



Skov & Landskab

By- og Landsplanserien  
Nr. 25 • 2005

# ***Friluftsliv og turisme i regionplan- lægningen og amternes forvaltning – erfaringsopsamling og analyse***

*Berit C. Kaae, Pernille Kernel og Vibeke Nellemann*



**Rapportens titel**

Friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning  
– erfaringsopsamling og analyse

**Forfattere**

Berit C. Kaae, Pernille Kernel og Vibeke Nellemann

**Udgiver**

*Skov & Landskab*

**Serietitel, nr.**

By- og Landsplanserien nr. 25-2005

**Ansvarshavende redaktør**

Niels Elers Koch

**Dtp**

Karin Kristensen

**Bedes citeret**

Berit C. Kaae, Pernille Kernel og Vibeke Nellemann (2005): Friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning – erfaringsopsamling og analyse. By- og Landsplanserien nr. 25-2005, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2005. 74 s. ill.

**ISBN**

87-7903-239-7

**ISSN**

1397-5331

**Tryk**

Prinfo, 9100 Ålborg

**Oplag**

400 eks.

**Pris**

150 kr. inkl. moms

**Forsidefoto**

Malene Fischer

**Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse**

I salgs- eller reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af *Skov & Landskab*'s navn kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

**Rapporten kan bestilles på**

[www.SL.kvl.dk](http://www.SL.kvl.dk)

**eller ved henvendelse til**

Samfundslitteratur KVL-bogladen

Thorvaldsensvej 40

DK-1871 Frederiksberg C

Tlf. 3815 3895

E-mail [sl@sl.cbs.dk](mailto:sl@sl.cbs.dk)

# Forord

Projektet »Friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning« gennemføres i perioden 2003-2005 som et samarbejdsprojekt mellem forskere fra Center for Skov, Landskab og Planlægning (*Skov & Landskab*) ved KVL og Ålborg Universitet. Projektets forskere er seniorforsker Berit Kaae og seniorrådgiver Vibeke Nellemann, *Skov & Landskab*, samt ph.d.-studerende Pernille Kernel, AAU. I praksis har forskningsteamet arbejdet sammen i Hørsholm.

Som første del af projektet er der gennemført en erfaringsopsamling med litteraturstudier samt en interview-undersøgelse hos amterne og de regionale turismeselskaber. Herudover er der afholdt en workshop til yderligere erfaringsopsamling og drøftelse af undersøgelsens resultater med et netværk af planlæggere og forvaltere fra amterne samt repræsentanter fra de regionale turismeselskaber.

Denne rapport rummer analyser og konklusioner fra erfaringsopsamlingen vedrørende friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning.

De primære data og resultater fra undersøgelsen er samlet i arbejdsrapporten »Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning«, *Skov & Landskab* nr. 5-2004, som er publiceret på [www.SL.kvl.dk](http://www.SL.kvl.dk).

Vi vil gerne takke de mange medarbejdere i landets amter, der har taget sig tid til at blive interviewet og deltage i en workshop både som indlægsholdere og debattører. Ligeledes en stor tak til de regionale turismeselskaber, der er blevet interviewet personligt eller pr. telefon og ligeledes har haft deltagere og oplægsholdere på workshopen.

Endvidere vil vi gerne takke projektets følgegruppe, der fungerer som sparingspartner under projektførelsen. Følgegruppen består af Anker Madsen fra Friluftsrådet, Mette Starch Truelsen fra Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen, Arne Bondo Andersen og den tidligere repræsentant Lars Bendix Poulsen fra Skov- og Naturstyrelsen, Friluftskontoret, Gertrud Jørgensen fra Videncenter for Planlægning i Det Åbne Land, Ingeborg Svennevig fra Amtsrådsforeningen, Anna B. Studsholt fra Nordjyllands Amt og Niels Henrik Larsen fra Danmarks Turistråd.

Følgegruppen har udvist stor interesse for projektets forløb og resultater, og repræsentanter fra følgegruppen har ligeledes været aktive deltagere på workshopen.

Sidst men ikke mindst en stor tak til Friluftsrådet, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen og Videncenter for Planlægning i Det Åbne Land, der har bidraget økonomisk til projektets gennemførelse.



# Indhold

<b>Forord</b>	<b>3</b>
<b>Indhold</b>	<b>5</b>
<b>1. Indledning</b>	<b>7</b>
Baggrund for projektet	7
Projektets formål	12
Projektets indhold	12
Målgruppe	13
<b>2. Metoder og proces</b>	<b>14</b>
Metoder	14
<b>3. Analyse af planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme i amterne</b>	<b>19</b>
<b>Tema 1: Rammebetingelser for planlægningen</b>	<b>20</b>
Placeringen af friluftsliv og turisme i amternes forvaltning	20
Samarbejder mellem amt og regionalt turismeselskab	21
Den politiske opmærksomhed på friluftsliv og turisme	21
Pres udefra	22
Ressourcer	23
Konklusion	24
<b>Tema 2: Data/viden om friluftsliv og turisme</b>	<b>25</b>
Brug af eksisterende data og viden	25
Hvilke data og viden bruges?	26
Dækkes databehovet?	30
Data/viden der savnes	30
Nye initiativer og projekter på vej	33
Konklusioner vedrørende data og vidensbehovet	34
<b>Tema 3: Planlægningen for friluftsliv og turisme</b>	<b>35</b>
Forskelle i planlægningen for friluftsliv og turisme	35
Hvilke emner indgår i planlægningen?	36
Modeller for planlægning og forvaltning	37
Partnerskabsorienteret planlægning	37
Regionale strategier for friluftsliv og turisme	40
Konklusion på analysen af amternes planlægning	49
<b>Tema 4: Realisering af planlægningen</b>	<b>51</b>
Konklusion: Hvad har fremmet eller hæmmet udførelsen?	52
<b>Tema 5: Samarbejder omkring planlægning og forvaltning</b>	<b>53</b>
Interne samarbejder	53
Eksterne samarbejder	58
De regionale turismeselskaber	58
Statslige myndigheder og EU	59
Kommunerne	60
Interessegrupper	60

Borgerinddragelse	62
Samarbejde med EU, fonde mv.	63
Konklusion om samarbejder	63
<b>Tema 6: Formidling af friluft- og turismemuligheder</b>	<b>65</b>
Konklusion	66
<b>4. Konklusion og det videre arbejde</b>	<b>67</b>
Konklusion på projektets erfaringsopsamling og analyser	67
Det videre arbejde med projektet	67
<b>Kilder</b>	<b>72</b>

# 1. Indledning

## Baggrund for projektet

Projektet om amternes planlægning for friluftsliv og turisme blev forberedt og igangsat i 2003, før omfanget og udfaldet af den igangværende strukturreform var kendt. Strukturreformens ændringer i opgavefordelingen mellem kommuner, regionale udviklingsråd og staten er endnu uvis og placeringen af en kommende planlægning for friluftsliv og turisme er uafklaret. Den uafklarede fremtid for dette planlægningsområde gør projektet yderligere relevant, idet det bidrager til en opsamling og dokumentation af amternes hidtidige aktiviteter, metoder og praksis på området. For de myndigheder, der i den kommende struktur skal tage fat på planlægningen for friluftsliv og turisme, vil denne opsamling kunne bidrage til en videnovertførsel af bl.a. gode metoder og eksempler.

Ifølge den hidtidige opgavefordeling, har amterne i henhold til Planloven haft ansvaret for planlægningen af arealer til fritidsformål, herunder befolkningens rekreative færdselsmuligheder og friluftsoplevelser i det åbne land, arealer til ferie- og fritidsanlæg mv.

I udmeldingerne i *Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005* (Landsplanafdelingen 2002) nævnes en række statslige interesser, krav og opfordringer vedrørende friluftslivet og turismen i den fremtidige regionplan 2005. Det nævnes bl.a., at gode friluftsmuligheder understøtter vores sundhed og livskvalitet og er vigtige for turisterhvervet, for bosætning og erhvervslokalisering.

I henhold til *Overblikket 2005* omfatter de statslige *interesser* i regionplanerne bl.a., at planlægning og forvaltning af friluftsanlæg og -muligheder sker på baggrund af en regional friluftsstrategi, at der sker en kvalitativ og kvantitativ forbedring af friluftsmulighederne, at der etableres flere naturområder, og adgangen til naturområder fremmes, hvor folk bor og holder ferie. Ligeledes er det i statens interesse, at turismen bidrager til at styrke lokalsamfundene økonomisk, socialt og miljømæssigt og samtidig udvikles i respekt for naturgivne og lokale værdier, at turismen bidrager til at forbedre lokale og turisternes muligheder for at opleve natur- og kulturmiljøer, og at turismen fremmer og kvalificerer udviklingsmulighederne i byturismen og indlandsturismen.

De statslige *krav* i udmeldingerne til regionplanen omfatter, at den skal indeholde retningslinier for beliggenheden af arealer til fritidsformål (jf. Planloven § 6, stk. 3, nr. 10) og retningslinier for kolonihaver i Hovedstadsregionen (Planloven § 6 d.). Ligeledes er det et krav, at eventuelle nye ferie- og fritidsanlæg i kystnærhedszonen skal lokaliseres på baggrund af samlede turistpolitiske overvejelser (Planloven § 5 b, stk. 1, nr. 4).

Endelig indeholder de statslige *opfordringer* i udmeldingerne et ønske om udarbejdelse af regionale friluftsstrategier, der sigter på at fremme adgangsmulighederne til og oplevelsesmulighederne i naturområder og områder i nærheden af byerne og sommerhusområderne samt det åbne land generelt. Ligeledes opfordres der til at lægge samlede turistpolitiske overvejelser – også uden for kystnærhedszonen – til grund for reservationer til ferie- og fritidsanlæg (f.eks. overnatningsanlæg, motorbaner, golfbaner, idrætsanlæg m.m.). Endvidere opfordres til en revurdering af de regionale stiforbindelser, så det samlede stinet bliver så finmasket som muligt, og er forbundet med det kommunale stinet. Ligeledes ønskes det, at der ved barrierer for friluftslivets adgang til rekreative områder redegøres for, hvordan barriereeffekten kan formindskes.

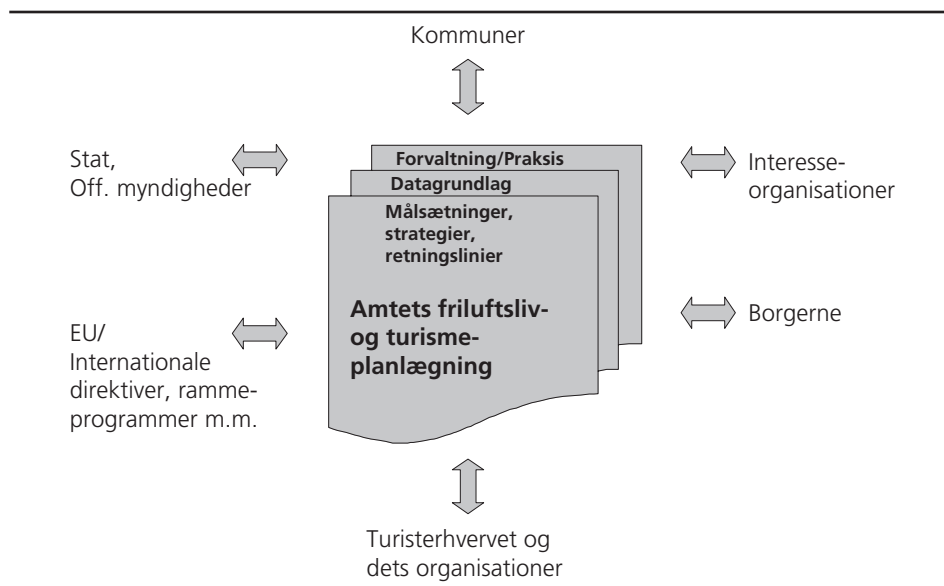
Selvom det kun er et krav inden for kystzonen, nævnes det både under statslige interesser og opfordringer, at beslutninger bør tages efter regionale friluftsstrategier og sammenhængende turistpolitiske overvejelser. Det har endvidere været nævnt i tidligere regionplanudmeldinger (Landsplanafdelingen 2000) og blev nævnt i lovbemærkningerne fra Naturbeskyttelsesloven af 1992. Gennem udarbejdelse af regionale friluftsliv- og turismestrategier kan der bedre opnås en god planlægning og realisering af projekter til gavn for friluftslivet og turismen. De foreløbige undersøgelser har dog vist, at det kun er få amter, der har et sådant planlægningsgrundlag (Landsplanafdelingen, 2000, 2001). Der er desuden store regionale forskelle på amternes planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme. Erfaringer fra andre amter inddrages og udveksles kun i begrænset omfang, og der er mangel på et systematisk datagrundlag og metoder med fælles terminologi. Ligeledes er der en række problemer knyttet til samspillet med andre aktører.

Det er hensigten med dette projekt, gennem en kort udredning af den hidtidige planlægning og en videre metodeudvikling, at søge at styrke grundlaget for udarbejdelse af sammenhængende friluftsliv- og turistpolitiske strategier og fremme udmøntningen heraf i planlægningen og forvaltningen. Med strukturreformen er det dog helt andre myndigheder, der vil kunne få gavn af denne erfaringsopsamling og metodeudvikling. Metodeudviklingen tilstræbes derfor lavet, så den er uafhængig af omstruktureringerne, og hvorvidt det bliver storkommuner, regionale udviklingsråd eller evt. statslige myndigheder, der fremover skal varetage planlægningen for friluftsliv og turisme i det åbne land.

### **Aktører**

Amternes planlægning for friluftsliv og turisme er hidtil foregået i et vist samspil med andre aktører (se figur 1). Eksempelvis udstikker det statslige niveau rammerne for regionplanernes indhold, herunder planlægningen for ferie- og fritidsanlæg. EU's direktiver, rammeprogrammer mv. påvirker i nogle tilfælde også amternes planlægning for friluftsliv og turisme, bl.a. gennem finansiering af undersøgelser og udviklingsprojekter, eksempelvis Seaside-projektet i Nordjyllands Amt.





Figur 1. Amtets friluftsliv- og turismeplanlægning er en del af regionplangrundlaget og omfatter både planernes målsætninger, strategier og retningslinier, det underliggende datagrundlag og forvaltningen i forbindelse med planernes implementering. Alle lag har i et vist omfang relationer til en række aktører.

Mange primærkommuner har en friluftsliv- og turistpolitik med mål for udviklingen på det lokale niveau, der skal falde inden for regionplanens rammer. (ifølge en undersøgelse (Kommunernes Landsforening, 1999) har ca. 1/3 af kommunerne en decideret turismepolitik. Turisterhvervet og dets organisationer har naturligt stærke ønsker til udviklingen af turismen. Her spiller de otte regionale turismeudviklings-selskaber (De regionale turismeudviklings-selskaber, 2001) en særlig rolle som regional samarbejdspartner for amtet, selvom et turismeudviklings-selskab geografisk kan dække flere amter. Også turistforeninger, Friluftsrådet og diverse friluftslivsorganisationer, interessegrupper samt borgerne er partnere i dialogen om planlægning og udvikling af friluftsliv og turisme. I nogle områder findes der lokale borger- og turistforeninger, der kan give amtet og andre sparring i forbindelse med udviklingen.

Preliminære undersøgelser (Landsplanafdelingen, 2001) tyder dog på, at der kan være et uklart samspil både internt i amterne mellem forskellige planafdelinger og eksternt i forhold til de øvrige aktører. Det er derfor relevant at belyse samarbejdet og samspillet mellem amternes planlægning, datagrundlag og forvaltning af ferie-/ fritidsanlæg i forhold til disse aktører. Ligeledes er det relevant at se på det interne samarbejde i amterne mellem planafdelingen, der varetager friluftslivets og turismens fysiske planlægning, og erhvervsafdelingen, der arbejder med erhvervsudvikling af turismen. Gennem analyser af kommunikationen med aktørerne bør det bl.a. undersøges, hvordan samspillet foregår, om alle aktører er med i planlægningsprocesserne, og i hvilket omfang borgerne inddrages i planlægningen for friluftsliv og turisme.

Amternes erfaringer fra det nuværende samarbejde med de mange aktører kan bidrage til etablering af samarbejdsrelationer for de myndigheder, der i fremtiden skal varetage planlægningen for friluftsliv og turisme.

## **Eksisterende modeller og erfaringer**

En række præliminære undersøgelser (Landsplanafdelingen, 2000; Kronholm, upubliceret) har vist, at amterne behandler emnet friluftsliv og turisme meget forskelligt både indholdsmæssigt og metodemæssigt i regionplanerne. Landsplanafdelingen (2000) konkluderer ud fra en analyse af fire amters planlægning, at der er behov for mere brugervenlige regionplanudmeldinger for at fremme tværsektorielle koblinger og implementeringer. Dette omfatter bl.a. klarere målsætninger og data til hjælp for amternes planlægning, så de ikke selv skal lave store udredningsprojekter.

## **Datagrundlaget**

Der findes et begrænset og ikke opdateret datagrundlag for beslutninger i friluftsliv- og turismeplanlægningen i amterne. I 1990 blev der foretaget en omfattende kystanalyse med kortlægning af eksisterende og planlagte arealanvendelser langs de danske kyststrækninger som et samarbejde mellem Miljøministeriet og amterne. I 1991/1992 blev der udarbejdet en rapport »Fælles Fodslaw« (Danmarks Turistråd, Turismens Fællestråd, Planstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen 1992), hvori der bl.a. indgik en kort beskrivelse af danske turistområders status og udviklingsmuligheder. Rapporten bidrog med informationer for planlægningen samt med en øget forståelse mellem planmyndigheder og »turistmyndigheder« (LPA, 2000).

Tilvejebringelse af mere detaljerede og opdaterede data om friluftsliv og turisme har ikke været prioriteret særlig højt i forhold til andre sektorer. Der er dog sket en forbedring af datagrundlaget inden for nationale og regionale data om de erhvervsmæssige effekter (økonomisk betydning, turismens overnatningstal m.m.) fra Danmarks Turistråd.

Der findes ligeledes også landsdækkende tal for friluftslivets rekreative anvendelse af landets skove og åbne land (Jensen, 1998). 20 % af de besøgende i naturen foretager besøget i forbindelse med overnatninger væk fra hjemmet – dvs. de må betegnes som turister. Ligeledes findes oversigtlige GIS<sup>1</sup>-baserede tal for f.eks. tætheden af turistsengepladser pr. kommune (inklusive den ikke-kommercielle turisme i f.eks. sommerhuse) og tæthed i forhold til den lokale befolkning (Fagdatacentret for Friluftsliv og turisme, 1999). Der er netop udviklet nye GIS-baserede metoder omkring rekreativ tilgængelighed herunder adgang, brugernes fordeling på landsplan samt mængde og kvalitet af rekreative ressourcer (Skov-Petersen, 2002). Ligeledes giver Skov- og Naturstyrelsens friluftskort og naturnet.dk et godt overblik over en lang række faciliteter og rekreative muligheder. Mange amter har brugt GIS til kortlægning af forskellige temaer inklusive data om friluftsliv og turisme. Men amterne benytter forskellige klassifikationer, systemer m.m., der vanskeliggør sammenligninger på tværs. Der er dog gennem bl.a. SNAPTUN-samarbejdet tilstræbt at finde fælles standarder for GIS-kortlægningen. Men samlet set findes der kun et spredt datagrundlag på tværs af amterne, mens der lokalt er foretaget uddybende dataindsamlinger for planlægningen. Der er således grundlag for en videreudvikling af de GIS-baserede data for friluftsliv og turisme.

---

<sup>1</sup> Geografiske informationssystemer

Større friluftundersøgelser blev udarbejdet af Friluftsrådet i en række amter i begyndelsen af 1980'erne. Undersøgelserne gav en grundig oversigt over det enkelte amt og har bidraget som planlægningsgrundlag, men er nu ikke længere tidssvarende hverken i indhold eller metode. De forskellige terminologier og metoder vanskeliggjorde allerede dengang sammenligninger på tværs af amterne og har ikke bidraget til et nationalt overblik. Et nyt idéoplæg til udvikling af friluftstrategier (Friluftsrådet 2002) har opsamlet en række ideer til inspiration for udvikling af regionale friluftstrategier. Men heller ikke her lægges der op til en koordinering af metoder, terminologi m.m. og et tilsvarende koordineringsproblem kan tænkes at opstå i fremtiden. Der er således behov for udvikling af en fælles terminologi og en metodeudvikling og erfaringsudveksling, der sikrer et vist overlap i eksempelvis optællingsmetoder, men uden at fratage de enkelte amter deres muligheder for at planlægge og udvikle friluftslivet og turismen på en måde, der tilgodeser lokale ønsker og behov.

I projektet undersøges det derfor, hvilket data- og videngrundlag for friluftsliv og turisme, de enkelte amter anvender som grundlag for deres planlægning og forvaltning, og hvor tilgængeligt det er. Endvidere er det undersøgt, hvilke data og viden amterne mangler eller har vanskelig adgang til, samt ønsker til nye data og viden, der savnes i den nuværende planlægning.

### **Baggrund for udvikling af nye planlægningsmetoder**

Metodemæssige forskelligheder inden for amternes planlægning for friluftsliv og turisme vanskeliggør sammenligninger og koordinering på tværs af amter og gør det vanskeligt at få et samlet overblik på landsplan. Planlægningsmetoderne er ikke altid veldokumenterede, og der er problemer med terminologien og uens definitioner. De mange forskellige indfaldsvinkler og metoder udgør dog en stor inspirationskilde for det videre arbejde og den videre metodeudvikling.

Metodemæssigt er der kommet en række nye værktøjer i de senere år. Dette omfatter bl.a. GIS, der nu anvendes i stigende omfang i mange amtslige forvaltninger. Her vil det være relevant at projektet inddrager disse nyere metoder i sin metodeudvikling, hvor de har anvendelighed for planlægning af friluftsliv og turisme.

Set i lyset af strukturreformen og en fremtidig ændret opgaveplacering, lægges der i projektets metodeudvikling vægt på at gøre denne anvendelig for nye aktører. Omstruktureringerne vil med stor sandsynlighed øge behovet for fælles terminologi og metoder, men det er vanskeligt at målrette metoderne mod en bestemt målgruppe (f.eks. kommuner, regioner eller stat).

### **Erfaringer og best practices**

Rundt omkring i landet er der taget en række initiativer og gjort erfaringer inden for planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme i den amtslige forvaltning. Opsamling og formidling af især de gode erfaringer – men også erfaringerne om hvor det gik galt – kan bidrage til dokumentation af erfaringsgrundlaget og udveksling af inspiration og metoder for de nuværende amter og for de fremtidige planlæggere for friluftsliv og turisme.

Ligeledes vil det være relevant i projektet at opsamle og beskrive en række eksempler på best practices inden for den regionale friluftsliv- og turismeplanlægning, således at disse kan bruges som inspiration for metodeudviklingen og dermed den fremtidige planlægning på området.

## Projektets formål

Projektets formål er at etablere et overblik over amternes hidtidige planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme og opsamle gode eksempler på amternes praksis inden for området. Formålet er endvidere at etablere et viden- og datagrundlag og udvikle metoder til planlægning og samarbejde om realiseringen af friluftsliv og turisme til brug for den fremtidige planlægning og forvaltning – uafhængigt af, hvor denne placeres efter strukturreformen.

Der sigtes således mod at udvikle metoder og værktøjer, der fra projektets af-rapportering og formidling kan anvendes i forbindelse med udarbejdelse af planer og friluftsliv- og turismestrategier og turismepolitikker m.m. i de kommende myndigheders handlingsorienterede planlægning for og forvaltning af friluftsliv og turisme.

## Projektets indhold

Projektet består af to hoveddele. I baggrundsprojektet lægges der vægt på en baggrundsudredning af amternes planer, data- og metodeanvendelse og den handlingsorienterede forvaltning af friluftsliv og turisme (punkterne a, b, c og d). I projektets anden del fokuseres der på metoder til planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme baseret på amternes erfaringer og best practices (punkterne d og e). Ligeledes sikres en løbende tilbagemelding i hele projektføreløbet (punkt f). Relevante emner for et sådant projekt er:

### **Baggrundsudredning:**

- a. *Udredning af Regionplan 2001's behandling af friluftsliv og turisme*, herunder amtslige mål og strategier, retningslinier for adgangsforhold og arealreservationer til fritids- og turistformål samt emnets behandling i den øvrige sektorplanlægning, Agenda 21-arbejde osv.
- b. *Udredning af amternes planlægningsgrundlag* i form af datagrundlag, kortlægning og analyser af kapacitet, benyttelse og efterspørgsel for diverse typer anlæg og brugergrupper inden for såvel det almene friluftsliv og turisme som det organiserede friluftsliv. Herunder anvendelsen af indikatorer og GIS-baserede metoder.
- c. *Udredning af amternes handlingsorienterede forvaltning* for friluftsliv og turisme, eksempelvis handlingsplaner, områdeplanlægning, zonerings af turistdestinationer, planlægning for rekreative naturområder og sårbare kystområder samt adgangsforhold og anlæg i det åbne land. Herudover særlige initiativer til realisering af planlægningen gennem lovadministration og interne samarbejder i forvaltningen, formidling, samarbejder med

andre myndigheder, organisationer og borgere samt benyttelse af ramme-programmer og andre finansieringsmuligheder, partnerskaber mv.

*d. Opsamling af gode eksempler, best practices, fra amternes strategier, planlægning og realisering for friluftsliv og turisme.*

Metodeudvikling:

*e. Udvikling af metoder til planlægning for friluftsliv og turisme. Herunder mulighederne for at udvikle fælles terminologi og fælles planlægningsmetoder. Der fokuseres på emner såsom anvendelsen af datagrundlag og GIS-baserede metoder, planlægningsindikatorer, metoder til kortlægning og vurdering af friluftsliv- og turismetemaer samt borgerinddragelse og samarbejder.*

Formidling:

*f. Vidensudveksling tilbage til amterne og andre aktører. Resultaterne af opsamlings- og analysefaserne, best practices fra Danmark og udlandet samt de udviklede metoder og værktøjer formidles løbende til og drøftes med amterne, de regionale turismeudviklingselskaber og diverse andre aktører. Dette sker i form af workshops, orienteringer pr. e-mail m.m., skriftlig af-rapportering samt en digital formidling af resultaterne via en hjemmeside.*

## **Målgruppe**

Målgruppen for projektet er planlæggere og beslutningstagere vedrørende friluftsliv og turisme og tilgrænsende sektorer i de danske amter samt diverse andre aktører inden for området, herunder staten, kommunerne, organisationer og erhverv.

## 2. Metoder og proces

### Metoder

Projektet anvender forskellige metoder i form af dokumentanalyser, udvikling af analysekriterier, gruppeinterviews, workshops og e-mail-baserede tilbagemeldinger til at undersøge amternes og de regionale turismeudviklingssektors planlægning for friluftsliv og turisme, deres erfaringer, samt ønsker og behov. Dette danner baggrund for en videns- og metodeudvikling, der dog først vil foregå som projektets næste del. Ligeledes udgør projektets løbende dialog og formidling til planlæggere m.fl. en vigtig del af hele projektets proces. Der foregår endvidere en dialog om projektets indhold og metoder med projektets følge- og styregrupper.

### Dokumentanalyser

Dokumentanalysen har taget udgangspunkt i studier af skriftlige kilder i form af amternes Regionplan 2001 og evt. relevante regionplantillæg til belysning af, hvordan friluftslivets og turismens interesser behandles i amternes planlægning. Herudover er amternes friluftsliv- og turistpolitiske strategier gennemgået. I denne fase indgår også gennemgang af skriftlige kilder vedrørende amternes borgerinddragelse og handlingsorienterede indsats og formidling mv. Udredningen bygger videre på tidligere undersøgelser af amternes friluftsliv- og turismeplanlægning (Landsplanafdelingen 2000, 2001; Kronholm, upubliceret).

### Analysekriterier

For at kunne opsamle og analysere planlægningen for friluftsliv og turisme er det vigtigt at etablere nogle gode analysekriterier. De preliminære undersøgelser (Landsplanafdelingen, 2000, 2001) anvender primært Planlovens krav som analysekriterier.

I denne undersøgelse er der udvalgt analysekriterier, der retter sig mod både planlægningens proces, indhold og erfaringer, som er undersøgt inden for følgende hovedemner:

- *Rammevilkår for planlægningen*, herunder placering i forvaltningen, be- manding, politisk opmærksomhed, pres udefra osv.
- *Planernes indhold*, herunder udviklingen af planlægningen for friluftsliv og turisme over tid, integration af friluftsliv- og turismeinteresser i den øvrige sektorplanlægning osv.
- *Strategier for friluftsliv og/eller turisme* der evt. er udarbejdet, motiverne for at lave/ikke lave strategier, og hvilke erfaringer der er gjort.
- *Data- og videngrundlaget* der bruges til turisme- og friluftslivsplanlægningen, herunder hvad der ønskes mere viden om.
- *Metoder og værktøjer* anvendt i planlægningen, herunder erfaringer og hvad der evt. ønskes af nye metoder.

- *Samarbejder* omkring planlægningen, herunder samarbejdsparter inklusiv borgerne, erfaringer, resultater og ønsker til fremtidige samarbejdsformer.
- *Realisering af planlægningen*, herunder erfaringer med, hvad der fremmer og hæmmer gennemførelsen.
- *Formidling* af planlægningen og af friluftsliv-/turismemuligheder.
- *Særligt gode eksempler og erfaringer*, som amterne mener, andre vil kunne få glæde af at få mere at vide om.
- *Behov og ønsker* til den fremtidige planlægning, herunder hvad der især kan fremme deres planlægning for friluftsliv og turisme.

### **Interviews**

En meget central del af baggrundsprojektet har været gennemførelse af personlige gruppeinterviews med turisme-/friluftslivplanlæggerne i hvert amt i efteråret 2003 og vinteren 2004. Ligeledes er der i samme periode lavet kortere interviews med alle regionale turismeudviklings-selskaber overvejende pr. telefon suppleret med enkelte personlige interviews.

Interviewene gav en langt mere detaljeret indsigt i planlægningens indhold, vilkår, metoder og gennemførelse, end det skriftlige planmateriale. Ved at gennemføre interviewene som gruppeinterviews blev der ofte skabt en intern dialog mellem planlæggerne og dermed inddraget en bredere erfaringsramme. Planlæggerne fik tilsendt en interviewguide med spørgsmålene, så de kunne forberede sig på interviewet, men kun ganske få havde anvendt denne systematisk.

Gruppeinterviewene var rettet mod dels at afklare planernes etablering og prioritering af målsætninger og initiativer, det datamæssige grundlag, metoder, samarbejder, og planernes gennemførelse i praksis. Endvidere skulle gruppeinterviewene opsamle erfaringer, gode eksempler, barrierer, problemer og behov/ønsker til den fremtidige planlægning for friluftsliv og turisme.

Der var tale om semi-strukturerede interview, der kun delvis fulgte interviewguidens rækkefølge, idet der ofte kom forskellige uddybninger frem, når der blev talt om forskellige andre emner. Men efterfølgende blev der så spurgt ind til de emner, der ikke var debatteret, så alt så vidt muligt blev afdækket.

Interviewene med amterne blev optaget på bånd. Af tids- og ressourcemæssige hensyn blev det valgt ikke at lave båndudskrifter, men at sammenskrive noterne fra hvert interview i et interviewskema og kun supplere med båndaflytning, når dette var nødvendigt. Resumeerne af interviewene er anonymiserede og er ikke med i denne rapport. En opsamling af interviewenes hovedpunkter for en række temaer på tværs af amterne er medtaget i Arbejdsrapport nr. 5-2004, *Skov & Landskab*.

### **Workshop**

En anden central aktivitet i baggrundsprojektet var afholdelse af en workshop med amtsplanlæggere og repræsentanter for de regionale turismeudviklings-selskaber samt projektets følge- og styregruppe den 24. februar 2004 på Fredericia Vandrerhjem. Diverse præsentationer er medtaget i ovennævnte arbejdsrapport.

Her blev resultaterne af erfaringsopsamlingen præsenteret i oversigtsform og uddybet inden for tre hovedtemaer: *data og videngrundlaget, planlægningsmetoder* og *samarbejder*. Indenfor hvert tema var der ud over vores egne opsamlinger en til to præsentationer fra et amt og/eller et regionalt turismeudviklingsselskab om deres erfaringer. Herefter blev temaerne debatteret i plenum. Synspunkter og erfaringerne fra debatten indgår i arbejdsrapportens opsamlinger. Der deltog godt 20 personer i workshoppen, og der var en livlig debat og stor interesse fra deltagerne i videns- og erfaringsudveksling og i udvikling af nye metoder og redskaber for friluftsliv- og turismeplanlægningen.

### **Behovsanalyse og prioritering af behov og ønsker**

På baggrund af interviews og dokumentanalyser blev der lavet en opsamling af amternes behov og ønsker. Opsamlingen omfattede både de behov, som amterne direkte gav udtryk for, og de behov, der mere indirekte kunne udledes af problemstillingerne. Opsamlingen blev præsenteret og diskuteret på workshoppen.

Efter workshoppen blev der lavet en samlet liste over de ønsker og behov, som blev udtrykt gennem interviewene og under workshopdebatten. Den otte sider lange liste blev rundsendt til samtlige amter og regionale turismeudviklingsselskaber, og der blev bedt om en prioritering af ønskerne. Tilbagemeldingen viste, at der især var ønsker om viden, der sammenkæder friluftsliv/turisme med sundhedsområdet, udvikling af en metode til kortlægning af landskabets oplevelsesværdier, bedre koordinering og samarbejde med især de regionale turismeudviklingsselskaber, samt et bredt ønske om øget overblik over data- og videngrundlaget samt særligt gode eksempler og metoder – dvs. best practices fra andre amter og udlandet. Se den endelige liste over amternes behov og ønsker i Arbejdsrapport nr. 5-2004, *Skov & Landskab*.

Udredningen og analysen af disse ønsker og behov udgør en del af rapportens konklusioner.

### **Vidensopsamling og metodeudvikling**

Der er på baggrund af resultaterne og prioriteringen af behov og ønsker udvalgt nogle indsatsområder for vidensopsamlingen og metodeudviklingen. Indsatsområderne omfatter følgende:

- *Videnoversigt*, der giver overblik over den eksisterende data/viden inden for friluftsliv og turisme med fokus på de temaer, som amterne prioriterede i behovsanalysen. Herunder etableres oversigt over igangværende projekter med links til kontaktpersoner, rapporter m.m.
- *Sundhedsaspekterne som et særligt uddybet tema i videnoversigten*, idet dokumentation af friluftslivets rolle som forebyggelse frem for behandling af helbreds-skader savnes i mange amter.
- *Udvikling af en metode til kortlægning af landskabets oplevelsesværdier*. Denne bygger videre på den nye landskabskaraktermetode, som er udviklet i samarbejde mellem to amter, Skov - og Naturstyrelsen og *Skov & Landskab*.



- *Best practices katalog*, der opsamler gode eksempler på metoder og data fra amternes nuværende forvaltning af friluftsliv og turisme.
- *Eksempelsamling om samarbejder mellem amterne og de regionale turismeudviklingsselskaber*, til brug for videreudvikling af samarbejdet.

### **Formidling til amter og andre aktører**

En nedsat følge- og styregruppe orienteres løbende om projektets aktiviteter og resultater. Undervejs i projektet er der desuden benyttet forskellige måder at tilbagegive resultater fra projektet til amtsplanlæggere og andre aktører.

### **E-mail netværk**

Som en del af projektet er der etableret et uformelt e-mail netværk af amtsplanlæggere for friluftsliv og turisme samt regionale turismeudviklingsselskaber, der løbende orienteres om projektet, inviteres til workshops, melder tilbage på behovslisten osv. Resumeer af interviews er blevet sendt tilbage til deltagerne til gennemsyn og evt. rettelser.

### **Notat til regionplanudvalget**

I efteråret 2003 blev der afleveret et notat til regionplanudvalget om amternes udarbejdelse af strategier for friluftsliv- og turismeplanlægningen og en analyse af deres erfaringer med anvendelsen heraf.

### **Workshops**

Viden og resultater fra baggrundsprojektet har mest direkte været formidlet gennem afholdelse af workshoppen i februar 2004. En tilsvarende workshop planlægges gennemført ved afslutningen af projektet efter videnopsamling og metodeudvikling.

### **Afrapportering**

Nærværende rapport indeholder en opsamling af amternes planlægning, data- og videngrundlag, samarbejder, forvaltningspraksis m.m. i forhold til friluftsliv og turisme samt en analyse af behovet for nye data og metodeudvikling.

De primære data og resultater fra undersøgelsen er samlet i arbejdsrapporten »Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning«, *Skov & Landskab* nr. 5-2004, som er publiceret på [www.SL.kvl.dk](http://www.SL.kvl.dk).

### **Internet hjemmeside**

Projektets resultater formidles på [www.SL.kvl.dk](http://www.SL.kvl.dk) > Emner > Friluftsliv > Planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme. Hjemmesiden vil indeholde arbejdsrapporten »Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning« *Skov & Landskab* nr. 5-2004. Herudover vil hjemmesiden indeholde en videnopsamling med beskrivelser af forskellige friluftsliv- og turismetemaer med links til vigtige data, rapporter, projekter, »gode eksempler« samt nøglepersoner. Sundhedsområdet vil blive særligt udbygget i videnopsamlingen. På hjemmesiden vil der desuden blive lavet et katalog med best practices med beskrivelse af gode eksempler. Fra videnoversigtens temaer linkes til de relevante eksempler i kataloget. Et andet ud-

bygget tema vil blive samarbejder, hvor det vil blive uddybet, hvordan planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme kan styrkes, og der vil blive givet gode eksempler på samarbejder mellem bl.a. amter og regionale turismeuudviklingsselskaber. Endvidere vil et overblik over den udviklede metode til kortlægning af landskabets oplevelsesværdier blive lagt på hjemmesiden, med link til en mere uddybende metodevejledning.

Hensigten er, at hjemmesiden kan give en hurtig og overskuelig adgang til central viden og kontakter inden for friluftsliv og turisme, så en planlægger i stat/amt/region/kommune osv. får en oversigtlig baggrund for at gå i gang med et nyt emne uden at skulle starte helt fra grunden.

#### **Anden formidling**

Som en del af projektet udarbejdes der videnblade i *Skov & Landskabs* Videns- tjeneste om Planlægning af By og Land – se f.eks. 6.0-2 til 6.0-4. Endvidere præsenteres projektet på forskellige konferencer – bl.a. Åben Land Konferencen 2004 i Fåborg.

### 3. Analyse af planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme i amterne

I dette kapitel gennemgås hovedresultaterne af de spørgsmål, der indgik i interviewundersøgelsen med amter, regionskommuner og regionale turismeselskaber. Endvidere indgår de erfaringer og ønsker, der fremkom på midtvejsworkshoppene i februar 2004. Resultaterne er samlet i en række temaer:

Tema 1: Rammebetingelser for planlægningen

Tema 2: Data/viden om friluftsliv og turisme

Tema 3: Planlægningen for friluftsliv og turisme

Tema 4: Realisering af planlægningen

Tema 5: Samarbejder omkring planlægning og forvaltning

Tema 6: Formidling af frilufts- og turismemuligheder

En mere uddybende opsamling af resultaterne af interviewundersøgelserne findes i Arbejdsrapport nr. 5-2004, *Skov & Landskab*: »Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning«. Her findes også selve spørgeskemaet. Endvidere er der dias fra præsentationerne på workshoppen samt en liste over amternes behov og ønsker.



## Tema 1: Rammebetingelser for planlægningen

Friluftsliv- og turismeplanlægningen foregår inden for varierende rammebetingelser i amterne. Der er forskellig placering af opgaverne, varierende grad af samarbejder med bl.a. de regionale turismeselskaber, forskellig politisk opmærksomhed på emnet og et varierende pres udefra. Disse ydre omstændigheder giver forskellige rammevilkår for planlægningen og påvirker herved indirekte dens indhold.

### Placeringen af friluftsliv og turisme i amternes forvaltning

Generelt har friluftsliv- og turismeplanlægningen en fragmenteret placering i amtsforvaltningen. Friluftsliv er oftest placeret i den afdeling, der varetager natur/landskab, mens turisme ofte er placeret i erhvervsafdelinger. Endvidere varetages udarbejdelsen af regionplanens sektorbidrag vedrørende friluftsliv og turisme ofte af en planafdeling eller en erhvervsafdeling, mens den praktiske gennemførelse udføres af eksempelvis en vejafdeling og formidlingen evt. af en kultur- eller serviceafdeling.

Denne ret opsplittede placering af friluftsliv- og turismeplanlægningen betyder, at der i en del amter er nedsat tværgående grupper til koordinering af emnet inden for amtet – nogle gange kun for enten friluftsliv eller turisme. Koordineringen omfatter i mange tilfælde også turistorganisationer og interesseorganisationer. Tendensen er mange steder gået fra en traditionel intern udarbejdelse af regionplanen mod et øget samarbejde, internt såvel som eks-

ternt, omkring regionplan 2001. Nogle amter ønsker at styrke samarbejdet i arbejdet med regionplan 2005.

En del amter ønsker ligeledes at styrke samarbejdet med sundhedsområdet, både fordi der er kommet mere fokus på især friluftslivets positive effekter på folkesundheden, men også fordi nedskæringer presser friluftsliv og turismeområdet, der ikke har de samme hårdtslående økonomiske effekter og argumenter som andre sektorer. Nogle amter knytter også i stigende grad friluftsliv og turisme til kulturområdet.

Samlet kan man sige, at der er behov for følgende:

- Behov for velstruktureret tværgående koordinering af friluftsliv- og turismeområdet – både internt og eksternt.
- Behov for inddragelse af nye samarbejdsflader som sundhedsforvaltningen, kulturforvaltningen m.m.

## **Samarbejder mellem amt og regionalt turismeselskab**

En del amter har overladt udviklingen af turismen til det regionale turismeselskab og nøjes med at skabe rammerne for regulering af anlæg i regionplanen.

Imidlertid er det karakteristisk, at de amter, der virkelig er kommet langt med en mere pro-aktiv planlægning og strategier, har et velfungerende samarbejde med det regionale destinationsselskab. Dette skaber fælles mål og øget opbakning til fælles initiativer. Det er ofte ret få personer i amterne, der har ansvaret for planlægningen af friluftsliv og turisme og ved at samarbejde med bl.a. det regionale turistselskab, bliver der flere til at løfte opgaven. Dette gælder også i forhold til andre eksterne samarbejder, hvilket uddybes i et senere tema om samarbejder.

Samlet set styrker det eksterne samarbejde planlægningen af friluftsliv og turisme i amtet, og der kan derfor siges at være følgende behov:

- Behov for større samarbejde og koordinering med de regionale destinationsselskaber og andre aktører (udddybes i tema 5 om samarbejder).

## **Den politiske opmærksomhed på friluftsliv og turisme**

Den politiske opmærksomhed på friluftsliv og turisme varierer fra amt til amt, men er generelt ikke specielt høj i en tid, hvor der skal skæres ned. Det er et KAN-område og ikke et SKAL-område i forhold til regionplanlægningen, og området er generelt presset af nedskæringer.

De fleste amter giver udtryk for, at friluftsliv og turisme har en begrænset eller dalende betydning i deres amt. Kun enkelte amter siger, at der er en ret stor politisk opmærksomhed på friluftsliv og turisme, og at det i høj grad skyldes en bevidst indsats for at skabe opmærksomhed. Dette gælder bl.a. Fyns Amt, der har koblet friluftsliv som en attraktionsparameter til bosæt-

ning og erhvervsudvikling og herved fået politikernes opmærksomhed samt midler via et projekt.

Turismen har en vis velvilje i nogle amter, hvor den har en større erhvervsøkonomiske betydning for regionen. Opmærksomheden afhænger også af f.eks. særligt engagement hos amtsborgmesteren eller andre amtspolitikere i friluftsliv/turisme – dvs. om der er én eller flere politikere, der kan bringe friluftslivs- og turismeinteresser frem på den politiske dagsorden. Nordjyllands Amt har forsøgt at fange politikernes opmærksomhed gennem case-opgaver, hvor politikere sendes ud to og to for at vurdere konkrete naturforhold og benyttelse/beskyttelse. Dette gjorde dem mere engagerede i friluftsliv og turisme, men desværre blev de delvis udskiftet, før friluftsliv- og turismeområdet kunne få gavn af dette engagement. Regionplanen vedtages lige før amtsrådsvalgene, og det er generelt et problem, at nye politikere ikke har ejerskab i forhold til de strategier, der er udarbejdet under tidligere politiske udvalg. På den anden side skal politikerne nå at sætte sig ind i tingene, før de går i gang med regionplanlægningen.

Viborg Amt har ønsket at fremskynde regionplan-processen i forhold til amtsrådsvalgene, men problemet er, at den statslige udmelding for regionplanen så kommer for sent. I enkelte amter, ønsker man ikke at skabe for stor politisk opmærksomhed om især turisme, fordi dette kan medføre lempelser af den nuværende restriktive planlægning og regulering af turismen i kystzonen. Den politiske indstilling er blevet mere liberal, mens den tidligere planlægning er baseret på bl.a. resultaterne af et statsligt eksempelprojekt.

Samlet set har den politiske opmærksomhed stor betydning for vilkårene for planlægningen af friluftsliv og turisme. Med enkelte undtagelser kan man sige, at der er følgende behov:

- Behov for at skabe større politisk opmærksomhed på friluftsliv og turisme – herunder betydningen af friluftsliv og turisme for sundhed, erhvervsudvikling og bosætning – for at øge ressourcerne til området.
- Behov for at skabe engagement/ejerskab til planer hos politikerne.
- Behov for tidligere statslige udmeldinger for regionplanen.

## Pres udefra

Forskellige interessegrupper, investorer m.fl. presser på for at få amterne til at øge deres opmærksomhed på friluftsliv og turismetiltag. Det er dog især Friluftsrådets oplæg om planlægning for friluftslivet, der har haft en stor effekt i amterne som inspiration og referencegrundlag i forhold til såvel planlæggerne som de politiske beslutningstagere. Og generelt nævner de fleste Friluftsrådet som en organisation, der presser på for at der tages initiativer inden for især friluftsliv. Også andre interesseorganisationer som Dansk Idrætsforening, Dansk Vandrelaug osv. presser dog på.

Endvidere nævnes der pres fra kommuner for bl.a. byggeri i kystnære områder – både helårsboliger, sommerhuse, og feriecentre, der konverteres til sommerhuse på højkant. Herudover nævner nogle amter konkrete konflik-

ter om f.eks. kanosejlads, interne brugerkonflikter mellem forskellige friluftsgupper – både inden for det almene og det organiserede friluftsliv o.l. Enkelte steder har sundhedsområdet presset lidt på for at etablere en dialog.

Samlet set er der dog ikke tale om et større pres, og der kan siges at være følgende behov:

- Behov for større pres fra en bredere kreds.
- Behov for at interesseorganisationerne i højere grad retter pres/ønsker udefra til politikerne frem for planlæggerne.
- Behov for løsninger af konkrete konflikter i pressede områder – bl.a. kystzonen.

## Ressourcer

Ressourcemæssigt siger næsten alle amter, at friluftsliv- og turismeområdet har få ressourcer og er blevet ramt hårdt af nedskæringer. Omfanget af ressourcer i form af økonomiske midler, tid og personer varierer dog mellem amterne.

De økonomiske midler stammer i et vist omfang fra naturforvaltningsmidlerne. Nogle amter har været ret aktive til at supplere deres midler gennem deltagelse i EU-programmer, ansøgninger til fonde og indgåelse af partnerskaber med eksterne samarbejdspartnere. Andre amter er så pressede, at de ikke har overskud til at bruge tid og kræfter på at skaffe disse ekstramidler, men deltager kun hvis de kan komme med på andres ansøgninger.

Generelt spores der en tendens mod etablering af flere partnerskaber på området, og dette giver nogle ændrede rammebetingelser for planlægningen og gennemførelsen af projekter inden for friluftsliv og turisme.

En anden konsekvens af nedskæringerne er afskedigelse af medarbejdere og hermed et tab af viden og ekspertise inden for friluftsliv og turismeområdet. Herved opstår et dokumentationsproblem med bl.a. de tidligere anvendte metoder og begrundelser for eksempelvis udpegninger, klassifikationer m.m. Enkelte amter ser dette som et stort problem, og HUR er i samarbejde med amterne i gang med at udvikle en proces eller metode til dokumentation af den tidligere planlægning.

Samlet set er friluftsliv- og turismeområdet meget presset ressourcemæssigt, og der er identificeret følgende behov:

- Behov for flere ressourcer til initiativer.
- Behov for overskud/ressourcer til at søge midler udefra.
- Behov for en proces/metode til dokumentation af den hidtidige planlægningsgrundlag, metoder, begrundelser og resultater m.m.

## Konklusion

Samlet set er rammevilkårene for planlægningen af friluftsliv og turisme ikke optimale. Der mangler ressourcer og politisk opmærksomhed, området er skåret ned, og de få tilbageværende medarbejdere har ofte en spredt placering i forvaltningen, ligesom der er sket et tab af ekspertise og viden om metoder og begrundelser for tidligere klassificeringer og planlægning. Turisme og friluftsliv hænger ikke altid sammen i forvaltningen, og det giver et behov for intern koordinering, ligesom der er et begrænset samarbejde udad med bl.a. de regionale turismeudviklingselskaber og eksterne samarbejdsparter.

Med strukturreformen er det imidlertid uklart på nuværende tidspunkt, hvordan den fremtidige placering og rammevilkårene for friluftslivs- og turismeplanlægningen bliver. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om de identificerede behov i højere eller mindre grad vil blive dækket i fremtiden.





## Tema 2: Data/viden om friluftsliv og turisme

Amterne bruger en lang række forskellige data og viden i forbindelse med deres planlægning for friluftsliv og turisme. Projektet har bl.a. undersøgt og dokumenteret, hvorfra medarbejderne skaffer denne viden, hvilke kilder der anvendes, om nogle kilder anvendes særlig meget, om databehovet dækkes af de eksisterende videnskilder, om amtet har lavet supplerende undersøgelser, og hvilke data og viden, der savnes i planlægningen. For detaljerede udsagn om data og videngrundlaget henvises til sammenfatninger i Arbejdsrapport nr. 5-2004, *Skov & Landskab*: »Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning«.

### Brug af eksisterende data og viden

Nogle amter bruger mange data og viden, som de skaffer sig gennem diverse statistiske kilder, rapporter m.m. Andre amter bruger ikke ret meget tid og energi på dataindsamling. Det er især amter, der laver nye friluftsliv- og turisme-strategier, som har et stort data- og videnbehov, mens amter, der primært opdaterer den gamle regionplan med nyere tal, har et lille databehov.

Der er meget forskelligt syn på vigtigheden af data og viden. Nogle amter finder det vigtigt at kunne understøtte eksempelvis målsætninger i planlægningen med et solidt videngrundlag som argument for bl.a. friluftslivets betydning for sundheden. Enkelte andre amter lægger ikke så stor vægt på dette, og et enkelt tager direkte afstand fra/finder det unødvendigt med dataindsamlinger og undersøgelser. Her menes, at eksempelvis brugerkonflikter mellem friluftsliv og turisme lettest opdages ud fra klager osv. frem for gennem undersøgelser.

Tilgængeligheden til data er ofte et problem i sig selv. Dette gælder både rent teknisk, men også at de enkelte amter ofte har meget lidt tid og ressourcer til at lave dataindsamlinger. Et enkelt amt synes ikke, der er brug for behovsanalyser, da de mener behovet først opstår, når mulighederne er der. Og dette amt synes heller ikke, at der er behov for data om antallet af besøgende, da man først ved hvor grænsen for besøgspresset går, når der kommer lokale protester – ikke ud fra tallene i sig selv.

I forbindelse med brugen af eksisterende data og viden er der identificeret følgende behov:

- Behov for overblik over tilgængelige data og viden om friluftsliv og turisme samt opdaterede og let tilgængelige data/viden.
- Behov for information, når nye data/rapporter kommer frem og overblik over udviklingsprojekter på vej.
- Behov for tid og ressourcer til at sætte sig ind i samt evt. indsamle data og ny viden.

## Hvilke data og viden bruges?

Amterne anvender en bred vifte af data og viden. Men det varierer meget fra amt til amt, hvilke data der bruges.

Hvad angår tal for *overnatninger og besøgstal* bruges bl.a. data fra Danmarks Statistik herunder Statistikbanken, Danmarks Turistråd herunder DanData og fra nationale friluftundersøgelser som Skov og Folk undersøgelser, Friluftsliv 98 osv. Herudover anvendes tal om bl.a. overnatninger fra regionale og lokale turistorganisationer, Camping Årbogen, færgeselskaber m.m. Ligeledes fås nogle typer data fra kommunerne som eksempelvis det eksisterende antal sommerhuse, kolonihaver, stier, cykelruter i deres byer. Der er dog flere amter, der nævner problemer med at få især de landsdækkende data tilstrækkeligt detaljerede eller opgjort på en anden måde, så de bedre passer til Amtets behov. Eksempelvis at få data for brugen af kystområderne i forhold til baglandet. Og der nævnes problemer med at få overblik over eksisterende adgangsmuligheder.

Omkring *oplevelser af naturen og ønsker* anvendes flere undersøgelser fra bl.a. *Skov & Landskab* herunder bl.a. Skov og Folk, projekt Friluftsliv, tal for skovbesøg, et projekt om turister og lokale på Rømø, et projekt om turister og lokale i Haderslev-Vojens Tunneldal, en undersøgelse af befolkningens holdninger og ønsker til Danmarks natur, der bruges som argument for at udbygge oplevelser, men også naturområder. Ligeledes nævnes en ældre undersøgelse, Friluftsliv i bynære landbrugsområder (Jette Hansen-Møller et al., 1988), der indeholder interviews med beboere vedrørende friluftsliv. Der anvendes også viden om friluftsliv fra tidligere opsamlinger og strategier – eksempelvis fredningsplanlægningen, egne arkiver, DSØ-samarbejdet i det syddanske øhav, Friluftsrådets regionale friluftundersøgelser fra 1980erne o.l., men en del af datagrundlaget i disse opsamlinger trænger til opdatering. Ligeledes anvendes viden fra undersøgelser fra Ålborg Universitet og Center for Regional og Turismeforskning i Nexø m.fl. For det organiserede friluftsliv

liv indsamler amter bl.a. viden fra friluftsgupper inden for bl.a. kano/kajak, spejdere mv.

Turismens *økonomiske betydning* for regionen skaffer nogle amter sig informationer om via Danmarks Turistråds TØBBE-undersøgelser (Turismes Økonomiske og Beskæftigelsesmæssige Betydning). Enkelte har også fået udarbejdet særlige turismeanalyser af konsulenter.

Vedr. *faciliteter og attraktioner* indhentes viden fra bl.a. SNS's støttepunkter for friluftsliv, museernes data, de gamle undersøgelser fra Friluftsrådet fra 1980'erne, turisterhvervet m.m. Mange faciliteter og anlæg er imidlertid vanskelige at skaffe tal for, og flere amter har haft studentermedhjælp til at indsamle disse data via opringninger, brug af diverse registre samt brug af nettet. Det gælder bl.a. viden om antal lystbåde, golfbaner, spejderhytter m.m. Men det er generelt svært at få placeret de enkelte foreningers anlæg.

Vedr. *samlende planer og strategier* får amterne viden og inspiration fra bl.a. Friluftsrådets oplæg »Friluftsliv for alle«, »Planlæg for Friluftsliv!« og de regionale oplæg til friluftsstrategier, som især Friluftsrådet har udarbejdet. Nogle amter bruger alle de tal, de kan skaffe, til at underbygge planlægningen. Et enkelt amt vælger generelt vidensgrundlaget fra og baserer sin planlægning på den »incrementalistiske« metode, hvor de bygger på logik og egne antagelser samt de reaktioner, der kommer fra omgivelserne. Flere amter supplerer deres data og vidensgrundlag med et stort lokalkendskab, hvor de f.eks. ved, hvor der kommer mange, og hvor der ikke gør, samt ved hvor der er noget, som ingen kender, og ved om det er noget, de skal informere om eller holde på. Alle amterne vil ret naturligt opbygge et stort erfaringsgrundlag og et godt lokalkendskab til friluftsliv og turismemønstrene i deres område, men enkelte steder baseres beslutningerne i højere grad på lokalkendskabet end på mere systematisk data og viden. De fleste steder supplerer de to vidensformer dog hinanden.

Blandt de amter, der arbejder med *delområdeplaner*, har nogle fået udarbejdet konsulentundersøgelser, som eksempelvis Roskilde Amts undersøgelse af lystbådsejlad i Roskilde Fjord.

Vedrørende viden om *arealinteresser* baserer mange amter dette på viden om de interesseområder for f.eks. biologi, kultur, geologi m.m., der er udpeget gennem regionplanlægningen. Ligeledes anvendes tidligere landskabsklassificeringer m.m.

Omkring *sundhedsundersøgelser* anvender enkelte amter Skov- og Naturstyrelsens »Velfærdsprofil« fra 2002. De sundhedspolitiske overvejelser og principper/råd korresponderer med eksempelvis Frederiksborg Amts visioner og underbygger amtets strategi om, at det er benyttelsen og stille naturområder, der tilgodeser befolkningens interesser og ønsker.

I forhold til *tilgængelighed* for alle grupper bruger nogle amter DS-håndbog 105-2: Rekreative arealer for alle (bl.a. handicappede). Nogle amter samarbejder med kommunerne, men det er et generelt problem, at stiregistrerne

ikke er opdaterede, og datagrundlaget, overblikket og mulighederne for at kunne fastholde den offentlige stadiang derfor er mangelfuldt. Med den store opmærksomhed, der er på tab af stier og adgangsmuligheder, er dette et problem.

Omkring *brugerkonflikter* har enkelte amter set på litteraturstudier og brugt bl.a. en undersøgelse af aftalemiljøet mellem skovfolk og brugere fra RUC, som bruges til at belyse konflikter mellem brugergrupper og jægere. Desuden er der en opsamling på friluftslivets betydning, brugergrupper og konflikter (Tind/Agger, RUC).

Vedrørende *bæredygtighed* har enkelte amter lavet konsulentundersøgelser sidst i 90'erne af bæredygtigheden af konkrete projekter til oplevelsescentre, som anvendes til prioritering af diverse ønsker.

Samlet set anvendes der et bredt datagrundlag, men det er meget forskellige data og viden, som hvert amt nævner. Dette afspejler det ret spredte datagrundlag, hvor ikke alle har overblik over de forskellige typer af tilgængelig data og viden. Amterne bruger dog nok mere data og viden, end man lige kunne nævne spontant under interviewet. Men debatten på workshoppen viste et generelt stort problem på data og vidensområdet, både med manglende data og viden, men også at der ikke er tid og ressourcer til at etablere et overblik over de eksisterende data og vidensgrundlag, at en del data og viden er vanskelige at få fat på, samt at det er vanskeligt at holde sig ajour med den nye viden, der er på vej i bl.a. igangværende projekter.

Videnudveksling om erfaringer mellem amterne har stor interesse. Succeshistorier fra andre amters planlægning og realisering for friluftsliv og turisme er der ligeledes udtrykt en stor nyttevirkning af, bl.a. til inspiration i planlægningen og opnåelse af bedre politisk bevågenhed og ressourcer til området.

### **Data, som amterne har særlig stor gavn af**

Næsten alle amterne gør i udstrakt grad brug af GIS, og nogle bruger det analytisk, mens andre anvender det mere til illustration af planlægningen. Enkelte har brugt GPS til stiprojekter. Det varierer meget, hvilke andre undersøgelser, amterne peger på som særligt gavnlige. Der er dog ingen tvivl om, at mange har haft meget stor gavn af de gamle regionale opgørelser af friluftslivets faciliteter, der blev udarbejdet af Friluftsrådet i 1980'erne. Disse var i høj grad med til at danne et godt grundlag for at starte planlægningen for friluftsliv og turisme. Men disse data er nu forældede, og mange amter savner tilsvarende opdaterede data over faciliteterne, da det ud fra de fragmentariske data er vanskeligt at danne sig et grundlæggende overblik over hvad, der ligger hvor.

Behovet for en opdatering af de gamle facilitetsundersøgelser blev diskuteret på workshoppen. Friluftsrådet har ikke umiddelbart ressourcer til at gå ind i en gentagelse af de gamle undersøgelser, der var meget omfattende, tidskrævende og ressourcetunge. Selvom GIS i høj grad kan forenkle processen, er det også et spørgsmål om, hvem der skal løfte en sådan opgave.

Der er et netop bevilget udviklingsprojekt om »Fremtidens friluftslivs-statistik« v. *Skov & Landskab*, KVL, der inden medio 2005 bl.a. skal udvikle en metode til at sikre en fremtidig løbende overvågning af den friluftsmæssige benyttelse af den danske natur. Det er primært forberedelse af en systematisk dataindsamling – ikke selve datagrundlaget. Men det vurderes, at projektet har et vist overlap med det databehov, der udtrykkes.

Samlet blev der med hensyn til de data og viden, som amterne har særlig stor gavn af, udtrykt følgende behov:

- Behov for et opdateret overblik over faciliteter m.m. inden for friluftsliv og turisme.
- Behov for flere GIS-baserede data om friluftsliv og turisme (faciliteter, stier osv.).
- Behov for mere analytisk brug af GIS.

### **Amternes egne dataindsamlinger**

De fleste amter har lavet en eller flere undersøgelser af friluftsliv og/eller turisme i deres region. De supplerende undersøgelser, som amterne har foretaget, varierer meget, men kan samlet sige noget om de behov, der ikke har kunnet dækkes gennem eksisterende undersøgelser. Ligeledes kan der i forbindelse med undersøgelsen være udviklet metoder m.m., der kan være inspirerende for projektet og andre amter. Herunder er der angivet en række undersøgelser som amterne har givet oplysninger om med angivelse af hvilke amter, der har lavet denne type undersøgelser:

OPUS-undersøgelse (Fyns Amt).  
PULS-undersøgelse (Fyns Amt).  
Golfbaneundersøgelse (HUR).  
Undersøgelse af støjende anlæg (HUR).  
Dokumentationsproces/metode for beskyttelsesinteresserne (HUR).  
Fotocelle-undersøgelser af bl.a. stibrug (Roskilde Amt).  
Spørgeskemaundersøgelse af friluftsudøvere (Roskilde Amt).  
Indsamling af transportvane-data (Roskilde Amt).  
Kulturmiljøregistreringer (Storstrøms Amt, Bornholms Regionskommune).  
Kortlægning af havnenes bevaringsinteresser (Storstrøms Amt).  
Sommerhusundersøgelser (Vestsjællands Amt, Århus Amt).  
Deltagelse i skovtællinger (Vestsjællands Amt, Sønderjyllands Amt m.fl.).  
Aktiv anlæg og skiltning af stier (Storstrøms Amt).  
Synlighedsanalyser til projektvurdering (Fyns Amt, Nordjyllands Amt).  
Brugerundersøgelser (Nordjyllands Amt).  
SWOT (Nordjyllands Amt).  
Undersøgelser af lokalbefolkningens holdninger til turisme (Nordjyllands Amt, Sønderjyllands Amt m.fl.).  
Gæstebøger på primitive overnatningssteder (Ribe Amt).  
Tællinger af besøgende – bl.a. v. sejlads (Viborg Amt).  
Lugtgene-zoner (Sønderjyllands Amt).  
Fælles datamodel for amterne i GIS – med tal for friluftsliv og turisme.  
Objektkoder. Fælles metadata. (Bornholms Regionskommune).  
Registrering af lystbådehavne (Århus Amt).  
Campingpladsundersøgelse (Århus Amt).  
Undersøgelse af kanosejlads (Århus Amt).

Samlet set giver viden om disse undersøgelser mulighed for erfaringsudveksling vedrørende metoder og resultater mellem amterne. Men dette sker ikke af sig selv, og der er derfor følgende behov:

- Behov for beskrivelse og synliggørelse af særligt gode eksempler og erfaringer fra amternes egne undersøgelser samt angivelse af kontaktpersoner, så planlæggerne kan udveksle erfaringer.

## Dækkes databehovet?

Stort set alle amter siger, at databehovet ikke dækkes. De savner i høj grad endog ret grundlæggende data og viden om friluftsliv og turisme. Generelle problemer omfatter bl.a. et begrænset omfang af data og viden på området, et forældet data- og videngrundlag, lange intervaller mellem opdateringer, samt problemer med forskellig terminologi, der vanskeliggør bl.a. analyser på tværs af amtsgrænser. Ligeledes er nogle definitioner uklare, så det er vanskeligt at se, hvad data dækker over (f.eks. definition af »turist«, idet sommerhusejere generelt falder udenfor turisme i planlægningen.)

Samlet blev der med hensyn til forsyningen med data og viden udtrykt følgende behov:

- Behov for mere data og viden.
- Behov for opdaterede data, der er let tilgængelige.
- Behov for hyppigere data – bl.a. friluftundersøgelser oftere end hvert 20. år.
- Behov for fælles definitioner, entydig terminologi og data, der opgøres på kompatibel måde, på tværs af amtsgrænser.
- Behov for detaljering af nogle tal – bl.a. er nogle TØBBE-tal et problem at få (bl.a. for lystbådehavne), og det er uklart hvorfra de kommer samt definitionen af for eksempel »turister«.

## Data/viden der savnes

Amterne blev bedt om at præcisere, hvilke data de mangler til deres planlægning for friluftsliv og turisme. Det varierer meget, hvad amterne savner, men som det fremgår af nedenstående, er der en meget lang ønskeliste.

### Faciliteter og anlæg

- Basis-opgørelser over faciliteter og områder for friluftsliv og turisme (opdatering + forenkling af gamle friluftslivs-opgørelser) + GIS-baserede.
- Overblik over de forskellige foreningers faciliteter.
- Udvikling af hjemmeside til præsentation af udflugtsmuligheder m.m.

### **Overnatnings/besøgstal**

- Bedre overnatningsstatistik og mulighed for at skelne mellem kystzonen og indlandet – kvadratnetsdata.
- Tal for endagsturister.
- Tællinger af antallet af beboere i sæsonen.
- Sommerhusundersøgelser – hvem ejer, lejer ud, hvor mange turister osv. – overblik over brug og behov.

### **Stier/adgang**

- Opdateret stiregister, for alle typer stier – koordinering med kommuner m.fl.
- Værktøjer til registrering af adgangsmuligheder. Metoder til registrering af brugen af stier + registreringer.
- Kortlægning af gamle stier (kirkestier o.l.) – mange stier er i fare for nedlæggelse.
- Kortlægning af handicappedes nuværende tilgængelighed til friluftsliv og turisme og eksisterende anlæg.

### **Slid**

- Sammenhæng mellem friluftsmæssig brug og slid på naturen.

### **Brugerundersøgelser**

- Brugerundersøgelser – både specifikke og generelle.
- Undersøgelser på sundhedsområdet – dokumentation af koblingen mellem sundhed og friluftsliv og turisme.
- Viden om danskernes brug af naturen i Sverige.
- Viden om konflikter mellem jagtinteresser og andre friluftslivsinteresser.
- Feed-back fra brugerne – bl.a. fra primitive overnatnings-faciliteter o.l. (opsætte bog/spørgeskemaer).
- Undersøgelser af friluftstrends. Tendenser i tiden + fremtiden.
- Mere viden om nye gruppers brug af naturen (indvandrere, forskellige socialgrupper). Ændringer i friluftslivsbehov.
- Fritidsfiskerundersøgelse.

### **Forsyningsgrad & kvalitet**

- Analyser af dækningsgrad og forsyningsgrad el. kapacitet og behov.
- Viden om områdekvaliteter – systematisk kortlægning af landskabets oplevelsesværdier.

### **Analytisk databrug**

- Mere analytisk brug af GIS.
- Videomodel af kysterne (Nordjyllandsmodel).
- Langsigtede scenarier for udviklingen på land – realistiske fremtidsscenerier og pro-aktiv planlægning.
- Udvikle den fælles datamodel (Snaptun-samarbejdet) med flere friluftsliv- og turismekriterier.

- Overvejelser om, hvordan databyrden kan løftes i fællesskab. Samarbejder og fælles koncepter.
- Vurdering af muligheder for samarbejde med andre dataopsamlinger – service-fællesskab for geo-data (SNS), Kortforsyningen (KMS) m.fl.

### **Økonomiske analyser**

- Lokaløkonomiske analyser af turismen – hvor meget bliver lokalt, og hvor meget ryger ud af området.

### **Regionplan input**

- Skabelon til sektorplanlægningen for friluftsliv og turisme.
- Målsætninger – hvad vil vi med friluftslivet i amtet?

### **Lokal Agenda 21**

- Lokal Agenda 21 på friluftsområdet.

### **Viden om lokalt engagement**

- Metoder og eksempler på, hvordan lokale kan deltage aktivt i forbedring af friluftslivs- og turismemulighederne i deres område.
- Metoder og strategier for forbedringer af det offentlige rum i byerne – p.t. i forfald og kommuner mangler penge – hvordan kan der skabes lokalt engagement og inddrages fonde m.m. Evt. et tema i friluftslivplanlægningen.

### **Dokumentation**

- Dokumentation af beskyttelsesinteresserne – årsager til udpegning, planlægning og beskyttelse.
- Dokumentation – opsamling og formidling af udenlandsk viden/eksempler/projekter på synergi med sundhedsaspektet m.m.
- Dokumentation af hvad friluftsliv og turisme betyder for bosætning og sundhed (prosperitet). (f.eks. sparede sundhedsudgifter, forøgede huspriser nær skovrejsning o.l.).
- Dokumentation af resultater – påvise sammenhænge mellem plan og virkelighed.
- Etablering af projekt-hjemmeside med overblik over data og viden med links til diverse opsamlinger inden for emneområder (f.eks. sundhedsområdet) samt links til nye projekter på vej.

### **Vidensudveksling/gode eksempler**

- Inspiration og gode eksempler fra andre amter – gerne oversigt over styrkeområder og »succeshistorier«.
- Eksempler/best practices fra andre steder – gerne fremvist på webside eller konkret i felten
- Opfriskning af gamle metoder og vejledninger. Meget fra 1980erne er gået i glemmebogen.
- Benchmarking – sammenligning mellem amterne af hvad man har af anlæg/værdier/potentialer sammenholdt med befolkningskoncentrationen.



## Nye initiativer og projekter på vej

En del af de emner, som amterne efterspørger mere viden om, er der allerede igangsat projekter inden for. Det var derfor et stort ønske at få mere viden om de igangværende projekter, så man kan se hvilken ny viden, der er på vej.

Der er taget kontakt til en række forskere inden for friluftslivs- og turismeområdet for at identificere og kort beskrive igangværende projekter. Opsamlingen af de igangværende projekter foregår løbende og vil komme til at indgå som links i videnopsamlingen på hjemmesiden. Den foreløbige liste omfatter følgende:

- *Udviklingsprojekt om fremtidens friluftslivs-statistik/2005*. Frank Søndergaard Jensen, Hans Skov Petersen, Vivian Kvist Johannesen og Berit Kaae på *Skov & Landskab*, KVL.
- *Integreret forskningsprogram om skov, landskab og vildtforvaltning 2003-2007*. Fire delprojekter i samarbejde mellem Danmarks JordbrugsForskning, Danmarks Miljøundersøgelser og *Skov & Landskab*, KVL.
- *Undersøgelse af sammenhænge mellem sundhed og brug af grønne områder*. Udføres af Karsten B. Hansen, *Skov & Landskab*, KVL. Der påtænkes et mindre komparativt studie mellem resultaterne fra Sverige (Patrick Grahn, SLU) og Danmark.
- *Undersøgelser af effekten af »motion på recept«*. Samarbejdsprojekt mellem SNS, *Skov & Landskab* og Center for Muskelforskning v. Rigshospitalet. Endvidere påtænkes et tilsvarende sundhedsprojekt i Københavns kommune med udgangspunkt i byens parker/grønne områder. Kontaktperson: Karsten B. Hansen, *Skov & Landskab*, KVL.
- *Landskabskaraktermetoden*. Et igangværende samarbejdsprojekt mellem *Skov & Landskab*, SNS og Fyns og Århus Amter, der udvikler og afprøver en metode til kortlægning og vurdering af landskabets karakter til anvendelse i planlægning og forvaltning. Kontaktpersoner: Vibeke Nellemann, *Skov & Landskab*, KVL og Ole Hjort Caspersen, RUC.
- *Undersøgelse af børns og unges Friluftsliv*. Igangværende ph.d.-projekt, v. Hans Jørgen Fisker, *Skov & Landskab*, KVL.
- *Oplevelser i skov*. Igangværende ph.d.-projekt, v. Liv Ogstrup, *Skov & Landskab*, KVL.
- *Projekt om friluftsliv i Øresundsregionen*. Igangværende ph.d.-projekt, v. Søren Præstholm, Institut for Geografi, KU.
- *Nationalparker i Danmark – udvikling af et bæredygtigt aktiv ferie produkt*. Et igangværende spydspidsprojekt som et samarbejde mellem Center for Regional og Turismeforskning, *Skov & Landskab*, KVL samt Danmarks Turistråd. Ålborg Universitet indgår i projektets anden del.
- *Andre igangværende projekter*. Projektlisten udvides løbende, som en del af projektets metodeudviklingsdel.

## Konklusioner vedrørende data og vidensbehovet

Samlet kan det konkluderes, at amterne bruger data og viden i varierende grad, men har en række problemer med at skaffe data og viden – både teknisk og pga. pressede arbejdsvilkår, der gør det vanskeligt at få et overblik og følge med, når nye ting kommer frem. Amterne fremhæver GIS som et godt værktøj og har lavet en række supplerende dataindsamlinger inden for forskellige temaer. Stort set alle amter udtrykker et stort behov for mere data og viden samt ønsker data, der er opdaterede, lettilgængelige, velbeskrevne, kompatible og detaljerede. Der ønskes ligeledes kendskab og data om gode eksempler samt synergimuligheder mellem friluftsliv og turisme og information om igangværende projekter. Behovet og ønskerne til ny data og viden er meget stort og ret spredt på forskellige emner. Det var derfor ikke entydigt, hvor der var mest behov for metodeudvikling omkring data- og videngrundlaget inden for projektets rammer. Men sundhedsområdet og forskellige gruppers anvendelse af landskabet blev generelt vægtet højt.

Baseret på bl.a. en prioritering af behovslisten via en tilbagemelding fra amterne og de regionale turismeudviklingsselskaber, har det været muligt at foretage en prioritering. Det har været vigtigt at prioritere en indsats, der er »robust« over for de ændringer, som strukturreformen forventes at ville medføre. Som det fremgår af kapitel 4, er det valgt at lave en hjemmesidebaseret data- og videnoversigt, der giver et overblik og videreformidler kontakter.



## Tema 3: Planlægningen for friluftsliv og turisme

Dette tema rummer en sammenstilling og analyse af de metoder, der anvendes til planlægning for friluftsliv og turisme i amterne.

Planlægningen har i en årrække været nedprioriteret i mange af amterne. Det er typisk, at der i forbindelse med regionplanrevisionerne blot er foretaget nye arealudlæg uden større ændringer i planlægningsstrategierne eller opdateringer af det bagvedliggende datagrundlag. Som årsag hertil peger amterne bl.a. på budgetreduktioner og omstruktureringer i forvaltningerne samt en generelt svag udvikling af turismen efter opblomstringen i den første halvdel af 1990'erne. Endvidere har der angiveligt manglet vejledninger og inspiration til det fortsatte arbejde med emnet efter færdiggørelse af den første generation fredningsplaner i amterne i 1980'erne.

I de seneste år er man imidlertid i en række amter begyndt at arbejde mere aktivt med planlægningen for friluftsliv og turisme, bl.a. med inspiration fra Friluftsrådets idékatalog *Planlæg for Friluftslivet* (Friluftsrådet 2002).

### Forskelle i planlægningen for friluftsliv og turisme

Erfaringsopsamlingen viser, at planlægningen for friluftsliv og turisme gribes meget forskelligt an i amterne. Dette afspejler de forskelligartede behov, muligheder og rammebetingelser, som ligger til grund for planlægningen (se også tema 1: *Rammevilkår for planlægningen*). Blandt de vigtigste faktorer er amtets geografiske placering og egnens særlige oplevelses- og brugsmæssige

tilbud, såsom gode badestrande, bynære skove og kulturattraktioner, samt amtets specifikke bosætnings- og erhvervsmønstre. Befolkningens holdninger og de politiske muligheder er ligeledes vigtige. Men herudover spiller også emnets indplacering i den amtslige forvaltning, traditioner samt lokale nøglepersoner og samarbejder udadtil en stor rolle.

### **Friluftsliv og turisme – samme sag?**

Ganske vist har næsten samtlige amter udmeldt, at der i høj grad er tale om fælles ressourcer og synergimuligheder i planlægningen for henholdsvis friluftsliv og turisme. Alligevel er disse to indsatsområder i nogle amter behandlet hver for sig i planlægningen. En årsag hertil kan være, at emnernes varetægelse organisatorisk er placeret vidt forskellige steder, eksempelvis i henholdsvis amtet og hos det regionale turismeselskab. Et eksempel herpå er hovedstadsamterne/HUR og WOCO. Men også blandt de amter, hvor indsatsen for friluftsliv og turisme i høj grad går hånd i hånd, har nogle amter af strategiske årsager foretrukket at forskyde planlægningen for emnerne i forhold til hinanden.

## **Hvilke emner indgår i planlægningen?**

### **Fælles emner**

Som et vigtigt fællestræk for samtlige amter fokuserer planlægningen for friluftslivet på såvel det almene som det organiserede friluftsliv, og først og fremmest på det åbne land. Det er kun få af amterne, der beskæftiger sig indgående med samspillet mellem byerne og mulighederne for friluftsliv i de bynære landskaber.

Hvad angår turismen, er det først og fremmest den kystnære og aktive turisme, der er fokus på i amterne og de regionale turismeselskaber. Dog arbejdes der i hovedstadsområdet også med by- og erhvervsturisme.

En række planlægningsemner er fælles for samtlige amter, bl.a. med afsæt i Planloven og de statslige udmeldinger til regionplanlægningen. Det drejer sig om følgende områder:

- Rekreative områder og skove.
- Tilgængelighed.
- Diverse vigtige »serviceanlæg« såsom stier, støttepunkter og publikumsanlæg for friluftsliv og turisme.
- Overnatningsanlæg og sommerhusområder.

Samtlige amter arbejder således med udpegning af arealreservationer for anlæg til friluftsliv og turisme i regionplanen. Enkelte af amterne benytter sig herudover af en planlægningsmæssig zonerings i regionplanlægningen for diverse rekreative anlæg og aktiviteter, blandt andet på baggrund af friluftslivets og turismens ønsker, behov og aktivitetsmuligheder samt koordineringen med andre regionplanmæssige interesser. Således har Roskilde Amt foretaget en zonerings af amtet for placering af golfbaner og andre større friluftslivsanlæg.

## Særlige emner

Herudover beskæftiger de forskellige amter sig med forskellige særlige emner. Heriblandt kan nævnes:

- Regionale interesseområder for friluftsliv og turisme, der udpeges på baggrund af oplevelses- og aktivitetsmuligheder samt beliggenhedskriterier, og hvor friluftslivet indgår i en multifunktionel arealanvendelse (f.eks. Københavns Amt).
- Fokus på hele amtet, ligeledes med henblik på en multifunktionel arealanvendelse – med kortlægning af friluftsliv og turisme-interesser og planlægningsbehov inden for amtets forskellige delområder eller turist- og friluftsområder (henholdsvis Frederiksborg og Nordjyllands amter).
- Særlige indsats- og handlingsplaner for realisering og formidling af planlægningen.
- Inddragelse af styrkepositioner og bæredygtighed (f.eks. Fyns Amt).
- Aflastning af kystområderne og sæsonudvidelse (f.eks. Viborg Amt).

## Særlige metoder og værktøjer

Rundt omkring i amterne er der udviklet og anvendt forskellige metoder og værktøjer i planlægningen. Eksempelvis er der i Fyns og Nordjyllands amter udviklet planlægningsstrategier for friluftsliv og turisme samt metoder til analyse af amtets potentialer, udfordringer og lokale styrker (PULS og OPUS). I Vejle Amt er der arbejdet med en model for partnerskabsorienteret tema-planlægning. I Roskilde Amt er der udviklet en metode til landskabsanalyse, som er gennemført for hele amtet til kortlægning af landskabskarakteren og oplevelsesværdierne i de forskellige egne.

Der er på baggrund af erfaringsopsamlingen i amterne udvalgt en række særligt anvendelige og nyskabende planlægningsmetoder og -værktøjer, som er oplistet under amternes styrker og best practices i denne rapport. Disse metoder vil blive mere indgående beskrevet og formidlet i et best practices katalog på projektets hjemmeside.

## Modeller for planlægning og forvaltning

Amterne benytter sig af forskellige modeller i deres planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme. De to vigtigste angrebsvinkler er henholdsvis partnerskabsorienteret planlægning og strategibaseret planlægning.

Nærværende analyse af planlægningen beskæftiger sig først og fremmest med disse to modeller. I det følgende belyses karakteristika ved disse to planlægningsmodeller samt amtslige erfaringer hermed.

## Partnerskabsorienteret planlægning

Samtlige amter benytter sig af partnerskabsorienteret planlægning. Hermed forstås en planlægning, der baserer sig på ønsker, samarbejde og realiseringsmuligheder fra partnere uden for amtsforvaltningen eller det regionale tu-

rismeselskab. Der tages afsæt i de muligheder, som hen ad vejen opstår for at gennemføre forbedringer for friluftsliv og turisme på baggrund af eksterne samarbejder.

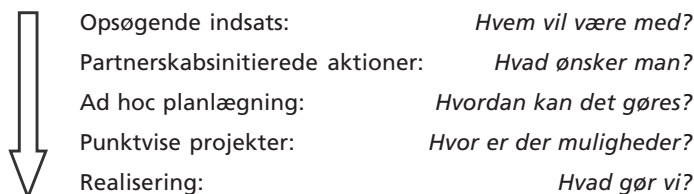
Nedenstående figur giver overblik over de faser, som kendetegner den partnerskabsorienterede planlægning.

---

### **Partnerskabsorienteret planlægning**

*En planlægning baseret på ønsker, samarbejde og realiseringsmuligheder udefra*

Vigtige faser:



---

Figur 2. Faser i den partnerskabsorienterede planlægning.

Den partnerskabsorienterede model anvendes i høj grad i forbindelse med amternes handlingsplanlægning og realisering af regionplanlægningen for friluftsliv og turisme, men indgår også i varierende grad i selve sektorplanlægningen, eksempelvis for arealudlæg til ferie- eller formidlingscentre.

I nogle amter er nye initiativer i sektorplanlægningen for friluftsliv og turisme først og fremmest baseret på de muligheder, som tilvejebringes via partnerskaber. Her anvendes regionplanlægningen til at sikre eksempelvis arealudlæg i forhold til andre sektorinteresser og i forhold til andre planlægningsniveauer. Dog tages der i nogen grad afsæt i de planlægningsstrategier og udpegninger, som er tilvejebragt gennem amternes tidligere sektorplanlægning for emnet. Eksempler på amter, der i deres nuværende planlægning i høj grad baserer sig på partnerskaber, er Vejle og Viborg amter.

I andre amter er planlægningen for friluftsliv og turisme baseret på såvel partnerskabsorienterede initiativer som strategibaseret planlægning baseret på planlægningsstrategier tilvejebragt som en del af regionplanlægningen (se det efterfølgende afsnit om regionale strategier). Det vil sige, at de to fremgangsmåder supplerer hinanden.

### **Karakteristika og succeskrav**

Den partnerskabsorienterede planlægning bygger på lokale initiativer, forankring og ejerskab til planlægningen og en høj grad af samarbejde omkring planlægning og realisering. Planlægningen udnytter aktuelle muligheder for realisering, og som sådan må der tidsmæssigt være tæt sammenhæng mellem planlægning og realisering.

Med anvendelse af denne model til selve den regionale sektorplanlægning for friluftsliv og turisme kan det være svært at skabe en ligelig fordeling i amtet, på tværs af særinteresser og almene interesser, myndighedsgrænser og ejendomsskel. Det kan være svært at skabe sammenhæng med langsigtede region-

planmål og handlingsprogrammer. Der kan være risiko for, at arealudlæg baseret på aktuelle realiseringsønsker på sigt viser sig at være uhensigtsmæssige. Hvis planlægningen for friluftsliv og turisme skal tage hensyn til en helhedsmæssig udvikling i amtet og en afbalanceret udvikling af det almene og det organiserede friluftsliv, er det vigtigt, at amtet opnår en inddragelse af et bredt forum af interesser samt borgerne i planlægningen. Dette kan være svært at opnå i forbindelse med den partnerskabsorienterede planlægning.

### **Eksempel på partnerskabsorienteret planlægning**

I det følgende beskrives hovedprincipperne i *Vejle Amts dialogbaserede partnerskabsplanlægning* for friluftsliv og turisme, som udgør et af temaerne i amtets model med temaplanlægning i stedet for de sædvanlige regionplanrevisioner. I denne model lægges energien først og fremmest i en fase, der ligger forud for før-offentlighedsfasen. Her bearbejdes projektidéerne af amtet i partnerskab med de involverede parter, dvs. planens »kunder«. Man arbejder så at sige med en operatørbaseret arbejdsmodel, idet man fra forvaltningen leverer den efterspurgte planlægning, men ikke en samlet regionplanmæssig strategi for friluftsliv og turisme. Temaplanen kendetegnes ved tre nøglebegreber, nemlig: Partnerskab, Kompliceret projekt og Kommunikationsplan.

Partnerskabet baserer sig på følgende:

- Fælles ejerskab: Alle partnere har forventninger til, hvad planen skal kunne. Disse forventninger og evt. konflikter afdækkes, og i fællesskab formuleres et mål for planen, som partnerne er enige om. Derved sikres det, at alle parter føler ejerskab for planen.
- Partnerbidrag: Alle partnere bidrager ved plantilblivelsen samt med initiativer og handlinger til realisering af planen.
- Politisk ejerskab, både internt og eksternt.

Betegnelsen »Kompliceret projekt« indikerer, at en række »ingredienser« anses for at være essentielle for temaplanlægningen, se herunder:

- Projektledelsen.
- Projektgruppen.
- De interne og eksterne partnere.
- Målformuleringen efter dialog med partnerne.
- Opgave- og ansvarsbeskrivelsen.
- Organisation og samarbejdsrelationerne.
- Ressourcebehovet.
- Tidsplanen.

Kommunikationsplanen sætter fokus på følgende emner, med baggrund i betragtningen om, at hvad der ikke kan kommunikeres, kan ikke realiseres:

- Planarbejdets essentielle budskaber – og hvordan kommunikeres de?
- Afsender: Hvor bruges projektets ambassadører, hvordan inddrages de?
- Modtagerne: Hvordan skal de modtage budskaberne?
- Medieplanen: Hvilke medier er relevante og egnede, hvornår?

- Hvornår og hvad kommunikerer amtet?
- Planfasernes kommunikationselementer: artikler, høringer, møder, konferencer, demonstrationer og events, opfølgning.
- Disposition og dummy, det første der udarbejdes!

Som særlige styrker for den dialogbaserede partnerskabsplanlægning fremhæver en planlægger fra amtet følgende: Der skabes ejerskab til planerne. Konflikter afdækkes, erkendes og behandles tidligt i planlægningsforløbet. Amtet opnår et imageløft i forhold til samarbejdspartnerne via denne proces, idet deltagerne er tilfredse med planen.

Som svagheder ved metoden fremhæver amtet, at man fraskriver sig magt og kontrol over udviklingen, idet det ikke er amtets mål, der styrer processen. Man må sætte sig ud over at kunne lave en tidsplan for processen, der styres af samarbejdspartnerne. Der kan stilles spørgsmål ved planlægningens legitimitet med hensyn til at sikre amtets politiske afvejning. Som succeskrav nævnes, at den partnerskabsorienterede planlægningsmodel kræver stærke holdninger fra amtets side og i høj grad har fordel i at basere sig på en overordnet strategisk planlægning i amtet.

Vejle Amts temaplanlægning for friluftsliv og turisme tager udgangspunkt i den tidligere etablerede regionplanlægning for emnet.

## Regionale strategier for friluftsliv og turisme

En anden model for planlægningen for friluftsliv og turisme består af udarbejdelse af regionale strategier for emnet.

Der tales i disse år meget om strategiplanlægning for diverse temaer i regionplanen, blandt andet som et alternativ til de traditionelle regionplanrevisio-  
ner. Strategierne omfatter traditionelt temaer som by- og erhvervsudvikling, landbrugsstrategier osv.

Men også inden for friluftsliv og turisme benytter stadig flere af amterne sig af strategiplanlægning.

I det følgende gennemgås karakteristika ved de regionale friluftsliv- og turisme-strategier. Den efterfølgende redegørelse for og analyse af erfaringerne med strategiernes tilvejebringelse og anvendelse bygger på projektets interviewundersøgelse i amterne og hos de regionale turismeselskaber. Dette materiale er sammen med diverse faktuelle data om strategiplanlægningen i amterne tidligere blevet opsamlet i et notat til Regionplanudvalgets arbejde med regionale strategier. Indholdet af dette notat er indarbejdet i de efterfølgende afsnit samt i Arbejdsrapport nr. 5-2004, *Skov & Landskab*.

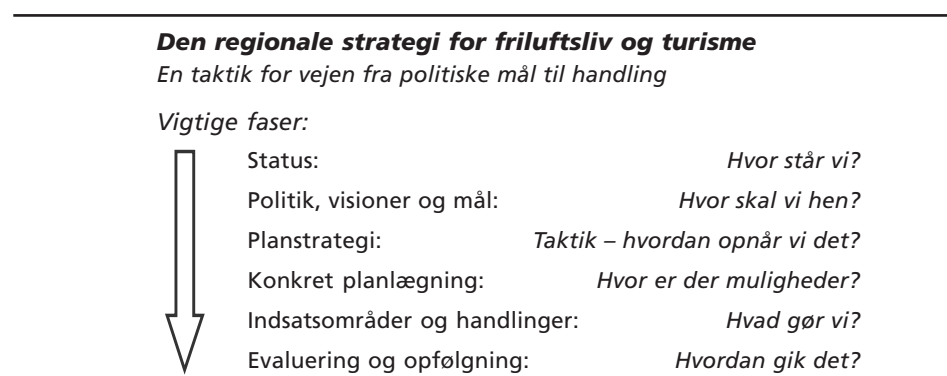
### Hvad er regionale strategier for friluftsliv og turisme?

Friluftsrådet definerer i sit oplæg (FR 2002) en *friluftslivsstrategi* som *en samlet prioriteret plan for, hvordan fremtidens friluftsliv kan tilrettelægges bedst muligt*. Dette er en temmelig bred definition. Interviewene viser, at terminolo-



gien omkring, hvad amterne betegner som regionale strategier, varierer en del. *Vi har valgt i vores opsamling kun at betegne amternes initiativer på området som regionale strategier, når de foruden politiske målsætninger indeholder strategier for, hvordan målsætningerne omsættes til konkrete forslag/tiltag.* Det vil sige, at en strategi opfattes som den »taktik«, der omsætter mål til en konkret plan og efterfølgende tiltag. Strategien omfatter dog ikke selve den fysiske implementering af forslagene, der evt. kommer i den efterfølgende handlingsplan. *Herudover skal en strategi omfatte en bred vifte af de aspekter, der indgår i den fysiske planlægning for friluftslivet/turismen i hele amtet.*

Den »gode« strategi består af følgende faser, der går lige fra politiske udmeldinger om, hvilken retning udviklingen bør tage, til en taktik for, hvordan man prioriterer og realiserer indsatsen og efterfølgende evaluerer og opfølger den.

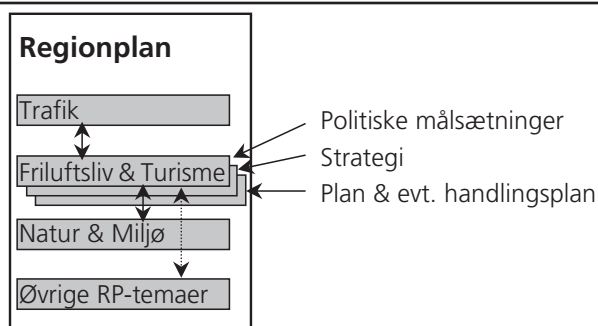


Figur 3. Faser i den regionale strategi for friluftsliv og turisme.

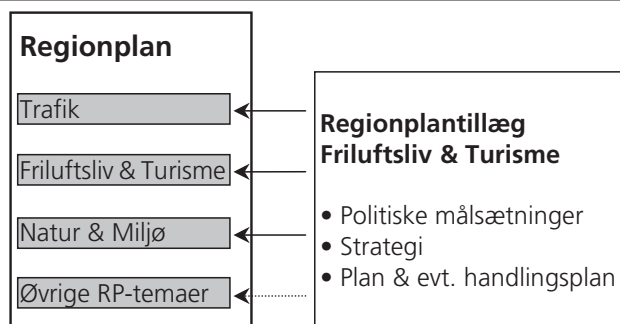
Processen omkring tilblivelsen og realiseringen af de regionale strategier foregår typisk i et samarbejde mellem amterne og deres grønne råd, kommunerne, staten og diverse interesseorganisationer og erhverv, herunder turistselskaberne. I nogle tilfælde har amterne decideret udliciteret turismepolitikken, -strategierne og -planlægningen til de regionale turistselskaber.

### Forskellige typer regionale strategier

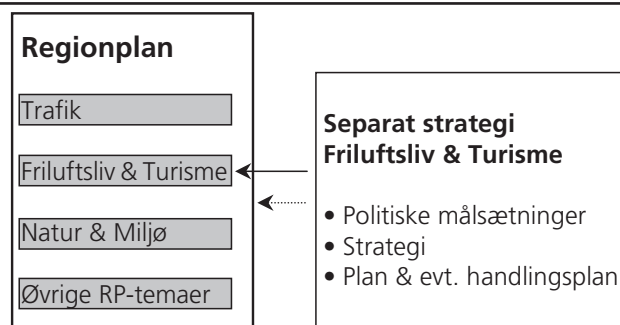
Mens alle amter i et vist omfang behandler friluftsliv og turisme i regionplanlægningen, kan alle amter ikke siges at have, hvad vi definerer som regionale strategier for friluftsliv og turisme. Der er en glidende overgang i amternes anvendelse af terminologien. Hvad amterne betegner som »strategier« spænder vidt – lige fra kortfattede overordnede politikker for friluftsliv og/eller turisme, dvs. politiske målsætninger for hovedemner inden for området (f.eks. Københavns Amts friluftsliv- og naturbeskyttelsespolitik) – til omfattende friluftslivstrategier hvor der ud fra de politiske mål er udarbejdet detaljerede strategier og prioriteringer for helheden og de enkelte temaer, geografiske indsatsområder og realiseringsprocesser (f.eks. Nordjyllands Amts turisme og friluftspolitik). Nogle amter er på vej mod en strategi ved i første omgang at have vedtaget en friluftsliv- og turismepolitik som udgangspunkt for en efterfølgende mere detaljeret strategi inden for området. De regionale strategier, der allerede er udarbejdet i nogle amter, er endvidere meget forskelligartede. I erfaringsopsamlingen medtages kun egentlige strategier (jf. definitionen). Nogle amter har valgt at udarbejde selvstændige strategier for henholdsvis friluftsliv eller turisme (f.eks. Frederiksborg Amt), mens ét amt



Figur 4. Friluftsliv- og turismestrategi som en del af regionplanen.



Figur 5. Friluftsliv- og turismestrategi som et tillæg til regionplanen.



Figur 6. Friluftsliv- og turismestrategi som en separat strategi.

arbejder med en samlet strategi på området (Nordjyllands Amt). Endvidere varierer strategiernes tilknytning til regionplanen, som det er illustreret i ovenstående figurer 4-6.

Hvilken type af regionale strategier, der bedst tilgodeser indsatsen for friluftsliv og turisme vil afhænge af mange faktorer. Typen af strategi må nødvendigvis blive forskellig afhængig af den specifikke politiske virkelighed og den geografiske, sociale, økonomiske og planlægningsmæssige struktur i det enkelte amt.

### Udarbejdelse af friluftsliv- og turismestrategier i amterne

I det følgende gives der en oversigt over det samlede billede af amternes udarbejdelse af friluftsliv- og turismestrategier. Arbejdsrapport nr. 5-2004 indeholder en oversigt over de faktuelle forhold vedrørende dette emne.

### **Hvilke amter har lavet strategier for friluftsliv og turisme – og hvilke påtænker det?**

Fire af landets amter har udarbejdet og politisk vedtaget strategier for friluftsliv og syv amter har strategier for turisme. Herudover har fem amter udtrykt, at de har påbegyndt eller er interesserede i at lave strategier på friluftsområdet, og et amt har udtrykt denne interesse for turismeområdet. Enkelte amter har specifikt udmeldt, at de ikke agter at udarbejde regionale friluftsstrategier (f.eks. Vestsjællands Amt, der p.t. arbejder på en samlet udviklingsstrategi for amtet). I nogle af de amter, der ikke har specifikke friluftsliv- eller turisme-strategier, inddrager regionplanen dog friluftslivet og turismen som et selvstændigt tema, der kan indgå med vægt i den sammenfattende regionplanlægning og amtets naturforvaltning.

### **Samlede strategier eller separate strategier for hhv. friluftsliv og turisme?**

I de amter, der har udarbejdet regionale strategier inden for området, har hovedparten adskilte strategier for friluftslivet og turismen. Friluftsstrategierne berører dog ofte turismespørgsmål, idet amterne er opmærksomme på, at adgangsmuligheder, arealer og anlæg til friluftslivet udgør en væsentlig del af turismens grundlag. Det er karakteristisk, at friluftsstrategierne først og fremmest fokuserer på at tilgodese indbyggernes fritidsinteresser, men at amterne derigennem tillige ønsker og forudser, at det vil gavne turismen. Nordjyllands Amt er p.t. de eneste, der har udarbejdet en samlet strategi for friluftsliv og turisme.

### **Selvstændige strategier eller del af regionplanen**

I nogle amter indgår strategierne som en del af regionplanen (jf. figur 2), i andre amter er strategierne et tillæg til regionplanen (jf. figur 3), mens strategierne i nogle amter er separate strategier (jf. figur 4), der er udarbejdet uden for regionplanen, evt. styret af eksterne aktører. I separate strategier medtages ofte emner ud over det, der almindeligvis indgår i regionplanen, og der inddrages ofte flere eksterne interessenter i processen. Nogle amter vælger senere at indarbejde hele eller dele af den selvstændige strategi i deres regionplan.

### **Hvilke emner beskæftiger friluftsliv- og turismestrategierne sig med?**

Temaerne for friluftsliv- og turismestrategierne og de delemner og midler, disse opererer med, varierer fra amt til amt afhængig af amtets geografiske, erhvervsmæssige og planlægningsmæssige struktur (f.eks. landskabs- og bystrukturen, hovederhverv, turismens forretningsområder osv.). Følgende aspekter af planlægning og forvaltning for friluftslivet og turismen kan være en del af strategierne:

- Eksisterende natur- og rekreative områder – indhold og brug.
- Nye rekreative arealer.
- Flersidig brug af arealer, der ikke umiddelbart er tænkt til rekreativ brug.
- Adgang inden for friluftsområderne og fra by- og sommerhusområder hertil.
- Sammenhænge mellem friluftsområder.
- Service i form af overnatningsanlæg, stier, støttepunkter og diverse anlæg.

- Formidling af eksisterende friluftsmuligheder til borgere og turister.
- Bæredygtig udvikling af friluftsliv og turisme.
- Inddragelse af de enkelte egnes særkender og styrkepositioner i udvikling af friluftsliv og turisme.
- Aflastning af kystområderne ved at styrke by-/indlandsturismen.
- Sæsonudvidelse.

### **Følges strategierne op gennem planlægning og handlingsplaner?**

Hvor amterne selv har været ankermand til og vedtaget selvstændige regionale strategier politisk, indarbejdes strategierne typisk efterfølgende helt eller delvis i regionplanen. I visse tilfælde sker dette også, selvom strategien er udarbejdet af andre parter (f.eks. i Frederiksborg Amt, hvor strategien er udarbejdet af det grønne råd). Implementeringen af strategierne fremmes herudover gennem områdeplaner og konkrete handlingsplaner. Det er imidlertid kun en del af amterne (fire amter), der har knyttet handlingsplaner til deres friluftsliv- og/eller turismestrategi.

### **Hvornår er strategierne udarbejdet?**

En selvstændig friluftsliv- og turismestrategi kan udarbejdes, sendes til offentlig høring og politisk behandles på et hvilket som helst tidspunkt i forhold til regionplanlægningen. Hvis strategierne indgår som en del af regionplanen, sker tilvejebringelsen og den evt. revision af strategierne typisk som en del af den fastetablerede proces omkring regionplanrevisionen. Tre af turismestrategierne er af ældre dato, fra midt 80'erne til midt 90'erne. De øvrige strategier for friluftsliv og turisme er alle af nyere dato og er ofte udarbejdet på baggrund af de statslige udmeldinger til regionplanlægningen samt Friluftsrådets initiativer inden for området (blandt andet regionale oplæg til friluftslivsstrategier og idékatalog for friluftslivsstrategier (FR 2002)).

Der er derfor i de fleste amter med strategier først og fremmest erfaringer fra processen omkring tilvejebringelsen af strategierne og konsekvenserne heraf, men endnu ikke de store erfaringer med anvendelse af strategierne og den langsigtede betydning heraf. I de amter, hvor strategierne nu er omkring 10 år gamle eller ældre, har dokumentationen for strategierne, erfaringer fra tilblivelse og anvendelse heraf samt ejerskabet hertil delvis fortonet sig. Årsagen hertil er, udover det lange tidsspænd, også personudskiftning blandt planlæggere og politikere. HUR er på baggrund af denne problemstilling gået i gang med en dokumentationsproces.

### **Hvem har lavet strategierne?**

Amterne involverer generelt en bred række af interessenter i udformningen af strategierne. Især er det grønne råd, kommunerne, statsskovvæsnet, natur- og miljøorganisationer, Friluftsrådets regionale repræsentationer, diverse friliftsorganisationer og -foreninger samt landbruget, skovbruget og turist-erhvervet vigtige samarbejdspartner. I nogle tilfælde har amtet imidlertid udliciteret strategien. I Frederiksborg Amt er det således ikke amtsforvaltningen, men derimod det grønne råd i amtet, der har lavet friluftslivsstrategien. I Vestsjællands og Vejle Amt er det turistselskaber, der har udarbejdet turismestrategierne. For Vestsjællands Amt har udliciteringen haft betydning for

bredden af de involverede interessenter, idet det hovedsageligt har været turisterhvervet, der er blevet inddraget i udarbejdelsen af strategien.

### **Erfaringer fra amternes anvendelse af regionale strategier for friluftsliv og turisme**

I det følgende opsummeres de erfaringer, som de amtslige planlæggere har fremhævet fra tilvejebringelse og anvendelse af regionale strategier for friluftsliv og turisme, opdelt efter en række aspekter. Nogle af aspekterne er fremhævet af samtlige amter med regionale strategier, mens andre kun er nævnt af et eller få amter. Alle de fremhævede aspekter drejer sig om mer-værdier. Ingen af de amter, som har en regional strategi for friluftsliv og turisme, har nævnt, at de anvendte ressourcer til udarbejdelse af strategien ikke har stået mål med de opnåede resultater. Derimod har nogle af de amter, som har valgt ikke at lave regionale strategier, nævnt ressourcemæssige årsager hertil samt manglende politisk opbakning.

### **Synliggørelse og opprioritering af emnet politisk**

Processen omkring tilvejebringelsen af friluftsliv- og turismestrategierne samt selve strategierne er med til at synliggøre emnet og kan derfor virke for en opprioritering af emnet politisk, selv i amter hvor friluftsliv og turisme hidtil har været behandlet grundigt i den sammenfattende regionplanlægning. I den forbindelse er det dog vigtigt, at strategierne regelmæssigt bringes op som hovedtemaer i planlægningen, hvis de siddende politikere, de involverede dele af amtsforvaltningen og øvrige samarbejdspartner skal føle ejerskab til dem. Amterne peger desuden på, at et øget fokus på friluftsliv og turisme på nationalt plan vil være med til at løfte dette planlægningsområde på regionplanniveauet.

Hovedparten af amterne giver udtryk for, at et væsentligt problem i forhold til at fremme den politiske opmærksomhed på at tilgodese friluftsliv og turisme er, at man mangler et bedre og mere opdateret datagrundlag, der kan understøtte planlægning og beslutningstagning. De mest progressive amter har suppleret det forhåndenværende datagrundlag på området med egne undersøgelser.

De fleste amter har i de sidste par år været ramt af nedskæringer og er derfor af ressourcemæssige årsager nødsaget til at prioritere deres midler hårdt. Politisk set er der ifølge amterne ikke særlig stor opmærksomhed på friluftsliv og turisme. Da der er tale om et område, som amterne *kan* vælge at arbejde med, og ikke et område, som *skal* håndteres, såsom sygehuse og vej-anlæg, er det typisk et område, der rammes relativt hårdt af nedskæringerne.

Mange påpeger muligheden for at fremme den politiske opmærksomhed for emnet ved i højere grad at koble strategier og planlægning for friluftsliv og turisme sammen med sundhedsområdet. Her er der typisk større opmærksomhed, større budget samt oplagte potentielle muligheder for at få en synergieffekt, gennem friluftslivets gavnlige forebyggende effekt på det fysiske og psykiske helbred.

Flere amter mener, at den offentlige debat omkring udarbejdelsen af en friluftsliv- og turismestrategi kan være med til at fremme den politiske bevågenhed på området, hvilket har styrket forståelsen for en højere prioritering og allokering af ressourcer til området. Herudover har Friluftsrådets oplæg til planlægning for friluftslivet og udarbejdelse af oplæg til regionale friluftsstrategier i høj grad været med til at fremme interessen for friluftsstrategier i flere af amterne. Andre amter vælger at vente med at udarbejde nye strategier om friluftsliv og turisme for at undgå at tiltrække negativ politisk opmærksomhed omkring følsomme emner (f.eks. udnyttelse af kystzonen).

### **Åben planlægningsproces og tematiseret samarbejde**

Amterne fremhæver, at processen omkring friluftsliv- og turismestrategiernes tilblivelse giver mulighed for at involvere amtspolitikere, andre forvaltninger i amtet, kommuner, staten, det regionale turismeselskab samt interesseorganisationer og lokalområdets borgere og erhverv i bearbejdningen af det særlige tema. Processen giver mulighed for at få tænkt nye tanker om friluftslivet og turismen og mulighed for at koordinere og prioritere indsatsen på baggrund af alternative scenarier og løsningsforslag.

Samtalerne med amterne giver det hovedindtryk, at de amter, der har valgt at lave friluftsliv- og/eller turismestrategier, har gode erfaringer med inddragelse af diverse samarbejdspartner. Både i processen omkring tilblivelsen af strategierne og eventuelt også deres realisering. Flere amter har opnået gode resultater ved at give deltagelsen »fortyngde«, hvilket vil sige, at interessenterne involveres meget tidligt i processen, før der foreligger et egentligt strategioplæg fra amtet. Når interessenterne inddrages tidligt i det samlede forløb, kommer amtets strategi i højere grad til at fremstå som en indsats mod et fælles mål, i stedet for at fremstå som negative reguleringer. Det er amternes erfaring, at et bredt samarbejde om at forme en friluftsliv- og turismestrategi kan skabe positiv opmærksomhed om, forståelse for og lokal forankring af forvaltningen for friluftslivet og turismen. Dette kan være med til at lette implementeringen af strategierne.

Inddragelse af kommunerne, statsskovvæsnet og turismeselskaberne i udarbejdelse af strategierne medvirker til at styrke samspejlet mellem de forskellige planlægningsmyndigheder og er desuden hensigtsmæssigt, fordi planlægningen og realiseringen af strategierne må gå på tværs af myndighedsgrænser og med fordel kan udnytte partnerskabet med turisterhvervet.

### **Indflydelse på den sammenfattende regionplanlægning**

Det er flere amters erfaring, at en regional friluftsliv- og turismestrategi kan have væsentlig indflydelse på, hvordan friluftslivet og turismen behandles i den sammenfattende planlægning. Dette sker både gennem den bevågenhed, som strategien skaber for friluftslivets og turismens vilkår og gennem konkrete planlægningsstrategier. Eksempelvis vil udpegningen af bynære interesseområder for friluftslivet kunne udgøre en del af baggrunden for planlægningen af bystrukturen og nye byudlæg, friluftsområder, skovrejsning osv.

### **Bred varetagelse af friluftslivets og turismens interesser**

Erfaringerne viser, at en friluftsliv- og turismestrategi kan behandle flere aspekter af friluftslivet og/eller turismen, end det er tilfældet i den sammenfattende regionplanlægning, og inddrage emner, der ikke nødvendigvis er relevante i en regionplansammenhæng. Det kan være aspekter af natur- og kulturpolitik, sundhedspolitik, naturforvaltning, formidling mv.

### **Koordineret forvaltning og multifunktionelle løsninger**

I amtsforvaltningerne ligger friluftsområdet ofte i natur- og miljøafdelingen, mens turisme varetages af erhvervsafdelinger eller nogle steder af et separat turistudviklingskontor placeret uden for amtet. Internt i amtet varetages til dels planlægningen, men især implementeringen, ofte i samarbejde med andre kontorer såsom vejafdelingen, landskabsafdelingen m.m., mens der kun i enkelte amter er samarbejder med sundhedssektoren. Med den stigende opmærksomhed på friluftslivets sundhedsmæssige gavn og forebyggende effekt er der dog flere amter, der har ønsker om fremover at styrke samarbejdet med sundhedssektoren.

Erfaringerne fra amterne viser, at der opnås bedst resultater, når spredte indsatsområder samles under en overordnet strategi for indsatsen. Ligeledes opnås der størst synergi og multifunktionelle løsninger, når friluftsliv- og turismområdet allerede tidligt inddrages i den sammenfattende planlægning (som eksempelvis i Nordjyllands Amt). Processen omkring tilblivelsen af de regionale strategier har i samtlige involverede amter haft en positiv effekt i forhold til det fortsatte samarbejde om forvaltningen af friluftsliv- og turisminteresserne med andre parter, såvel internt som eksternt.

### **Helhed i den regionale udvikling**

Både Friluftsrådet (FR, 2002) og flere amter nævner, at friluftsliv- og turismestrategierne kan udgøre vigtige sektoroplæg til udarbejdelse af samlede regionale udviklingsstrategier, delområdeplanlægning for natur- og miljøforvaltning i amtet, kommuneplanstrategier mv. Strategierne kan give sammenhæng mellem forskellige sektorer, myndigheder og indsatser, såvel tematisk som geografisk. Herved kan der bedre opnås multifunktionelle løsninger.

I nogle amter uden strategier indeholder regionplanens afsnit om friluftsliv og turisme først og fremmest målsætninger og retningslinier til regulering af enkeltanlæg. Det gør det vanskeligt at prioritere indsatsen for friluftsliv og turisme, og der opnås ikke helhed, fordi initiativer, der kan tilgodese friluftsliv og turisme, først og fremmest kommer udefra, som pletvise indsatser uden en indbyrdes prioritering. Erfaringen viser, at de amter, der har en strategi, er nået længst med planlægning og forbedringer af mulighederne for friluftsliv og turisme i amtet som helhed. Strategierne giver mulighed for en langsigtet indsats for området

### **Aktivt redskab – handlingsorientering og implementering af planlægningen**

Der har gennem lovgivningen hidtil været relativt gode muligheder for at beskytte interesseområderne for friluftsliv og turisme i form af naturområder og skove, åbne bynære landskaber og kyster. Til gengæld er der kun få red-

skaber til mere aktivt at udvikle disse områder til fordel for friluftsliv og turisme. Regionale friluftsliv- og turismestrategier kan udgøre et aktivt redskab, hvis de følges op gennem regionplanlægningen og kobles med handlingsplaner for realiseringen. Der kan eksempelvis redegøres for, hvordan strategierne kan virkeliggøres gennem en multifunktionel arealanvendelse.

Amternes implementering af initiativer på friluftslivs- og turismeområdet varierer meget. Amtets begrænsede ressourcer er gerne en af de væsentligste årsager til manglende handling. Flere af amterne vurderer, at strategierne kan være med til at sikre, at der allokeres ressourcer til friluftsliv og turisme. En strategi kan desuden anvendes som udgangspunkt for samarbejdsprojekter eller tredjeparts-projekter, der kan mobilisere de nødvendige ressourcer til realisering af planerne. Nogle amter er meget aktive med at øge deres midler til friluftsliv og turisme gennem projektsamarbejder udefra, med anvendelse af EU programmer o.l. Desværre har netop de mest ressourcetrykkestede amter mangel på tid og overskud til at lave ansøgninger. Deltagelse i tredjeparts-projekter er en anden implementeringsform, der er blevet anvendt af amterne. Samspillet mellem flere parter og medejerskabet er med til at sikre en høj grad af gennemførelse og opbakning fra det lokale niveau. Samtidig synliggøres amtet som aktiv medspiller frem for regulerende myndighed. Det samme gælder for de amter, hvor strategierne søges realiseret gennem udarbejdelsen af områdeplaner.

### **Politisk vedtaget mandat til forvaltningen**

Set i forhold til eksempelvis vejplanlægningen og anden sektorplanlægning har friluftslivet og turismen et mere diffust udgangspunkt og bygger traditionelt på en defensiv tilgang, hvor mange amter afventer initiativer udefra frem for at være proaktive. Derfor er det vigtigt at have et politisk vedtaget mandat. Det er flere amters erfaring, at strategierne gennem et sådant mandat fremmer såvel planlægningsprocessen som den praktiske indsats for at tilgodese friluftslivet og turismen.

### **Bindinger og succeskrav**

Som en følge af strategiplanlægningens langsigtede satsning medfører planstrategierne bindinger for amternes efterfølgende forvaltning for friluftslivet og turismen. Bindingerne omfatter såvel de regionplanmæssige udpegninger som behovet for ressourcer til såvel planlægningen som den efterfølgende realisering i samarbejde med lokale interessenter. For at opnå en merværdi af strategierne er det nødvendigt at sikre den lokale forankring og en langsigtet tildeling af ressourcer til samarbejdet omkring realisering af planlægningen.

### **Hvad kan der opnås med regionale strategier?**

Samlet viser amternes erfaringer med udarbejdelse af regionale strategier for friluftsliv og turisme, at en strategi giver øget politisk opmærksomhed samt en mere åben planlægningsproces med inddragelse af mange interessenter – og dermed større lokal forankring og medejerskab, der også fremmer implementeringen. Ligeledes kan selvstændige strategier omfatte flere aspekter af friluftsliv og turisme end selve regionplanen og herved give større indflydelse på områdets behandling i den øvrige planlægning. En strategi samler



de ofte spredte indsatser på friluftsliv- og turismeområdet og øger herved både koordineringen og skaber større helhed i den regionale udvikling inklusiv flere multifunktionelle løsninger. Der opnås størst synergi, når koordineringen starter tidligt i planforløbet og inddrager en bred vifte af interessenter. Endelig udgør strategierne et aktivt redskab, der kan øge handlingsorienteringen af planlægningen, blandt andet gennem udarbejdelse af handlingsplaner for realisering af konkrete tiltag. Også det bredere samarbejde og den lokale forankring øger mulighederne for gennemførelse af planerne. Det politiske mandat, som strategierne medfører, fremmer ligeledes i høj grad realiseringen af planerne inden for friluftsliv og turisme.

Udarbejdelsen af regionale friluftsliv- og turismestrategier kan således siges at udgøre et væsentligt strategisk redskab, der styrker planlægningen og realiseringen af målene for området. En vigtig betingelse for at opnå gode resultater med de regionale strategier er at sikre den lokale forankring og at følge strategierne op med en langsigtet satsning af amtslige ressourcer til samarbejde omkring realiseringen af planlægningen.

## Konklusion på analysen af amternes planlægning

Som det fremgår af ovenstående analyse, gribes planlægningen for friluftsliv og turisme meget forskelligt an i amterne. Dette afspejler de meget forskelligartede rammevilkår, politiske muligheder og traditioner i de forskellige amter. Udover en række fælles planlægningssemner arbejder mange af amterne med særlige planlægningstemaer og værktøjer tilpasset de regionale behov, muligheder og ressourcer. Herudover baserer amterne deres indsats på forskellige modeller for planlægning og realisering, hvoraf de væsentligste er den partnerskabsorienterede planlægning og den strategibaserede planlægning.

En række af disse forskelligartede angrebsvinkler og værktøjer til planlægningen for friluftsliv og turisme udgør særlige styrker og best practices, som kan være af interesse for de øvrige amter, selv om de måske ikke umiddelbart vil kunne anvendes i alle amter. De vigtigste metoder og nyskabelser inden for planlægningsværktøjer vil derfor blive formidlet som en del af nærværende projekt.

I forbindelse med projektets interviewundersøgelse og den efterfølgende workshop har amterne formuleret en række behov for nye planlægningsmetoder for friluftsliv og turisme, som de enten ønsker udviklet eller få formidlet gode eksempler på gennem projektet – se Arbejdsrapport nr. 5-2004, *Skov & Landskab*: »Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning«. Disse metoder og redskaber er efterfølgende blevet prioriteret i nedenstående rækkefølge af amterne:

- At kortlægge landskabets oplevelsesværdier.
- At samtænke med sundhedspolitikken.
- At tilgodese alle grupper (det almene og det organiserede friluftsliv, borgere og turister, diverse befolkningsgrupper).
- At få vejledninger fra staten om fælles metoder til planlægning for friluftsliv og turisme.

- At inddrage hensyn til friluftsliv og turisme i VVM- og SMV-vurderinger.
- At udvikle en dansk version af ROS-metoden (Recreation Opportunity Spectrum – til gennem planlægningen at sikre et spektrum fra meget »uforstyrrede« naturoplevelser til meget facilitetsprægede), blandt andet til brug i forbindelse med nationalparker.
- At bruge afstandsnormer i planlægningen.
- At sikre offentlig adgang til landskab, kyster, sommerhusområder og stier/markveje i samarbejde med kommuner mv. (eksisterende og nye muligheder).
- At sikre bynære friluftsjntresser.
- Strategibaseret planlægning.
- At koble partnerskabs- og strategibaseret planlægning.
- Partnerskabsbaseret planlægning, f.eks. DBPP (DialogBaseret PartnerskabsPlanlægning).
- At sammenkæde forskellige partnerskaber.
- At genopfriske tidligere vejledninger/metoder til planlægningen for friluftsliv og turisme.
- At vurdere planlægningen: f.eks. indikatorer og/eller SWOT-analyser (styrker-svagheder-muligheder-trusler).



## Tema 4: Realisering af planlægningen

Erfaringsopsamlingen viser at planlægningen for friluftsliv og turisme gribes meget forskelligt an hos de forskellige amter, såvel som internt i amterne (Tema 3: Planlægningen for friluftsliv og turisme). Det samme gælder realiseringen af planerne. Nogle amter vælger at arbejde med delområdeplaner, planer for særlige indsatsområder eller handlingsplaner, når regionplanens intentioner skal implementeres. I andre amter er forvaltningen og politikerne ikke interesserede i at nedskrive mere detaljerede planer, da de ikke ønsker at binde sig ud over regionplanens retningslinier.

Forskellen på de to tilgange til realiseringen af planerne ligger hovedsageligt i helhedsorienteringen, ikke i realiseringsgraden. Regionplanen udgør i de fleste amter et overordnet styringsredskab, mens delområdeplanerne i højere grad kan gøres helheds- og handlingsorienterede. I de amter, hvor man vælger ikke at anvende delområdeplaner, påvirkes realiseringen i stedet af interne prioriteringer eller af initiativer fra eksterne interessenter. *»Realiseringen er ikke baseret på en plan for samlet udvikling af amtet, tingene vokser snarere frem selv. De lokale initiativtagere engagerer folk i lokalområderne, så lodsejere mv. er med på ideen, og der opstår lokalt ejerskab, hvilket ofte betyder, at der er en organisation, der kan drive projektet videre bagefter. Der er ikke problemer med koordination, da projekterne sjældent er så store, at det er nødvendigt«* (Ringkøbing Amt). Realiseringsgraden er tilsyneladende lige stor for enkeltprojekter i amter uden delområdeplaner, som i amter med en mere detaljeret planlægning. Til gengæld opstår der nemt en manglende helhed i planlægningen, når der ikke findes en større detaljeringsgrad end regionplansniveauet: *»Vi har implementeret meget, men ikke set det i sammen-*

*hæng. Vi har haft mange aktiviteter på friluftsområdet, men der er aldrig nogen, der har undersøgt, om vi bruger kræfterne rigtigt. Skulle vi f.eks. bruge flere kræfter på cykelruter og færre på vandreruter?» (Århus Amt).*

## **Konklusion: Hvad har fremmet eller hæmmet udførelsen?**

Amterne nævner stort set alle sammen politisk opmærksomhed/ejerskab og ressourcer, som nogle af de væsentligste faktorer for realiseringen af planlægningen. Politisk bevågenhed er i høj grad med til at fremme gennemførelsen, men det er nødvendigt med et stort benarbejde, for at friluftsliv og turisme bliver synlige i konkurrence med de »hårde« planlægningsområder. Friluftsliv og turisme er en »kan« opgave, der ikke har ophæng i lovgivning/udmeldinger/direktiver og derfor nedprioriteres. Flere amter nævner, at det er en fordel, hvis interesseorganisationerne presser mere på og dermed øger opmærksomheden på området. En anden ting, der kan øge interessen for friluftsliv og turisme, er friluftaktiviteter, der er økonomisk vigtige, som f.eks. golf. Generelt er det et problem for implementeringen med de politiske skift, der finder sted kort efter at en plan er blevet vedtaget.

Tid og penge er en anden væsentlig faktor, når planerne skal omsættes til handling. Budgetreduktionerne igennem de seneste år betyder, at amterne som regel ikke har ret mange penge til friluftsliv og turisme, men en del amter strækker midlerne til gennemførelse af konkrete projekter ved at søge om tilskud fra forskellige fonde. Det er dog hovedsageligt amter, der allerede har et vist ressourcemæssigt overskud, der selv går ud og søger penge. Interessen for selv at søge midler falder hos amter med meget få ressourcer på grund af det store arbejde, der ligger i at søge midlerne, samt at amtet som regel selv skal rejse pengene til en del af projektet. Det er dog også væsentligt, om amtet har tradition for at søge den slags midler eller ej.

Samarbejde med en tredjepart er et middel, som mange amter bruger til at fremme gennemførelsen af planlægningen. Amterne oplever, at ildsjæle kan levere væsentlige bidrag til projekterne og være med til at fremme lokal opbakning og forankring. De kan endda være med til at sikre, at projekterne lever videre, når amtet trækker sig ud. Den lokale opbakning er ofte nødvendig for implementeringen af planlægningen, for en af de væsentligste hindringer, som amterne oplever, er lodsejere, der går imod projekterne.

Samlet set peger erfaringsopsamlingen på, at følgende punkter er væsentlige for at realisere planmålene for friluftsliv og turisme:

- Delområdeplaner, handlingsplaner e.l., der kan skabe større helhed i planlægningen.
- Øget politisk bevågenhed og flere ressourcer.
- Viden, der kan lette arbejdet med at søge eksterne midler.
- Eksempler på, hvordan tredje part/lokale ildsjæle kan bidrage til realiseringen.



## Tema 5: Samarbejder omkring planlægning og forvaltning

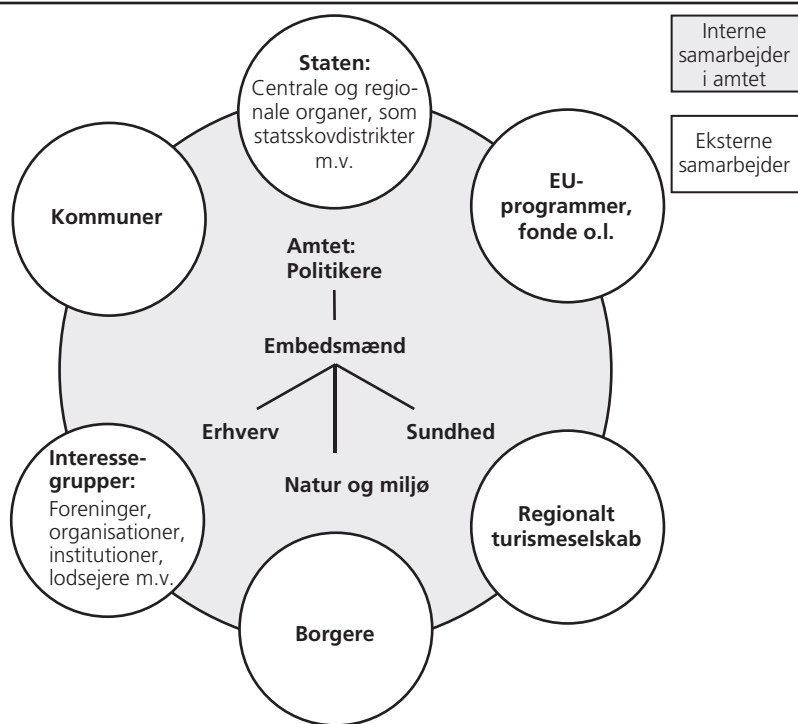
Planlægningen for friluftsliv og turisme påvirker og påvirkes af mange forskellige parter, der bruger naturen på forskellig vis (se nedenstående figur). De rekreative interesser skal samtænkes med landbrug, skovbrug, naturbeskyttelse, byudvikling mv. Det afspejles i amternes planlægningsprocesser, hvor det i stigende grad bliver almindeligt at inddrage en lang række interessenter, når der skal planlægges for friluftslivet og turismen, internt såvel som eksternt. De interne samarbejder i amtet finder sted på tværs af forskellige afdelinger og sektorer og mellem embedsmænd og politikere. De eksterne samarbejder spænder fra høringer af kommuner og organisationer ved revision af regionplanen til tredjeparts projekter med lokale, nationale og internationale partnere i forbindelse med implementering af konkrete projekter, se figur 7.

### Interne samarbejder

Det interne samarbejde omfatter både friluftsliv og turisme i de forskellige afdelinger i amtsforvaltningen, men også samarbejdet i forhold til amtspolitikere.

#### Samarbejde om friluftsliv og turisme i amternes forvaltning

Generelt er planlægningen for friluftsliv og turisme spredt over forskellige afdelinger, da de interesser, der knytter sig til friluftsliv og turisme, går på tværs af forskellige sektorer i amterne. Ofte udgør de rekreative interesser en mindre andel af planlægningen for større sammenhænge omkring »Natur & Miljø«, »Erhverv« eller »Sundhed«. Samarbejdet vanskeliggøres af, at planlæg-



Figur 7. Amtenes samarbejdsparter omkring planlægning og forvaltning.

ningen og forvaltningen af friluftsliv og turisme er placeret i flere forskellige afdelinger, f.eks. er friluftsliv ofte placeret i Naturafdelingen, mens turisme ligger i Åben Land afdelingen og erhvervsudvikling i Udviklingskontoret.

Samarbejdet foregår hovedsageligt uformelt. Medarbejderne ser hinanden løbende eller trækker på hinandens hjælp og viden gennem ad hoc henvendelser, f.eks. med hensyn til at forbedre motionsmulighederne eller sørge for, at der er cykelstier på større veje. Der er ofte god integration inden for Teknik og Miljø, men der mangler samarbejde uden for forvaltningen med f.eks. Kultur og Undervisning, herunder Idræt, og Erhvervsfremme. Amtene er generelt interessede i at udvikle samarbejdet med sundhedssektoren, men endnu er det ikke en integreret del af forvaltningen.

Den spredte fysiske placering af medarbejderne såvel som spredningen inden for de interesser, der knytter sig til friluftsliv og turisme, kan let resultere i en fragmenteret planlægning for området. Det er derfor væsentligt at sikre en samlet indsats for friluftsliv og turisme ved at styrke samarbejdet på tværs af sektorerne i amtet.

Friluftsliv og turisme er et område med få ansatte, og det rammes ofte af nedskæringer, når amtet mangler ressourcer. Området er generelt ikke særlig højt prioriteret, da de bløde interesser taber i forhold til de hårde planlægningsområder. Friluftsliv og turisme er snarere et »kan« end et »skal« område, og politikerne er derfor ikke forpligtede på samme måde som ved f.eks. sygehusdriften. Den lave prioritet betyder, at det kan være svært at skabe interesse for et samarbejde hos andre afdelinger/sektorer. Der er med andre ord behov for øget politisk opmærksomhed for emnet.

Amterne har mange visioner og ønsker for friluftsliv og turisme, men den lave politiske prioritering og mangelen på ressourcer betyder, at der er begrænsede muligheder for at iværksætte nye initiativer. Et styrket samarbejde med sundhedsforvaltningen, erhvervskontoret eller andre sektorer kunne styrke de »bløde« planlægningsområder gennem fælles målsætninger og planer og tilføje friluftsliv og turisme nogle flere midler til realisering af nye initiativer. For eksempel kunne man kombinere friluftsliv og helse ved at gøre handicappedes adgang til naturen til et fælles tema for »Natur & Miljø« og »Sundhed«.

Ansvar for friluftsliv og turisme er som regel placeret hos nogle få medarbejdere, og der er en stor risiko for tab af baggrundsviden og ekspertise, når disse medarbejdere forsvinder på grund af nedskæringer eller naturlig afgang. Den viden, der går tabt, omfatter ofte baggrunden for, at bestemte beslutninger blev truffet. Eksempelvis årsagen til at amtet valgte at klassificere et bestemt område som et »særligt friluftsområde«. Flere amter har oplevet dokumentationsproblemer i forbindelse med nedskæringer, fordi beslutningsgrundlaget ikke bliver nedskrevet.

Undersøgelsen viser endvidere, at amter med mere systematiske eller formaliserede samarbejdsstrukturer har tendens til større tværgående integration. Udover at koordinere indsatsen skaber et godt samarbejde et fælles udgangspunkt for arbejdet, f.eks. et fælles syn på »sundhed«. Samarbejdet kan desuden være med til at overvinde de forskellige kulturer, der hersker i forvaltningerne imellem, og skabe personlige relationer, der kan fremme tværgående projekter.

Forskellige amter har haft held med at styrke samarbejdet gennem:

- Delområdeplaner der kan anvendes til sektorafvejning og samarbejder omkring den handlingsorienterede indsats.
- SWOT analyser af lokalområder i samarbejde med forskellige sektorer (synliggør andre aspekter, skaber synergi og styrker de »bløde« områder).
- Tværgående temagrupper/projektgrupper.
- Udlån af medarbejdere til andre afdelinger.

Samlet kan det siges, at der omkring de interne samarbejder i forvaltningen er behov for følgende:

- Tværgående koordinering af friluftslivs- og turismeområdet internt og eksternt.
- Øget politisk opmærksomhed.
- Inddragelse af nye samarbejdsflader som sundhedsforvaltningen, kulturforvaltningen m.m.
- Øget dokumentation af beslutningsprocesser.
- Styrke formelle samarbejdsstrukturer for derigennem at fremme samarbejde og erfaringsudveksling på tværs af forvaltningerne.

## Amtspolitikerne

Planlægningen for friluftsliv og turisme foregår i varierende grad af dialog med amtspolitikkerne. Der er to hovedtemaer for dette samarbejde: Den politiske opmærksomhed omkring emnet og det politiske ejerskab til planer og strategier.

## Politisk opmærksomhed

*Friluftslivet* er et planlægningsområde med en begrænset eller dalende politisk betydning i mange amter. I de fleste amter er man ikke kommet over den hurdle, der består i, hvorvidt man reelt vil afsætte ressourcer til friluftslivet. Der er ofte velvilje, men ikke megen politisk opmærksomhed. Den væsentligste årsag er, at hele dette planlægningsområde er en »kan« og ikke en »skal« opgave. Politikerne er ikke forpligtede, og det går ud over friluftsområdet i sparetider. Den dalende politiske opmærksomhed på amtsniveau skyldes også, at den statslige opmærksomhed og kravene til friluftsliv og turisme er faldet. En anden medvirkende årsag er, at de grupper, der dyrker friluftslivet, ikke altid er en særligt synlige. Det er sjældent, at en stor gruppe borgere møder op med positive tilbagemeldinger om, hvor glade de er for friluftsmulighederne. Til gengæld modtager amtet ofte klager fra utilfredse lodsejere, når der f.eks. skal etableres en ny sti. Politikerne har mange ting at tage sig af, og når presset fra friluftslivets organisationer ikke er politisk tungt og vedvarende, nedprioriteres området i forhold til mere presserende emner. En sidste barriere i forhold til den politiske opmærksomhed er, at friluftsliv i tilknytning til bynære områder af nogle amter opfattes som kommunernes virkefelt. Det vil sige at de bynære områder risikerer at falde mellem to myndigheders ansvarsområder.

Den politiske opmærksomhed omkring *turisme* afhænger af, hvor stor betydning erhvervet har i regionen. Nogle amter satser aktivt på turismen som en væsentlig del af regionens erhvervsudvikling, mens andre amter accepterer, at turismen ikke i særlig grad bidrager til væksten på erhvervsområdet. I mange amter er turismeplanlægningen blevet lagt ud til det regionale turismeudviklingselskab. Amterne støtter områdets regionale turismeudviklingselskab økonomisk og har repræsentanter i bestyrelsen, men der er stor forskel på, om turismeudviklingen varetages af det regionale turismeselskab alene eller i samarbejde med amtets embedsmænd og politikere.

Faktorer der hæmmer den politiske opmærksomhed:

- At friluftsliv/turisme er en »kan« ikke en »skal« opgave.
- At fald i statslig opmærksomhed og krav.
- At de synlige parter ofte er dem, der *ikke* vil have f.eks. en sti.
- At friluftsliv opfattes som kommunernes virkefelt.
- At turisme ikke opfattes som et primært erhverv.

I enkelte amter er der stor politisk opmærksomhed omkring turisme og friluftsliv. Det gælder blandt andet Fyns Amt og Nordjyllands Amt. På Fyn skyldes den stigende interesse for friluftsliv, at det nu betragtes i forbindelse med bosætning og erhvervsudvikling som noget der kan tiltrække folk. For nylig er der blevet oprettet en pulje til rekreative projekter og attraktiv bosæt-



ning under Den Regionale Udviklings Plan. Der ligger et stort arbejde fra forvaltningens side bag den øgede opmærksomhed. En omfattende analyse af amtets potentialer, udfordringer og lokale styrker (PULS) afslørede, at der i høj grad mangler adgang til nærrecreative områder. De rekreative muligheder har stor betydning for bosætningen, og da der er et stort ønske om at få flere folk til slå sig ned på Fyn, har det fået politikerne til at interessere sig for friluftsområdet. I Nordjyllands Amt har turismen stor betydning. Det, turisterne først og fremmest kommer efter, er naturoplevelserne. Derfor er friluftsliv og turisme tæt sammenknyttet. Gennem de sidste to år har amtet samarbejdet med det regionale turismeudviklingselskab »Midt-Nord Turisme« om at udforme »Turisme og Friluftspolitik for Nordjyllands Amt 2004-2009«. Denne proces har skabt megen positiv opmærksomhed på området og er blevet udmøntet i en række fælles målsætninger. Endelig er der tendens til, at sundhedsområdet i stigende grad fokuserer på motionens forebyggende effekt, hvilket flere af amterne ser som en mulighed for at skabe større opmærksomhed omkring friluftslivet fremover.

Faktorer der fremmer den politiske opmærksomhed:

- At friluftsliv opfattes som en vigtig parameter for bosætning og erhvervsudvikling.
- At der udarbejdes en friluftsliv/turismepolitik og -strategi.
- At turisme »tages alvorligt« som erhverv.
- At der er kobling mellem friluftsliv og sundhed, bosætning m.m.

### **Politisk ejerskab**

Den anden dimension i samarbejdet mellem amtspolitikere og embedsmændene er det politiske ejerskab til planer og strategier på området. Den politiske vilje til at realisere planerne afhænger af, i hvor høj grad politikerne føler, at det er »deres« planer. De fleste embedsmænd oplever ikke en særlig høj grad af ejerskab hos politikerne, blandt andet fordi nye politikere ikke har ejerskab i forhold til tidligere politiske strategier. Amterne oplever derfor, at det er meget uheldigt, at en ny regionplan vedtages lige før politikerne går af. På den anden side er de opmærksomme på, at nye politikere skal have tid til at sætte sig ind i tingene, før de kan gå i gang med at lave en regionplan. Nogle amter har forsøgt at øge politikernes forståelse for og ejerskab til strategierne ved at lave naturpolitikken i tæt samarbejde med politikerne og sende dem ud for at vurdere konkrete sager, f.eks. en vigtig kirke der var ved at gro til i træer. Erfaringen er, at politikerne bliver meget optagede af sagerne og involverer sig meget, når de konkret skal vurdere benyttelse i forhold til beskyttelse og tage stilling til, hvad der skal gøres. De konkrete cases visualiserer formålet med naturpolitikken for politikerne. Desværre udskiftes politikerne som regel kort efter, at nye planer og politikker er blevet vedtaget, og de nye politikere har ikke den samme motivation for at føre politikken igennem. Denne problemstilling gælder selvfølgelig ikke blot for friluftsliv og turisme, men for regionplanlægningen generelt.

Samlet set kan det siges, at der i samarbejdet mellem embedsmænd og politikere er behov for følgende:

- Ideer og metoder til at skabe større politisk opmærksomhed omkring friluftsliv og turisme – blandt andet betydningen for sundhed, erhvervsudvikling og bosætning – for at øge ressourcerne til området.
- Skabe engagement/ejerskab til planer hos politikerne – også nye politikere.
- Tidligere statslige udmeldinger for regionplanen.

## Eksterne samarbejder

Eksterne samarbejdspartnere kan lægge pres udefra på embedsmænd og politikere og derved være med til at fremme planlægningen for turisme og friluftsliv. Et eksempel herpå er Friluftsrådets oplæg »Planlæg for Friluftslivet!«, der har haft stor effekt i amterne som inspiration til at udarbejde en friluftsstrategi. Andre eksempler på, hvordan eksterne parter påvirker planlægningen, er pres fra kommunerne for blandt andet byggeri i kystnære områder, pres fra friluftorganisationer når der opstår konflikter mellem forskellige brugergrupper o.l. Udover at påvirke planlægningens udformning er eksterne samarbejdspartnere ofte centrale for realiseringen af planerne.

Amterne har meget forskellige tilgange til at samarbejde med eksterne parter. Der er stor forskel på, hvornår og hvordan eksterne parter inddrages i planlægningen, og dermed hvor stor den reelle indflydelse på planlægningens udformning bliver. Nogle amter går aktivt ud og inviterer eksterne parter til at deltage i en »før-offentligheds« fase om regionplanen eller nedsætter følgegrupper af interessenter, der er med til at præge friluftsliv og turisme politikens udformning fra begyndelsen. Andre amter anvender mere traditionelle høringer i forbindelse med regionplanen og involverer først eksterne parter, når planlægningen skal implementeres gennem konkrete projekter. I det følgende vil vi komme nærmere ind på, hvem amterne samarbejder med inden for friluftsliv og turisme, hvad der samarbejdes om, hvordan samarbejdet organiseres, og hvornår de forskellige aktører inddrages, samt erfaringer og resultater af samarbejdet.

## De regionale turismeselskaber

Flere amter har uddelegeret turismeplanlægningen til regionale turismeselskaber. Amtet betaler turismeselskabet for at tage sig af opgaverne vedrørende turismeudviklingen, ofte specificeret i en (flerårig) resultatkontrakt. Amterne har desuden repræsentanter i turismeselskabets bestyrelse, gerne amtsborgmesteren eller formanden for Teknik og Miljø.

Graden af kommunikation og samarbejde mellem amterne og turismeselskaberne svinger meget for de forskellige amter. Nogle amter har helt overladt indsatsen for udvikling af turismen til det regionale turismeselskab og skaber udelukkende rammerne gennem arealudlæg i regionplanen. Andre amter anvender en pro-aktiv strategisk planlægning til sammen med turismeselskabet at skabe fælles mål og øget opbakning om planlægningen på turismeområdet,

og disse amter har gerne et velfungerende samarbejde med det regionale turismeselskab. I Nordjylland har amtet eksempelvis igangsat et langvarigt samarbejde med Midt Nord Turisme om udarbejdelsen af en »Friluft- og Turismestrategi«. De fleste amter befinder sig et sted mellem de to yderpunkter, hvor de kommenterer turismeselskabets resultatkontrakt og i øvrigt arbejder sammen med turismeselskabet om konkrete projekter. For eksempel at forbedre handicapadgangen til naturen eller udpege de områder, der er bedst egnede til lystfiskerturisme, samt at formidle denne viden til turisterne.

Samlet set er der i forhold til de regionale turismeselskaber behov for følgende:

- Bedre koordination og samarbejde mellem amterne og de regionale turismeselskaber.

## Statslige myndigheder og EU

De statslige myndigheder og EU kan regulere planlægningen gennem statslige, lovmæssige bindinger og har visse muligheder for at vurdere og eventuelt gribe ind i forhold til amternes regionplanlægning, f.eks. i kystzonen og hovedstadsområdet grønne kiler. Statens rolle er imidlertid ikke kun begrænsende og regulerende. Den kan også fremme regionplanlægningen gennem metodeanvisninger og udvikling af fælles modeller og normer for planlægningen, samt ved implementering af diverse støtteordninger, f.eks. naturforvaltningsmidler. Flere amter giver udtryk for, at de har haft stor glæde af vejledningen for fredningsplanlægningen, som Fredningsstyrelsen udarbejdede i 1980'erne. Siden da har der ikke været samme tendens til fra statslig side at opstille metoder og normer for planlægningen, noget som visse amter efterlyser, mens andre mener, at tiden er løbet fra de generelle modeller, og at amternes forskellighed taler imod anvendelsen af en fælles metode for planlægningen. Erfaringsopsamlingen viser, at de fleste amter er interesserede i at hente inspiration gennem kendskab til forskellige planlægningsmetoder, samt i at diskutere fælles normer for planlægningen. Et af de spørgsmål, der stilles i denne forbindelse, er, *hvem* der i givet fald skal udarbejde et oplæg omkring normer og metoder. Er det Staten, der skal sørge for det, eller kan f.eks. *Skov & Landskab* stå for en sådan opgave? Set i lyset af de uafklarede strukturer for den regionale planlægning, er det dog en vanskelig opgave at tage fat på lige nu.

En del af amterne påpeger, at den statslige opmærksomhed på de specifikke planlægningsområder (friluftsliv, sundhed mv.) er med til at påvirke amtspolitikernes prioriteringer. De amtslige planlæggere vil derfor gerne have større opmærksomhed omkring friluftsliv og turisme fra det nationale niveau.

Amterne samarbejder konkret med de lokale repræsentanter for statslige myndigheder, blandt andet statsskovdistrikterne. Her er ofte et nært samarbejde omkring planlægningen og forvaltningen af friluftsiresserne. Indtrykket er, at der er et veletableret samarbejde mellem disse myndigheder, blandt andet omkring naturvejledning, stier mv.

Samlet set er der med hensyn til statens og EU's rolle i forhold til regionplanlægningen og amternes forvaltning af friluftsliv og turisme brug for følgende:

- Fælles inspiration omkring normer og metoder. Eventuelt opdatering eller videreudvikling af Fredningsstyrelsens vejledninger fra 1980'erne eller udvikling af nye metoder.
- En større indsats på nationalt plan, statslige udmeldinger der kan styrke og fremme interessen for friluftsliv/turisme på det regionale niveau.

## Kommunerne

Kommunerne er vigtige samarbejdspartnere for amterne, og generelt fungerer samarbejdet godt. De fleste amter har gode erfaringer med at samarbejde med kommunerne om »tredje-mands« projekter, planlægning for delområder eller specielle indsatsområder, samt etablering af stier. Det er en fordel for amterne at have et godt samarbejde med kommunerne, for samarbejdet betyder, at amtet ikke bare opfattes som en modpart, og at kommunerne er meget positive i forhold til amtets indsats. Planloven begrænser dog kommunernes engagement i det åbne land, hvilket kan give problemer med at skabe grønne sammenhænge og adgangsmuligheder på tværs af bygrænsen. De fleste amter giver desuden udtryk for, at de er bekymrede over, at kommunerne ikke i højere grad benytter sig af muligheden for at bevare gamle kirkestier mv. ved at opdatere de kommunale stiregistre.

Samarbejdet med kommunerne fungerer samlet set godt, men erfaringsopsamlingen viser, at der stadig er behov for:

- Bedre koordinering af indsatsen på tværs af bygrænsen.
- Bedre samarbejde om stier på tværs af kommunegrænser.
- At kommunerne i højere grad opdaterer stiregistre.

## Interessegrupper

Interessegrupperne inden for friluftsliv og turisme dækker over et bredt udvalg af ikke-statslige interessenter, såsom forskellige organisationer (Friluftsrådet, Danmarks Naturfredningsforening, DIF, landbrugs- og skovbrugsforeninger mv.), museer og råd (eksempelvis Det Grønne Råd og Kulturmiljørådet), samt lodsejere og borgere. Omfanget af interessenter inden for friluftsliv og turisme kan belyses med et eksempel fra Nordjyllands Amt, der nedsatte en følgegruppe ved udarbejdelsen af friluftslivs- og turismepolitikken. Denne gruppe rummede repræsentanter fra Kommuneforeningen, Friluftsrådet, Danske Samvirkende Invalideorganisationer, Idrættens Samarbejdsudvalg, Det Grønne Råd, Amtsmuseumsrådet, Udvalget for Landboret, Aalborg Universitet, Statsskovdistrikterne, Landsplanafdelingen, Turistsamvirket, Destinationsselskaberne, turistbureauerne, attraktionerne, sommerhusudlejerne, feriecentre, hoteller og restaurationer, vandrerhjemmene, campingpladserne, kongressektoren, transportsektoren, Midt-Nord Turisme samt amtets afdelinger inden for natur, kultur, planlægning og erhvervsudvikling.

Amterne har generelt ingen problemer med at identificere og involvere forskellige interessegrupper. Erfaringerne viser endvidere, at interessen for at deltage er størst, når det drejer sig om konkrete temaer, områder eller projekter. Selvom alle amterne oplever, at der er stor interesse for at deltage, er der stor forskel på, hvordan og hvornår amterne involverer interessenterne. I forbindelse med regionplansrevisionen varierer inddragelsen fra den traditionelle offentlighedsfase med skriftlige høringssvar til tematiseret internetdebat og nedsættelse af følgegrupper blandt interessenterne, hvor forskellige emner behandles. Et af de amter, hvor interessegrupperne er blevet involveret i politikdannelsen, er Fyns Amt: *»Amtet har interessenterne inde over friluftspolitikken. Vi har lavet et politik oplægs værksted med formaliseret samarbejde med en følgegruppe med alle og enhver. Amtet lavede et oplæg til en friluftspolitik på grund af pres »Nu var det på tide«. Oplægget blev baseret på en screening af relevante emner/data (sundhed og læring, naturforvaltning, støjende grupper, turisme osv.) Derpå inviterede vi alle relevante organisationer til et møde pr. brev. Så vidt jeg ved ville alle deltage. Det giver en stor gruppe – 22 personer. Vi er nu ved at lave en baggrundsredegørelse, der undersøger de emner, som amtet og følgegruppen har udpeget som relevante, f.eks. friluftslivets påvirkning af jagt. Den skal udmøntes i en strategi og handlingsplan – også i samarbejde med følgegruppen. Vi synes indtil videre, at friluftspolitikken er en succeshistorie.«* (Udtalt af en planlægger fra Fyns Amt).

Udover at involvere forskellige interessegrupper i politikdannelsen anvender de fleste amter i stigende grad interessegrupper som sparringspartnere og samarbejdspartnere ved realiseringen af konkrete projekter. På grund af manglende ressourcer er amterne ikke i stand til selv at varetage alle de ønsker, der kommer fra forskellige interessenter. Ved at involvere interessenterne i realiseringen bliver det muligt for amtets planlæggere at strække ressourcerne, så flere projekter kan gennemføres. Flere amter samarbejder f.eks. med Danmarks Naturfredningsforening om at kortlægge områder med Pileurt og Bjørneklo, så amtets planlæggere bliver i stand til at prioritere indsatsen. Andre amter anvender foreninger og lokale samarbejdspartnere til at bære sti-projekter mv. igennem. Initiativet til de konkrete projekter kan komme både fra amterne og fra interessegrupperne. Nogle amter er dog mere »operatør-orienterede« end andre, og som udgangspunkt foretrækker disse amter at arbejde med projekter, hvor der findes interesserede samarbejdspartnere, fremfor projekter, som amtet skal bære igennem. Konsekvensen af denne politik er, at det uorganiserede friluftsliv let kan blive overset, fordi amtet har for travlt med at samarbejde med organisationerne. Det er derfor væsentligt at amtet fastholder rollen som talerør for de uorganiserede grupper.

Den generelle tendens hos amterne er at involvere interessenterne i højere grad og tidligere i processen, mens de reelt har mulighed for at få indflydelse på planlægningens udformning. Amternes begrundelse for at øge involveringsgraden er, at deltagelse skaber medejerskab og derfor letter implementeringen. Amtet opnår større goodwill, da det i højere grad opleves som en partner fremfor udelukkende at være en regulerende myndighed. Samtidig foregriber involveringen af kritikerne problemer og skaber positive oplevelser, der kan gøre modspillerne til medspillere. Selvom de fleste amter ind-

drager interessegrupperne, enten i politikdannelsen eller i gennemførelsen af konkrete projekter, vil de gerne have inspiration til, hvordan dette kan gøres på andre måder: mere viden om hvornår og hvordan amtet kan inddrage interessegrupperne – og hvornår man ikke skal inddrage dem.

Erfaringsopsamlingen afspejler følgende behov med henblik på samarbejdet mellem amterne og interessegrupperne:

- Metoder til involvering: Hvordan nedsættes samarbejdsgrupper geografisk, temamæssigt mv. Nye ideer.
- Erfaringsudveksling, eksempler på hvad andre har gjort.
- Viden om hvornår det (ikke) er godt at samarbejde.
- Viden om hvornår lodsejere og brugergrupper skal inddrages.
- Metoder til at komme i kontakt med det uorganiserede friluftsliv.
- Få brugerne på banen med positive tilbagemeldinger, så politikerne ikke kun hører fra de lodsejere, der ikke vil have en sti.
- Samarbejdet med nogle grupper, f.eks. museer, kan udbygges, så friluftsliv og turisme kobles mere til kulturområdet.

## Borgerinddragelse

Ved konkrete projekter er der stor interesse for deltagelse blandt borgerne, men ikke når det drejer sig om regionplanen eller amtets overordnede strategier. Den generelle holdning er, at niveauet er for overordnet til, at man kan forvente, at borgerne skal forholde sig til det. Denne opfattelse underbygges af den ringe respons, som amtet får fra almindelige borgere, når regionplanen debatteres. Her er det helt klart interesseorganisationerne, der er på banen, og ikke den almene borger, med undtagelse af de få borgere, hvis interesser direkte »trues« af regionplanen. I forbindelse med regionplanen bruger mange amter derfor først og fremmest kræfterne på at indgå i dialog med interessegrupperne, frem for borgerne. Derimod oplever amterne, at inddragelse af borgerne i planlægning for lokalområder og konkrete projekter er både positiv og nyttig. Ofte er der stor interesse blandt borgerne, og projekterne kommer til at stå stærkere. Borgermøderne ændrer tit noget ved planerne, idet den lokale viden om området bringes i spil. Generelt mener amterne, at det er vigtigt at inddrage borgerne i forhold til konkrete projekter og implementeringen af planlægningen, og der er mange eksempler på, hvordan denne inddragelse kan finde sted. Alligevel savner nogle amter inspiration til, hvordan man kan forbedre borgerinddragelsen og værktøjer til at skabe en mere demokratisk debat, hvor borgerne er aktive, da det ofte er den samme lille kreds, der stiller op hver gang. Internettet opfattes som et potentielt redskab til at komme i dialog med borgerne. For eksempel kunne man forestille sig, at borgerne kunne gå ind på nettet og indtegne deres forslag til nye vandreruter mv. Flere amter har forsøgt at gøre brug af internettet, men det er hovedsageligt interesseorganisationerne, der melder tilbage.

Samlet set er der med hensyn til borgerinddragelse brug for følgende:

- Metoder til/eksempler på borgerinddragelse.
- Mere demokratiske processer, hvor borgerne er aktive, så det ikke kun er den samme lille kreds, der deltager.
- Metoder til interaktiv brug af internettet.

## **Samarbejde med EU, fonde mv.**

Amterne er i stigende grad begyndt at strække deres egne midler på friluftslivs- og turismeområdet gennem samarbejde med eksterne partnere, der kan tilføre ressourcer til området. Dette er med til at ændre rammebetingelserne for planlægningen. Mange amter deltager i større projekter, hvor amtets midler matches med midler fra nationale eller europæiske fonde. Der er dog tale om ulige vilkår, idet der er forskel på, hvilke fonde/programmer fra blandt andet EU, som amterne kan søge om tilskud fra, afhængigt af hvordan regionen klassificeres. Det er dog ikke alle amter, der bruger ressourcer på at søge midler selv. Mange nøjes med de tilbud, andre kommer med, som f.eks. North Trail projektet. De amter, der ikke selv har overskud til at foreslå projekter og søge midler, er typisk dem, der allerede har for få ressourcer, fordi friluftslivs- og turismeområdet er ramt af nedskæringer. Amter med større overskud er til gengæld dygtige til at søge ressourcer og derved strække deres midler. Ofte har disse amter en friluftsstrategi og/eller en turismestrategi, der letter arbejdet med at søge midler, idet den udpeger konkrete indsatsområder og samtidig tydeliggør, at der er politisk opbakning til, at amtet arbejder med disse områder.

Samlet set er der brug for følgende indsats:

- At fremme deltagelse i eksterne projekter og fundraising gennem viden om, hvor midlerne findes, og hvordan de søges.
- At afsætte ressourcer til at søge midler udefra.
- At udarbejde friluftsliv/turismepolitikker, der kan bruges som afsæt for at søge midler til realiseringen af konkrete projekter.

## **Konklusion om samarbejder**

Samarbejde er en central del af planlægningen og forvaltningen. Internt i amterne er organiseringen af områder, der berører friluftsliv og turisme, fragmentarisk og ofte spredt over forskellige sektorer. På trods af at alle amter finder sammenhængen mellem friluftsliv og turisme umiddelbart indlysende, bliver indsatsen ikke nødvendigvis koblet sammen. For en stor del skyldes det sandsynligvis den fragmentariske organisering, hvilket nødvendiggør en stærk intern koordinering. Erfaringsopsamlingen viser at koordineringen i de fleste amter hovedsageligt finder sted gennem uformelle samarbejdsstrukturer, men tydeliggør samtidig fordelene ved i højere grad at styrke formaliserede samarbejdsformer.

Eksternt samarbejder amterne i stigende grad med forskellige parter omkring planlægning og forvaltning af friluftsliv og turisme. På turismeområdet har de

fleste amter et mere eller mindre velfungerende samarbejde med det regionale turismeselskab, et samarbejde der i høj grad kan være med til at fremme opmærksomheden og løfte konkrete projekter. I enkelte tilfælde har amtet og turismeselskabet arbejdet tæt sammen om at udforme fælles mål og strategier, hvilket har haft en positiv effekt på den politiske opmærksomhed og har forenet planlægningen for friluftsliv og turisme med en større gennemslagskraft.

Samarbejdet mellem amterne og de lokale repræsentanter for de statslige myndigheder giver indtryk af at være veletableret, og samarbejdet med kommunerne er som regel velfungerende. Planloven begrænser dog kommunernes engagement i det åbne land, hvilket kan give problemer med at skabe grønne sammenhænge og adgangsmuligheder på tværs af bygrænsen. Flere amter påpeger desuden, at det ville være en fordel hvis kommunerne satte flere kræfter ind på at opdatere de kommunale stiregistre, og dermed bevare gamle kirkestier mv.

Generelt har amterne et bredt samarbejde med diverse interessegrupper omkring regionplanlægning og forvaltning, mens de private borgere hovedsageligt interesserer sig for udformningen og gennemførelsen af konkrete projekter. Flere amter samarbejder med lokale ildsjæle og interessegrupper om realiseringen af forskellige projekter og bliver dermed i stand til at gennemføre flere projekter på friluftsliv- og turismeområdet, end amtet alene har ressourcer til. En anden måde at supplere ressourcerne på, er at hente midler hjem fra eksterne fonde. Amterne samarbejder i stigende grad med eksterne parter, der kan tilføre ressourcer til området, men der er stor forskel på amternes forudsætninger for selv at søge og skaffe midler til større projekter.

Samlet set er amterne gode til at samarbejde med en lang række parter, men der er stadig et stort potentiale for at udbygge og forbedre samarbejdsmetoder og -strukturer, internt såvel som eksternt. Amternes forskellige tilgang til planlægning og forvaltning af friluftsliv og turisme har givet anledning til forskellige traditioner for interne og eksterne samarbejder. Disse erfaringer vil med fordel kunne omsættes til en eksempelsamling for samarbejder.





## Tema 6: Formidling af friluft- og turismemuligheder

Dette tema omfatter her kun formidling af de færdigetablerede friluft- og turismemuligheder i amtet (eksempelvis stier, formidlingscentre osv.). Erfaringsopsamlingen af formidling af selve planlægningen for friluftsliv og turisme (eksempelvis til borgerne i forbindelse med regionplanlægningen) er uddybet under tema 5: Samarbejder, blandt andet under borgerinddragelse.

Både friluftsudøvere og turister bruger i høj grad de friluftsmæssige muligheder, området byder på. Amtet står for etablering af en del af disse muligheder, mens blandt andet Statsskovvæsnet også er en vigtig udbyder af rekreative muligheder. Ligeledes står kommunerne for blandt andet etableringen af mere lokale stier og andre faciliteter. Herudover findes offentligt tilgængelige private skove m.m. Amtet udgør således kun én af flere aktører, og en del af planlægningen foregår som samarbejder mellem de forskellige parter.

Dette gælder også i et vist omfang formidlingen af friluftslivsmuligheder, hvor amterne typisk laver en del af formidlingsmaterialet, som sammen med foldere m.m. fra skovdistriktet, kommunerne m.fl. lægges ud på biblioteker, turistkontorer m.m. De regionale turismeselskaber er derimod mere fokuseret på turisterne og på at formidle de mere kommercielle faciliteter som seværdigheder og overnatningstilbud. Men de friluftsmæssige muligheder flettes ofte ind i denne formidling. Også mere lokale destinationsselskaber bidrager med udarbejdelse af pjecer, hjemmesider osv. til brug for turister. Endvidere fungerer turistkontorerne som centrale steder, hvor både borgere og turister kan få fat i formidlingsmateriale.

Formidlingen foregår både via skriftligt materiale (pjece, foldere, kort med tilhørende beskrivelser, kortborde og plancher i terrænet, skiltning m.m.), på hjemmesider, ved personlig betjening over skranken og gennem deltagelse i f.eks. naturvejledningsture, rundvisninger m.m. med mundtlig formidling.

Flere steder sørger amtet for udarbejdelsen af en samlet kalender for de mange naturvejledningsture, som foregår i området i årets løb, og gennemføres af en lang række aktører inklusiv interesseorganisationer.

Målgruppen for amternes formidling af natur- og friluftsoplevelser har traditionelt været amtets fastboende borgere. Derfor er størstedelen af formidlingen på dansk og imødekommer hermed ikke udenlandske turisters interesser og behov for at vide noget om natur- og friluftsoplevelser. Dette påvirker deres oplevelser, og den manglende information kan gøre det vanskeligt for dem at overholde blandt andet reglerne for færdsel i naturen. Her er turismeerhvervet langt mere bevidst om at sikre, at formidlingen også er for tysk- og engelsktalende turister – men her bliver fokus ofte mere på kommercielle muligheder. Der er dog en tendens til et stigende samarbejde om formidlingen.

Nogle steder er naturvejledningsturene meget rettet mod at servicere både turister og lokale borgere, mens den andre steder stadig retter sig mest mod borgerne og institutioner som skoler, børnehaver m.m. og er ret begrænset i sommersæsonen, hvor disse holder fri, men turismen har højsæson. En del af problematikken skyldes også, at naturvejlederne primært ser sig selv som formidlere til borgerne og ikke til turister, der i øvrigt forudsætter gode sprogkundskaber. Her går turistkontorerne nogle steder ind med tilbud om guidede ture m.m.

## Konklusion

Amterne udfører samlet set et ret omfattende arbejde med at formidle friluftslivsmulighederne i deres område, mens de mere indirekte gennem de regionale turismeselskaber bidrager til formidling inden for turismen.

Samlet kan man dog sige, at der kunne være behov for følgende:

- Behov for at sikre at formidlingen af friluftslivsmuligheder koordineres, så både turister og lokale borgere får udbytte af den.
- Behov for at naturvejledningsture i højere grad også får turister som målgruppe.

## 4. Konklusion og det videre arbejde

### Konklusion på projektets erfaringsopsamling og analyser

Undersøgelsen af landets amter har vist en meget stor spændvidde og forskellighed i både rammevilkår, brugen af data og viden, planlægningsstrategier og –metoder, realiseringsformer og samarbejder inden for friluftsliv og turisme. Enkelte amter er meget pro-aktive, mens andre er næsten lammede af nedskæringer og ressourcemangel. På trods af – og måske i kraft af – denne store forskellighed, har undersøgelsen vist, at stort set alle amter har emner, som de har prioriteret og derfor er særligt gode til. Netop denne opsamling af eksempler og erfaringer er af stor betydning for at kunne pege på best practices og hensigtsmæssige metoder som grundlag for en vidensudveksling og videreudvikling af planlægningen og forvaltningen for friluftsliv og turisme.

Både interviewene og workshoppen viste et stort behov for en sådan opsamling som inspiration for det videre arbejde. Trods nedskæringer, ressourcemangel og andre problemer synes der blandt planlæggerne at være en grundlæggende vilje og interesse for det fremtidige arbejde og nye ideer og inspiration. I en tid, hvor der sker store strukturforandringer, er der et stort behov for at opsamle, beskrive og dokumentere gode metoder og eksempler, inden de evt. risikerer at forsvinde. Ligeledes er der i kraft af den uafklarede forvaltningsstruktur i den regionale planlægning nok en større åbenhed over for at foretage forandringer og tænkes i nye baner.

### Det videre arbejde med projektet

Mens denne rapport opsamler erfaringerne fra den nuværende planlægning for friluftsliv og turisme, fokuserer projektets anden del på metodeudvikling og formidling. Som beskrevet i metodedelen blev der ud fra analyser og interview lavet en behovsliste, som alle amter og regionale turismeudviklingselskaber efterfølgende blev bedt om at prioritere.

Dette har resulteret i formuleringen af en meget lang række behov og ønsker til inspiration og nye redskaber til at styrke den fremtidige friluftsliv- og turismeplanlægning. Mængden af forslag er ret overvældende og har nødvendiggjort en prioritering set i forhold til projektets tidsmæssige og økonomiske rammer.

Vi har lagt stor vægt på, at metodeudviklingen er »robust« over for den igangværende strukturreform. I og med placeringen af planlægningen for friluftsliv og turisme p.t. er uafklaret, har det været vigtigt at prioritere en metodeudvikling, der kan være til gavn, uanset hvordan den fremtidige planstruktur bliver. Der lægges samtidig vægt på at sikre, at særligt gode eksempler og

metoder beskrives og dokumenteres i et best practices katalog, så disse erfaringer bevares og kan videreformidles også efter strukturændringerne. Der har nemlig allerede vist sig at være et problem med erfaringstab og manglende dokumentation af planlægningen i forbindelse med de nedskæringer, som amterne har været igennem i de senere år.

På baggrund af undersøgelsen og prioriteringen af behov og ønsker er der udvalgt nogle indsatsområder for vidensopsamling og metodeudvikling. Indsatsområderne omfatter følgende:

- **Videnoversigt**, der giver overblik over den eksisterende data og viden inden for friluftsliv og turisme, med fokus på de temaer som amterne har prioriteret i behovsanalysen. Herunder etableres oversigt over igangværende projekter med links til kontaktpersoner, rapporter m.m.
- **Sundhedsaspektet som et særligt uddybet tema i videnoversigten**, idet dokumentation af friluftslivets rolle som forebyggelse frem for behandling af helbredsskader savnes i mange amter.
- **Best practices katalog**, der opsamler gode eksempler på metoder og data fra amternes nuværende planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme.
- **Eksempler på samarbejder mellem amterne og de regionale turismeudviklingselskaber**, til brug for videreudvikling af samarbejdet.
- **Udvikling af en metode til kortlægning af landskabets oplevelsesværdier**. Denne bygger videre på den nye landskabskaraktermetode, som er under udvikling ved *Skov & Landskab* i samarbejde med Skov- og Naturstyrelsen og Fyns og Århus Amter.

Opsamlingen for disse fem indsatsområder vil indgå som en del af en hjemmeside ([www.SL.kvl.dk](http://www.SL.kvl.dk) > Friluftsliv > Planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme), som planmyndighederne (amter i forbindelse med regionplanrevision 2005 og kommunerne) vil kunne få fri adgang til at benytte.

### Videnoversigten

Videnoversigten vil give overblik over den eksisterende data og viden inden for forskellige friluftslivs- og turismetemaer til brug for planlægningen samt etablerer links til igangværende projekter, kontaktpersoner, rapporter, udenlandske eksempler og eksempler på best practices (jf. best practices kataloget).

Her vil man kunne få et overblik over, hvor man skaffer sig viden om f.eks. overnatningstal, faciliteter, stier/adgang inklusiv handicaptilgængelighed, påvirkninger på natur og lokalsamfund, sundhed, brugerundersøgelser, brugerkonflikter, friluftstrends, formidling, natursyn, analytisk databrug inklusiv GIS, lokaløkonomiske analyser, dokumentation af planlægningen osv. Der vil endvidere blive lavet links til særligt gode eksempler/best practices og amter, der har opbygget erfaring om emnet.

Der foretages en udvælgelse, så der for hvert tema henvises til de 5-10 mest centrale kilder i forhold til den regionale planlægning og forvaltning for friluftsliv og turisme, så materialet ikke bliver for tungt, men kan udgøre en

overskuelig »værktøjskasse« til at komme i gang med et tema. Der fokuseres primært på danske projekter, kilder og eksempler, og vægten lægges på det åbne land frem for byernes friluftsliv og turisme.

Projektets videnoversigt m.m. lægges som et område på *Skov & Landskabs* hjemmeside og vil evt. efter projektets afslutning indgå som del af Fagdatacenteret for Friluftsliv og Turisme.

### **Sundhedsaspektet**

Sundhed er et tema, som utrolig mange amter har højt på behovslisten, blandt andet fordi det kan skabe øget politisk opmærksomhed på friluftslivets rolle som forebyggelse frem for behandling af helbredsskader.

Der vil derfor blive gjort særlig meget ud af at etablere en dybtgående videnoversigt om koblingen mellem natur og sundhed til brug for planlægningen for friluftsliv og turisme. Dette tema vil indgå i den samlede videnoversigt over eksisterende data og viden inden for forskellige friluftslivs- og turisme-temaer knyttet til planlægning og forvaltning. Sundhedstemaet vil ud over eksisterende undersøgelser og viden indeholde links til igangværende projekter, kontakt-personer, rapporter, eksempler på best practices, udenlandske eksempler samt beskrive igangværende forskningsprojekter m.m.

### **Best practices katalog**

Kataloget bliver et inspirationsredskab, der især giver planlæggere mulighed for at anvende metoder og redskaber, som amterne har udviklet og/eller afprøvet. »Best practice« kataloget samler gode eksempler fra de danske amter og formidler dem på hjemmesiden. Udover at fungere som inspiration for planlæggerne har opsamlingen af best practices en dokumentationseffekt, eftersom strukturerne for den regionale planlægning står for at skulle ændres, hvilket let kan resultere i et tab af den viden og de erfaringer, der ligger hos amterne.

I kataloget på projekthjemmesiden på [www.SL.kvl.dk](http://www.SL.kvl.dk) kan regionale og kommunale myndigheder og andre interessenter søge efter eksempler på, hvordan forskellige regionale opgaver omkring friluftsliv og turisme kan løses. Der informeres om, hvilke amter der har opbygget erfaring om emnet, og etableres links til kontaktpersoner og rapporter, samt til data- og videnoversigten på samme hjemmeside.

Projektet har gennem interviews, workshoppen og amternes egne indmeldinger indsamlet en *foreløbig liste* over gode eksempler og best practices, se herunder. En del af disse eksempler vil blive nærmere beskrevet på projekthjemmesiden.

### **Data**

- Seaside – turismen på nordjyllands vestkyst.
- »Flyv« over Nordjylland.
- Brugerundersøgelser for friluftslivet/turismen: Hvordan er de brugt i planlægningen (Seaside, Rømø).

- Brugen af data til planlægningen: Friluftsliv 98 plus amternes egne undersøgelser.
- Objektive tal og betragtninger der kan hæve prioriteringen og medføre øget prioritering (Fyns Amt).
- Synlighedsanalyser til projektvurdering.
- Sundhed og motion.

### **Planlægningsmetoder**

- SWOT analyser af friluftsliv og turisme, f.eks. PULS (Potentialer, Udfordringer og Lokale Styrker) og OPUS (Odenses Potentialer, Udfordringer og Styrker) .
- Friluftsliv relateret til bosætning og erhvervsudvikling.
- Inddragelse af interessegrupper inden for friluftsliv og turisme.
- Delområdeplanlægning og zonerings.
- Strategibaseret planlægning.
- Partnerskabsbaseret planlægning og temaplanlægning.

### **Samarbejder**

- Skabe interesse og ejerskab hos politikere.
- Godt samarbejde mellem amt og turismeselskab.
- Inddragelse af interessegrupper.
- Handicapmærkningsordning.
- Præstbjerg Naturcenter – tilgængelighed for alle.
- Det Syddanske Øhav.

### **Formidling**

- Formidle natur og cykelstier på nettet.

### **Eksempler på samarbejder mellem amterne og de regionale turismeudviklingselskaber**

Eksemplerne beskriver, hvordan amter og regionale turismeselskaber har samarbejdet om friluftsliv og turisme, specielt med henblik på udviklingen af en samlet strategi, men også som enkeltprojekter. Fokus lægges først og fremmest på det velfungerende samarbejde mellem Nordjyllands Amt og Midt-Nord Turisme, samt Storstrøms Amt og Østdansk Turisme. Eksemplerne leder frem til en beskrivelse af kernepunkter for samarbejdet, som de øvrige amter kan have gavn af. Beskrivelsen belyser både udgangspunktet for samarbejdet, hvilke emner/indsatsområder det er givtigt at samarbejde om, og hvordan samarbejdet kan struktureres.

### **Udvikling af planlægningsmetode**

Udvikling af en metode til kortlægning af landskabets oplevelsesværdier blev meget højt vægtet af næsten samtlige amter. Et sådant udviklingsprojekt kan foregå som en overbygning på den nye landskabskaraktermetode, som *Skov & Landskab* er i gang med at udvikle i samarbejde med Fyns og Århus Amter samt Skov- og Naturstyrelsen.

Metodeudviklingen sigter på en praksisorienteret metode til kortlægning af landskabets oplevelsesværdier, såvel visuelle og sansemæssige som aktivitetsmæssige, som baggrund for planlægningen for friluftsliv og turisme – evt. udviklet og testet i et pilotområde i samarbejde med amts- og kommuneplanlæggere, turismeselskab og statsskovdistrikt samt diverse andre interessenter såsom Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening.

Samarbejder med diverse lokale aktører om at etablere datagrundlaget for kortlægningen og om at vurdere oplevelsesværdierne er vigtige delelementer i en kortlægning af landskabets oplevelsesværdier. Metodeudviklingen vil lægge vægt på at tilgodese sådanne samarbejder.

Projektet bør omfatte følgende faser: Videns- og erfaringsopsamling om emnet, metodeudvikling, afprøvning af metoden i et pilotområde, inddragelse af lokale interessenter (tilvejebringelse af data, vurdering af oplevelsesværdier mv.) og udarbejdelse af metodevejledning.

# Kilder

*Bornholms Amt, 2001:*

Regionplan 2001, samt andet planmateriale fra amtet/regionskommunen.

*Danmarks Turistråd, Planstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen & Turismens Fællesråd, 1992:*

Fælles Fodslav: Turisme, miljø, planlægning.

*De Regionale Turismeselskaber, 2001:*

Bredt samarbejde i dansk turisme: En præsentation af de regionale turismeselskaber. 20 pp.

*Fagdatacentret for Friluftsliv og turisme, 1999a:*

Turistovernatningssejlepladser pr. km<sup>2</sup> i danske kommuner. Aggregeret ud fra data om overnatningskapacitet i sommerhuse, vandrerhjem, camping og hoteller baseret på data fra Bygge- og Boligregistret, Danhostels, Danmarks Turistråd, Kort- og Matrikelstyrelsen og Campingrådet.

*Fagdatacentret for Friluftsliv og turisme, 1999b:*

Antal turister pr. lokal beboer i danske kommuner. Data aggregeret ud fra data om befolkningstal fra Danmarks Statistik, data om overnatningskapacitet i sommerhuse, vandrerhjem, camping og hoteller baseret på data fra Bygge- og Boligregistret, Danhostels, Danmarks Turistråd, Kort- og Matrikelstyrelsen og Campingrådet.

*Frederiksborg Amt 2001:*

Regionplan 2001 for Frederiksborg Amt samt andet planmateriale.

*Friluftsrådet, 2002:*

Planlæg for friluftslivet: Idékatalog for friluftsstrategier. Udarbejdet af Idéværkstedet De Frie Fugle, 99 pp.

*Fyns Amt 2001:*

Regionplan 2001-2013, samt andet planmateriale.

*Hansen-Møller, Jette, Wiebke Hendriksen og Helga Hendriksen, 1988:*

Friluftsliv i bynære landbrugsområder. Institut for Land- og Byplanlægning, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, København, 182 pp. ill.

*HUR:*

Diverse planmateriale.

*Jensen, F. S., 1998:*

Friluftliv i det åbne land 1994/95. Forskningsserien nr. 25, Forskningscentret for *Skov & Landskab*, 151 pp.



*Kernel, Pernille, upubliceret a:*

Model for bæredygtig udvikling – turistvirksomheder. Internt dokument, AAU, 2 pp.

*Kernel, Pernille, upubliceret b:*

Bæredygtighedsindikatorer – kommune/lokaleområde. Internt dokument, AAU, 2 pp.

*Kommunernes Landsforening, 1999:*

Lokal turismepolitik? 6 anbefalinger til kommunerne om den lokale turistfremme.

*Kronholm, Lasse, upubliceret:*

Oversigt over de 14 regionplaner 1997-2009 – et udkast. En evaluering udarbejdet for Friluftsrådet. 6 pp.

*Københavns Amt 2001:*

Regionplan 2001 for Københavns Amt, samt andet planmateriale.

*Kaae, Berit C., Kernel, Pernille og Nellemann, Vibeke, 2004:*

Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning. Arbejdsrapport *Skov & Landskab* nr. 5-2004. 113 pp.

*Landsplanafdelingen, 1998:*

Statslig udmelding til regionplanrevision 2001. 111 pp.

*Landsplanafdelingen, 2000:*

Turisme og Regionplanlægningen: En undersøgelse af regionplanernes turistpolitiske redegørelser. Arbejdsnotat.

*Landsplanafdelingen, 2001 – upubliceret:*

Amternes behandling af „friluftsliv“ i Regionplan 2001, upubliceret sammenfatning, LPA 2001.

*Landsplanafdelingen, 2002:*

Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005.

*Nordjyllands Amt 2001:*

Regionplan 2001, samt andet planmateriale.

*Nordjyllands Amt 2004:*

Turisme- og friluftspolitik for Nordjyllands Amt 2004-2009, samt andet materiale fra processen vedr. turisme- og friluftspolitikken.

*Nordjyllands Amt 2004:*

Regionplantillæg nr. 129 for ferie og fritid.

*Ribe Amt 2003:*

Regionplan 2012, samt andet planmateriale.

*Ringkøbing Amt 2001:*

Regionplan 2001, samt andet planmateriale.

*Roskilde Amt 2001:*

Regionplan 2001 for Roskilde Amt samt andet planmateriale.

*Skov-Petersen, Hans 2002:*

GIS, Accessibility, and Physical Planning: Exemplified by models of recreational activities. Ph.D. afhandling, Forskningscentret for Skov & Landskab. <http://www.mem.dk/lpa/publikationer/arbejdsnotater/turismeogregionplaner.pdf>.

*Storstrøms Amt 2001:*

Regionplan 2001-2013, samt andet planmateriale.

*Sønderjyllands Amt:*

Regionplan 2001-2012, samt diverse planmaterialer

*Vejle amt 2001:*

Regionplan 2001-2013, samt diverse planmaterialer.

*Vestsjællands Amt 2001:*

Regionplan 2001-2012 for Vestsjællands Amt, samt andet planmateriale.

*Viborg Amt, 2000:*

Regionplan 2000-2012, samt andet planmateriale.

*World Tourism Organization, 1994:*

National and Regional Tourism Planning: Methodologies and Case Studies. London, Routhledge, 249 pp.

*Århus Amt 2001:*

Regionplan 2001, samt andet planmateriale.