriskt fält kan innefatta producenter, leverantörer, kunder, myndigheter, branschorganisationer och andra intresseorganisationer vilka har någon form av intresse i det specifika fältet. Besöksnäringen och dess olika intressenter kan sägas utgöra ett eget organisatoriskt fält.

I och med att institutioner verkar reglerande bidrar de till likriktning inom de organisatoriska fälten, s.k. *isomorfism*⁷. Med regulativa institutioner tvingar staten och andra myndigheter organisationer och individer att anpassa sig efter dessa. Utöver sådana *tvingande krafter* kan vi även tala om *imiterande* och *normativa* krafter som bidrar till likriktning.

Imiterande krafter uppstår ofta då osäkerhet råder om vad som är normativt accepterat och uppskattat inom ett fält. Organisationer anpassar sig gärna efter modeller och strukturer hos de organisationer som framstår som centrala och uppskattade inom fältet. Genom att imitera dessa kan den egna organisationen komma att framstå som mer *legitim*. Att uppfattas som legitim är en förutsättning för att bli accepterad inom fältet och även av samhället i stort. Genom att ta efter idéer som verkar gångbara kan således legitimitet uppnås. Organisationer vars resultat inte enkelt kan utvärderas mot tydliga mål, t ex kommersiella mål eller produktionsmål, tycks uppleva större osäkerhet och där verkar således behovet att imitera andra, som uppfattas som framgångsrika, vara

⁵ En utförligare diskussion om detta återfinns i Brunsson och Hägg 2010.

⁶ Se t. ex. Washington, 2005.

⁷ Scott, 1995.

större⁸. Exempel på sådana organisationer kan vara skolor, sjukhus, men i det här fallet även turistorganisationer samt bransch- och intresseorganisationer.

Normativa krafter bottnar i antaganden om vad som är det ”rätta” eller rent av de ”bästa” sätten eller mest framgångsrika modellerna inom ett område. Ofta sprids idéer om vad som är framgångsrikt av konsulter och branschorganisationer, genom personer med liknande utbildningsbakgrund och genom metoder som till exempel ”benchmarking”. Dessa kan sprida sig från ett område till andra områden. Att anamma olika modenycker och tillfälliga diskurser är också det ett sätt att stärka legitimiteten och dessutom att framstå som ”modern”.

Detta innebär att institutioner inte är statiska, utan de utsätts för olika krafter vilka orsakar förändringar över tid. Likaväl som institutionerna påverkar aktörerna har aktörerna intresse av att påverka utvecklingen av institutionerna⁹. Speciellt tydligt är detta när det gäller de regulativa institutionerna. Olika intresseorganisationer driver frågor genom t ex lobbying för att tillvarata de intressen de har att bevaka¹⁰. Intresseorganisationer har även ett egenintresse av att göra det för att själva uppfattas som legitima¹¹. Vid ambitioner att skapa institutionell förändring spelar spridning av idéer en central roll¹². Idéer är viktiga eftersom de bygger på aktörernas definition av vad som är orsaken till ett missnöje och därmed bidrar de till att reducera osäkerhet och skapa innehåll åt ett visst intresse. Genom att lansera och skapa opinion för en ny idé kan nuvarande institutioner ifrågasättas och även börja omstruktureras. Ofta sker sådan lansering med hjälp av såväl vetenskapliga som normativa argument. När en idé väl vunnit momentum och en institution ersatts av en annan kommer detta utgöra det dominerande tankemönstret, som kommer att påverka agerandet i riktning mot att en ny större förändring äger rum.

Sammanfattningsvis kan vi fastslå att institutionerna skapar en stabilitet som är en förutsättning för att organisationerna ska ha något att förhålla sig till. Denna stabilitet säkerställer att marknader fungerar och den bidrar till att skapa ett visst mått av förutsägbarhet som gör att organisationer kan upprätta strategier. Samtidigt finns det aktörer som upptäcker att en institutionell förändring skulle gynna deras egna intressen och därför kommer att agera för att försöka få till stånd förändringar i en sådan riktning¹³. Den tidvis heta diskussionen om momsens påverkan på olika delar av besöksnäringen kan tjäna som ett exempel på detta.

Näringspolitik, samhällets roller och besöksnäringen

En stor del av de samhällliga institutionerna har utvecklats för att skapa förutsättningar för en positiv utveckling av näringsliv och ekonomi. Vad samhället har kommit att syssla med är resultat av en lång utveckling i vilken olika organiserade intressen har, ofta genom korporativa lösningar, haft ett inflytande¹⁴. Den verksamhet som kommit att utvecklas till det som kallas näringspolitiken kan ha till syfte att skapa sysselsättning och skatteintäkter, skapa ett diversifierat näringsliv, åstadkomma regional utveckling och genom främjande av export skapa inflöde av utländsk valuta. I frågor som berör näringspolitiken är många områden involverade, vi kan tala om att samhället har tagit på sig olika roller. Rollerna är inte riktigt desamma för samhällets olika nivåer. Staten har en övergripande

⁸ En intressant diskussion kring detta återfinns i Eriksson-Zetterquist, 2009

⁹ North, 1990.

¹⁰ Melin, 2000.

¹¹ Washington, 2004.

¹² Blyth, 2001.

¹³ Beckert, 1999.

¹⁴ Melin, 2000.

roll. Denna roll kan sammanfalla med regioners och kommuners roller, men behöver inte alltid göra det. Ibland kan rentav intressen och rollfördelning stå i motsatsställning. Regioner och framförallt kommuner befinner sig nära marknaden lokalt och kan därmed ha andra intressen än staten, vilken har att sörja för nationella intressen och för balansen mellan olika regioner.

Näringspolitiska roller

Den generella näringspolitiken kan tillskrivas följande roller: (fritt efter Jacobsson, 2010):

- Tillsyn
- Infrastruktur
- Främjande
- Ägande

Dessa roller är således i högsta grad giltiga även för besöksnäringen. Utöver dessa fyra roller finns ytterligare två roller som turistforskaren Hall tar upp och diskuterar mer explicit i relation till turismen som politikområde¹⁵. Dessa två roller är:

- Koordinering
- Social turism

Avslutningsvis introduceras ytterligare en roll som vi menar kan bidra till att förfinas analysen av samhällets roll i näringslivsutveckling generellt och här mer specifikt i besöksnäringens utveckling. Denna roll rör området:

- Marknad

Nedan presenteras dessa roller. Först kommenteras respektive roll rent allmänt och därefter mer specifikt för besöksnäringen.

Tillsynsrollen

Den näringspolitiska tillsynsrollen innebär att samhället inför olika regulativa institutioner, lagar och regler, och inrättar system för att övervaka att dessa efterlevs. Tydliga och kända spelregler är viktiga för att marknader ska fungera, dvs. att utbyten ska kunna ske under sunda konkurrensförhållanden mellan företag och mellan företag och konsumenter. Stater och även överstatliga organisationer som EU utarbetar regler för att upprätthålla en s.k. fri konkurrens och för att skydda konsumenter. Därför finns lagstiftning för att motverka bildning av karteller och monopol och regler för t.ex. hur produktinformation ska utformas. Kommunerna har en viktig roll för tillsyn och kontroll av både nationell lagstiftning och europeisk lagstiftning.

I en tidsanda där idéer om marknaden och konkurrensens effektivitet vunnit stort gehör har Sverige nyligen skärpt lagstiftningen avseende när kommunernas och landstingens verksamheter och agerande kan tänkas hämma eller snedvrída konkurrensen på marknaden. Inte minst berör denna nya lagstiftning besöksnäringens område, där kommunerna sedan lång tid tillbaka varit och alltfört är engagerade på olika sätt. Det är därför befogat att närmare kommentera denna lagstiftning

Generellt gäller att kommunernas och landstingens allmänna befogenheter regleras i 2 kap. kommunallagen (1991:900)(KL). De i sammanhanget viktigaste bestämmelserna är 1 § och 7 §. I 2 kap

¹⁵ Se Hall, 1994, sidorna 20-59. Hall nämner ytterligare en roll vilken han kallar för "government as interest protector". Innebörden i den rollen är att det offentliga ska se till att balansera olika gruppers intressen utifrån ett vidare perspektiv än snäva sektoriella intressen. Vi menar att den rollen även kan rymmas i den första rollen, tillsynsrollen.

1 § sätts ramarna för kommuners och landstings frivilliga åtaganden. De får hantera angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till deras område eller deras medlemmar och som inte ska handhas av en annan kommun, ett annat landsting, av staten eller av någon annan. Det måste alltså dels finnas ett allmänintresse i grunden och dels en koppling till kommunens/landstingets geografiska område eller dess medlemmar. Det senare ledet ger uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen. Bestämmelsen i 2 kap 1 § är inte undantagslös. I olika lagstiftningar har undantag gjorts. Viktigast här är bestämmelsen i 4 kap 1 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen). I bestämmelsen (som tidigare fanns i den s.k. turistbefogenhetslagen) stadgas att kommuner, men inte landsting, får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet i kommunen. Dessutom görs i 1 kap 2 § i lagen undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att en kommun också kan uppföra eller driva en sådan anläggning utanför kommungränsen. Dessa bestämmelser i befogenhetslagen tar alltså sikte på uppförande och driften av anläggningar. Begränsningen är att det måste finnas ett behov för att främja turistväsendet. Kommunala beslut i fullmäktige och nämnder om att göra investeringar i anläggningar och tjänster med anknytning till turism kan överklagas på normalt sätt med laglighetsprövning av kommunmedlemmar. Beslut som fattas i av kommuner hel- eller delägda företag kan däremot inte överklagas på detta sätt.

I 2 kap 7 § KL regleras kommuners och landstings allmänna befogenheter att bedriva näringsverksamhet. Bestämmelsen innebär att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen/landstinget. Traditionella exempel är bostadsförsörjning, busstrafik, eldistribution, idrotts och fritidsanläggningar, hamnar och flygplatser. Flera av dessa verksamhetstyper är numera sedan många år reglerade i särskild lagstiftning.

Ett problem har genom åren varit att kommunal näringsverksamhet ibland kommit att konkurrera med privat näringsverksamhet på ett sätt som inneburit snedvridning av konkurrensen. Det har t.ex. gällt stöd till den egna verksamheten eller försäljning utanför den egna kommungränsen.

Genom ändringar i konkurrenslagen som trätt ikraft 1 januari 2010 har lagstiftaren velat hårdare avgränsa det allmännas affärsverksamheter. I 3 kap. 27 § konkurrenslagen stadgas att staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap 5 § första stycket i lagen tillämpa ett visst förfarande om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar eller är ägnat att hämma förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt får inte förbjudas. En kommun eller ett landsting får också förbjudas att bedriva en verksamhet i sin helhet på samma grunder. En verksamhet får dock inte förbjudas om den är förenlig med lag. Konkurrensverket får efter anmälan föra talan i domstol om sådana förbud. Vid tidpunkten då denna rapport författades har Konkurrensverket fått in ett 20-tal anmälningar varav fem berör besöksnäringen, men Verket har inte väckt talan i något mål.

Enligt propositionen som föregick lagändringen kan en snedvridning av konkurrensen innebära att den inte bedrivs på lika villkor, till exempel att en kommun behandlar företag olika eller drar fördelar av sin myndighetsroll. Konkurrensen på marknaden kan bedömas som hämmande om de privata företagens tillväxt och utveckling på grund av en kommuns agerande hejdas eller hålls tillbaka, eller om privata företag inte träder in på marknaden till följd av kommunens agerande. Detta kan uppstå om en kommun i sin säljverksamhet sätter priser under självkostnadsnivån, men även närvaron av en kommunal verksamhet på marknaden kan innebära sådana negativa effekter att ett förbud mot en verksamhet kan vara befogat (prop. 2008/09:231 sid 56-59).

Skärpningen av konkurrenslagstiftningen har, enligt uppgifter från SKL, skapat osäkerhet hos vissa av landets kommuner inom besöksnäringens område. Särskilt då en del företag och företagsorganisationer gett bilden av att kommunerna nu kan förbjudas bedriva all verksamhet som

kan tänkas konkurrera. Så är dock inte fallet. Skärpningen ändrar inte kommunernas befogenheter, utan endast sanktionerna. Verksamheter som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen kan således inte förbjudas.

Förutom ovanstående lagstiftning kring förhållandena på marknaden har företagen också att förhålla sig till regler om hur man får anställa och göra sig av med personal och skattefrågor. Företagen uppskattar inte alltid de inskränkningar och begränsningar i deras verksamhet som detta innebär och försöker därför främst genom sina intresseorganisationer, i konkurrens och förhandling med andra av samhällets intressegrupperingar, verka för en förändring av de regulativa institutionerna inom området. Som ett resultat av sådana diskussioner genomförs för närvarande ett arbete för att se över regelverken på alla nivåer, från EU ner till lokal nivå, med syftet att förenkla för företagen.

Det finns även en hel del regler och förordningar som mer specifikt rör besöksnäringens företag. På kommunal nivå hanteras t.ex. serveringstillstånd enligt alkohollagen samt kontroll av hantering av livsmedel på t.ex. restauranger. Kommunerna har också en viktig tillsynsroll enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Dessutom är alla regler som rör arbetskraften högst relevanta. Det finns med andra ord ett stort antal lagar där kommunerna prövar ansökningar och utför tillsyn och kontroll vilket direkt eller indirekt påverkar besöksnäringen.

Andra typer av tillsyn som berör besöksnäringen kan t.ex. gälla skydd av kulturbyggnader och reglering avseende markanvändning. Här har statliga myndigheter som länsstyrelser, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet uppgifter att bevaka nationella och allmänna intressen.

Infrastrukturrollen

Samhället i form av EU, stat, regioner och kommuner, upprättar inte bara regler utan de skapar också på olika sätt förutsättningar för företagen. Detta sker genom satsningar på infrastruktur. För statens del kan det handla om investeringar i vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser samt utbyggnad av energiförsörjning. Kommunerna har planeringsmonopol, svarar för kommunal service som skolor, barnomsorg, lokaltrafik och sophantering mm. Regionala utvecklingsprogram (RUP) tas fram på den regionala nivån som underlag för långsiktig planering av bl. a. framtida behov av arbetskraft, kompetens och trafikinfrastruktur. Infrastrukturen ska ge förutsättningar för utveckling och för att bedriva olika typer av verksamheter och här har besöksnäringen en given roll.

Vilka krav som ska ställas på samhället vad gäller investeringar i infrastruktur kan tyckas vara givet. Med nya tider av vikande tillväxt och med nya idéer om samhällets roll har detta ibland fått omprövas. Avregleringar, privatiseringar och marknadslösningar har införts på en rad områden. Nya normer har ersatt de tidigare rent av kognitiva institutionernas. Nya tider för också med sig behov av nya typer av infrastrukturella satsningar, som utbyggnad av bredbandsnät, skapande av industriområden och investeringar i nya typer av forskning och utbildning för att tillgodose företagets behov av kompetens och arbetskraft.

En väl utbyggd infrastruktur är viktig i konkurrensen för att locka företagsetableringar och nya invånare till en kommun eller en region. Det förekommer därför såväl samverkan som konkurrens om stöd och resurser till infrastruktursatsningar mellan kommuner och regioner såväl inom landet som inom EU i stort. De gränsdragningar som görs för olika stödformer definierar ofta vilka som kommer att samarbeta och vilka som kommer att konkurrera. Även kommunerna och deras företrädare försöker naturligtvis påverka staten, liksom staten försöker påverka inom EU, för att det egna utfallet ska bli så positivt som möjligt.

Infrastrukturfrågorna är i högsta grad centrala för besöksnäringen, framförallt vad gäller den fysiska tillgängligheten för besökarna. Det kan handla om vägar, järnvägar flygplatser och hamnar. Det är också viktigt att grundläggande funktioner som energiförsörjning, sop- och avfallshantering och

trygghet i form av bland annat att sjukvård och polisväsende fungerar på de olika destinationerna. Många turistdestinationer har ett stort antal besökare under högsäsonger, ibland kan invånarantalet mer än fördubblas, vilket ställer stora krav på infrastrukturen och dess dimensionering. En frågeställning som nyligen aktualiserats är om och i vilken utsträckning Internetbaserade bokningssystem för besöksnäringen kan betraktas som ett möjligt område för samhälleliga infrastrukturinvesteringar.

Främjanderollen

Olika offentliga instanser kan även anta en mer aktiv roll som innebär att de vill bidra till att skapa bättre förutsättningar för företagen att bedriva sin verksamhet. Det kan vara genom att hjälpa till att skapa bättre förutsättningar för företagen att sälja sina produkter. Exempel på sådana insatser kan vara organiserade företagsdelegationer vid utländska statsbesök och stöd till olika organisationer som på olika sätt bidrar till att marknadsföra företagens utbud som till exempel är fallet med offentliga turistorganisationer. Ytterligare sätt att främja företagen är genom de olika statliga och EU-program som finns för att stödja omstrukturering och regional utveckling och som administreras av bl.a. Jordbruksverket, Tillväxtverket och länsstyrelserna. På kommunal nivå arbetar man med att skapa nätverk, arenor och olika mötesplatser för att främja den lokala näringsverksamheten. Konkurrensen mellan olika platser skapar nya idéer om vad samhällen bör satsa på och det i sin tur föder normativa och imitativa krafter vilket innebär att länder, regioner och kommuner tar efter varandra för att framstå som legitima. Ett tydligt sådant exempel är offentliga satsningar på den tillväxtpolitik som brukar gå under benämningar som klusterinitiativ och innovationssystem. Stat och kommun kan även verka för att förenkla regler och byråkrati och skapa ett gott "företagsklimat" för att främja företagandet.

Även om en viktig utgångspunkt för främjandeverksamheten är att den ska vara generell och att inget enskilt företag ska stödjas så finns det undantag. I kristider kan staten gå in och direkt stödja företag genom att köpa deras produkter eller genom att ge generösa lån. Även tillfälligt övertagande av företag kan vara aktuellt¹⁶. Det är inte alltid lätt att avgöra vilka åtgärder som kan anses acceptabla för att främja viss näringsverksamheten i olika branscher.

Samhällets främjanderoll är mer särpräglad för turismen jämfört med de flesta andra näringar. På såväl nationell, regional som lokal nivå återfinns turistorganisationer, vilket i det närmaste är att betrakta som en kognitiv institution inom turismens område även om de emellanåt ifrågasätts. Dessa är i regel finansierade i olika utsträckning med offentliga medel och de arbetar på olika sätt för att främja turismutvecklingen inom det egna området. Sådana organisationer kan ha en rad olika uppgifter, men de mest centrala är¹⁷:

- Marknadsföring av den egna destinationen.
- Samarbete med och koordinering av destinationens intressenter.
- Besökarservice.
- Ansvar för planering och deltagande i utvecklingen av destinationen.
- Insamlande av information och data.
- Lobbying.

Vår egen erfarenhet pekar också på det faktum att många turistorganisationer direkt deltar i de kommersiella aktiviteterna på marknaden. Till exempel genom att bedriva kommersiell bokningsverksamhet, paketera och sälja olika reseupplevelser eller sälja biljetter och souvenirer. I

¹⁶ Se t. ex. Jacobsson, 2010.

¹⁷ Se t. ex. Pearce, 1992; Dwyer och Kim, 2003; Ritchie& Crouch 2003.

allt större utsträckning är företagen dock med och betalar för de tjänster som turistorganisationerna tillhandahåller. Med en sådan intervention finns risk för snedvridning som stör marknaden, men det finns också argument som talar för sådan inblandning.

Forskare pekar på det faktum att turistnäringen är fragmenterad med många olika typer av företag och där de allra flesta är små¹⁸. Alla dessa behövs för att producera en resa och samtidigt ställs det krav på samarbete och koordinering och det påpekas att det är en viktig roll för samhället. Det finns också goda skäl för samhället att ta på sig en sådan roll. De främsta skälen är som nämnts ovan ekonomiska. Det andra skälet är att det krävs ett samhälleligt engagemang i turismen därför att denna ger upphov till sociala, kulturella och miljömässiga effekter som marknadens aktörer själva inte kan hantera¹⁹.

På de allra flesta håll i världen har samhället intresse av att främja den ekonomiska utvecklingen av turismen. Hur engagemanget är organiserat, dess omfattning och hur väl verksamheten är koordinerad kan dock variera kraftigt. Det finns länder där samhället spelar en stor roll, där övergripande strategier som genomsyrar alla nivåer i en given hierarki finns utarbetade och där insatser finansieras med direkta skatter på till exempel hotellövernattningar, så kallad bäddskatt. Flera Europeiska länder med betydande turism har departement och ministerier och följaktligen även ministrar med turismportfölj. Frågan aktualiserades redan på 1970-talet i Sverige och dyker upp med jämna mellanrum. I Sverige finns ett starkt kommunalt självbestämmande och engagemanget här är av frivillig karaktär. Många olika varianter kan därmed återfinnas i regioner och kommuner, även om det också finns tecken på såväl imiterande som normativ likriktning där en kommun eller region som uppfattas som framgångsrik kan stå modell för andra.

Men det finns även länder som valt att inte aktivt vara med och främja sitt lands besöksnäring. Ett sådant är USA²⁰. Även om USA på nationell nivå valt att inte engagera sig i turismen så gäller det inte de flesta av dess delstater. USA:s beslut att inte vara engagerat är fattat på ideologiska grunder, men det kan även finnas andra skäl varför ett land, en region eller en kommun väljer att inte engagera sig. Ett skäl kan naturligtvis vara att turismen är av ringa omfattning och inte bedöms ha utvecklingspotential, ett annat kan vara att det är svårt att mäta de faktiska effekterna av det offentliga engagemang i till exempel turistorganisationer:

One of the problems with destination marketing is that it has been difficult to actually quantify the contribution of DMO (*turistorganisationen*) efforts to the overall success of the destination. The lack of such data rightly leaves the industry open to attack from politicians and other industries seeking justification for funding from the public purse.²¹

Även i Sverige har frågan om nyttan med det samhälleliga engagemanget debatterats, då det som ligger vid sidan om en marknad inte kan tolkas utifrån ett bokslut på samma vis som ett företags finanser låter sig göras. Statistik och tillgången på data uppfattas av många som en viktig del i turismens utvecklingsförutsättning. Trovärdiga analyser av turismens ekonomiska betydelse förutsätter tillgång till bra statistik. Detta uppfattas av många som en självklar uppgift för samhället. Så är det inom de flesta andra politikområden, t.ex. jordbruket, men det har inte varit lika självklart inom turismområdet. Idag är statistiken bristfällig. Samhället har, eller borde ha, ett självklart intresse av att hålla sig med en god statistik, då en sådan är fundamental för att kunna göra analyser av området som sedan kan ligga till grund för ställningstaganden om hur samhällets politik bör formos.

¹⁸Se Jeffries, 2001, för en diskussion.

¹⁹ Lickorish, 1991.

²⁰ Pike, 2004.

²¹ Ibid.

Äganderollen

Historiskt sett har det varit närmast självklart att staten stått för sådant som uppfattats som gemensamma, strategiskt viktiga nyttigheter, t ex järnvägar, post, apotek mm. På motsvarande sätt har kommunerna ägt mark samt drivit t ex kommunala badanläggningar och campingplatser. Även hotell, vandrarhem, restauranger och liknande kan drivas kommunalt. Vad som ingår i den kommunala kompetensen och lagstiftningen avseende gränsdragningen mot näringslivet när det gäller ägande och drift av olika verksamheter och anläggningar har diskuterats ovan.

De senaste decennierna har utvecklingen mot marknadslösningar skapat en institutionell förändring vilken inneburit att såväl staten som kommunerna säljer ut verksamheter som kan drivas av privata ägare. Många kommuner har sedan tidigare påbörjat en genomsyn av vilka kommunala verksamheter som kan komma att betraktas som snedvridande eller hämmande av konkurrensen på marknaden. Det görs genom s.k. konkurrensprogram, vilket med andra ord skapat en likriktning av normativ karaktär. Ett konkurrensprogram är ett politiskt antaget dokument som reglerar hanteringen vid upphandling i konkurrens och ibland även hur konkurrensprövningen av den egna verksamheten ska gå till. Vilka verksamheter som ska upphandlas och vilka som kommunen själv ska driva är de första frågorna som ofta ställs inför en konkurrensprövning av en kommuns verksamhet. Enligt kommunallagen är det kommunfullmäktige som beslutar om förutsättningarna för detta.

Utöver att samhället kan starta, köpa, äga och driva företag så driver och förvaltar även samhället andra institutioner som också finns på marknaden. Det kan vara olika attraktioner som museer, kultur- och naturmiljöer, teatrar och idrottsanläggningar.

Koordineringsrollen

Med koordinering avses hur samhället koordinerar dels politiken, dels administrationen så att resurserna kan utnyttjas på ett effektivt sätt. Politiskt kan det handla om mer långsiktiga strategier för turismutvecklingen och administrativt handlar det om hur verksamheten är organiserad. Det sistnämnda är nog så viktigt så att överlappningar och dubbelarbete undviks. I Sverige har många departement och myndigheter möjlighet att påverka turismutvecklingen genom sina beslut och turismen berör således många politikområden.

Samtidigt har Sverige en decentraliserad struktur och där det kommunala självstyret är en hörnpelare i landets demokratiska modell. Den regionala nivån får en alltmer självständig roll då de nya regionerna med självstyrelse- och samverkansorgan fått en betydande roll i den regionala utvecklingen. I takt med att regionerna tar över det regionala utvecklingsansvaret från staten (länsstyrelserna) ökar det regionala och lokala inflytandet över utvecklingsfrågorna. Detta innebär också att organiseringen på turismområdet inte följer en given struktur. Vi får en asymmetrisk samhällsorganisation, där det inte ser lika ut i hela landet. Det är upp till varje region och kommun att själv bestämma hur man ska förhålla sig till besöksnäringen och om någon form av regional/kommunal turismverksamhet ska förekomma och hur den i så fall ska vara organiserad. Det innebär vidare att relationerna mellan turismverksamheter på de olika administrativa och geografiska nivåerna, nationell, regional och lokal är av frivillig samarbetskaraktär snarare än hierarkisk.

Social turismroll

Turism och rekreation har en viktig funktion för vårt välbefinnande. Det är genom semestrar och reseupplevelser vi laddar våra batterier. Det är dessvärre inte alla grupper i samhället som har möjlighet att resa på semester. Samhället kan här välja att stödja dessa grupper så att även dessa har möjlighet att rekreera sig.

Social turism innebär att samhället stödjer dessa utsatta grupper så att dessa ska kunna få en meningsfull och rekreerande semester. Hall definierar social turism på följande sätt²²: "*Social tourism involves the extension of the benefits of holidays to economically marginal groups, such as the unemployed, low-income households, single-parent families, pensioners and the handicapped.*" I många länder utgår det stöd till den här formen av sociala insatser.

Den här rollen har tidigare spelat en viss roll i vårt land, till exempel var de tidigare vanligt förekommande barnkolonierna en form av social turism²³. I andra länder har detta varit ännu vanligare och i en del länder är fortfarande social turism en viktig fråga.

Marknadsroll

Som framgått av diskussionen ovan så kan samhället på dess olika nivåer ikläda sig en rad roller för att påverka förutsättningarna på olika marknader. De allra flesta åtgärder kan betecknas som indirekta, dvs. de påverkar förutsättningarna men inte de direkta transaktioner som görs på marknaden. Några undantag finns dock. Ibland kan samhället ta på sig drift av verksamheter som framgår under avsnittet om äganderollen ovan. Detta kan vara befogat för att medborgarna ska få en acceptabel samhällsservice. I andra fall kan det vara för att komplettera ett ofullständigt utbud eller för att ta över ett företag i kris. Men det kan också hända att samhälleliga verksamheter på en lokal nivå direkt konkurrerar med privata verksamheter och detta försöker samhället på en övergripande att stävja med lagstiftning, vilket framgår av redogörelsen för tillsynsrollen ovan. I besöksnäringen kan det således handla om att driva olika typer av anläggningar, men också att delta i distributionskanalen genom att tillhanda olika former av bokningssystem.

En marknadsroll innebär således en direkt intervention i de transaktioner som görs på marknaden. Samhället påverkar således marknaden direkt. Genom att tala om en sådan roll kan vi därmed göra en distinktion mellan verksamheter som påverkar förutsättningarna och verksamheter som går ut på att direkt delta i marknadsaktiviteter.

Utöver de ovan nämnda rollerna så finns det även andra politikområden som direkt och indirekt påverkar företagen. Sådana områden är t.ex. energipolitiken och arbetsmarknadspolitiken, men dessa kommer inte att behandlas här.

Olika uppfattningar snarare än rätt eller fel

Även om det är svårt att tänka sig ett samhälle där ingen inblandning av det offentliga sker för att skapa villkor och förutsättningar på marknader så går uppfattningarna isär om hur stor påverkan som ska finnas. En marknadsliberal uppfattning är att marknadslösningar med så liten marknadsintervention av samhället som möjligt skapar de effektivaste ekonomiska lösningarna på olika fördelningsproblem, medan en mer socialistisk uppfattning är att samhället bör ha en mer aktiv roll i att styra och i större utsträckning planera för hur resurserna ska fördelas och användas.

Oavsett politisk ideologi så formas politiken i en demokrati i samspelet mellan olika intressen, varför politikens utformning kan antas vara en kompromiss mellan rådande politiska ideal och en anpassning till dessa intressen, och de faktiska ekonomiska förutsättningar som finns för att genomföra olika reformer. Detta innebär att vid förändringar i politisk majoritet så kommer förändringar att ske, men det är med stor sannolikhet så att de flesta reformer inte helt omkullkastar tidigare system och strukturer. Det innebär med andra ord att de flesta institutioner tenderar att överleva skiftande politiska majoriteter, även om de till varierande grad kommer att anpassas.

²² Hall, 1994, sid 43.

²³ En mer utförlig diskussion kring detta återfinns i den historiska genomgången.

Samhällets roll i ett historiskt perspektiv

Samhällets engagemang i frågor som rör turismen har varierat över tiden. För att få ett perspektiv på läget idag och möjligen någon uppfattning om vart vi är på väg, kan det vara lämpligt att åtminstone i stora drag beskriva den hittillsvarande utvecklingen. Beskrivningen görs utifrån ett nationellt perspektiv, då det mesta av källmaterialet behandlar detta. Mycket av den nationella utvecklingen både avspeglas i och påverkas av den regionala och lokala nivån varför även dessa nivåer kommer att behandlas.

Huvuddelen av den historiska genomgången som görs här, rör tiden efter andra världskriget och fram till idag. Det är i skiftet 1960–70-tal som samhället på bred front engagerar sig i turistfrågorna. När vi sedan rör oss framåt i tiden kan man urskilja en trend. Vad dess drivkrafter är kan diskuteras. Samhällsekonomin förändras till det sämre, detta korrelerar kanske med nya idéologiska strömmar och teknologiska förändringar. Essensen i detta förlopp är att det samhälleliga engagemanget minskar och ändrar karaktär. Så även om samhällets roll förändrats, funnit nya former av samarbeten mellan privat och offentlig verksamhet, eller i andra sammanhang minskat i omfattning, kvarstår ändå frågor som rör hur detta snitt mellan offentlig och privat verksamhet ser ut och kommer att se ut när det gäller frågor som rör turismen. Genomgången avslutas med en redovisning av nuläget som gjorts genom den tidigare nämnda enkätundersökningen och intervjuundersökningen.

Fas I – Besöksnäringens utveckling fram till 1950

Det tidiga resandet

Resandet i äldre tid var av många skäl sparsamt och förbehållet ett fåtal. Samhällets engagemang avspeglas i olika förordningar om gästgiverier och skjutshåll. Det gällde både att säkra ett fungerande transportsystem längs de viktigaste vägarna och att hindra att de vägfarande for illa fram mot dem som tillhandahöll skjutstjänster och logi med restauration. Den senare aspekten föranledde lagstiftning redan under kung Magnus Ladulås regim, men företeelsen var tydligen svår att komma till rätta med då överheten som reste, unnade sig friheter som hotade systemets fortbestånd. Satsningar på infrastruktur, lagar och regler som handlade om att göra systemet uthålligt fanns även då – begreppet *sustainable tourism* har skulle man kunna säga gamla rötter.²⁴

Det tidiga resandet var i första hand det vi med dagens språkbruk skulle kalla tjänste- och affärsresande, alltså betingat av arbete. Det fanns dock även ett överklassresande i äldre tid som hade medicinska och rekreativa drivkrafter. Uppkomsten av kurorter, surbrunnar och badorter, faller i denna kategori. Ordet turist i Sverige dyker första gången upp 1824 på en akvarell av en besökare till Falu gruva. Ett par år senare har det gjort entré i Svenska Akademiens ordbok. Framväxten av en borgarklass under 1800-talets senare del avspeglas i en ny bosättning sommartid med ofta palatsliknande fritidshus i de större städernas environger. Grosshandlarvillorna i havs- eller sjönära lägen var en förelöpare till det socialt mer spridda och i enklare former gestaltade fritidsboendet med torp och sportstugor något halvsekel senare.²⁵ Samhällets roll i denna utveckling var dock närmast försumbar och det är först i sen tid som fysisk planering får en styrande verkan på markanvändningen i landet.

²⁴ 1734-års gästgivareordning återges i Georg Biurmans skrift, där det framgår hur samhället påtar sig rollen att utforma regler som underlättar resandet i landet.

²⁵ Se t.ex. Genrup, K & Nordin, U. 1977, Fritidsboendevanor.

Den moderna turismen växer fram

När vi närmar oss sekelskiftet 1900- etableras Svenska turistföreningen (1885). Det är en studentförening med professor Frithiof Holmgren som första ordförande. Den har nationalistiska förtecken, typiskt för sin tid, och med en styrelse av militärer och akademiker antas målsättningen att öka kunskapen om Sverige. STF är ingen isolerad svensk företeelse utan har motsvarigheter i övriga Europa. Detta i ett tidevarv där geografiska expeditioner och upptäcktsfärder är på modet. Systerföreningarna i England och på kontinenten har alperna som ideal. Den norska förebilden har tillräckligt med topografi i sin del av unionen. Även i Sverige är det fjällen som lockar och STF bygger stugor eller större fjällstationer, rösar leder och lägger ut båtar. Så småningom blandas denna fjällfixering upp och devisen *Känn ditt land* omfattar efter hand hela riket. Det första vandrarhemmet öppnas i Gränna 1933 och strax därefter kommer ytterligare ett 25-tal. STF:s medlemsantal växer också mycket snabbt och den blir en konsumentförening av betydelse, som förutom att ge ut upplysningsskrifter, tillhandahålla logi även agerar researrangör.²⁶

Samhällets intresse för turismen i det tidiga 1900-talet är inte särskilt framträdande. Den första semesterlagstiftningen som omfattar alla kommer visserligen 1938²⁷, men kriget kommer emellan och fördröjer i viss mån effekterna av denna nyordning. Någon statistik på resandet vid denna tid finns inte att tillgå. Som nämnts ovan var resandet i äldre tid också framförallt betingat av skäl som hade med affärer och tjänsteutövning att göra. När fritidsresandet sakta kommer igång är det ofta kopplat till hälsoverksamhet och det är ett litet samhällsskikt av välsituerade personer som deltar. Det kan dock vara på sin plats att här nämna att det folkrörelseägda reseföretaget RESO AB bildades 1937 med ambitionen att just bredda resandet och med mottot att möjliggöra vad som kallades "folksemester".²⁸ Det var en första ansats till vad vi idag kallar "social turism".

Reso ägdes av en stiftelse bestående av ABF, KF och STF. I bakgrunden fanns också LO, HSB, RLF och SJ. Genom tidiga marknadsundersökningar skapades bilden av att en folksemester fordrade att staten medverkade till att fler semesteranläggningar skapades. I samtiden fanns uppfattningar att den ökande fritiden kunde skapa sociala problem om inte den lediga tiden fylldes med meningsfull rekreation och semesteraktiviteter. Detta var alltså ett skäl till varför staten borde engagera sig i dessa frågor. Idag är sådana tankegångar kanske i första hand förebehållet omsorgen om samhällets ungdomar och ter sig i övrigt något främmande eller möjligen självklar.

Turismens tillväxt är framförallt betingad av välståndsutvecklingen, som blir särskilt framträdande i efterkrigssverige. Den turistnäring som vuxit upp parallellt är i huvudsak organiserad i branschföreningar och med Svenska turisttrafikförbundet (STTF) som en paraplyorganisation. STTF, bildades redan 1902 med de större trafikföretagen som kärna. Det är dock först betydligt senare, år 1934, som staten på ett tydligare sätt ger verksamheten sitt direkta stöd genom ett riksdagsbeslut. Det statliga stödet till STTF gick ursprungligen via ett anslag till SJ. År 1939 inrättas också den s.k. Fritidsnämnden, vars uppgift är att fördela bidrag ur fonden för fritidslivets främjande, vilket bl.a. avsåg bildande av fritidsreservat, semesteranläggningar och semesterhem för husmödrar.

Den statliga och för den delen den offentliga inblandningen i eller engagemanget för turismens utveckling var vid 1900-talets mitt förhållandevis ringa. Till detta hör förstas att turismen som näringsgren är i högsta grad en marginell företeelse före andra världskrigets slut. Det finns turistorter och större regioner, som t.ex. Dalarna, där turismen har en viss ekonomisk betydelse men för landet som helhet är detta alltså en slumrande näringsgren. Det är därför också helt rimligt att den samhälleliga diskursen inte har turismen överst på den politiska agendan. Även om det är

²⁶ Uppgifterna om STF har hämtats ur *Svenska turistföreningen 100 år, Svenska turistföreningens Årsskrift 1886-1888 samt uppgifter som återfinns på STF:s hemsida.*

²⁷ År 1951 förlängs semestern till 3 veckor och 1963 med ytterligare en vecka. År 1978 kommer så den femte semesterveckan. Under denna period förkortades arbetsveckan till 45 timmar 1957 och till 40 timmar 1971.

²⁸ Holmberg 1971 sid 267-269.

gradskillnader mellan de politiska partierna är de flesta besjälade av föreställningar som idémässigt omhuldar begrepp som tillväxt, framsteg och planering.

Mellankrigstiden präglades av instabilitet och ekonomiska kriser. De lagstiftningsinitiativ som då skedde fick begränsad betydelse, då Europa ånyo kom att härjas av krig. När fredsslutet kommer 1945 tar en helt ny tid sin början. Det finns några förhållanden som kanske mer än andra förklarar denna gradvisa förändring. Viktigast är nog att den formidabla ekonomiska tillväxten efter andra världskriget lägger grunden för en stark stat. Vidare innebär industrialiseringen och dess utveckling av lönearbeten och fackföreningar att krav ställs på utökade semestrar och tillgång till en meningsfull fritid. Detta var en tid då den ekonomiska utvecklingen tillät att landets politiska ambition var att skapa ökat välstånd, jämlikhet och full sysselsättning²⁹. Per Albin Hanssons folkhemsidé ges i efterkrigssverige de materiella förutsättningarna att kunna realiseras, även om idébäraren själv gick ur tiden redan 1946. De traditionella basindustrierna är framtiden. Man kan ändå skönja att intresset för turism och rekreationsfrågor är i tillväxt när vi närmar oss periodens slut. Samhället som frånvarande eller en passiv aktör är på väg att ersättas. Hur denna transformation gestaltar sig tar sin början under 1950-talet.

Kommunerna spelar vid denna tid egentligen ingen roll alls när det gäller turismfrämjande åtgärder. De flesta landskommuner var mycket små, deras ekonomi därefter och deras kompetens inte särskilt omfattande. Det sker förändringar under början av 1930-talet och i slutet av 1940-talet får kommunerna mer omfattande uppgifter, vilket sedan speglas i den kommunsammanläggning som sker 1952.

Sammanfattning fas I – en svag näring och ett passivt samhälleligt engagemang

Som vi ser är samhällets engagemang i turismen milt sagt blygsam under den första fasen. Det hänger naturligtvis samman med att besöksnäringens ekonomiska betydelse är mycket måttlig och inte heller ses turism som en näringsgren bland andra. Samtidigt utvecklas en social turism ur olika folkrörelser och även staten börjar engagera sig i dessa frågor. Staten organiserar ingen egen verksamhet för att främja eller koordinera verksamheter som rör turismen. Däremot ges stöd till den existerande främjandeorganisationen och till en del satsningar på semesteranläggningar och liknande. Staten har även en viss ägarroll i till exempel SJ och har en viktig indirekt betydelse för besöksnäringen genom uppbyggnaden av landets infrastruktur, även om denna inte alls utvecklas för turismens behov. Sammanfattningsvis kan sägas att det offentliga engagemang i turismen är passivt, bortsett från ett visst engagemang i social turism.

Fas II – utvecklingen mellan 1950 - 1980

Turismens tillväxt är framförallt betingad av välståndsutveckling, som blir särskilt framträdande i efterkrigssverige. En bit in på femtiotalet ökar bilinnehavet markant och denna välstånds- och teknikutveckling innebär både en påtaglig ökning i antalet turister och deras geografiska spridning i landet. Den brist på logi som tidigare påtalats får kommuner att engagera sig på ett delvis nytt sätt.³⁰ Kommuner har överlag inte figurerat i detta sammanhang tidigare.

Förändringar i synen på turismen och besöksnäringen kan dock skönjas på central nivå. Organisationer som STTF får successivt en inriktning som innebär att de alltmer ägnar sig åt övergripande informationsåtaganden, i första hand för att sälja Sverige som resmål för utlänningar men efterhand också till svenskarna. Fokus för arbetet riktas mot Finland, Danmark, Västtyskland och

²⁹ Se Blyth, 2001.

³⁰ Den rent av första kommunala stugbyn dateras 1950 och finns på Oknö i Mönsterås kommun.

Storbritannien³¹. Under 1960–70-talen, då charterresorna öppnar för en massturism till utlandet blir turismens underskott i bytesbalansen ett orosmoment för dem som bekymrar sig om nationalräkenskaperna. Sverige har länge ett betydande underskott i utbytet med utlandet.³² Det är först år 2009 som landet åter kan notera ett handelsöverskott betingat av en tilltagande export, dvs. ett inflöde av utländska turister till Sverige³³. Senast ett överskott förelåg var 1961.³⁴

I mitten av 1960-talet kom en egen utredning om friluftslivet i Sverige, vilken rapporteras i tre viktiga rapporter (Friluftslivet i Sverige SOU 1964:47, Friluftslivet i samhällsplaneringen SOU 1965:19 och Anläggningar för friluftslivet SOU 1966:33). Dessa utredningar bidrar till att dokumentera den snabba tillväxten inom denna sektor och de därmed ökande behoven av att ta hänsyn till friluftslivet i samhällsplaneringen och överväga samhällets roll i att tillhandahålla anläggningar för sådana ändamål. Denna aspekt får också sin egen mässä i Kommunalrättskommitténs betänkande nr IX med benämningen Kommunala befogenheter inom turistväsendet.³⁵ Denna olikhet i rubriceringen av utredningarna är intressant. Alltså att den kartläggning av friluftslivet som först slutförs, och som tar upp frågan om snabb tillväxt av efterfrågan och därmed sammanhängande behov av en expansion av utbudet, sedan följs av en utredning som diskuterar turistväsendet. Det kan i detta sammanhang vara befogat att återkoppla till det som sades ovan om betydelsen av god statistik. När en företeelse kan dokumenteras, kan den värderas och bedömas och det blir möjligt att forma en politik för samhället.³⁶ Om friluftslivet förstås som liktydigt med närrekreation hamnar det merendels geografiskt i den kommun man är bosatt i. Då är ett kommunalt engagemang förhållandevis oproblematiskt rent kompetensmässigt. När friluftsliv samtidigt är turism, dvs. man reser utanför den egna kommunen och kanske övernattar i en annan ort än hemorten, då måste den kommunala kompetensen ges en ny innebörd än tidigare, annars kan kommunerna inte spela någon roll i utbudet av rekreativsmöjligheter.

Det är den uppgiften som Kommunalrättskommittén ger sig i kast med. Friluftslivet blir därför en del av turistväsendet. Att denna övergång skall bli möjlig har att göra med den tilltagande rörligheten. I ett perspektiv av en socialt grundad rekreativspolitik är möjligheten att resa utanför den egna kommunen för rekreativa ändamål attraktiv. Man kan lite förenklat tolka detta som att om flertalet kommuner bygger ut rekreativsmöjligheterna gagnar det alla. Det man förlorar på att tillhandahålla anläggningar till utsocknes vinner man när man själv är turist och således utsocknes i en annan kommun än den egna. Kommunalrättskommitténs förslag utmynnar i att: *"Kommun äger, då så är påkallat för att främja turistväsendet, vidtagna åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i kommunen."*³⁷ Därmed var en offentlig ägarroll legitimerad.

Man kan förledas tro att detta planerande och statliga/offentliga utredande är en renodlad svensk företeelse, möjlig under ett långvarigt socialdemokratiskt styre, men så är inte fallet. Det spelar säkert in, men den här typen av tankar är tidstypiska och finns på flera håll. Här räcker det kanske att nämna att man i USA ligger lite före då man slutförde ett mycket omfattande arbete med en hyllmeter rapporter under federal ledning av Outdoor Recreation Resources Review Commission (ORRRC, 1962). Och i Kanada kartlades markanvändningen och man blev pionjärer med GIS-tillämpningar.

³¹ Just detta länderurval kan idag synas märkligt då både Finland och Storbritannien är relativt små marknader i Sverige. Det speglar det stora inflytande som transportörerna hade i STTFs styrelse.

³² År 1970 gjorde svenskarna av med ca 2,8 miljarder kronor utomlands medan inflödet av turistvaluta uppgick till knappt hälften (SOU 1973:52 sidan 59). Det finns dock betydande osäkerhet i denna statistik.

³³ Sammanställning av statistik från Riksbanken och SCB presenterad av Tillväxtverket.

³⁴ SOU 1973:52 sidan 59, Tabell 4.5.4 *Svenska turistinkomster och –utgifter 1955-1971*.

³⁵ SOU 1967:50.

³⁶ Hofstén noterar hur statistiken kan bli en murbräcka för samhällsreformer. Studier av trångboddhet under 1930 talet motiverade tillkomsten av en bostadspolitik.

³⁷ SOU:1967:50 sidan 36.

1960-talet var också ett årtionde som såg nya myndigheter födas. I detta sammanhang kan nämnas Naturvårdsverket och Statens Planverk som båda tillkom 1967. Dessa verk kom på olika sätt att ha inflytande på turismens område och på den nationella nivån även om deras insatser självfallet hade betydelse också ända ner på lokal nivå. Statens Planverk kartlägger de svenska kustområdena och noterar lite yrvaket att merparten av Sveriges havsstränder har ianspråktagits för byggnation och anläggningar antingen det gäller fritidsändamål, industri eller något annat användningsområde.³⁸ Naturvårdsverket tar över Fritidsnämndens göranden och får flera ansvarsområden inom fögderiet turism/rekreation och angränsande naturvård. Det är vid denna tid som den fysiska riksplaneringen i Sverige (FRP) inleds.

Inte alla utredningar leder någon vart. Turisttrafikutredningen som avgav sitt betänkande 1964, underströk behovet av ett centralt organ som borde hantera samordning av den inhemska turismen, svara för utbildning och information samt marknadsföring. Av detta blev egentligen ingenting nytt mot tidigare. Liknande omdöme beträffande konsekvenser kan fällas om Semesterspridningsutredningen som, tillsattes 1964 och kom med sitt betänkande tre år senare, utöver allmänna råd och förhoppningar inte når bortom den dammiga hyllan.³⁹ Mot decenniets slut fattas två viktiga beslut. Det gäller, dels att STTF skall bedriva marknadsföring av Sverige åt svenskarna, dels att årliga s.k. Sverigekampanjer skall genomföras.⁴⁰

Den sociala turismens epok – Sveriges Turistråd tar över

När vi går in i 1970-talet är vägen mer jämnad för ett tydligare offentligt engagemang inom turism- och fritidssektorn. Framförallt har formerandet av idéer konkretiserats på ett sätt som leder till kommande åtaganden. När den fysiska riksplaneringen noterar att marken håller på att ta slut, och att en förnuftig hushållning bör ta vid, följer regleringar. Strandskyddet som tillkom på 1950-talet stärks för att rädda det som finns kvar av stränderna. Under 1970-talet sker också framväxten av en riktad regionalpolitik. Tankarna på en sådan formas redan på 1960-talet i den s.k. länsplaneringen (1967). Landets kulturgeografer införde begreppet ortssystem baserat på Walter Christallers centralortsteori. Strukturrationaliseringarna inom jord- och skogsbruk i norr liksom industrin i övrigt pekade på tilltagande omfördelningar av befolkningen med många obalanser som följd. Regionalpolitiken skulle bli verktyget för att lindra effekterna av omställningarna inom näringslivet. 1970-års riksdag förstärker innehållet i regionalpolitiken högst väsentligt, vilket ligger i linje med ett antal andra utredningar⁴¹ som fullföljdes under decenniet innan.

Nu finns möjligheter för stöd och bidrag till uppförandet av turistanläggningar. Naturvårdsverket får hand om det s.k. anläggningsstödet. Kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden får i uppdrag att vidare se över formerna för lokaliseringstöd. Kommittén kommer med sitt betänkande 1973.⁴² Värt att notera i detta sammanhang är att turismens sfär delvis kommer att sammanfalla med regionalpolitikens. När regionalpolitiken formades fanns turismen inte särskilt tydligt specificerad utan det är sektorns snabba växt under 60-talet som gör att den också börjar tillmätas en tilltagande ekonomisk betydelse. Turismen börjar få två ansikten. Det ena handlar om allas rätt till en meningsfull fritid – den sociala aspekten på turism och rekreationspolitiken. Den andra handlar om turismen som en näringsverksamhet, på väg att jämsställas med traditionell industri. Dess entré i det regionalpolitiska hägnet betingas av att naturen, rätt eller fel, tillmäts en mycket stor betydelse i turismutveckling. När landsbygdens andra basnäringar viker, främst i den

³⁸ Statens Planverk, Rapport nr 16.

³⁹ SOU 1967:61 Semesterspridning.

⁴⁰ Enligt uppgift från Ingvar Mattsson, tidigare vice VD på STTF, var det senare är ett beslut initierat av Gunnar Sträng som fritt citerat uttalade "De' skall finnas lika många helsidesannonser om Sverige som om Mallorca och Kanarieöarna i svenska tidningar"

⁴¹ Se SOU 1969:49 och SOU 1970:3.

⁴² Se SOU 1973:52.

primära sektorn i form av jord- och skogsbruk, görs bedömningen att detta kan ersättas med en ny växande besöksnäring.

Den mest centrala utredningen för turismen under 1970-talet är den som leddes av den ovan nämnda Kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden, i fortsättningen kallad 1973 års utredning. Den föreslår en reformering av STTF genom inrättandet av det som kom att bli Sveriges Turistråd. Man kan här konstatera att de uppfattningar som grundläggs vid RESO:s bildande i slutet av trettioåret är en av hörnpelarna i det nya turistrådet. Det innebär att det skall ta ansvar för att öka möjligheterna så att alla får tillgång till en meningsfull rekreation och dito semester. Utredningen anger explicit att: "Därmed understryks också den klara förändring från den nuvarande producentinriktade turistorganisationen (dvs. STTF förf. anm.) till en konsumentinriktad central turistorganisation".⁴³ Insikten om att turismen också är en näringsverksamhet av betydelse ger Turistrådet dess andra huvuduppgift, nämligen att utveckla turismen som näringsgren i Sverige. Ur ett marknadsföringsperspektiv blir det således viktigt att både upplysa svenskarna om landets turistiska förtjänster samtidigt som utländska besökare skall attraheras att resa hit.

Turistrådet startar sin verksamhet 1976. Organisatoriskt blir Turistrådet inte en myndighet utan en stiftelse. Utredningen konstaterar att många myndigheter vid tiden för utredningen på olika sätt handlägger ärenden som har betydelse för turistväsendet. Man har också diskuterat möjligheten att skapa en central myndighet som då skulle samla ihop ärendena och minska splittringen. På flera andra håll i Europa med en mer centraliserad samhällsorganisation och en stor och betydande internationell turism, dvs. turismexport, har ofta inrättats ett centralt verk/myndighet och även en särskild ministerpost för turism.⁴⁴ I Sverige är turismexporten vid denna tid inte så stor, kanske är det också utredningens tyngdpunkt på att främja turism och rekreativmöjligheter för den inhemska befolkningen, som ger näring åt stiftelsekonstruktionen.

En väsentlig skillnad mellan det nya Turistrådet och STTF, som det de facto ersätter, är att den nya stiftelsen för turistrådet får en majoritet bestående av stat, landsting och kommuner. Under STTFs verksamhetsperiod hade visserligen huvuddelen av resurserna kommit från det offentliga men majoriteten i styrelsen hade ändå utgjorts av näringen.

Tidigare nämndes om bristen på statistik. Det nybildade Turistrådet får med stöd av lagstiftning möjlighet att starta en reguljär statistikinsamling av inkvarteringsstatistik. Detta sker som ett uppdrag till SCB. Campingstatistiken sköts dock av Campingvärdarnas Riksförbund SCR.⁴⁵

Hur som helst argumenterar utredningen för att inte inrätta en central myndighet. I argumenten emot en sådan färdriktning anförs också den starka roll som regioner och kommuner spelar i Sveriges förvaltning.⁴⁶ Dessa är redan starkt involverade i bl.a. marknadsföring och det som behövs är en samordning av detta arbete via Turistrådet, inte att staten skall ta över dessa insatser. Utredningen accepterar därmed att t.ex. Naturvårdsverket (SNV) fortsatt har en viktig roll i turismen och man föreslår att SNV och AMS tillsammans med Sveriges Turistråd bildar en särskild delegation för att samordna dessa frågor.

I linje med betoningen av den sociala turism- och rekreationspolitiken pekade 1973 års utredning ut det man kallade de *primära rekreationsområdena*. Den fysiska riksplaneringens grundtema var att vi fortsättningsvis måste hushålla med mark och vatten i landet.⁴⁷ Utredningen pekade ut 23 områden som hade särskilt attraktiva egenskaper och dessa ökades sedan i antal till 25, genom det som i riksdagssammanhang brukar kallas hembygdens dag, dvs. partipolitikens gränslinjer upphör och alla

⁴³ SOU 1973:52 sidan 181.

⁴⁴ Kravet på att Sverige bör ha en turistminister hördes ofta från podiet på de turistriksdagar som det nybildade turistrådet tog initiativ till (förf. egen observation).

⁴⁵ SCB övertar SCR:s uppgifter i detta avseende år 2009. Resvaneundersökningar som Turistrådet gjorde genom Turism och Resedatabasen (TDD) privatiseras när Turistrådet avvecklas 1991.

⁴⁶ SOU 1973:52 sidorna 174 -176.

⁴⁷ SOU 1971:75 som har just titeln Hushållning med mark och vatten klargör detta perspektiv.

riksdagsmän från en viss landsända går samman för att driva geografiskt definierade särintressen. Utredningens huvudidé när det gällde dessa primära rekreationsområden var att hit skulle samhällets investeringar kanaliseras för att erbjuda befolkningen goda rekreationsmöjligheter. Man tänker sig visserligen att de företag som tillkommer eller redan är verksamma i dessa områden skall fungera efter sunda företagsekonomiska principer. Man skulle kunna likna denna tankegång vid en väl fungerande blandekonomisk modell, väl känd i Svea rike.

Näringspolitiken tar överhanden

I ljuset av den fysiska riksplaneringen och de aktiviteter som pågår inom Statens planverk och Naturvårdsverket är det logiskt att det i anslutning till beslutet om de primära rekreationsområdenas tillkomst avsätts statliga medel för att genomföra en planering av dessa områden. Detta planeringsarbete leds av den nybildade rekreationsberedningen men genomförs ute i länen och kommunerna, men tiden kom att göra detta nationella projekt obsolet. Kampen om att få hamna på listan bland de 25 områdena bottnade i antagandet, att dessa geografiskt definierade destinationer skulle tilldelas extra resurser för utveckling. När planprocessen var avslutad kunde man dock konstatera att de primära rekreationsområdena inte blev vad de inblandade hade hoppats på.

Det nystartade turistrådets uppdrag att utveckla en svensk turism, som både hade sociala och näringspolitiska förtecken skulle snart visa sig problematisk. De primära rekreationsområdena skulle ju egentligen fortsätta detta arbete men efter en riksplan. Av de idéer som föddes i femtitalets högkonjunktur och som kom i full blom på sextiotalet vissnar det mesta nu bort. Den sociala delen, som skulle vara huvuddelen i det nya turistrådets turism- och rekreationspolitik, är en konstruktion som sakta rämnar. För att slippa tillstå att kejsaren är påfallande lättklädd, travesteras i realiteten dåvarande finansminister Gunnar Strängs devis om att, det som är bra för Volvo är bra för Sverige, till att det som är bra för turistnäringen är bra för folket. Skapar vi starka och livskraftiga företag inom turismsektorn kommer vi också säkerställa att allmänheten ges goda rekreationsmöjligheter. Det är en ny tankefigur som nu lanseras.

Utvecklingen på kommunala och regionala nivå under fas II

I de ovan beskrivna faserna har endast översiktligt berörts hur de turismfrämjande frågorna hanterats på kommunal och regional nivå. Delvis hör detta samman med att den kommunala och regionala nivån är ganska försumbar i den första fasen, alltså tiden fram till 1950. Därefter blir turism och rekreationsfrågor alltmer en kommunal angelägenhet och redan under STTFs tid uppstår de första regionala organisationerna även om dessa var formellt fristående från STTF centralt.

Samtidigt med tillkomsten av Sveriges Turistråd skedde en motsvarande nyordning på lokal och regional nivå. Flertalet kommuner skaffade sig en turistbyrå och länen fick en ny länsturistorganisation. Landstingen blev ofta ny huvudman för dessa länsorganisationer. Det skulle kräva en särskild utredning för att göra reda för de utvecklingsförlopp som karaktäriserar dessa organisationer.

Huvudmålet för länsturistorganisationerna har varit att marknadsföra regionen som turistdestination. På den kommunala nivån var länge turistbyråns i stort sett enda uppgift att förse turisterna med information. I länsturistorganisationernas uppdrag har också ofta innefattats att man förmedlat turistprodukter. I de senare fallen har detta ofta inneburit att man kommit att syssla med paketering och bokningsverksamhet. Flera av länsorganisationerna har satsat avsevärda resurser på bokningssystem som inte fungerat eller varit klart undermåliga. Sveriges Turistråd gick också i spetsen för ett flertal felsatsningar, som kostade Turistrådet och Regionerna betydande belopp. Mest

beryktat var bokningssystemet BOKSER⁴⁸ men även Turistinformationssystemet TIPS var en av dessa dyra återvändsgränder.⁴⁹ Intresset för att syssla med bokningar och inte bara information har förstås att göra med att man regionalt svara upp mot de tjänster som efterfrågats av turister och att hjälpa mindre företag med att göra dess produkter tillgängliga på marknaden. Utvecklingskostnaderna för IT-system har ofta skjutit i höjden på ett sätt som varit svårt att förutse.

Sammanfattning fas II – en näring utvecklas under ett aktivt samhällsligt engagemang

Under den här perioden bidrar den starka tillväxten till att skapa en stark stat. Staten utreder, planerar och tar ansvar. Nya myndigheter inrättas. Efterfrågan på turism och rekreation ökar och tanken om att alla ska ha rätt till rekreation och semester stärker idén om social turism. Konsumentperspektivet väger inledningsvis tyngre än näringsperspektivet. Den ekonomiska tillväxten skapar en tidsanda som präglas av ambitioner att förbättra människors levnadsvillkor. Folkhemsidéerna utsträcks att också omfatta fritidens användning.

Samhället tar nu på sig rollen att nationellt försöka koordinera mycket av den turistiska verksamheten, både vad gäller social turism och näringslivsutveckling. Detta botten säkert i att det är en fragmenterad näring med många småföretag, men det är också en betydande offentlig verksamhet som utvecklas på regional och kommunal nivå som behöver en nationell samordning. Förvisso inrättas ingen statlig myndighet för detta, utan en stiftelse med visst näringslivsinflytande. De samhällsliga intressena är dock i majoritet. Näringen består vid den här perioden inte av renodlade privata ägarintressen, utan är en blandning av offentliga, ideella och privata intressen. Det offentliga utvecklar under den här tidsperioden alla sina näringspolitiska roller. Tillsynsrollen utvecklas i och med att olika regelverk utvecklas och nya myndigheter inrättas. Satsningar på infrastruktur sker och det offentliga utvecklar en betydlig ägarroll. En främjandeverksamhet och försök till olika typer av koordinering sker på alla nivåer i samhället. Den sociala turismen står i centrum, även om dess betydelse snabbt försvagas under periodens senare del. Det förefaller som om samhällets engagemang både varit ideologiskt och konjunktorellt beroende. När staten i början av 1970-talet kraftsamlar för att skapa ett nationellt turistråd och en nationell turismpolitik speglar det efterkrigstidens materiella utveckling och en strävan att kröna folkhemsbygget med att skapa folksemestern och en uppbygglig fritid för alla såväl socialt, fysiologiskt som mentalt.

De ansatser som togs på central nivå påverkade också den regionala men kanske framförallt den kommunala nivån. Kommunerna blev en medaktör i större utsträckning än regionerna inledningsvis, när det gällde att realisera den föreslagna rekreationspolitik. Det byggdes campingplatser och stugbyar. Vandrarhem iordningställdes och driften överläts i många fall på STF, som var tillräckligt allmännyttigt för att befinnas politiskt korrekt. För kommunerna blir det närmast en norm att investera i och äga, och i flera fall även driva stugbyar, campingplatser, gästhamnar och vandrarhem. En imiterande likriktning äger rum. Därmed har i det här fallet kommunerna även tagit på sig en marknadsroll och aktivt intervenerat olika marknader. Å ena sidan har de bidragit till att skapa ett utbud som saknats och därmed fått fart på marknaden, å andra sidan kan detta skapa problem då marknadsutrymmen för potentiella privata investerare kan komma att ockuperas av verksamheter med offentliga intressen.

Sammantaget kan vi säga att samhället är väldigt aktivt i alla dess näringspolitiska roller under större delen av den här fasen. Under den här perioden är den starka staten och den offentliga sektorns stora inflytande närmast ett betrakta som en kognitiv institution. Men utan rekordårens ekonomi kan inte intentionerna fullföljas. Tiderna blir ekonomiskt kärva, vilket innebär att det som skulle kosta

⁴⁸ Dagens Industri hade år 2000-08-04 en artikel som redogör för att Tieto Enator stäms på 57 miljoner pga problemen med Bokser Travel.

⁴⁹ Owen Eriksson gjorde 1994 en utvärdering av TIPS-systemet vars resultat är nedslående.

pengar ofta stryks bort. Att låta folkhemsbygget också inkludera fritiden och semestern fick successivt överlåtas till marknaden att arrangera.

Fas III – utvecklingen från 1980 till våra dagar

De ändrade konjunkturerna leder till nya överväganden. Turist- och rekreationspolitiska utredningen, känd som TUREK, kommer redan 1981 med en ny idé om hur turismen skall organiseras⁵⁰. Viktigaste nyordning är att rekreationsberedningen läggs samman med Turistrådet. Därmed beseglas i realiteten att det fortsatta arbetet med de primära rekreationsområdena går mot sitt slut och den sociala rekreations- och turismpolitiken allt mera tunnast ut⁵¹. Det är näringspolitiken som hamnar i första rummet. TUREK återkommer ett par år senare med en genomgång av förutsättningar och hinder för turism och friluftsliv.⁵² I sin andra utredning säger också TUREK beträffande tillgången på resurser att: ”Med hänsyn till det nuvarande ekonomiska läget anser vi det dock inte möjligt att föreslå nya finansieringskällor, vilka skulle öka statens utgifter ...”.⁵³ Utredningens huvudnummer är istället att föreslå ökad sektorssamverkan. När det inte finns pengar gäller samverkan, skulle man lite elakt kunna värdera utredningens slutsats.

Detta är också en tid då branschorganisationerna börjar bedriva en mer aktiv lobbying för att turismen ska betraktas som en näring eller industri likvärdig och med samma inflytande som andra mer traditionella industrier. En kraftsamling sker genom bildandet av till exempel Rese och Turistindustrins Samarbetsorganisation (RTS) 1992. Begrepp som turist- och reseindustrin, turistnäringen och senare besöksnäringen lanseras av bland andra SHR och idén om att tala om turismen som en ”sammansättningsindustri” vinner gehör. Nyckeltal som jämför turismens exportvärden med bilindustrins eller pappers- och massaindustrins värden tas fram. Samtidigt har jämförelser gjorts mellan storleken på det offentliga bidraget för att främja turismen i Sverige och andra länder. Modell för dessa jämförelser har bland annat varit Irland och senare Danmark och nu tycks Skottland vara på modet. Bildandet av Skistar AB i början av 2000-talet och bolagets börsintroduktion är något som senare ytterligare understryker att detta är en näring av betydelse och som måste tas på allvar. Slutsatsen av detta är att å ena sidan önskar intressenterna etablera sig som en näring som betraktas som jämbördig med andra näringar, å andra sidan vill man också betona turismens särdrag som anses motivera särskilda behov när det gäller offentligt stöd med samordning, marknadsanalyser, paketering, bokningssystem och gemensam marknadsföring.

Den ändrade inriktningen på turistrådets verksamhet avspeglas också i att turistfrågorna flyttar från Jordbruksdepartementet via UD/Handels- till Näringsdepartementet och i riksdagen sker motsvarande förflyttning från Kulturutskottet till Näringsutskottet.

Omorganisation - den nya organisationsformen

Under 1990-talet får landet åter en borgerlig regering med Carl Bildt som statsminister. ”Reaganomics” ligger i tiden och möjligen efter republikansk förebild från andra sidan Atlanten skrotas även i Sverige det nationella turistrådet. Staten skall inte subventionera en viss näringsgren är en uppfattning som förs fram. Marknadsekonomi som ideologisk kompass är synkron med den tidigare nämnda utvecklingen av den socialt inriktade turism- och rekreationspolitiken och betoningen av näringsperspektivet. Huruvida nedläggningen av Turistrådet betingades av politiska överväganden eller tjänade något annat syfte förblir oklart men i ljuset av att det samhälleliga engagemanget vidmakthålls, lämnar dessa förändringar en del frågetecken för andra att räta ut. Sålunda infinner sig en insikt om att vissa frågor ändå kräver samhällets fortsatta skötsel. Bilden av

⁵⁰ SOU 1981:28.

⁵¹ Se även SOU 1983:43.

⁵² SOU 1983:45.

⁵³ SOU 1983:45 sidorna 134-135.

Sverige utomlands är en sak att vårda även för den nya regeringen. Det hela slutar med att i stort sett det mesta som fanns hos det gamla Turistrådet uppstår fast i nya skepnader. Turistdelegationen bildas och får ansvar för kunskap, statistik och myndighetsfrågor i övrigt. Bilden av Sverige utomlands leder i praktiken till att en ny marknadsföringsorganisation initieras. Den kommer att ägas av näringen och olika organisationer men staten bidrar till finansieringen genom att köpa tjänster. Ur ekonomisk synpunkt är det tveksamt om denna nyordning blir billigare för staten. En pendelrörelse tillbaka mot ordningen som gällde på STTFs tid är förstas en närliggande observation vi kan göra här. Vänner av språkets rykt och ans kan måhända känna en viss ruelle över att det nya turistrådet på svenska getts namnet Next Stop Sweden men som översatt till engelska skrevs Swedish Tourism and Travel Council.

Next Stop Sweden läggs även det ned och ersätts av en ny organisation, Sveriges Rese och Turistråd. I likhet med sina föregångare finns ett organiserat samarbete kring Sverigebilden utomlands. Sveriges Rese och Turistråd, senare Visit Sweden, samordnar en del av dessa insatser. Bilden av Sverige utomlands har varit en verksamhet som inte bara engagerat de olika turistråden från STTF till dagens Visit Sweden, utan är en verksamhet som berört flera andra organ. Förutom UD och dess informationsavdelning, Exportrådet (tidigare Exportföreningen) Invest in Sweden Agency och Svenska Institutet. Verksamheten är i dag koordinerad av UD genom Nämnden för Sverigefrämjandet i Utlandet (NSU). NSU inrättades 1995.⁵⁴

1900-talets sista årtionden kanske kan beskrivas som organisations- och IT-konsulternas decennier. För många verksamheter tenderar omorganisation bli själva organisationsformen. Turistrådet hinner byta skepnad 4 gånger på drygt 30 år. Modellerna för hur en verksamhet bör bedrivas avlöser snabbt varandra.

2000-talet – export och än mer uttalat kommersiellt fokus

Turistdelegationens lägger ned sin verksamhet 2005 efter ett riksdagsbeslut och analysansvaret för svensk turism övertas av NUTEK, numera Tillväxtverket. Sveriges Rese- och Turistråd byter namn 2006 till Visit Sweden. Förutom att delta i arbetet med Sverigebilden genom NSU blir deras huvuduppgift att marknadsföra svenska destinationer och upplevelser utomlands. Visit Sweden, landets nationella turistorganisation, vilken ägs gemensamt av stat och näring genom bolaget Svensk Turism AB⁵⁵, blir ett renodlat kommunikationsföretag för turistnäringen vars inriktning är att främja den svenska turismexporten. Borta är även arbetet att främja svensk turism bland de inhemska målgrupperna. Här kan man möjligen säga att pendeln har svängt tillbaka till läget i slutet på 1960-talet innan STTF fick uppdraget att bedriva Sverige är fantastiskt - kampanjer.

2005 tillsätts en utredning vilken har till syfte att undersöka olika modeller för att kunna öka finansieringen av marknadsföringen av Sverige som resmål. I utredningens betänkande som kommer 2007⁵⁶ redogörs för en rad modeller, bland annat olika former av direkt och indirekt skattefinansiering, men utredningen fastslår att vägen att gå är genom utökat samarbete mellan offentlig sektor och näringsliv. Ett av huvudförslagen är att Visit Sweden ska undersöka förutsättningar för att arbeta i partnerskap med olika intressenter. Partnerskap utvecklas till en arbetsmodell där partnerskapen sker i treåriga projekt och där såväl offentliga som privata aktörer inom ett avgränsat område, till exempel en region, skjuter till medel och där sedan riktade insatser görs för att stärka exporten. För att kvalificera sig för ett partnerskap krävs förutom kapitalinsats även att de destinationer och produkter som ska marknadsföras internationellt bedöms var "exportmogna". På detta sätt skapas en ny typ av marknadsintervention som snedvrider konkurrensen, då dessa typer av insatser torde gynna företag som är lokaliserade i områden där

⁵⁴ Uppgiften hämtad på Regeringskansliets hemsida.

⁵⁵ Svensk Turism AB är ett bolag som ägs gemensamt av intressenter inom svensk turism. Ägarna utgörs av 160 företag och organisationer som i sin tur representerar runt 10 000 företag.

⁵⁶ SOU 2007:32.

partnerskap bedrivs. Dessa får tillgång till olika typer av marknadsföringsinsatser som till viss del subventioneras med offentliga medel och som inte kommer konkurrerande företag tillgodo som är lokaliserade i andra områden.

Den nationella turistorganisationen är nu en professionell organisation som arbetar selektivt. Verksamheten är helt inriktad på att uppnå ekonomiska resultat – att stärka försäljning av svenska turistprodukter utomlands och därmed öka inflödet av utländsk valuta. Insatserna ska göras där de bedöms göra störst nytta. Ett logiskt och rationellt argument kan tyckas, men inte helt oproblematiskt för dem som förordar konkurrensneutralitet och att offentliga subsidier inte ska användas för att stödja vissa aktörer på marknaden.

Den inslagna vägen stärks i den nationella strategin för besöksnäringen som presenteras av Svensk Turism i juli 2010⁵⁷. Här understryks vikten av fortsatt samverkan mellan privat och offentlig sektor för att uppnå en fortsatt positiv utveckling och huvudfokus i strategin är att föreslå metoder för att utveckla fler så kallade "exportmogna destinationer". Ungefär samtidigt med strategin presenterar Europakommissionen ett nytt politiskt ramverk för den europeiska turismen. I denna står att läsa att "I enlighet med Lissabonfördraget är huvudsyftet med EU:s turismpolitik att stimulera sektorns konkurrenskraft"⁵⁸. Turismen är nu en etablerad näring i landet. Samtidigt som andra mer traditionella näringar visar svag eller ingen tillväxt, framförallt vad gäller sysselsättning, ställs hoppet såväl i Sverige som i Europa och i andra delar av världen till turismen, vars förmåga att absorbera arbetskraft tillmäts stor tillförsikt. Siffror om hur det går för svensk turismexport och vilka större förvärv och investeringar som görs rapporteras nu på TV-nyheterna och på tidningarnas ekonomisidor. Turismen inte bara är en industri vilken som helst, utan betraktas nu som en allt mer betydelsefull del av landets ekonomi.

Utvecklingen på den kommunala och regionala nivån under fas III

Under tiden från 1980 och framåt utvecklas en ideologisk underström i samhället som gör gällande att privat organiserad verksamhet är överlägsen den som är offentligt driven. Påfallande är sålunda att många länsturistorganisationer och även flera kommunala organisationer övergår från förvaltningsdrift till aktiebolagsform. I flera fall med konstruktioner som innebär att det allmänna (kommun/landsting) är huvudfinansiär men med minoritetsinflytande. Detta är som framgått ovan inte bara en kommunal och regional företeelse utan präglar den centrala nivån från 1990-talet och tiden därefter. Genom att skapa aktiebolag har även de privata intressenterna kommit att få ett större inflytande, samtidigt som de också måste ta ett större ansvar. Landet återgår, men nu också på regional och kommunal nivå, i viss mening till tågordningen som gällde för STTF, där det allmänna stod för huvuddelen av de ekonomiska resurserna medan näringen hade majoriteten i styrelsen. Med aktiebolagen blir det lättare att bilda partnerskap mellan offentligt och privat – något som blivit allt mer vanligt. Många av turistfrågorna kommer därmed på många håll att hanteras av olika nätverk snarare än i de politiska församlingarna, vilket kan vara ett problem sett ifrån ett demokratiskt perspektiv.

Det förändringstryck på organisationerna, som varit på nationell nivå, har förmodligen slagit igenom ännu mera påtagligt på regional och kommunal nivå. Ekonomihistorikern Karin Ågren pekar i en kommande skrift om turismutvecklingen i Stockholm på något tidstypiskt. I början av 2000 föreslår managementkonsulter att Stockholms dåvarande offentliga turistorganisation, Stockholm Information Service (SIS), bör omorganiseras. Den främsta anledningen var inte att SIS inte skött sitt uppdrag under de 20 år det varit verksamt, utan att ingen omorganisation gjorts och att därmed organisationen skulle kunna uppfattas som omodern. De återkommande omorganisationerna av den

⁵⁷ Se Nationell strategi – hållbar utveckling för företag och destinationer i svensk besöksnäring, juli 2010.

⁵⁸ Europeiska kommissionen (KOM(2010)352): Europa, världens främsta resmål – en ny politisk ram för europeisk turism.

offentliga turistverksamheten har en betydande baksida. Denna uppmärksammades i en norsk studie redan i början av 1990-talet. Stabilitet i den organisatoriska strukturen visar sig vara en framgångsfaktor när det gäller turismexport.⁵⁹ Att turistorganisationer ofta ifrågasatts och förändrats är kanske inte så konstigt då dessa ska leva upp till en rad olika intressenters förväntningar samtidigt som de, ofta på grund av bristande tillgång till statistik, har svårt att redovisa tydliga resultat av sin verksamhet.

Dåvarande Kommunförbundet redovisade 1994 i studien "Kommunerna & turismen" hur turismen då var organiserad lokalt och regionalt. I vissa fall har regionala organisationer kommit och gått. I vissa fall har det uppstått glapp, i andra har interkommunala samarbeten uppstått som delvis balanserar en bristande regional kompens. Förändringar på den regionala nivån hänger, åtminstone delvis, samman med ett klassiskt regionalgeografiskt problem. Den länsindelning som en gång sjösattes av Axel Oxenstierna (1634), och som därefter justerats ett antal gånger, har fungerat för statens administration i allmänhet. Att däremot låta denna indelning ligga till grund för en administration av turismen har inte varit särskilt självklart. Det visar sig att länen ofta är turistiskt heterogena och det som inte märks på kommunal nivå blir spänningar på ett regionalt plan. Att 1200-talets länsindelning, som ungefärligen motsvarar dagens landskap ofta har en större anklang i turistsammanhang speglar kanske en del av denna problematik. Örebro län brukar ofta aktualiseras när svårigheterna med den regionala gränsdragningen i turistsammanhang skall illustreras, men den kan nog spåras i flertalet regionala avgränsningar. Länet har bara till en del med landskapet Närke att göra. Det består av tre naturgeografiska delområden som också kan urskiljas näringsgeografiskt. De är Bergslagen i norr, slättbygden med residensstaden i centrum och i söder skogsområdet Tiveden. Det har visat sig vara svårt att förena dessa delar till en helhet.

Om regionala turistorganisationer utgått från en annan regionindelning än den som är etablerad för andra syften än turism skulle det förmodligen varit enklare att skapa konsensus om verksamhetens innehåll och dess bedrivande. I andra fall kan man se att det uppstått konkurrensförhållande mellan regionala och kommunala organ som en följd av att man drivit snarlik affärsverksamhet. I Dalarna ledde detta (stuguthyrning) till uppslitande konflikter och att dåvarande Dala Tour (det regionala turistorganet) ombildades och fick nya arbetsuppgifter.

Sverige har idag 23 regionala organisationer. Då ingår inte turistorganisationerna för Uppsala och de tre största städerna, varför totalsiffran för regionalt finansierad turismverksamhet blir 27 organisationer.⁶⁰ Enligt en relativt nyligen gjord sammanställning (2009) gjord av Sörmlands Turismutveckling AB är drygt hälften av dessa offentligt ägda och en tredjedel drivs i aktiebolagsform medan resten hamnar i en "annat" kategori.⁶¹ I samma undersökning redovisas att organisationernas huvuduppgifter hamnar under två rubriker, nämligen utveckling knappt 60 % och marknadsföring knappt 40 %.

I Sverige har vi haft en stark stat och kommuner med stort självbestämmande. Bl a globaliseringen och Sveriges inträde i EU 1995 medför en förändring av den svenska regionalpolitiken,. Istället för statliga stöd till "periferin" försöker man stärka varje regions potential och på så vis främja inomregional tillväxt. De regionala stöden är, dels destinerade för vissa verksamhetsområden, dels riktade till geografiska områden med vissa karaktärsdrag. Europa och därmed även Sverige delas in i målområden för dessa geografiskt definierade insatser. I Sverige ser vi en utveckling mot regionalt självstyre, där resurser överförs från länsstyrelserna till regionerna, vilka ska delta i allokering och styrning av resurserna. Dessa kommer att verka parallellt med den tidigare regionala strukturen, vilket inte alltid är helt problemfritt (Westholm, 2008).

⁵⁹ Dåvarande NORAS finansierade en studie som Transportøkonomisk Institutt genomförde. Studien bygger på intervjuer med utländska researrangörer som har Norge som destination. Studien visar att researrangörerna är kritiska till att Norsk turism på inte minst regional och lokal nivå ofta byter organisationsstruktur.

⁶⁰ Källa Visitsweden.se.

⁶¹ Undersökningen omfattade 19 av de 27 regionala organisationerna.

Den nya regionalpolitiken får en tydlig inriktning mot tillväxt och innovation. I Sverige bildas Vinnova 2001 (Verket för innovationssystem) och tidigare Nutek ombildas till Tillväxtverket. De regionala medlen går inte längre ut i form av stöd till traditionell basindustri, utan nu står småföretag, tjänster och entreprenörskap i fokus. Utveckling ska ske genom att resurser koordineras och samordnas och genom att aktörer samarbetar. Begrepp som nätverk, partnerskap och kluster blir centrala. Besöksnäringen blir en näring som är prioriterad i många målområden då den genererar sysselsättning och dessutom är en platsbunden verksamhet. Detta innebär att regionernas självstyrelse och samverkansorgan i många fall börjar hantera regionala turistfrågor. Kommunerna och deras turistorganisationer kommer att delta i en rad regionala projekt, initierade av dem själva eller av andra. Projektmedel har blivit en viktig, ny finansieringskälla i den regionala och kommunala turistverksamheten. Detta har möjliggjort en rad nya satsningar, men det har även inneburit att pengarna går till tidsbegränsade och ibland kortsiktiga projekt och att mycket resurser går åt att författa ansökningar och redovisa mottagna bidrag.

Sammanfattning fas III – en etablerad näring och ett marknadsorienterat samhälle

Under den här perioden är fokus på näringsperspektivet. Försämrad ekonomi innebär att sysselsättning och tillväxt hamnar i fokus. Inom turismen utvecklas och förstärks branschorganisationer för att besöksnäringen ska få gehör för sina intressen i konkurrens med andra näringar. Den nationella främjandeverksamheten kommer att ägna sig åt ren affärsutveckling och nya affärs- och organisationsformer söks på regional och lokal nivå för att anpassa sig till vad som kan anses överensstämma med idéer om marknadens krav.

I samband med avtagande tillväxt och EU-inträde blåser nya vindar. Den starka staten måste snabbt krympa och marknadskrafterna ska bidra till att optimera fördelningen av resurserna. Att skapa väl fungerande marknader genom att avreglera för att upplösa monopol och samtidigt reglera olika förutsättningar för marknader för att dessa ska fungera så likt det teoretiska idealet blir en central politisk uppgift. En rad regulativa institutioner genomförs samtidigt som idén om marknaden blir en alltmer accepterad norm, åtminstone i de flesta politiska kretsar.

Samtidigt innebär marknadslösningar att kapitalet blir mer lättroligt och att tillväxten därmed sker i befolkningstäta centra eller på andra lokaliseringar med olika konkurrensfördelar. Detta leder till omstruktureringar som får till följd att regionala obalanser skapas. För att försöka råda bot på detta skapas olika typer av regionala stödprogram. Dessa program innebär i praktiken att marknader interveneras med offentliga medel. De företag som får ta del av satsningar på olika stödverksamheter, som kan benämnas klusterinitiativ, innovationssystem, partnerskap och liknande, gynnas i konkurrensen. Den nya projektekonomi har i sig utvecklats till en institution och kanske rent av till ett eget fält med sin diskurs, spelregler och aktörer. Kontentan av detta betyder att de effekter som den fria marknaden skapar ska motverkas med offentliga marknadsinterventioner på regional nivå.

Vi kan notera hur samhällets roller i turismen ytterligare förändras under den här fasen. Tillsynsrollen skärps när det gäller konkurrensfrågor samtidigt som ägarrollen och även marknadsrollen börjar avvecklas. Koordineringsrollen försvinner i stort helt på nationell nivå, men flyttar delvis ned på den regionala nivån. Satsningar på infrastruktur avtar på grund av det ekonomiska läget och den sociala turismrollen är helt borta. Främjanderollen ändrar karaktär och övergår till att bli allt mer selektiv och till att bedrivas i nätverk med privata intressen.

Kommunal och regional turistverksamhet idag

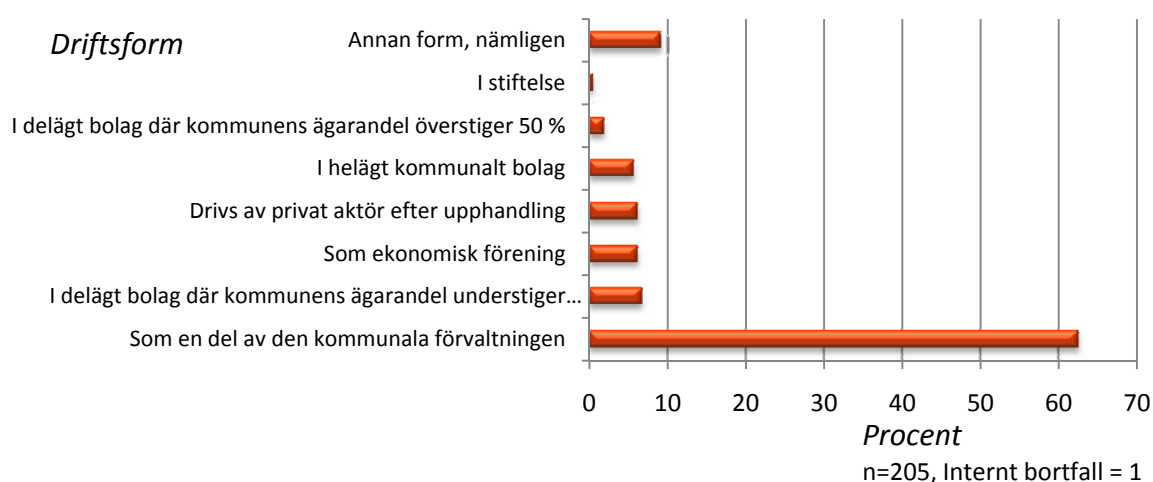
För att i någon mån fånga hur bilden över gränsområdet mellan privat och offentligt engagemang i turism- och besöksnäringen gestaltar sig i dagsläget genomfördes som nämndes i rapportens inledning två studier. Vi har intervjuat ett urval kommunala politiker och tjänstemän, företrädare för regionala turistorganisationer samt branschorganisationen Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR). För att kunna göra en kvantitativ beskrivning av turismfrämjandet skickades dessutom en enkät ut till Sveriges kommuner med SKL:s hjälp. Efter utskick och påminnelse till 289 kommuner erhöles 213 svar varav 7 angav att de inte har någon turismverksamhet. År 2010 tillämpade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en indelning av Sveriges kommuner i nio klasser. En jämförelse mellan denna fördelning och de svar som inkommit ger vid handen att det inte är någon påfallande skillnad i fördelningarna härvidlag.⁶² Det insamlade materialet bedöms således vara representativt. Att notera i detta sammanhang är att alla de tre storstadskommunerna har besvarat enkäten. Redovisningen nedan omfattar endast kommuner som har turismverksamhet. Antalet användbara svar är sålunda maximalt 206 stycken. I figurerna nedan anges hur många svar som föreligger på respektive fråga (n=) respektive hur stort det interna bortfallet är. Internt bortfall är detsamma som att den som besvarat enkäten underlåtit eller inte kunnat svara på en viss fråga och att n därför för enstaka frågor understiger talet 206.

I genomgången nedan redovisas först svaren från enkätundersökningen för att ge en översiktlig bild av kommunernas verksamhet inom området. Därefter följer en sammanställning av intervjuerna tillsammans med kommentarer och reflektioner över utvecklingen.

Enkätundersökningen

Driftsformer och organisering

Som framgår av figur 1 nedan så är det allra vanligast att turism- och besöksverksamheten är en del av den egna kommunala förvaltningen. Det rör sig om drygt 60 % av kommunerna. Ytterligare ca 15

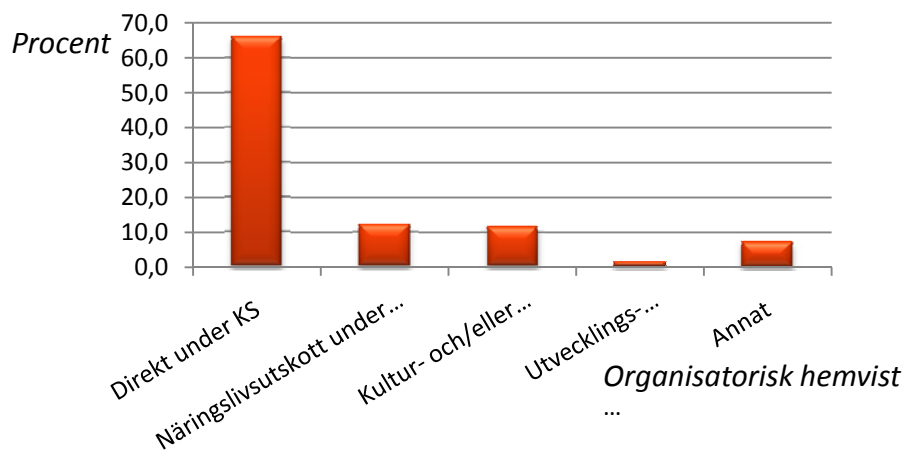


Figur 1. Andelen för olika driftsformer för turism- och besöksverksamheten på kommunal nivå.

⁶² Ett chi2-värde (goodness of fit) beräknades för urvalet i jämförelse med fördelningen av Sverges kommuner på den 2010 tillämpade klassificeringen i nio kommunklasser. Chi2-värdet är 2,48 att jämföra med det kritiska värdet vid 5% på 15,51 och 8 df.

% utgör bolagsbildningar med kommunalt ägande i olika omfattning. I endast 6 % av kommunerna drivs verksamheten av en privat aktör efter upphandling.

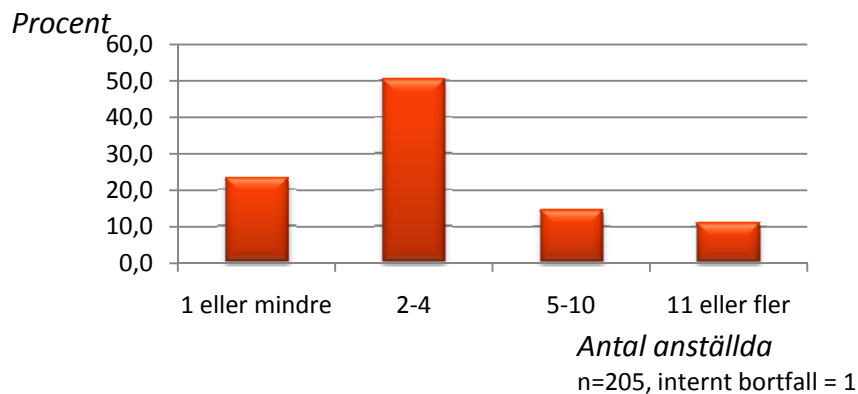
Turismverksamhetens organisatoriska placering är i de flesta kommuner direkt under kommunstyrelsen. Detta är inte särskilt förvånande. Men det speglar nog en organisationsförändring som ägt rum på senare tid. Tidigare under fas två 1950-80, så var det långt vanligare att turismfrågorna låg under fritidsnämnden eller en särskild turistnämnd. Förändringen speglar sannolikt den ändrade syn på turism- och besöksnäring, som också flera av intervjuerna givit uttryck för, nämligen att allt fler kommuner ser turismen som en del av det samlade näringslivet och också en näring som positivt bidrar till det allmänna näringslivsklimatet och kommunens attraktionskraft.



Figur 2. Turism- och besöksverksamhetens hemvist i den kommunala organisationen.

Personalstyrka i turism- och besöksverksamheten

Antalet anställda inom kommunal turism- och besöksverksamhet framgår av figur 3 nedan. Slående, om än väl känt, är att dessa verksamheter i allmänhet är mycket små i termer av antal helårsarbeten.

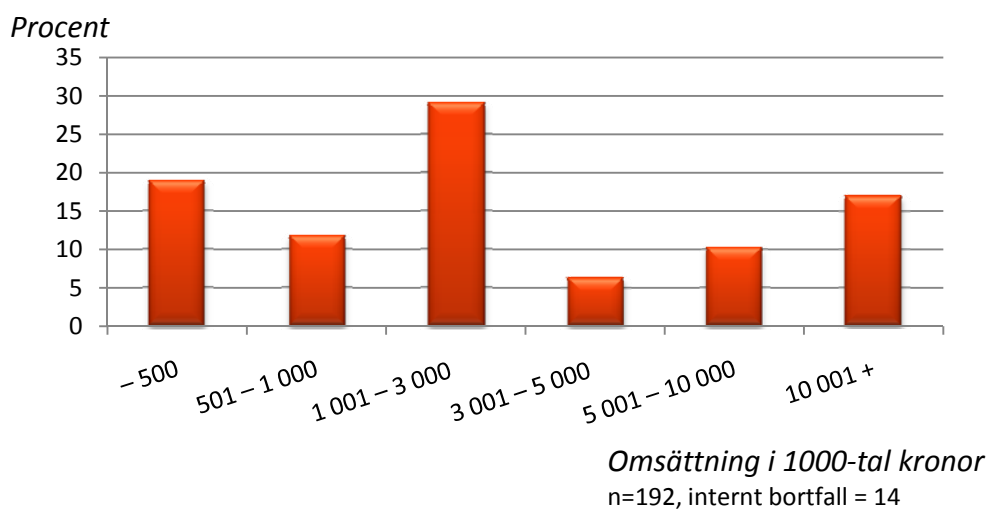


Figur 3. Antal anställda i kommunal turism- och besöksverksamhet

Mot bakgrund av den lista över verksamhetens innehåll som redovisas i tabell 1 nedan, är det närmast förvånande att så få personer, som det i allmänhet rör sig om, har ett så pass brett omfång på verksamheten.

Omorganisation - den nya organisationsformen⁶³

Den omsättning som verksamheterna har återspeglar i hög grad antalet anställda. Det man kan notera i figur 4 är dock att det finns några verksamheter (i figurens högra del), som genom samverkan och projekt uppnår omsättningstal som är större än vad antalet medarbetare skulle föranleda. Förmodligen finns på en del håll ytterligare arbetskraft av mer tillfällig karaktär i form av projektanställda och konsulter, vilket inte har redovisats.



Figur 4. Turism- och besöksverksamhetens omsättning i tusentals kronor.

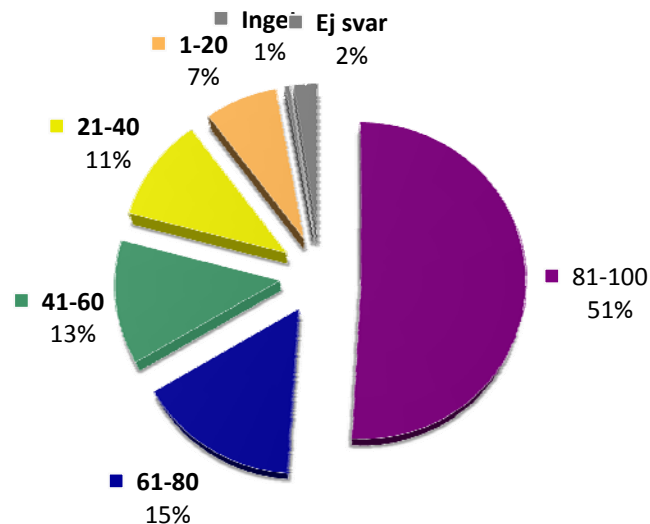
Turism- och besöksverksamhetens finansiering med avseende på omfattning och vilken typ av medel det rör sig om

I figurerna 5-9 redovisas hur turism- och besöksverksamheten är finansierad och vilken omfattning olika typer av finansiering har. De tillfrågade har ombetts att ange omfattningen av fem olika typer av finansieringskällor. Dessa är *kommunala anslag, ägartillskott för privatägda verksamheter, intäkter från försäljning av olika slag, samverkan med externa parter som bidrar till finansiering av t.ex. kampanjer* och slutligen *olika projekt med särskild finansiering*. Det sistnämnda kan t.ex. gälla olika typer av EU-projekt. Det visar sig att i svaren har av allt att döma många angett **Inget** alls eller underlåtit att svara och då har detta registrerats som **Ej svar**. Dessa två svars kategorier särredovisas i figurerna nedan men kan egentligen summeras, då de bedöms ha samma innebörd. Denna tolkning bygger på en korstabulering av hur kommunerna svarat på varje delfråga och alla delfrågor sammantaget.⁶⁴ Denna genomgång visar också att fyra kommuner inte svarat på frågan.

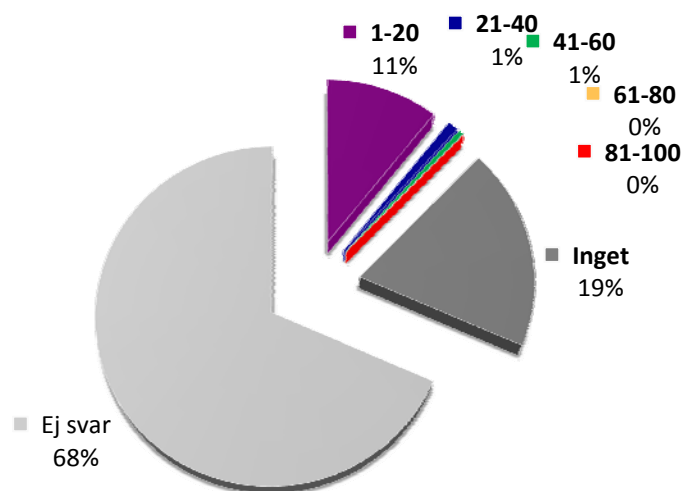
⁶³ Kommunerna är organisatoriskt olika. Det kan medföra att kostnaderna för turismverksamheten inte redovisas på samma sätt i olika kommuner. Det som redovisas här är sålunda det som de tillfrågade kommunerna nu redovisar som turism- och besöksverksamhetens omsättning.

⁶⁴ När turismverksamhetens finansieringskällor sålunda summeras till 100% har respondenterna inte fyllt i något på de resterande svarsalternativen. Därför verkar det logiskt att betrakta Inget och uteblivet svar som i sak samma. Ej svar kan annars ge intryck av att materialet är behäftat med en betydande osäkerhet, men så bedöms alltså inte fallet.

Det resultat som framträder är att de allra flesta kommuner har verksamheter, som får en betydande del av sin finansiering genom just kommunala anslag (Figur 5). En tredjedel av kommunerna har verksamheter, som uteslutande har kommunala anslag, och som framgår av figur 6 så är det hälften av kommunerna, som har lejonparten 80-100 % av sin finansiering i form av kommunala anslag. På motsvarande sätt är det ett fåtal kommuner som får ägartillskott (13%) och när så skett under år 2009 så rör det sig i de flesta fall i en omfattning som ligger under 20 % av den totala omsättningen (se figur 6).



Figur 5. Andelen av Sveriges kommuner som finansierar turism- och besöksverksamheten genom **kommunala anslag** och omfattningen av dessa anslag.



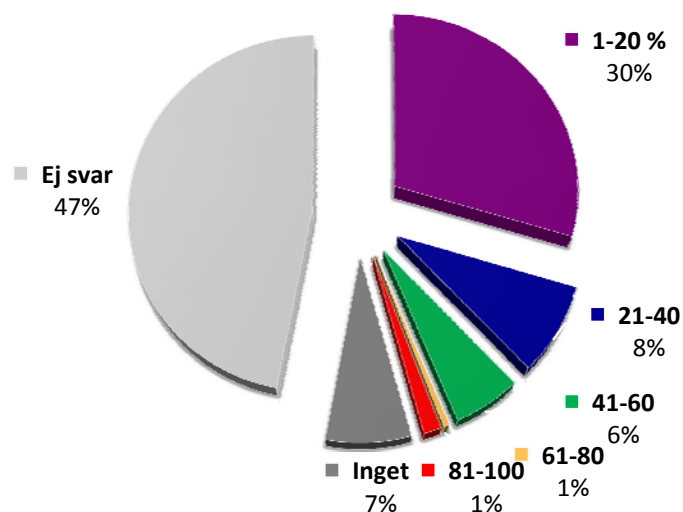
Figur 6. Andelen av Sveriges kommuner som finansierar turism- och besöksverksamheten med **ägartillskott** från privata delägare och omfattningen av detta.

Intäkter från försäljning är förhållandevis vanligt. En knapp tredjedel av kommunerna uppger att verksamheten på detta sätt har ett intäktsunderlag på högst 20 %. Ytterligare en sjättedel (15 %) har

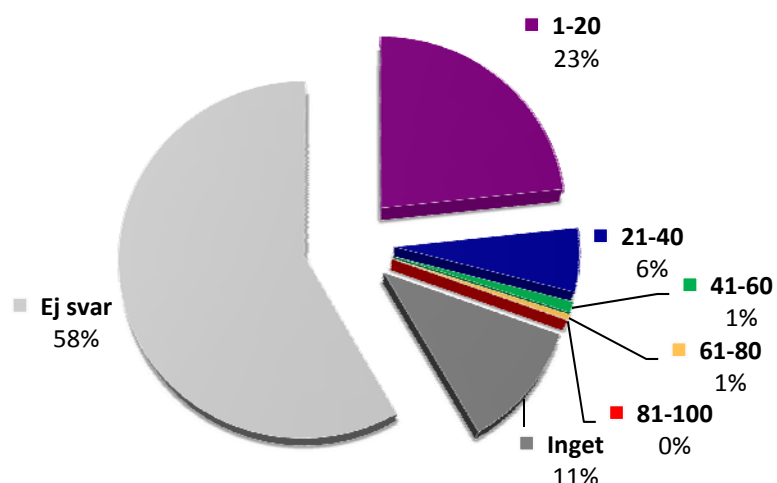
intäkter som är större eller betydligt större medan ungefär hälften av verksamheterna saknar denna form av intäkt (se figur 7).

En tredjedel av kommunerna har haft olika samverkansprojekt med näringsliv och andra externa verksamheter som bidragit till finansieringen under år 2009. I flertalet fall utgör sådana intäkter en andel som inte överstiger 20 % av omsättningen (se figur 8).

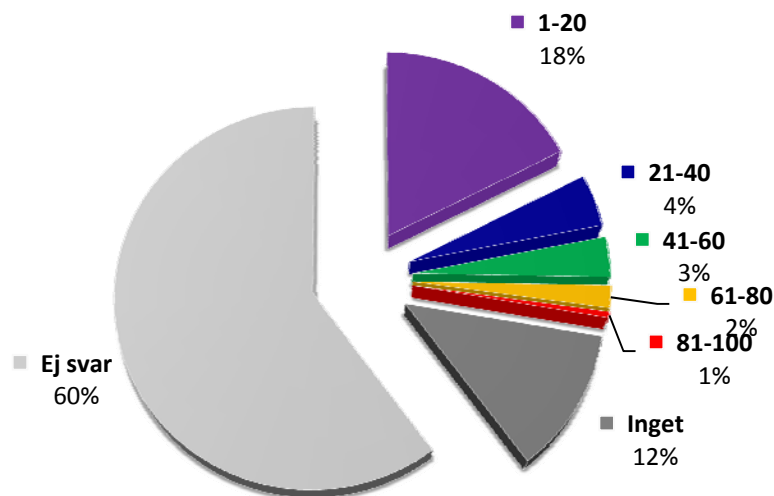
Den bild som framträder för samverkan med näringslivet är snarlik den som gäller för olika typer av projektfinansiering, antingen det rör sig om EU-medel eller andra typer av finansiering, som tillför verksamheten en del av omsättningen (se figur 9).



Figur 7. Andelen av Sveriges kommuner som finansierar turism- och besöksverksamheten genom försäljningsintäkter och omfattningen av dessa intäkter.



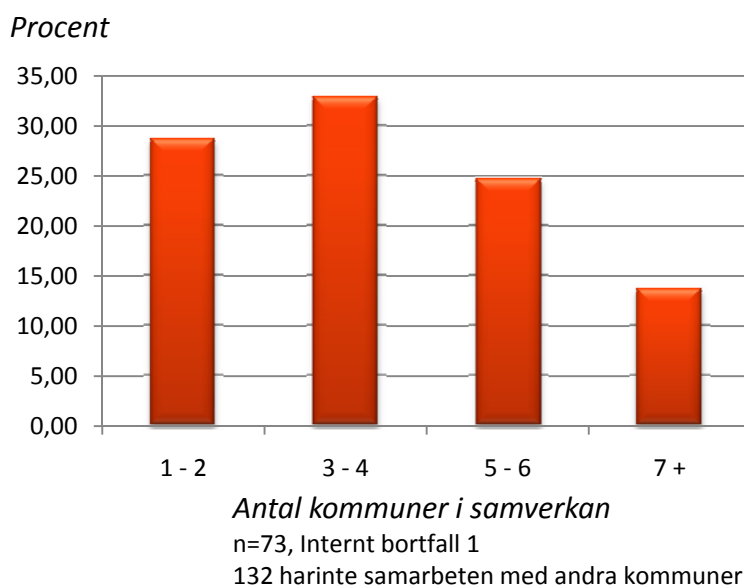
Figur 8. Andelen av Sveriges kommuner som finansierar turism- och besöksverksamheten genom samverkan med näringslivet och omfattningen därav.



Figur 9. Andelen av Sveriges kommuner som finansierar turism- och besöksverksamheten genom **externa projektanslag** och dessa anslag omfattning.

Interkommunal samverkan kring turism- och besöksverksamheten

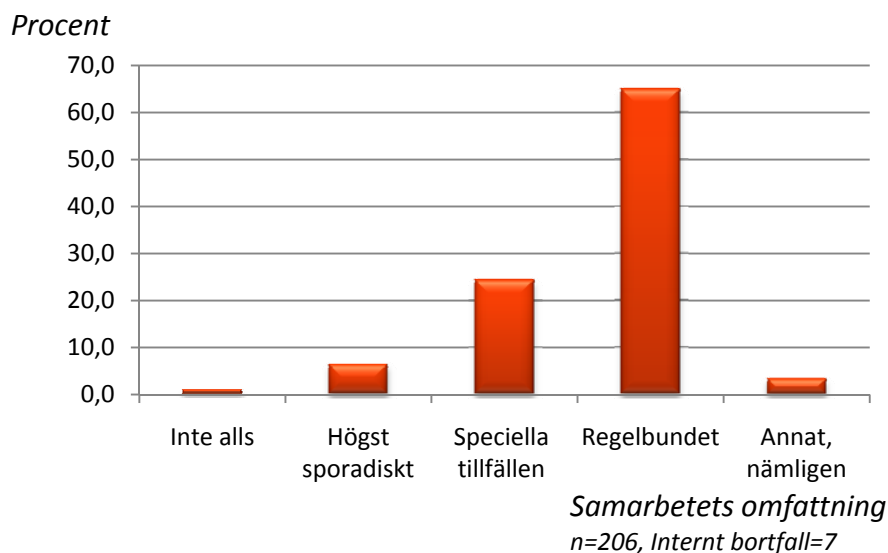
En tredjedel av kommunerna har angett att de samarbetar med andra kommuner i sin turismverksamhet. Av figur 10 nedan framgår hur dessa fördelar sig med avseende på hur många kommuner som ingår i samarbetet. När antalet kommuner passerar 7 eller fler finns det kanske anledning att fundera på om det samarbete som åsyftas snarast är att hänföra till deltagande i ett regionalt samarbete under ledning av en regional organisation. En fråga ställdes också om hur länge dessa samarbeten pågått. Det visar sig att många av respondenterna (drygt 70%) i stor utsträckning inte kan svara på frågan. Det kan möjligen bero på att många är relativt nya på sina poster och inte känner till den egna verksamhetens historia.



Figur 10. Antal kommuner som är berörda i interkommunala turismsamarbeten.

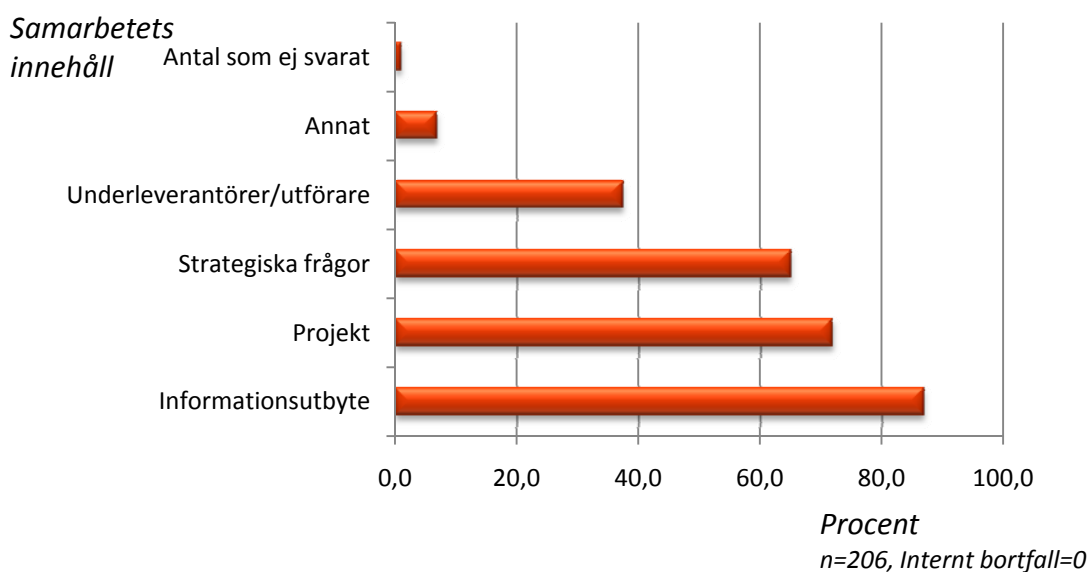
Kommunernas samarbete med det lokala näringslivet

Som framgår av figur 11 nedan så är det mycket vanligt att man i den kommunala turismverksamheten samarbetar med näringslivet. Drygt 60 % av kommunerna gör detta regelbundet. Ser man saken från det motsatta hållet är det ytterst få som uppger att man inte har ett sådant samarbete eller att det sker högst sporadiskt.



Figur 11. Omfattning av samarbete med det lokala näringslivet.

Av figur 12 nedan framgår vad samarbetet mellan kommunernas turism- och besöksverksamhet gäller. De svarande har kunnat ange flera svarsalternativ varför figuren inte summerar till 100 % . Det är ganska förståeligt att *informationsutbyte* är det som man ägnar sig mest åt. Kommunernas verksamhet på det här området rör ju i första hand informationsgivning (se tabell1) och då måste man förstås vara uppdaterad. Att *projekt* av olika former föranleder samarbete speglar nog vid sidan



Figur 12. De områden som kommunernas samarbete med näringslivet omfattar när det gäller turism- och besöksverksamheten.

om andra drivkrafter i vilka former projektmedel idag görs tillgängliga. I flera fall är samverkan i form av olika typer av partnerskap en förutsättning för att kunna söka vissa medel. Intressant är att notera att man i hög utsträckning samverkar i *strategiska frågor* som rör planering och utveckling. Möjligen är detta i viss mån en reflex av att turismverksamheten alltmer är på väg in i det ordinarie näringslivsarbetet i kommunerna. Detta kan förorsaka problem om det innebär att vissa aktörer gynnas framför andra.

Verksamheter

Att alla kommuner som besvarat enkäten bedriver informationsverksamhet är helt i linje med vad man kan vänta sig (se tabell 1). Intressantare är kanske att en hög andel sysslar med insamling av statistik och andra underlag och tillika är involverade i långsiktigt arbete för utveckla den egna destinationen. Bland de verksamheter som inte är lika vanliga (2 av 3 kommuner) kan det ändå vara befogat att peka på att man sysslar med att locka nya invånare och företag. Detta avspeglas också i våra intervjuer (se vidare nedan) där flera av politikerna ser destinationsutveckling med avseende på turism, som en viktig inriktning också för att öka kommunens attraktivitet i allmänhet, vilket bedöms vara gynnsamt för både inflyttning av folk och företag. I detta sammanhang rapporteras också att turismfrågorna i allt större utsträckning hamnar direkt under kommunstyrelsen och att de i ökad omfattning också involverar näringslivskontoren i kommunerna. När det gäller försäljning i olika former dominerar souvenirer och liknande över försäljning av resetjänster och biljetter. Det kan dock vara värt att notera att den resebyråverksamhet som bedrivs på många håll mycket väl kan stå i strid med såväl den nya konkurrenslagen som vad som anges som den kommunala kompetensen i kommunallagen.

Tabell 1. Turism- och besöksverksamhetens inriktning i kommunerna år 2009

Verksamhet	Antal	%
Information till turister	206	100,00
Marknadsföring av den egna kommunen som turistdestination	197	95,60
Information till den egna kommunens(-ernas) invånare	192	93,20
Samordning av samarbeten med olika intressenter i syfte att utveckla destinationen	184	89,30
Framtagande, sammanställning av statistik och/eller andra beslutsunderlag	178	86,40
Driver frågor som rör långsiktig utveckling av den egna destinationen	167	81,10
Försäljning av t.ex. souvenirer och liknande	162	78,60
Produktutveckling och/eller paketering av turistprodukter	149	72,30
Deltar regelbundet i diskussioner kring övergripande näringslivsutveckling	146	70,90
Genomförande av utbildningsinsatser i syfte att utveckla destinationen	142	68,90
Försäljning av biljetter till evenemang i den egna kommunen(-erna)	139	67,50
Bokning av logi, aktiviteter m.m. i den egna kommunen(-erna)	133	64,60
Marknadsföring av den egna kommunen för att locka nya invånare	127	61,70
Marknadsföring av den egna kommunen för att locka nya företagsetableringar	91	44,20
Bokning av logi, aktiviteter m.m. utanför den egna kommunen(-erna)	84	40,80
Försäljning av utflykter och resor inom den egna kommunen(-erna)	74	35,90
Försäljning av biljetter till evenemang utanför den egna kommunen(-erna)	50	24,30
Försäljning av utflykter och resor utanför den egna kommunen(-erna)	25	12,10
Övrigt, nämligen	21	10,20

Kommunalt ägande och kommunal drift

Av tabell 2 framgår att det i första hand är inom camping och i viss mån när det gäller gästhamnar och vandrarhem, som kommunerna är engagerade i tillhandahållandet av varor och tjänster. Det är dock betydligt vanligare att man äger än att man också driver verksamheten. I våra intervjuer, även om man måste hålla i minnet att dessa är ringa till antalet och på inget vis är uttömmande, så stöds den bild som framträder i tabell 2. Möjligen kommer den justerade lagstiftningen vad gäller konkurrensfrågor att förstärka den nu rådande ordningen. De kommunala företrädare vi talat med har också uppfattningen att drift av anläggningar kan bli en grannlag materia särskilt när t.ex. en stugby ligger direkt under en nämnd och denna skall styra driften av en verksamhet. I intervjuerna nedan har just påtalats att en nämnd inte med nödvändighet rymmer den kompetens som är relevant när det gäller att leda ett företag.

Genom ett förbiseende i enkäten är inte de svarande kommunerna identifierbara och därför är enkätundersökningen begränsad till en indelning av Sveriges kommuner som SKL använder i andra sammanhang⁶⁵. Utifrån denna indelning är fördelningen av de anläggningar som kommuner äger och driver i de flesta fall inte särskilt sned. Nu måste man hålla i minnet att av de sex olika typer av anläggningar som vi ställde frågor om beträffande ägande och drift, så är det i få fall som kommunerna driver de anläggningar man äger. Det går följaktligen inte att bedöma om det är någon avgörande skillnad mellan olika typer av kommuner.⁶⁶ Egentligen är det bara i fallet med ägande av camping som siffermaterialet har någorlunda storlek för en analys härvidlag. Det visar sig i detta fall att det inte finns några större skillnader mellan kommungrupperna. När det gäller ägande av hotell är glesbygdskommunerna överrepresenterade men det handlar om fyra kommuner så det är ingen stor sak.

Tabell 2. Kommunernas engagemang när det gäller ägande respektive drift av olika typer av logi för turister

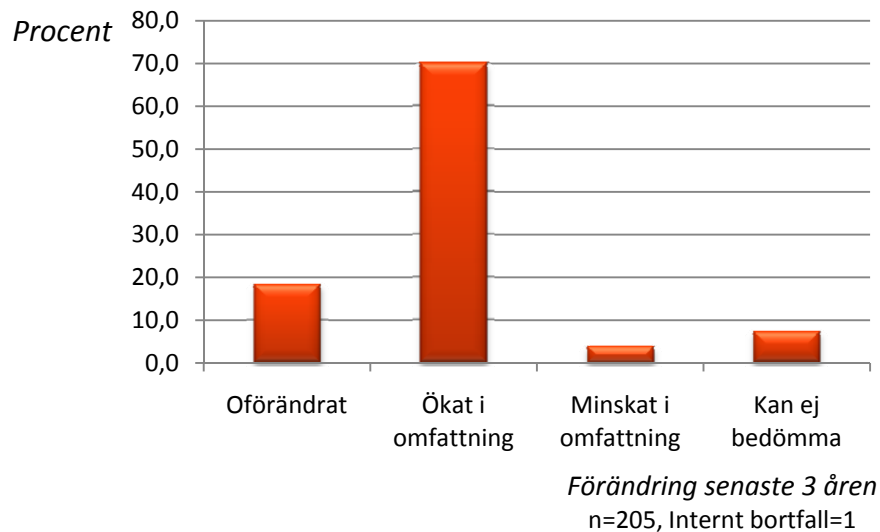
Anläggning	Äger %	Driver %
Stugby	8,7	3,9
Hotell	5,3	0,0
Vandrarhem	12,6	3,4
Camping	37,9	7,3
Gästhamn	18,4	4,4
Konferensanläggning/kursgård	7,3	2,4

Den bild som framträder i figur 13 är tveklöst intressant. Den visar ganska entydigt att samarbetet mellan kommunernas turism- och besöksverksamhet ökat i omfattning under de senaste tre åren. Hela 70 % anger att så är fallet. På sätt och vis speglar detta förhållande den utveckling som vi diskuterat under de tre utvecklingsfaser som vi redovisat. Turismen betraktas idag som en näringsverksamhet i paritet med många andra. Kommunerna agerar också i linje med detta i den meningen att de lämnar anläggningsdrift och i viss mån också säljer av anläggningar. Bokningssystem

⁶⁵ Kommunerna har en indelning i nio klasser med följande beskrivning: Glesbygdskommun, Övriga kommuner som är uppdelad i tre storleksklasser <12.500 invånare, 12.500-25.000 invånare och >25.000 invånare. Därtill kommuner som beskrivs på följande vis: Varuproducerande kommuner, Pendlingskommuner, Förortskommuner, Större städer och slutligen Storstäder. Genom att denna gruppering av materialet redan var gjord när författarna fick det i sin hand har det inte varit möjligt att göra någon analys av skillnader med avseende på kommunernas lokalisering i landet.

⁶⁶ Bedömningen bygger på en korstabulering av kommuntyp mot ägande och drift av anläggningar.

och försäljning är å andra sidan verksamhetsformer som bidrar till finansieringen av den kommunala verksamheten och är sannolikt en gräzon där konkurrenslagstiftningen kan komma att prövas.



Figur 13. Hur samarbetet mellan kommun och näringsliv ändrats under den senaste 3-årsperioden.

Enkätundersökningen

Fortsatt nedtrappning av ägarrollen – men problem finns

Det som är mest framträdande efter våra samtal med **företrädare för kommunerna** är att man vill lämna drift av anläggningar och gärna även ägandet när det befinns lämpligt. Driften är oftast utarrenderad och när det fungerar så har kommunerna inget intresse av att återuppta denna. Den nya lagstiftningen verkar spela mindre roll för denna uppfattning. Det förefaller snarare vara ett ställningstagande som vuxit fram både genom erfarenheten av att hantera drift av anläggningar i en politisk organisation och som ett resultat av en annan syn på dessa verksamheter som kanske bäst beskrivs som ideologiskt grundad. Det kan också vara så att det nu finns en näring på många håll som saknades då kommunerna tidigare uppmuntrades till att investera i och skapa ett utbud. Känslan är att det snarast är en vitt accepterad norm att kommuner inte ska äga, driva eller konkurrera med det privata näringslivet (även om det fortfarande förekommer).

Samtidigt menar **företrädare för SHR** att problemet med kommunalt ägande och kommunal drift knappast minskats. Om det är så i realiteten är svårt att bedöma. Enkätundersökningen pekar inte åt det hållet, men den är å andra sidan begränsad till de verksamheter som det explicit frågats om. Det kan också vara så att fler kommunala tveksamma verksamheter uppmärksammas som en följd av att den nya lagstiftningen kommit till stånd. Förmodligen kommer den nya lagstiftningen medföra att flera kommunala verksamheter som otillbörligen konkurrerar med det privata näringslivet uppdagas. Man ska heller inte förringa det faktum att det kan vara svårt och ta tid att utveckla kommunala säljverksamheter. Det kan finnas politisk prestige i sådana frågor och det kan komma att beröra enskilda.

När vi talat med **besöksnäringens företrädare (SHR)** är det några huvudlinjer som framträder. Självfallet vill man inte att samhället driver verksamheter inom området om detta leder till snedvriden eller hämmad konkurrens. Det som naturligt hör hemma på marknaden skall skötas av denna, och då är det enklast att den offentligt drivna delen av samhället inte gör entré på marknaden. Samtidigt är det en klar medvetenhet bland SHR:s företrädare att samhällets insatser på

andra områden är väsentliga för att skapa attraktiva destinationer och anledningar för människor att resa och att som ett resultat av detta även frekventera anläggningar som näringslivet driver. Museer och symfoniorkestrar, som normalt aldrig figurerar på marknaden, är sålunda något som betraktas som en viktig infrastruktur som bör samhällsfinansieras. Catering, när sådan förekommer, bör emellertid med fördel arrenderas ut.

När man talar med **kommunala företrädare** som befinner sig utanför storstadssverige, dvs. i den mer gles befolkade delen av landet, förefaller gränsdragningen mellan vad som skall skötas av marknaden och vad som må drivas med skattemedel inte vara lika klar. I kommuner med ett litet befolkningsunderlag kan det vara svårt att få lönsamhet på ett hotell. När kommunledningen gör bedömningen att en anläggning ändå är väsentlig för ortens attraktivitet och för övrigt näringsliv, flyttas med nödvändighet gränsen mellan offentligt och privat. Detta visar på att frågan befinner sig någonstans mellan det regulativa och normativa. I glesbygden görs lokala anpassningar till de lagar och förordningar som definieras regulativt igenom lagar och förordningar av Sveriges riksdag och av EU.. Det finns ingen enkel lösning på hur dessa två system skall samexistera. Det blir rättsosäkert om det man i glesbygden uppfattar som pragmatiska lösningar, vid en prövning av den regulativa institutionen befinns vara lagbrott.

Principiellt handlar denna fråga om hur en kommun ska förhålla sig då det saknas ett väsentligt utbud på marknaden, till exempel ett hotell eller en campingplats, och ingen privat aktör visar intresse av att investera i eller driva sådan verksamhet. Vissa av de intervjuade anser här att kommunen då kan sätta igång en sådan verksamhet och senare sälja eller lägga ut driften på entreprenad om privata aktörer vid ett senare skede visar intresse. Andra menar att en kommun helt bör avhålla sig från att starta säljverksamheter då detta ockuperar ett marknadsutrymme, som kunnat utnyttjas av det privata näringslivet. Problemet med det sistnämnda är att detta utrymme då kanske aldrig kommer att utnyttjas. Frågan blir då om en kommun ska engagera sig för att få igång en marknad eller inte?

En utökad samordnings- och infrastrukturroll

Påfallande är det stora intresset för turismen och besöksnäringen.. Det blir alltmer en fråga om kommunens övergripande attraktivitet, vilket flera **kommunpolitiker** lyfter fram som betydelsefullt för rekryteringen av både inflyttare och nya företag. En väl fungerande turist- och besöksnäring blir därmed en väsentlig komponent i näringslivsverksamheten. De vi intervjuat menar att kommunerna inte skall ägna sig åt verksamhet som bäst sköts av marknadens aktörer som drift av anläggningar. Istället är det viktigt att samverka med näringslivet i olika former och att arbeta strategiskt för att det ska finnas en infrastruktur som gagnar näringslivsutvecklingen i kommunen.

På regional nivå är de intervjuade tjänstemännen överlag inne på samma resonemang, som man är på lokal nivå. Det finns nyansskillnader mellan nivåerna på samma vis som det finns sådana inom samma nivå. Man kan iaktta detta när frågan om infrastrukturåtaganden förs på tal. Begreppet infrastruktur är ett oklart begrepp, som i dagligt tal tolkas mycket olika och inte har ett entydigt innehåll. Det pågår en begreppsförändring i och med att ordet infrastruktur som traditionellt stått för s k "hårda" investering i vägar, järnvägar, vatten och avfall breddas och får inbegripa även andra "mjuka" frågor som t ex utbildning och kultur, något som också anses gynna turismen.

En annan typ av satsning som flera betraktar som infrastrukturell är att man regionalt bygger upp bokningssystem. Några av de intervjuade tycker detta är ett rimligt åtagande, då ingen annan gör detta. Ett bokningssystem bedöms av vissa vara en nödvändig pusselbit för att utveckla turism- och besöksnäringen i den berörda regionen. Andra tillfrågade är betydligt mer tveksamma till ett sådant agerande, då man menar att detta tenderar att stänga vägen för entreprenörer, som skulle kunna vara intresserade av att bygga upp en sådan verksamhet.

En förändrad främjanderoll och marknadsroll

Även främjanderollen tycks ha genomgått en förändring. Från att ha varit fokuserad på att skapa kampanjer och sprida trycksaker betonas nu istället vikten av att skapa förutsättningar. Det kan till exempel vara genom att hjälpa företag att hitta nya samarbetspartners, skapa marknadsplatser i form av Internetportaler, medverka vid utveckling av kvalitetssystem och att skapa en övergripande imagemarknadsföring. Även här betonas vikten av samverkan med de privata företagen – insatserna ska ske i partnerskap och det offentliga ska stå för kontinuitet.

I ambitionen att skapa förutsättningar, vilket därmed som ovan nämnts ofta diskuteras i termer av infrastruktur, inkluderas ibland även ambitioner att hjälpa företag med produktutveckling samt paketering och bokning av produkter. Med andra ord innebär det att det offentliga ger sig in på marknaden i en ny roll, inte längre som producent utan som distributör.

En central näring i ett nätverkssamhälle

När turismen nu alltmer uppmärksammas som en näring jämbördig med andra etablerade näringar, har också en förskjutning i synen på turismen skett i många kommuner. Detta är en förändring som är relativt ny och som alltjämt pågår. Med den tilltagande betoningen av näringsperspektivet flyttar turistfrågorna allt närmare kommunstyrelsen och näringslivskontoren i kommunerna.⁶⁷ Turismen spelar en väsentlig roll i marknadsföringen av en kommun även vad gäller att locka företagsetableringar och nya invånare. Att utveckla turistnäringen på en ort eller i en kommun är ett sätt att bidra till att platsens attraktivitet ökar.⁶⁸ Det som fungerar i turistsammanhang fungerar i allmänhet också för närrekreation. Turism och rekreation blir för näringslivskontoren två sidor av samma sak. De tjänar till att kunna marknadsföra en kommun som lokaliseringalternativ för företag även i andra branscher. En bygd som är god nog att turista i är för många också tänkbar som bostadsort.

Samarbetet mellan kommuner och lokalt näringsliv ökar. Det har förmodligen alltid funnits ett visst mått av kontakter och samarbete mellan politiker och näringslivets företrädare. Skillnaden är att detta nu är något som uppfattas som legitimt och former för sådant samarbete har snarast institutionaliserats och utvecklats till en norm, vilket var i det närmaste otänkbart under de gynnsamma åren under andra fasen.

Även om mycket pekar på att det kommunala ägandet och driften av kommersiella verksamheter successivt klingat av, så påverkar fortfarande kommuner och regionala aktörer marknaden. Idag sker det genom vad som kallas infrastrukturinvesteringar i till exempel distributionssystem och genom olika regionalt avgränsade projekt för att främja hela eller delar av besöksnäringen⁶⁹. Huruvida dessa typer av interventioner kommer att fortsätta tas för givna som accepterade institutioner eller om nya idéer kommer omkullkasta dessa får framtiden utvisa.

⁶⁷ När Högskolan Dalarna utredde var en omlokaliserad kommunal turistbyrå borde hamna i kommunen, visade det sig att näringslivskontoret i kommunen inte hade någon insikt i vilken kompetens som fanns på turistbyrån och därför hade man byggt upp liknande kompetens på sin egen avdelning. Lokaliseringsförslaget antogs ej men verksamheten kunde rationaliseras.

⁶⁸ Se t.ex. Ek, & Hultman.

⁶⁹ Det här är naturligtvis inget som är avgränsat till besöksnäringen. Satsningar på regionala så kallade kluster och innovationssystem och liknande är, oberoende av vilken näring de sker i högst problematiska från ett marknadsliberalt perspektiv. Däremot finns det naturligtvis argument från andra perspektiv som kan tala för sådana satsningar.

Sammanfattande slutsatser

Samhällets engagemang i besöksnäringen har varierat i omfattning och innehåll över tid, men det har alltid funnits där. Vad som har uppfattats som legitimt under en period har uppfattats som mindre legitimt eller direkt illegitimt under en annan. Detta tycks ha påverkats av flera faktorer. Fem sådana som vi menar framträder som centrala efter vårt arbete med denna rapport är den *ekonomiska konjunkturen, dominerande idéer i samhället, näringens karaktäristika, det politiska engagemanget och lokala förutsättningar*. Dessa faktorer kan inte ses isolerade, utan påverkar naturligtvis varandra.

En stark *ekonomisk konjunktur*, det vill säga tider då det är en stark tillväxt i samhället, innebär att utrymme skapas för sociala reformer och en aktiv fördelningspolitik. Den offentliga sektorn kan förstärkas och offensiva satsningar kan göras i näringspolitiken vad gäller infrastrukturinvesteringar och näringslivsfrämjande åtgärder. Samhället kan också ta på sig en tydligare koordineringsroll gentemot olika sektorer. Detta var uppenbart för besöksnäringen under den andra fasens (1959-1980) goda år. En längre sådan period bidrar till att det starka samhället tas för givet och uppfattas som en kognitiv institution, där många av de aktiviteter samhället företar sig riktade mot näringslivet blir normerande. Under en längre ekonomisk lågkonjunktur däremot måste samhället dra ned på sina utgifter och därmed sitt engagemang. Det påverkar naturligtvis satsningar på infrastruktur, näringslivsfrämjande åtgärder, sociala reformer och så vidare. Nya sätt att lösa problem på måste hittas och sådana kan vara att skapa marknadslösningar. Ett annat är att pröva nya typer av samarbeten. Det kan ske mellan olika nivåer på den offentliga sidan och mellan det offentliga och det privata. Samarbetskonstellationer och gemensamma satsningar som tidigare skulle ha betraktats som principiellt oförenliga blir under andra förhållanden eftersträvsvärda.

Dominerande idéer i samhället är en annan kraft som påverkar institutioner och vad som uppfattas som legitimt. Idéer föds inte i vakuum utan är ofta sprungna ur olika tidstypiska förhållanden, till exempel ekonomiska. Under ekonomiskt kärvare tider har marknadsliberala idéer vunnit allt starkare terräng. Dessa idéer tog fart under den ekonomiska tillbakagången under slutet av andra fasen och i början av tredje och legitimerades av det tidigare kommunistiska östblockets fall i slutet av 80- och början av 90-talet och av EU:s ambitioner att skapa en fri inre marknad. Betydande avregleringar och utförsäljningar av offentligt ägda verksamheter blir en naturlig följd. Tron på marknadslösningar har institutionaliserats över många partigränser och det som kommit att etableras som en normativ institution formaliseras i många fall i regulativa institutioner, såväl på nationell som på EU-nivå. Det är mot den bakgrunden naturligt att det även påverkar det offentliga ägarroll inom besöksnäringen.

Näringens karaktäristika kan även påverka i vilken omfattning den behöver uppmärksammas i näringspolitiken. Som tidigare diskuterats hävdar många forskare att besöksnäringen är fragmenterad då den består av många, i regel små företag, med olika verksamhetsinriktningar och som producerar delar i en turistprodukt som inget av dessa företag själva kontrollerar. Dessutom skapas sociala och miljömässiga effekter av verksamheten som någon måste hantera. Detta innebär att näringen behöver olika typer av stöd. Att det på nationell, regional och lokal nivå bedrivs främjande- och koordinerande verksamhet av besöksnäringen är legitimt i de allra flesta länder. Det är mycket sällan detta ifrågasätts överhuvudtaget, utan istället diskuteras vilka modeller som kan vara lämpliga för verksamheten och hur stor den offentliga resurstilldelningen ska vara. Det är således en väl förankrad institution att besöksnäringen behöver stödjas och främjas och vi kan se under alla faser i den historiska beskrivningen att det funnits en främjande verksamhet även om formerna förändrats. En koordinering är vidare inte bara viktig för utvecklingen av destinationer, utan också för att skapa attraktiva platser över huvudtaget. I en hårdnande konkurrens om besökare, nya företag och invånare blir det lokalt en gemensam angelägenhet att skapa sådan attraktivitet.

Det *politiska engagemanget* för en viss näring kan variera. Det samspelar naturligtvis med samtliga krafter diskuterade ovan, men det kan också botten i mer pragmatiska skäl. Ett engagemang kan finnas på en eller flera av samhällets nivåer. En näring, i det här fallet besöksnäringen, kan bedömas ha en god utvecklingspotential eller vara viktig av andra skäl. Under andra fasen sågs en utveckling av näringen som viktig av socialpolitiska skäl. Insatser för att bygga upp näringen uppmuntrades nationellt och genomfördes på lokal nivå. Investeringar och stöd till främjandeverksamheter har under tredje fasen och i nuläget genomförts för att öka kommuners attraktionskraft. De satsningar som nu görs på bokningssystem, som diskuterats ovan, samt de olika projekt som syftar till att på olika sätt utveckla näringen lokalt eller regionalt är ytterligare ett exempel på där det politiska engagemanget utgör en kraft för en ökad involvering av samhället.

De *lokala förutsättningarna* för besöksnäringen kan skifta rejält. I storstäderna kan finnas ett stort och varierat utbud och marknadsfunktionerna kan vara väl utvecklade medan det motsatta kan gälla i glesbygdskommuner. Eftersom besöksnäringen är beroende av ett system av verksamheter inom boende, transport, restauration och liknande, samt av fungerande bokningsmöjligheter, kan det finnas anledning för det offentliga att äga och driva verksamheter som saknas i systemet och som krävs för att få en fungerande lokal besöksnäring. Under sådana omständigheter kan det vara lämpligt eller rent av nödvändigt för det offentliga att ikläda sig en äganderoll och rent av en marknadsroll. Allt eftersom den lokala besöksnäringen utvecklas och nya aktörer önskar träda in på marknaden kan äganderollen och marknadsrollen behöva omprövas för att inte konkurrensen ska hämmas eller snedvridas. Ett problem i sådana lägen kan dock vara att avveckla verksamheter som byggts upp under längre tid.

Några framtida frågor

Hur framtiden kommer gestalta sig är alltid mycket vanskligt att sia om. I makro perspektivet finns förstås frågorna som rör klimat och hållbarhet. Turismen har sin del i dessa men det är också mycket som inte styrs genom näringen utan där turismen påverkas av andra samhällssektorer förändringar eller brist på sådana. Det finns lite som talar för att det ekonomiska läget ska komma att nämnvärt förbättras. Dominerande idéer däremot kan naturligtvis komma att förändras, även om det för närvarande finns lite som pekar åt det hållet. Näringens karaktär förändras successivt över tid och det finns tecken som tyder på en ökad professionalisering, utveckling av flera storföretag och en ökad koncentration till våra mer utpräglade turistdestinationer. En sådan utveckling kommer förmodligen innebära delvis andra krav på engagemang från samhället och en början på en sådan trend har vi redan sett, där allt större fokus läggs på samarbete mellan näring och det offentliga i frågor som rör långsiktig planering och satsningar på infrastruktur. Det innebär att vi får mer av att skapa förutsättningar och mindre av operativ verksamhet. Samtidigt kommer en småskalig näring att finnas på många andra håll, vilken fortfarande kommer behöva främjas mer praktiskt och ibland kommer det förmodligen även vara lockande att intervensera marknaden för att få en fungerande näring på en destination.

När det gäller det politiska engagemanget kan vi antagligen räkna med att detta kan öka i framtiden. Besöksnäringen betraktas idag som en allt viktigare näring när det gäller sysselsättningspolitiken. Den är ju sysselsättningsintensiv och den är i stort sett platsbunden. Därmed ses den som en viktig ersättare vid omstrukturering av mer traditionell industri. Det avspeglas inte minst i de tillväxtprogram som tas fram av EU och på regional nivå.

Vi kan således och helt naturligt förvänta oss ett fortsatt om än förändrat samhälleligt engagemang i besöksnäringen. I den förändringen är det några frågor kring samhällets och framförallt kommunernas intervention på marknaden inom besöksnäringen som vi bedömer kommer bli centrala. Dessa återges nedan:

- *Ska en kommun ta på sig rollen att äga och rent av driva en för besöksnäringen viktig strategisk verksamhet om det saknas privata entreprenörer?*

På kommunal nivå kan det vara angeläget att det finns ett sammansatt utbud som möjliggör besök och en utveckling av besöksnäringen. Hotell, restauranger och en del andra verksamheter är ofta nödvändiga för det att det lokala näringslivet ska kunna bedriva sin verksamhet och kunna utvecklas. Det är också en förutsättning för att kunna locka nya företag och arbetskraft. Om det saknas privata entreprenörer som är villiga att satsa i en sådan verksamhet, ska inte kommunen då kunna göra det i syfte att stärka den egna utvecklingen? Om kommunen satsar i en sådan verksamhet och senare, när verksamheten byggts upp, ska den då avvecklas eller säljas av om privata entreprenörer visar intresse för att etablera sig?

- *Ska samma konkurrensregler tillämpas fast det är stora lokala och regionala skillnader i marknadsmässiga förutsättningar?*

Exemplet ovan skulle kunna vara hämtat från en glesbygdskommun där det kan vara svårt att få en bärkraftig utveckling baserad på enbart privat företagsamhet. Kanske måste kommunen vara med och på olika sätt stödja verksamheter som kompletterar det befintliga utbudet? Det kan å ena sidan hävdas att detta skulle hämma konkurrensen då verksamheten ockuperar ett utrymme för potentiella etablerare, å andra sidan kan det vara en nödvändighet om marknadsmässiga förutsättningar saknas.

- *Var går gränsen för infrastruktur?*

Infrastruktur brukar definieras som en underliggande struktur eller som ett basystem. Idén med infrastruktur är att den ska gynna många och ofta utvecklas infrastruktuursatsningar till naturliga monopol. När bokningssystem och satsningar på olika typer av attraktioner som kan vara till nytta för besöksnäringen lokalt eller regionalt görs under benämningen infrastruktur uppstår frågetecken. I vilken utsträckning gynnar sådana satsningar alla och innebär det att förutsättningarna på marknaden påverkas? Överhuvudtaget är begreppet infrastruktur ett begrepp som är svårdefinierat och politiskt töjbart. Intressant vore att granska både var gränsen mellan infrastruktur och subventioner går och med denna studies centrala tema är det förstås närliggande att ställa frågan om dessa subventioner leder till en osund konkurrens.

- *Är det acceptabelt att offentlig projektfinansiering bidrar till att skapa förbättrade förutsättningar inom vissa områden, men inte inom andra?*

Besöksnäringens kunder väljer att resa till olika destinationer, platser, för sin vistelse. Det innebär att konkurrensen inom besöksnäringen inte enbart är lokal, utan den förekommer även mellan destinationer. Det innebär att när det offentliga genom olika beslut stödjer besöksnäringen inom ett område men inte inom ett annat, så kommer en snedvriden konkurrens att skapas mellan dessa områden. Det får naturligtvis till följd att företag belägna utanför dessa stödområden missgynnas och hur ska en sådan situation kunna logiskt accepteras när konkurrensneutralitet är idealmodellen? I grund och botten är detta en fråga som handlar om hur besöksnäringens marknader ska avgränsas.

- *Är turistbyråernas utvidgade verksamhet förenliga med konkurrensreglerna?*

Som framgår av enkätundersökningen sysslar de flesta kommunala turistverksamheter inte enbart med informationsfrågor. Här förekommer försäljning av souvenirer och biljetter, bokning av logi och aktiviteter och ibland även ren resebyråverksamhet. Försäljningsintäkterna har i vissa fall blivit en viktig inkomstkälla. Denna verksamhet kan dock konkurrera med privata verksamheter lokalt och därmed komma att bedömas som osund.

När det gäller bokningsverksamheten är det en delikat balansgång. Å ena sidan kan vi se att regioner och kommuner identifierat en brist på distributionskanaler och följaktligen tar initiativ till att utveckla sådana för att därigenom utveckla näringen. Samtidigt kan detta innebära att privata aktörer inte ges chansen att bygga upp bokningsverksamheter eller att de inte kan konkurrera prismässigt med offentliga bokningsverksamheter om dessa tillämpar en subventionerad prissättning.

En avslutande kommentar

Det bör framstå som helt klart att samhällets engagemang är en viktig och nödvändig förutsättning i besöksnäringens utveckling. Flera av dess roller ifrågasätts sällan utan tas för givna, medan andra kan fokuseras och diskuteras. En sådan är samhällets tillsynsroll och dess effekter på ägande-, marknads- och kanske även främjanderollen. Dock kan vi se att samtliga roller gradvis förändras över tid och att de faktorer vi diskuterat påverkar förändringen. Det innebär att det offentliga engagemang också måste omprövas och anpassas över tid. En lösning kan vara lämplig och legitim vid en viss tidpunkt och under de förutsättningar som då råder, men kan vara mindre lyckosam under andra. För den som är engagerad i regional eller kommunal turismverksamhet kan det således vara klokt att tolka rådande institutioner och hur dessa förändras och beakta detta i det strategiska arbetet.

Lista över referenser

- Beckert, J., 1999. Agency, entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. *Organizations Studies*, 20(5), 777-779.
- Bjurman, G., 1776. *Vägvisare til och ifrån alla städer och namnkunnige orter uti Svea- och Göta Riken samt Stor-Furstendömet Finland; jämte tvenne uti koppar stuckne väg-chartor, efter skedde vägmätningar upprättad*. Stockholm. Faksimilutgåva, Bokförlaget Dediviva, Stockholm 1973. ISBN 91-7120-036-3.
- Blyth, M., 2001. The Transformation of the Swedish Model - Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World Politics*, 54(1), 1-26.
- Borlänge Tidning, 2009-08-25. Mångmiljontvisten inte löst.
<http://www.dt.se/nyheter/borlange/article465111.ece>
- Jacobsson, B., 2010. Varför behöver företag stater? I: Brunsson, N. (red.), *Företagsekonomins frågor*. SNS Förlag. Stockholm.
- Brunsson, N. & Hägg, I. (red.), 2010. *Marknadens makt*, SNS Förlag.
- Dagens Industri, 2000. Tieto Enator stäms för misslyckat datasystem. Dagens Industri 2000-08-04. *DI.se 2010-03-20*.
- Dwyer, L. & Kim, 2003. Destination competitiveness: Determinants and indicators. *Current Issues in Tourism*, 6(5), 369-414.
- Ek, R. & Hultman J., 2007. *Plats som produkt*. Studentlitteratur. Lund.
- Eriksson, Owen, 1994. *Utvärdering av verksamhetskvalitet : en studie av informationssystemet TIPS*, Institutet för turism & reseforskning, ITR-rapport, 1994:3. Borlänge.
- Eriksson-Zetterquist,U., 2009. *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. Liber. Malmö.
- Genrup, K & Nordin, U. 1977, Fritidsboendevanor - kunskapsöversikt rörande vissa sociala och kulturhistoriska aspekter. *Fysisk riksplanering, underlagsmaterial nr 10.77*. Bostadsdepartementet. Departementets offsetcentral. Stockholm.
- Hall, C. M., 1994. *Tourism and politics: policy, power and place*. Wiley. Chichester.
- Haukeland, J.V.Ludvigsen, J. & Ryntveit, G.O. 1994. Markedsföring av norsk reiseliv i internasjonale distribusjonskanaler – en studie blant utvalgte distributionsbedrifter i fem exportmarknader. Transportökonomisk Institutt, *TÖI rapport 253/1994*. Oslo.
- Hofsten, E., 1981. *Vägvisare i svensk statistik jämte ett avsnitt om internationell statistik*. Rabén & Sjögren. 9:e omarbetade upplagan.
- Holmberg, G., 1971, Plats för folksemester. I: *Blekinge - STF:s årsskrift 1971*, sid 257-270, Stockholm.
- Friluftslivet i Sverige, Del I – Utgångsläge och utvecklingstendenser, SOU 1964:47*. Stockholm.
- Del II – Friluftslivet i samhällsplaneringen, SOU 1966:19*. Stockholm.
- Del III – Anläggningar för det rörliga friluftslivet, SOU 1966:33*. Stockholm.
- Jeffries, D., 2001. *Governments and tourism*. Butterworth-Heinemann. Oxford.
- Kommunerna & Turismen, En enkätundersökning 1994*, Svenska kommunförbundet, sektionen för regional- och näringspolitik, Stockholm.
- Lickorish, L., 1991. *Developing tourist destinations. Policies and perspectives*. Financial Times, Prentice Hall.

- Melin, C., 2000. *Makten över trafikpolitiken: korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998-års transportpolitiska beslut*. Doktorsavhandling Uppsala universitet. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
- North, D.C., 1990., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- ORRRC, 1962. Outdoor Recreation Resources Review Commission, *Study reports 1-27*, Washington.
- Pearce, D., 1992. *Tourist organizations*. Longman. Harlow.
- Pike, S., 2004. *Destination marketing organisations*. Elsevier. Oxford.
- Ritchie, B. & Crouch, G., 2003. *The competitive destination: A sustainable tourism perspective*. Cabi Publishing, New York.
- Regeringskansliets hemsida, *Sverigefrämjande*. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3028> 2010-03-20.
- SMHI, <http://www.smhi.se/sqn0102/n0204/sjoreqtext.pdf> 2010-01-25.
- Scott, R. W., 1995, *Institutions and Organizations*, Sage Publications.
- SOU 1967:50. *Kommunala befogenheter inom turismväsendet*. Kommunalrättskommitténs betänkande IX, Stockholm.
- SOU 1967:61, *Semesterspridning*. Kommittén för semesterspridning. Stockholm.
- SOU 1969:49, *Lokalisering och regionalpolitik*. Delbetänkande avgivet av 1968 års lokaliseringsutredning. Stockholm.
- SOU 1970:3. *Balanserad regional utveckling*. Delbetänkande avgivet av expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU). Stockholm.
- SOU 1971:75. *Hushållning med mark och vatten – Inventeringar, Planöverbäganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning*. Civildepartementet. Gleerups, Lund 1974.
- SOU 1973:52. *Turism och rekreation i Sverige*. Betänkande av kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden. Stockholm.
- SOU 1981:28. *Turism och friluftsliv- Det centrala myndighetsansvaret*. Betänkande av turist- och rekreationspolitiska utredningen. Jordbruksdepartementet. Stockholm.
- SOU 1983:43. *Områden för turism och rekreation*. Betänkande från rekreationsberedningen om utvecklingen av våra rekreationsområden. Stockholm.
- SOU 1983.45. *Turism och friluftsliv 2- Om förutsättningar och hinder*. Betänkande av turist- och rekreationspolitiska utredningen. Jordbruksdepartementet. Stockholm
- Statens Planverk, 1971. *Havskust för arbete och fritid - en metodstudie för den fysiska riksplaneringen. Rapport nr 16*. Stockholm. ISBN 91-38-00043-1
- Svenska Turistföreningen, 1985. *Svenska turistföreningen 100 år, Årsskrift 1986*. Uppsala. ISSN 0349-229X.
- Svenska Turistföreningen 1981, *Svenska turistföreningens Årsskrift 1886-1888. Faksimilutgåva. Svenska turistföreningens förlag, Stockholm. ISBN 91-7156-031-9*.
- Svenska Turistföreningens hemsida: <http://www.svenskaturistforeningen.se/sv/Kampanjsidor/STF-firar-125-ar/20010-03-17>.
- Tillväxtverket. *Resevaluta export- och importvärden*. Powerpointsammanställning tillgänglig på Tillväxtverkets hemsida. <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/faktaochstatistik/omturism.4.21099e4211fdbac87b800017331.html> . 2010-03-18
- Wahington, M. 2004. Field approaches to institutional change: The evolution of the national collegiate athletic association 1906-1995. *Organization Studies*, 25(3), 393-414.