



Knut Bjørn Stokke, Atle Omland,
Ragnhild Skogheim, Margrete Skår
og Erling Vindenes

Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand



Samarbeidsrapport
NIBR/NINA/NIKU 2008

Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:5

**Steds- og
næringsutvikling på
Lovund**
- fra krise til suksess

NIBR-rapport 2006:7

**Kommunal
kystsoneplanlegging**
Et redskap for en
balansert utvikling av
havbruk og fiske.

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21,
0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Knut Bjørn Stokke, Atle Omland,
Ragnhild Skogheim, Margrete Skår
og Erling Vindenes

Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand

Samarbeidsrapport NIBR/NINA/NIKU
2008

Tittel:	Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand
Forfattere:	Knut Bjørn Stokke, Atle Omland, Ragnhild Skogheim, Margrete Skår og Erling Vindenes
Samarbeidsrapport:	NIBR/NINA/NIKU 2008
ISBN:	978-82-7071-
Prosjektnummer:	0-2196
Prosjektnavn:	Friluftsliv i endring/delprosjekt Friluftsliv og arealforvaltning
Oppdragsgiver:	Norges forskningsråd
Prosjektleder:	Knut Bjørn Stokke
Referat:	I prosjektet har vi rettet søkelys mot urbane friluftsområder i Kristiansand knyttet til kystsonen, bymark/ bydelsmarker og sammenhengende korridorer fra sjøkanten, gjennom byen/bebygde områder og opp til bymarka/bydelsmarkene. Rapporten belyser hvordan viktige friluftsområder knyttet til de tre områdetypene blir ivaretatt for allmennheten gjennom offentlig planlegging og forvaltning, samt om det er noen forskjeller mellom områdetypene i så måte.
Sammendrag:	Norsk og Engelsk
Dato:	Desember 2008
Antall sider:	160 inkl. vedlegg
Pris:	Kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO
	Telefon: 22 95 88 00 Telefaks: 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no
	Trykkeri: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284

Forord

Denne samarbeidsrapporten er et produkt under Strategisk instituttprogram (SIP) *Friluftsliv i endring 2004-2008*, hvor Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) samarbeider. NINA har koordineringsansvar for SIPen, mens NIBR har ansvaret for delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*. I dette delprosjektet har vi satt fokus på planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder, hvor Bodø og Kristiansand er valgt som casekommuner. Vi har begrenset oss til å se på friluftsområder knyttet til *kystsonen, bymark/byhei og sammenhengende korridorer*. I prosjektet er vi særlig opptatt av hvordan myndighetene evner å sikre og forvalte slike urbane friluftsområder, herunder viktige landskapsverdier som kulturminner og kulturmiljøer, gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og andre virkemidler som oppkjøp og frivillige avtaler.

Rapporten presenterer resultatene fra studien i Kristiansand kommune. Den flerfaglige prosjektgruppen har arbeidet integrert både i feltarbeid og rapportskriving. Atle Omland (NIKU) har hatt hovedansvaret for omtalen av korridorer, Margrete Skår (NINA) av bydelsmarkene og Knut Bjørn Stokke (NIBR) av kystsonen. Skår har også tatt hovedansvaret for kap. 7 Sammenlignende betraktninger. Ragnhild Skogheim (NIBR) har hatt hovedansvar for kapittel 2 Bruk av bynære friluftsområder. Erling Vindenes (NIBR) har vært med på planlegging, gjennomføring og bearbeiding av intervjuer med ulike aktører i Kristiansand, og har med sin lange erfaringsbakgrunn fra offentlig forvaltning gitt verdifulle innspill under hele prosessen. Stokke er prosjektleder og har hatt redaktøransvar for rapporten.

Vi ønsker å rette en stor takk til alle våre informanter i Kristiansand som har stilt opp og delt av sine kunnskaper og erfaringer med oss. Vi vil spesielt takke Trond Johanson i Kristiansand kommune, Parketaten, som har lagt forholdene til rette for oss og stilt opp til intervju og etterfølgende telefonsamtaler.

Oslo, november 2008

Berit Nordahl

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	8
Sammendrag.....	9
Summary.....	14
Innledning.....	17
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	17
1.2 Data og metode.....	19
2 Bruk av bynære friluftsområder i Kristiansand.....	21
2.1 Hvor ofte brukes bynære friluftsområder?.....	22
2.1.1 Om sommeren brukes friluftsområdene ved kysten mest.....	22
2.1.2 Bymarka, korridorene og parkene brukes mest om vinteren.....	23
2.1.3 Variasjoner i befolkningen.....	24
2.1.4 Brukere og ikke-brukere av bynære friluftsområder..	28
2.2 Hva er formålene for bruk av bynære friluftss- områder?.....	28
2.3 Er egenskaper ved friluftsområdene til hinder for bruk?.....	30
2.4 Oppsummering og konklusjoner.....	32
3 Friluftslivsforvaltningen i Kristiansand – aktører, virkemidler og planer.....	34
3.1 Oversikt over aktørene.....	34
3.1.1 Kristiansand kommune.....	34
3.1.2 Fylkesmannen i Vest-Agder.....	36
3.1.3 Vest-Agder fylkeskommune.....	37
3.1.4 Midt Agder friluftsråd	38
3.1.5 Frivillige organisasjoner.....	39
3.2 Oversikt over virkemidler.....	39
3.2.1 Tilgjengelighet gjennom friluftsløven	40

3.2.2	Plan- og bygningsloven	41
3.2.3	Vern gjennom lov om naturvern	42
3.2.4	Vern gjennom verneplan for vassdrag	43
3.2.5	Sikring gjennom oppkjøp og avtaler	45
3.2.6	Andre virkemidler: registrerte kultur- og naturverdier	46
3.3	Oversikt over regionale og kommunale planer	49
3.3.1	Regionale planer	49
3.3.2	Kommunale planer	51
4	Planlegging og forvaltning av bydelsmarkene	58
4.1	Innledning	58
4.2	Sentrale interesser og arealkonflikter	59
4.3	Planlegging i bydelsmarkene	60
4.3.1	Bydelsmarkene i generalplanen 1979 – 1990	60
4.3.2	Bydelsmarkene i kommuneplan 1995 – 2006	62
4.3.3	Bydelsmarkene i grønnstrukturanalysen fra 1995	62
4.3.4	Bydelsmarkene i kommuneplanen 2005-2016	63
4.3.5	Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2007-2010	64
4.4	Bruk av andre virkemidler	65
4.5	Sentrale utviklingstrekk	66
4.6	Aktørenes rolle	67
4.7	Hvordan fungerer virkemidlene for å ivareta bydelsmarkene?	69
5	Planlegging og forvaltning av kystsonen	72
5.1	Innledning	72
5.2	Sentrale interesser og arealkonflikter	73
5.3	Befolkningens oppfatninger om forvaltning av strandsonen	75
5.4	Kommunal og regional planlegging i kystsonen	77
5.4.1	Regionale planer	77
5.4.2	Kommunale planer	78
5.5	Sikring av friluftsområder langs kysten	86
5.5.1	Sikring av Forsvarets ”kystperler”	87
5.5.2	Skjærgårdsparken	88
5.5.3	Vern etter naturvernloven	89
5.5.4	Kyststi	90
5.6	Sentrale utviklingstrekk	91
5.7	Ulike aktørers rolle i planlegging og forvaltning av kystsonen	94

5.8	Hvordan fungerer virkemidlene for å ivareta kystsonen for friluftsliv til allmennheten?	98
6	Planlegging og forvaltning av korridorer	101
6.1	Innledning	101
6.2	Sentrale interesser og arealkonflikter.....	102
6.3	Planlegging i korridorer.....	103
6.3.1	Regionale planer.....	103
6.3.2	Kommunale planer	104
6.4	Bruk av andre virkemidler	113
6.5	Sentrale utviklingstrekk	114
6.5.1	Otra	114
6.5.2	Kjosdalen.....	115
6.5.3	Randesund.....	120
6.6	Aktørenes rolle	125
6.7	Hvordan fungerer virkemidlene/evnen til å ivareta korridorer	127
6.8	Konklusjoner	129
7	Sammenlignende betraktninger	131
7.1	Overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven.....	131
7.1.1	Bydelsmarkene.....	132
7.1.2	Kystsonen.....	133
7.1.3	Sammenhengende korridorer.....	134
7.2	Kommunedelplaner og temaplaner som berører friluftsliv i Kristiansand	134
7.3	Fordeler og ulemper med veiledende temaplaner	136
7.4	Sikring av friluftsområder gjennom oppkjøp.....	137
7.5	Sikring/ivaretagelse av friluftslivsområder gjennom grunneieravtaler	139
7.6	Vern etter naturvernloven.....	141
7.7	Kulturminner og kulturmiljø i friluftslivsplanlegging - og forvaltning	141
7.8	Aktører i friluftslivs- og arealforvaltningen.....	142
7.8.1	Kommuneadministrasjonen	142
7.8.2	Politikernes rolle.....	142
7.8.3	Regionalt forvaltningsnivå	143
7.8.4	Private utbyggingsinteresser	144
7.8.5	Midt-Agder Friluftsråd	145
7.8.6	Befolkningens og frivillige organisasjoners innflytelse i friluftslivsforvaltningen	145

8	Konklusjon.....	148
	Referanser.....	150
Vedlegg 1	Skisse intervjuguide.....	155
Vedlegg 2	Liste over informanter.....	160

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Oversikt over hvilke faktorer som påvirker bruken av bynære friluftsområder i Kristiansand.....	25
Tabell 2.2	Hvorfor drar du vanligvis til dette området? Respondentene kunne sette inntil tre kryss. Tabellen viser andel av respondentene som har satt et kryss ved hvert av alternativene. Resultater fra kontrollanalyse i parentes.....	29
Tabell 2.3	Hva er de viktigste grunnene til at du ikke bruker de bynære friluftsområdene (enda) mer? Respondentene kunne sette inntil tre kryss. Tabellen viser andel av respondentene som har satt et kryss ved hvert av alternativene.	31
Tabell 5.1	Fordeling av godkjente* bygg i 100-metersbeltet på byggetype og kommune i perioden 01.01.2000 – 01.01.2006. Kilde: Fylkesmannen i Kristiansand 2007.....	92

Figuroversikt

Figur 2.1	Hvor ofte forskjellige typer bynære frilufts- områder i Kristiansand brukes i sommerhalvåret	23
Figur 5.1	Oppfatninger om forvaltning av strandsonen	76
Figur 5.2	Flekkerøyplanen, med stripen langs sjøen som er avsatt til sjørettet virksomhet (rosa striper).....	83
Figur 6.1	Prinsipper for grønnstrukturen i Kristiansand, med korridorer inntegnet (1995).....	108
Figur 6.2	Bekkelukking i Vågsbygd, 1955-1995 (etter Kristiansand kommune 2000: 35).....	109
Figur 6.3	Grønnstruktur på Lund (etter Kristiansand kommune 2005: 26)	111
Figur 6.4	Kristiansand kommune har tatt opp igjen diskusjonen om bru over Kjosdalen. Synes du at denne brua bør bygges? N=574.....	119
Figur 6.5	Utkast til generalplan for Kristiansand 1979-1990 (1978)	121
Figur 6.6	Kommuneplan 1989-2000	121
Figur 6.7	Grønnstrukturanalysen 1995.....	122
Figur 6.8	Kommuneplan 1995-2006	123
Figur 6.9	Kommuneplan 2005-2016	124

Sammendrag

Knut Bjørn Stokke, Atle Omland, Ragnhild Skogheim, Margrete Skår og Erling Vindenes

Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand

Samarbeidsrapport NIBR/NINA/NIKU 2008

Kristiansand er en av to bykommuner som inngår som case i delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* under det strategiske instituttprogrammet *Friluftsliv i endring 2004 – 2008*. I dette programmet samarbeider Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) og Norsk institutt for naturforskning (NINA). NINA har koordineringsansvar for hele programmet, mens NIBR har ansvar for dette delprosjektet. I delprosjektet har vi rettet særlig søkelys mot bynære friluftsområder knyttet til *kystsonen, bymark/bydelsmarker og sammenhengende korridorer*¹ fra sjøkanten, gjennom byen/bebygde områder og opp til bymarka/bydelsmarkene.

Rapporten belyser hvordan viktige friluftsområder knyttet til de tre områdetypene blir ivarettatt for allmennhetens muligheter for å utøve friluftsliv gjennom offentlig planlegging og forvaltning, samt om det er noen forskjeller mellom områdetypene i så måte. I studien er vi særlig opptatt av hvordan den lokalpolitisk styrte planleggingen etter plan- og bygningsloven (PBL) fungerer når det gjelder å ivareta urbane friluftsområder som er gjenstand for utbyggingspress. Også erfaringer med andre virkemidler innenfor friluftslivsforvaltningen som oppkjøp, avtaler og vern av områder som er viktige for friluftslivet blir studert. I tillegg kommer

¹ Vi har valgt å bruke begrepet sammenhengende korridorer, da det ikke nødvendigvis bare er de grønne korridorene i eller utenfor byen som kan være viktige for friluftslivet. Et viktig kriterium er imidlertid at korridorene er sammenhengende og tilgjengelige for allmennheten.

virkemidler som ikke primært har som formål å ivareta områder for friluftsliv, men hvor eksempelvis registreringer av viktige natur- og kulturverdier kan medføre at arealer ikke bygges ut og slik muliggjør at de kan benyttes til friluftsliv. Andre problemstillinger vi er opptatt av er hvordan ulike friluftsområder brukes, samt forholdet mellom befolkningens bruk av friluftsområder og planlegging/ forvaltning av disse.

Vi har benyttet ulike metodiske tilnærminger og datakilder. Metodene omfatter både informantintervjuer, befaringer, spørreskjemaundersøkelse, bruk av eksisterende statistiske data og dokumentstudier.

Kristiansandernes bruk av bynære friluftsområder

Gjennom spørreskjemaundersøkelsen til et tilfeldig utvalg kristiansandere har vi fått svar på hvor ofte de bruker forskjellige typer bynære friluftsområder, hva de bruker dem til og hva som er til hinder for bruk. Vi har sett at en stor del av befolkningen i Kristiansand ofte bruker de bynære friluftsområdene. Områdene ved sjøen, og da særlig den landfaste delen av kystsonen, er de klart mest populære friluftsområdene om sommeren. Langt over halvparten (ca 63 %) bruker kystområdene en gang i uka eller oftere. Bare 6,7 prosent bruker aldri kystområdene. Om vinteren er det de grønne korridorene, bymarka og parkene og løkkene som brukes hyppigst. Vi fant at 94 prosent av kristiansanderne har brukt minst ett av friluftsområdene i løpet av det siste året. Vi kan slå fast at de bynære friluftsområdene brukes av mange, og mange bruker dem også hyppig, og at disse områdene derfor er et viktig aktivum for Kristiansands befolkning. Det er de som bor i sentrum eller nær sentrum som bruker områdene aller mest. God planlegging og forvaltning er derfor viktig for å ivareta disse sammenhengende grønne områdene er derfor en viktig utfordring.

Planlegging og forvaltning av bydelsmarkene

Studien tyder på at utbyggingspresset har vært og er mindre i bydelsmarkene enn i kystsonen og i grøntområdene mellom kystsonen og områdene innenfor. På den måten kan en si at markagrensa i Kristiansand, som ble inntegnet i kommuneplanens arealdel og grunnstrukturanalysen, begge fra 1995, hittil har vært et egnet (og i følge kommunen et tilstrekkelig) virkemiddel for å hindre utbygging i disse områdene. Dette er ikke det samme som å

si at presset på markagrensa ikke vil øke framover, noe som fort kan bli aktuelt etter hvert som fortetting i andre områder når et maksimum, og Kristiansand kommune er i befolkningsmessig vekst.

Planlegging og forvaltning av kystsonen

Kystsonen i Kristiansand har vært utsatt for sterkt utbyggingspress og er den områdetypen der de allmenne friluftslivsinteresser i størst grad har blitt tilsidesatt for private utbyggingsinteresser. Dette er særlig påtakelig for de landfaste kystsonearealene. Verken det nasjonale byggeforbudet i 100-metersonen eller retningslinjer gitt i fylkesplanen, kommuneplan og kommunedelplaner har klart å motvirke dette, på tross av gode intensjoner.

Årsaksbildet til nedbyggingen av strandsonen i Kristiansand er komplekst. En viktig forklaring er selvsagt disse områdenes attraktivitet for hyttebygging og annen utbygging. Samtidig ser vi at det er få organiserte forsvarere av natur- og friluftsinnteresser i kystsonen. De private utbyggingsinteresser er dominerende. En forklaring på fraværet av forsvar og engasjement for allmennhetens friluftsinnteresser i disse områdene kan være at hvert enkelt av tiltakene i seg selv ikke har store negative konsekvenser. I sum og over tid kan de imidlertid ha en privatiserende effekt og forringe allmennhetens muligheter for friluftsliv langs kysten. En utfordring som ble nevnt av flere er de mange eldre vedtatte reguleringsplaner som har lagt ut byggeområder i strandsonen. Vi ser også en tendens til at kystområdene langt på vei oppfattes som et privat domene hvor den private eiendomsretten står sterkt, sammenlignet med bydelsmarkene som i større grad oppfattes som et offentlig og kollektivt gode.

Planlegging og forvaltning av sammenhengende korridorer

Store sammenhengende korridorer som Otra, Kjosdalen og Prestebekken har hatt stort fokus i planarbeidet i Kristiansand helt siden generalplanarbeidet på 1960- og 1970-tallet. I nyere tid har særlig grønnstrukturanalysen fra 1995 vært et viktig redskap for utviklingen og bevaringen av disse korridorene. Når det gjelder mindre korridorer er det mindre oppmerksomhet rundt dem, og de er dermed mer sårbare for utbyggingstiltak som "punkterer" dem.

Konklusjoner

Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel for å ivareta friluftsområder, særlig i og rundt byer og tettsteder. Undersøkelsen fra Kristiansand viser at dette virkemiddelet foreløpig ser ut til å fungere bra for forvaltning av bymark/bydelsmarker og større sammenhengende korridorer, men mindre bra for forvaltning av strandsonen og til dels mindre korridorer hvor det er sterkt utbyggingspress.

Det er mange årsaker til dette, og et av funnene i undersøkelsen er at fraværet av lokale forsvarere av viktige friluftsområder langs kysten er påtakelig sammenlignet med markaområdene. Lokale lag og foreninger har bidratt til å forhindre utbygginger i bydelsmarkene og større sammenhengende korridorer ved å engasjere seg i plansaker. Det har ikke vært like sterkt engasjement for å bevare kystområdene, på tross av at spørreskjemaundersøkelsen viste at disse områdene er de klart mest populære bynære friluftsområdene i sommerhalvåret. Arbeidet med grønnstrukturanalysen og en juridisk bindende markagrense har også vært viktig virkemidler for å ivareta bydelsmarkene.

Sikring av friluftsområder gjennom oppkjøp har på mange måter utviklet seg til å bli kommunens suksesshistorie. Dette har vært mulig først og fremst fordi Forsvaret har avviklet sin virksomhet i området. Dermed har kommunen, i samarbeid med Fylkesmannen, fylkeskommunen, Miljøverndepartementet og Direktoratet for Naturforvaltning, kunnet sikre store og i stor grad ubebygde områder til disposisjon for allmennheten. Det at kommunen har lang erfaring med og kompetanse på å sikre arealer gjennom regulering og oppkjøp har også vært avgjørende for å få sikret såpass mye arealer. Områdene som er overtatt fra Forsvaret og sikret for friluftsmål ligger hovedsakelig langs kysten.

Studien viser at Kristiansand kommune, med parketaten som en viktig drivkraft, har vist engasjement og handlekraft i aktuelle oppkjøpssaker når tidspunktet har krevd det, slik at avtaler faktisk har funnet sted mellom de ovennevnte parter. Kristiansand kommune har en intern god samhandling mellom ulike etater, mellom kommunen og regionalt forvaltningsnivå og også mellom kommunen, Midt-Agder Friluftsråd og lokale lag og organisasjoner. Også skjærgårdsparkavtalene og vern etter

naturvernloven har bidratt til å sikre viktige kystområder for allmennheten i et langsiktig perspektiv.

Summary

Knut Bjørn Stokke, Atle Omland, Ragnhild Skogheim, Margrete Skår and Erling Vindenes

Planning and management of urban recreation areas in Kristiansand

Joint Report NIBR/NINA/NIKU 2008

This report is a product under the Strategic Institute Programme Outdoor Recreation in Change, where NINA (lead partner), NIKU and NIBR cooperate. NIBR is responsible for Outdoor Recreation and Land Management, a sub-study on peri-urban outdoor recreation, especially in coastal areas, peri-urban forests and continuous corridors. This report highlights the finding from Kristiansand, with a focus on how the public use these areas, and how municipal planning according to the Planning and Building Act (PBA) and other public instruments are able to preserve the areas for public recreation.

We have applied different methodological approaches and data sources, as semi-structured interviews with planners, managers, politicians and representatives for optional organisations, quantitative survey, inspection of sites and use of existing statistics and documents.

How do the public use urban recreation areas in Kristiansand?

A questionnaire was send to a random selection of the adult population in Kristiansand (20 years and older), totally 2467 persons. 23, 5 % responded. The survey shows that the majority of the population uses the urban recreation areas quite extensively. The coastal areas are most popular in the summer time, where 63 % of the population uses these areas ones in the week or more.

Only 6, 3 % never use the coast. In the winter time the peri-urban forests and corridors are the most popular urban recreation areas.

Planning and management of the peri-urban forests

The study indicates that the land use pressure is less on the peri-urban forests compared with the coastal areas and in green corridors between. Kristiansand local council decided in 1995 to draw a border for development of new dwellings, infrastructure, etc (“markagrense”) in their legally binding master plan according to the PBA, which seems to be an efficient instrument in order to preserve these areas for land use changes and secure the forests as outdoor recreation for the public. The groundwork for this strategy was done in the process with the green structure analysis, also decided by the local council in 1995. Voluntary organisations have been active in order to defend the peri-urban forests, and contributed in protection of these areas. This situation differs from the coastal areas, where the land owners and private developing actors are dominating.

Planning and management of the coastal areas

In contradiction to the peri-urban forests, the coastal areas in Kristiansand have been developed by second homes and other constructions. The result is fewer coastal areas, especially coastal areas linked to land, which still are available for recreational purposes for the general public. Neither the national protection of the 100 meter shore belt or the ambitious aims formulated in municipal nor regional plans have contributed to perceive these areas.

Planning and management of continues corridors

Greater continues corridors have had a significant focus in earlier master plans in Kristiansand. In more recent years the green structure analysis from 1995 has also been important in order to perceive these corridors. Smaller corridors, however, haven't the same attention and are therefore been more vulnerable for developments which “puncture” the areas.

Conclusions

Municipal planning according to the PBA is regarded as a central tool in order to perceive urban recreational areas. Our study indicates that this tool have been sufficient in order to perceive the

pre-urban forests and the greater continues corridors in Kristiansand, but not sufficient in order to perceive the coastal areas and smaller corridors where the development pressure is significant.

Protection of urban outdoor recreation areas through purchase of areas earlier owned by the Norwegian Defence, especially in the coastal zone, is the success story regarding outdoor recreation for the public in Kristiansand. The administrative staff in the municipality of Kristiansand has, in close cooperation with regional authorities and local organisations, been able to be proactive in order to secure these areas for the inhabitants in Kristiansand and visitors.

Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Kristiansand er en av to bykommuner som inngår som case i delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* under det strategiske instituttprogrammet *Friluftsliv i endring 2004 – 2008*. I dette programmet samarbeider Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) og Norsk institutt for naturforskning (NINA). NINA har koordineringsansvar for hele programmet, mens NIBR har ansvar for dette delprosjektet. I delprosjektet har vi rettet særlig søkelys mot bynære friluftsområder knyttet til *kystsonen, bymark/bydelsmark* og *sammenhengende korridorer*² fra sjøkanten, gjennom byen/bebygde områder og opp til bymarka/bydelsmarkene.

Kristiansand ble valgt ut som casekommune fordi den innehar verdifulle friluftsområder både i kystsonen, bymarka/bydelsmarkene og sammenhengende korridorer som forbinder kyst og by(dels)markene innenfor. Samtidig er Kristiansand en kommune med stor befolkningsvekst og områder som er viktige for friluftsliv er utsatt for stort utbyggingspress. Den andre casekommunen i prosjektet er Bodø, og resultatene herfra blir presentert i form av en eget rapport. Sammenlignende betraktninger mellom de to kommunene blir presentert i form av artikler og foredrag.

Rapporten belyser hvordan viktige friluftsområder knyttet til de tre områdetypene bymark, kystsone og korridorer i Kristiansand blir

² Vi har valgt å bruke begrepet sammenhengende korridorer, da det ikke nødvendigvis bare er de grønne korridorene i eller utenfor byen som kan være viktige for friluftslivet. Et viktig kriterium er imidlertid at korridorene er sammenhengende og tilgjengelige for allmennheten.

ivaretatt gjennom offentlig planlegging og forvaltning, samt om det er noen forskjeller mellom områdetypene i så måte. Begrepet *ivareta* anvendes som et samlebegrep som omfatter betegnelser som tilgjengelighet til, sikring eller vern av arealer til friluftsmål for allmennheten. Planlegging og forvaltning brukes ofte om hverandre uten at det går klart fram hva som er forskjeller og likheter mellom dem. Planlegging definerer vi som en mål- og resultatorientert aktivitet og som har som formål å legge rammer for den løpende forvaltningen av arealer. Planleggings- og forvaltningsfeltet består av en rekke aktører, som politikere, kommuneansatte innenfor ulike sektorer, interkommunale friluftsråd, fylkesmann og fylkeskommune, samt frivillige organisasjoner og berørte enkeltpersoner.

I studien er vi særlig opptatt av hvordan den lokalpolitisk styrte planleggingen etter plan- og bygningsloven (PBL) fungerer når det gjelder å ivareta urbane friluftsområder som er gjenstand for utbyggingspress. Et viktig kjennetegn ved kommunal planlegging er at en rekke legitime interesser må balanseres opp mot hverandre, bl.a. utbyggingshensyn og friluftslivshensyn. Også erfaringer med andre virkemidler innenfor friluftslivsforvaltningen som oppkjøp, avtaler og vern av områder som er viktige for friluftslivet blir studert. I tillegg kommer virkemidler som ikke primært har som formål å ivareta områder for friluftsliv, men hvor eksempelvis registreringer av viktige natur- og kulturverdier kan medføre at arealer ikke bygges ut og slik muliggjør at de kan benyttes til friluftsliv. Andre problemstillinger vi er opptatt av er hvordan ulike friluftsområder brukes, samt forholdet mellom befolkningens bruk av friluftsområder og planlegging/ forvaltning av disse. I den forbindelse har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse om kristiansanderes bruk av friluftsområder i sin egen by, som er presentert i eget notat (Tennøy 2007).

Mye av myndigheten for utøving av areal- og friluftslivsforvaltning er i dag delegert til kommunene (Stokke et al. 2006). I den forbindelse er kommunal arealplanlegging etter PBL et sentralt virkemiddel. Siden friluftslivet i stor grad hviler på allemannsretten, hevder Brox (2001) at den ofte vil ha en svak rettslig stilling i forbindelse med utbyggingsaker. Planlovutvalget påpeker at friluftslivet er helt avhengig av aktive organisasjoner både lokalt, regionalt og nasjonalt (NOU 2003:14). I lys av dette blir et sentralt spørsmål hvem som egentlig ivaretar friluftslivsinteressene lokalt.

Forventes det at byråkratiet skal ivareta befolkningens friluftslivsinteresser, i første rekke ved kommuneadministrasjonen og fylkesmannens miljøvernavdeling? Selv om kommunen har en nøkkelrolle, er også fylkeskommunen og fylkesmannen viktige forvaltningsaktører for friluftslivet og arealutvikling. Disse sammen med interkommunale friluftsråd, lokale organisasjoner etc. kan fungere som viktige talerør og forsvarere for allmennhetens friluftsliv i kommunal planlegging og forvaltning. Hvordan fungerer dette i praksis?

Dette er spørsmål som vil bli belyst i dette notatet, knyttet til studien av Kristiansand. Kapittel 2 i notatet oppsummerer de viktigste funnene fra spørreskjemaundersøkelsen om bruk av bynære friluftsområder i kommunen. I kapittel 3 gis en oversikt over aktuelle aktører, virkemidler og planer knyttet til friluftslivsforvaltningen. I kapitlene 4, 5 og 6 presenteres en analyse av hvordan de ulike virkemidlene faktisk fungerer og ulike aktørers rolle i forhold til å ivareta friluftsområder i hhv. bymark/bydelsmarkene, kystsonen og korridorer i Kristiansand. Sammenlignende betraktninger på tvers av områdetypene blir presentert i kapittel 7 og til slutt trekkes noen konklusjoner i kapittel 8.

1.2 Data og metode

Vi har benyttet ulike metodiske tilnærminger og datakilder. Metodene omfatter både informantintervjuer, befaringer, spørreskjemaundersøkelse, bruk av eksisterende statistiske data og dokumentstudier.

Dokumentstudier

Dokumentstudiene omfatter flere generasjoner med generalplaner og kommuneplaner, samt kommunale temaplaner/kommunedelplaner og fylkes(del)planer. Disse dokumentene bidrar til å belyse Kristiansands planhistorie, samt temaer og de geografiske områdene som undersøkes spesielt i prosjektet. Studien av generasjoner med generalplan og kommuneplan gir også en grov indikasjon på de arealbruksendringer som har funnet sted de siste tiårene. I prosjektet knytter vi også an til aktuell litteratur som har forvaltning, arealplanlegging, idrett og friluftsliv som tema.

Statistiske data

Dette dreier seg om arealstatistikk for kystlinjen i Kristiansand og Vest-Agder fra Statistisk sentralbyrå. Vi har også benyttet data fra Arealis og andre arealdata.

Informantintervjuer

Til sammen har vi gjennomført 17 informantintervjuer. Disse omfatter aktører som har ansvar for planlegging og forvaltning av friluftsområdene i Kristiansand dvs. miljøvernsjefen, kommuneplanlegger og representant for parkavdelingen (med ansvar særlig for friluftsliv). Vi har intervjuet to lokale politikere og representanter for statlige og regionale myndigheter (Fylkesmannens miljøvernavdeling i Vest-Agder og Vest-Agder fylkeskommune). Videre har vi intervjuet representanter fra Midt-Agder Friluftsråd og representerer for lag og foreninger (Odderøyas venner, Otra Laxefiskelag, Agder Historielag, Naturvernforbundet og Randesund historielag). Også Byantikvaren i Kristiansand og Fylkeskonservatoren i Vest-Agder er intervjuet. En forenklet intervjuguide og oversikt over informanter følger som vedlegg til rapporten.

Spørreskjemaundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant et representativt utvalg av Kristiansands befolkning. Undersøkelsen er presentert i sin helhet i NIBR-notat 2007:104 (Tennøy 2007). Tema for undersøkelsen var bruk av bynære friluftsområder i Kristiansand, med særlig vekt på kystområdene, bymarka og sammenhengende grønne korridorer.

2 Bruk av bynære friluftsområder i Kristiansand

I det følgende oppsummeres resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen om bruk av bynære friluftsområder i Kristiansand, med særlig vekt på kystområdene, bymarka og sammenhengende grønne korridorer. Undersøkelsen er utformet for å gi økt kunnskap om bruk av bynære friluftsområder blant Kristiansands befolkning, med særlig vekt på kystområder, bymark og grønne korridorer. Det er undersøkt hvor ofte befolkningen bruker de forskjellige typer friluftsområder, sommer og vinter, og hvordan bruk og bruksfrekvens varierer mellom befolkningsgrupper. Det er også undersøkt hva som er formålet ved bruk av de forskjellige områdetypene, og om det er mulig å identifisere kvaliteter ved slike friluftsområder som er til hinder for bruk. I tillegg er det stilt noen spørsmål som gjelder holdninger til forvaltning av noen konkrete friluftsområder. Undersøkelsen foreligger i sin helhet som et NIBR-notat forfattet av Aud Tennøy (2007), som har gjennomført, analysert og rapportert spørreskjemaundersøkelsen. I dette kapitlet gjengir vi derfor bare de viktigste funnene.

Problemstilling

Hovedproblemstillingene i undersøkelsen har vært:

- Hvor ofte bruker Kristiansand-beboerne forskjellige typer bynære friluftsområder (kystområdene, bymarka og grønne korridorer), sommer og vinter?
- Bruker forskjellige befolkningsgrupper (relatert til alder, kjønn, utdanning, bosted, har hytte, har båt etc.) de bynære friluftsområdene i forskjellig grad eller på forskjellig måte?
- Hvorfor bruker man de enkelte områdene; hva drar man dit for?

- Hva er til hinder for bruk av de bynære friluftsområdene?
- I tillegg har vi undersøkt holdninger til forvaltning av noen konkrete friluftsområder.

Gjennomføring

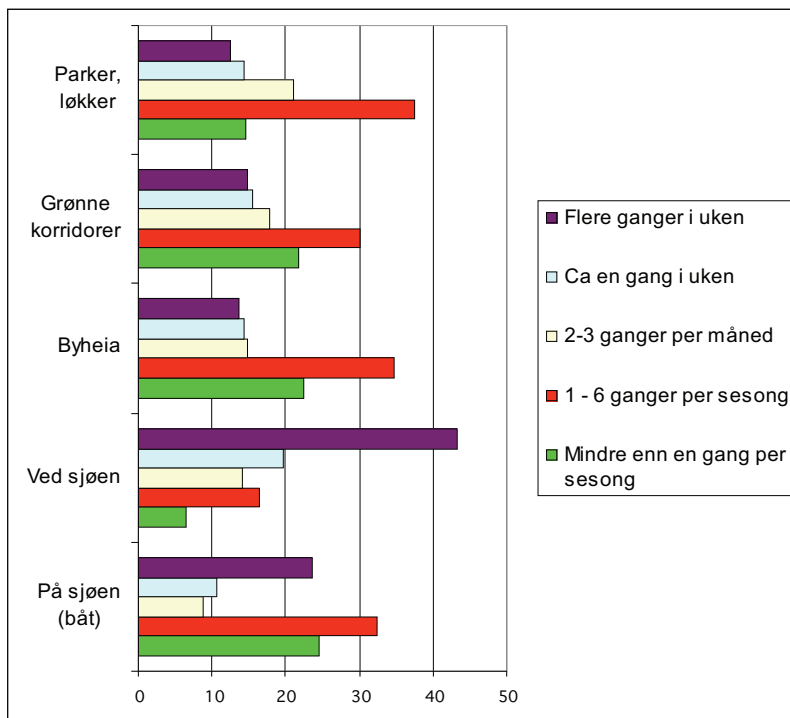
Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved at det ble sendt ut til sammen 2467 spørreskjemaer til personer bosatt i Kristiansand. Utvalget var tilfeldig trukket fra telefonkatalogen av Bizkit®. Vi mottok 580 utfylte skjemaer i retur, og oppnådde dermed en svarprosent på 23,5.

2.1 Hvor ofte brukes bynære friluftsområder?

2.1.1 Om sommeren brukes friluftsområdene ved kysten mest

Om sommeren er det friluftsområdene ved sjøen som brukes mest av folk som bor i Kristiansand (Figur 2.1). Godt over 40 prosent av innbyggerne oppgir at de bruker kystområdene flere ganger i uken i sommersesongen, og ca 63 prosent svarer at de bruker kystområdene minst en gang per uke. Nesten 1/4 av befolkningen er også ute i båt flere ganger i uken i sommersesongen, og mer enn 1/3 er ute i båt minst en gang i uka. Byheia, grønne korridorer og parker og løkker er langt fra like populære som kysten om sommeren.

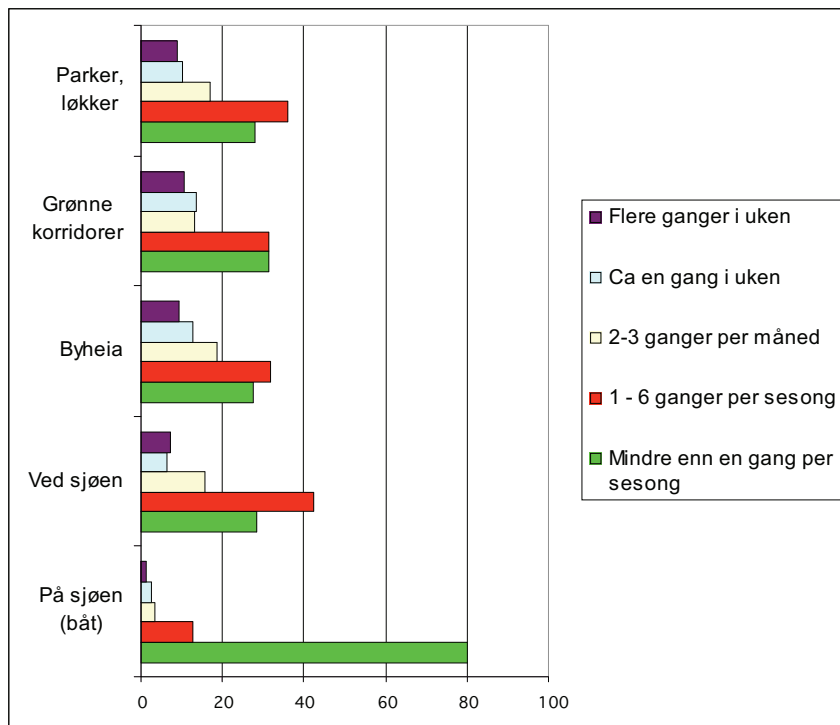
Figur 2.1 *Hvor ofte forskjellige typer bynære friluftsområder i Kristiansand brukes i sommerhalvåret*



2.1.2 Bymarka, korridorene og parkene brukes mest om vinteren

Om vinteren er kystområdene og særlig båtlivet (naturlig nok) lite fristende for kristiansanderne, og da er det bymarka, parker, løkker og grønne korridorer som brukes mest (Figur 2.2). Ca. 22 prosent svarer at de bruker bymarka minst en gang i uken på vinterstid. 24 prosent oppgir at de bruker de grønne korridorene minst en gang i uken om vinteren, og 19 prosent at de bruker parker og løkker like hyppig.

Figur 2.2 *Hvor ofte forskjellige typer bynære friluftsområder i Kristiansand brukes i vinterhalvåret*



2.1.3 Variasjoner i befolkningen

Gjennom spørreskjemaet har vi undersøkt hvem som bruker de forskjellige områdene mest ved hjelp av multiple regresjonsanalyser.³ Denne type analyser kan gi kunnskap om bruksfrekvensen for de forskjellige bynære friluftsområdene som påvirkes av de uavhengige faktorene som alder, kjønn, om det er barn i husholdningen, utdanningsnivå, hvor man bor i Kristiansand (sentralitet) og om man har båt. Analysene er gjennomført både for sommer- og vinterbruk av områdene. I tabell 2.1 under har vi oppsummert resultatene av de til sammen 12

³ I en multipel regresjonsanalyse ser man på i hvilken grad de enkelte uavhengige variable (kjønn, utdanning etc.) påvirker en avhengig variabel (her frekvens på bruk av områdene), når man holder de øvrige kontrollerte uavhengige variablene i analysen konstant. Hensikten er å kontrollere effektene av en variabel for andre relevante bakgrunnsvariable.

regresjonsanalysene som er gjennomført. I diskusjonen kommenterer vi kun statistisk utsagnskraftige effekter av variable det er kontrollert for her.

Tabell 2.1 *Oversikt over hvilke faktorer som påvirker bruken av bynære friluftsområder i Kristiansand.*

Type områder	På sjøen	Kyst- områdene	Bymarka	Grønne korridorer	Parker, løkker	Alle områder
<i>Faktorer, sommerhalvåret</i>						
Økende alder		-	+	+		
Kvinne	-	+		+	+	+
Har barn	+	+			+	+
Høyt utdanningsnivå	+	+	+			+
Bor sentralt		+	+		+	+
Eier eller har tilgang til båt ⁴	+					
<i>Faktorer, vinterhalvåret</i>						
Økende alder		+	+	+	+	+
Kvinne	-					
Har barn	-			+	+	+
Høyt utdanningsnivå		+	+			+
Bor sentralt		+	+		+	+
Eier eller har tilgang til båt ⁵	+					

I tabellen er det satt + ved faktorer med $T > 2$, og – ved faktorer med $T < -2$ i den multiple regresjonsanalysen⁶. Det betyr at + her viser at det er positiv sammenheng mellom variabelen og høy bruksfrekvens, mens – viser at det er negativ sammenheng mellom variabelen og høy bruksfrekvens.

Et trekk som går igjen i tabellen er at det er positiv sammenheng mellom høy bruksfrekvens og sentralitet av respondentenes bosted. De som bor sentralt (de som krysset for at de bor ”i sentrum” eller ”nær sentrum” i spørreskjemaet) bruker altså de bynære friluftsområdene mer enn dem som bor i utkanten av byen. Dette gjelder både sommer og vinter. Av dette kan vi trekke at slike områder er viktigst for dem som bor sentralt. I tillegg ser vi også en generell sammenheng mellom utdanningsnivå og bruk av

⁴ Vi har undersøkt avhengighet til båt kun for frekvensen for å være ute i båt.

⁵ Vi har undersøkt avhengighet til båt kun for frekvensen for å være ute i båt.

⁶ Hvis T-verdien er høyere enn 2 (lavere enn -2 ved negativ samvariasjon) er sammenhengen statistisk signifikant på 5 %.

bynære friluftsområder. Det å ha barn i familien ser også ut til å få folk mer ut på tur, både sommer og vinter.

Sommer

Når vi ser på bruken av bynære friluftsområder *om sommeren totalt* finner vi at kvinner bruker slike områder hyppigere enn menn, at de med barn bruker dem hyppigere enn dem som ikke har barn, at bruken øker med økende utdanning og særlig at de som bor sentralt bruker dem mer enn dem som bor mindre sentralt.

Når vi ser på de forskjellige friluftsområdene hver for seg viser resultatene følgende tendenser:

- Menn er på *sjøen* (i båt) mer enn kvinner, og de som har barn er mer på sjøen enn de som ikke har barn. Økende bruk av sjøen samvarierer med økende utdanningsnivå.
- Bruken av *kystområdene* om sommeren (på land, ikke i båt) avtar med økende alder. Kvinner bruker kystområdene mer i sommerhalvåret enn menn, og de som har barn bruker dem mer enn de som ikke har barn. Økende bruk samvarierer med økende utdanning, og med økende sentralitet av respondentenes bosted.
- Frekvensen for bruken av *bymarka* øker med økende alder, med økende utdanningsnivå og med økende sentralitet av respondentens bosted.
- De *grønne korridorene* brukes oftere av kvinner enn av menn, og bruken øker med økende alder.
- *Parker og løkker* brukes oftest av kvinner, av dem som har barn og av dem som bor sentralt.

Vinter

Når vi ser på bruken av bynære friluftsområder *om vinteren totalt* finner vi at bruken øker med alder og utdanningsnivå, at de som har barn bruker dem mer enn andre og at de som bor sentralt i byen bruker områdene mer enn dem som bor i utkanten av byen.

Når vi ser på de forskjellige friluftsområdene hver for seg viser resultatene følgende tendenser:

- Menn og de som ikke har barn i husholdet er *på sjøen* oftere enn kvinner og de med barn i husholdet.

- Om vinteren samvarierer økende bruk av *kystområdene* med økende alder (i motsetning til om sommeren) og med økende utdanning. De som bor sentralt bruker *kystområdene* mer enn dem som bor i utkanten av byen, også om vinteren.
- Frekvensen for bruken av *bymarka* øker med økende alder, utdanningsnivå og med økende sentralitet av respondentenes bosted.
- Økende bruk av *de grønne korridorene* samvarierer med økende alder, også om vinteren. De som har barn i husholdet bruker korridorene oftere enn dem som ikke har barn i husholdet.
- Økende bruk av *parker og løkker* om vinteren samvarierer med økende alder og med økende sentralitet av respondentenes bosted.

I en diskusjon om friluftsliv og arealforvaltning er kanskje det mest interessante funnet at de som bor mest sentralt bruker bynære friluftsområder hyppigst. Dette kan være et signal om at dagens fortetningspolitikk, som føres i de fleste større norske byområder, gjør det enda viktigere å sikre de bynære friluftsområdene. Dette styrkes ved at de som har barn bruker disse friluftsområdene hyppigere enn dem som ikke har barn og at bruksfrekvensen øker med økende utdanningsnivå. Om man ønsker at barnefamilier og høyt utdannede skal bo i indre by, er gode bynære friluftsområder tydeligvis både et klart behov for dem som velger dette alternativet, og dessuten et virkemiddel for å få flere til å velge en slik løsning.

De unge

Det er ofte spørsmål om hvordan de unge bruker de bynære friluftsområdene. Vi sammenlignet gruppen 20 – 29 år med gruppen 30 år og eldre for å kunne si noe om dette. Vi fant at i sommerhalvåret bruker gruppen 20 – 29 år sjøen (i båt), bymarka og de grønne korridorene sjeldnere enn befolkningen for øvrig, parker og løkker omtrent like ofte som andre. Unge bruker imidlertid kystområdene oftere enn befolkningen for øvrig i sommerhalvåret. I vinterhalvåret bruker aldersgruppen 20 – 29 år alle typer områder sjeldnere enn den øvrige befolkningen.

2.1.4 Brukere og ikke-brukere av bynære friluftsområder

Vi har undersøkt om det er slik at noen er brukere av alle områdene, mens andre ikke er brukere av bynære friluftsområder i det hele tatt. Dette undersøkte vi ved å analysere om de samme personene svarte at de aldri brukte bymarka, at de aldri brukte kystområdene og at de aldri brukte de grønne korridorene⁷.

Vi vet at 19,6 prosent av de spurte aldri bruker bymarka⁸ (se neste kapittel), at 6,7 prosent aldri bruker kystområdene og at 21,9 prosent aldri bruker de grønne korridorene. Kun 6 prosent av de som svarte på undersøkelsen har oppgitt at de aldri bruker noen av områdene. 94 prosent av respondentene er altså brukere av minst ett av de bynære friluftsområdene i Kristiansand.

2.2 Hva er formålene for bruk av bynære friluftsområder?

Vi ønsket å finne ut hva som er de viktigste motivasjonene for å bruke de bynære friluftsområdene; hvorfor oppsøker man områdene og hva gjør man? Her kunne respondentene sette inntil tre kryss. I tabellen under er det oppgitt hvor stor andel som har krysset av for hvert av svaralternativene (altså andel av de 580 respondentene som har krysset av for dette alternativet).

⁷ Dette kommer frem i forbindelse med spørsmålene om formålene for/hensikten med bruk av de bynære friluftsområdene, se neste kapittel.

⁸ I kontrollanalysen var det 16 prosent som oppga at de aldri brukte bymarka.

Tabell 2.2 *Hvorfor drar du vanligvis til dette området? Respondentene kunne sette inntil tre kryss. Tabellen viser andel av respondentene som har satt et kryss ved hvert av alternativene. Resultater fra kontrollanalyse i parentes⁹.*

	Bymarka	Kystområdene	De grønne korridorene
Bruker aldri området	19,6 prosent (16 %)	6,7 %	21,9 %
Oppleve naturen	43,1 %	39,1 %	31,6 %
Gå tur/skitur	41,7 %	22,2 %	36,7 %
Ro og stillhet	27,8 %	30,3 %	28,1 %
Sport, trening	25,3 %	6,9 %	13,6 %
Ute sammen med barna	23,1 %	26,6 %	19,5 %
Bade	15,3 %	48,3 %	8,6 %
Oppleve landskapet	9,0 %	11,2 %	9,5 %
Plukke bær, sopp etc.	8,3 %	5,1 %	5,7 %
Lufte hunden	6,9 %	3,6 %	7,2 %
Tenne bål/ ha piknik	6,6 %	11,6 %	3,1 %
Fiske	3,8 %	18,5 %	3,5 %
Lek eller spill	2,8 %	4,0 %	3,5 %
Oppleve historiske bygninger, veier og bruer	1,4 %	1,0 %	2,8 %
Være ute i båt	-	28,6 %	-
Komme til et annet sted	-	-	10,3 %
Annet	2,6 %	3,3 %	1,0 %

Av tabellen ser vi at det å oppleve naturen, å gå tur/ skitur og ro og stillhet oppgis som de viktigste grunner til å bruke bymarka og de grønne korridorene. Når det gjelder kystområdene er svarene litt annerledes, her oppgis å bade som den viktigste aktiviteten, fulgt av å oppleve naturen og ro og stillhet. Å gå tur er mindre viktig her enn i de andre områdene.

Ca. 20 prosent av respondentene oppgir at de ikke bruker bymarka (16 prosent i kontrollanalysen), det samme gjelder for de grønne korridorene. Kun 6,7 prosent oppgir at de aldri bruker kystområdene.

⁹ Se kapittel 1.5 for forklaring om og beskrivelse av kontrollanalyse.

Vi har undersøkt om det er forskjell på den yngste aldersgruppen (20 – 29 år) og snittet med tanke på hvorfor de oppsøker de bynære friluftsområdene. Vi fant blant annet at andelen 20 – 29-åringer som aldri bruker bymarka er omtrent som snittet, mens en større andel enn snittet aldri bruker de grønne korridorene og en lavere andel enn snittet aldri bruker kystområdene. Den yngste aldersgruppen fremhever omtrent de samme begrunnelsene som snittet for hvorfor de oppsøker de bynære friluftsområdene. De yngre rangerer bading enda høyere enn snittet (55 prosent mot 48 %) som grunn for å oppsøke kystområdene.

I den landsomfattende undersøkelsen om friluftsliv oppga størst del av befolkning å ha deltatt i aktivitetene kortere spaserturer, å bade/ sole seg, fotturer, skiturer og bær- og soppturer (Vorkinn m.fl. 1997). Stortingsmeldingen om Friluftsliv sier at de kontemplative motivene, som ro, ettertanke, naturopplevelser med mer ser ut til å være de viktigste motivene bak nordmenns friluftsliv, men at motiver knyttet til fysiske og sosiale aktiviteter også har mye å si (Miljøverndepartementet 2001). Dette er i samsvar med funnene i undersøkelsene i Kristiansand.

2.3 Er egenskaper ved friluftsområdene til hinder for bruk?

Vi ønsket også å finne ut hva som folk opplever som hinder for bruk av de bynære friluftsområdene, og da spesielt om det er noe ved selve områdene som gjør at folk ikke bruker dem.

Tabell 2.3 *Hva er de viktigste grunnene til at du ikke bruker de bynære friluftsområdene (enda) mer? Respondentene kunne sette inntil tre kryss. Tabellen viser andel av respondentene som har satt et kryss ved hvert av alternativene.*

	Bymarka	Kystområdene	De grønne korridorene
Bruker området så ofte jeg kan!	36,6	55,5	35,2
Jeg drar andre steder	39,3	24,8	38,3
Jeg har ikke tid/jeg har annet å gjøre	29,8	24,3	23,8
Det tar tid/er vanskelig å komme seg dit	9,1	7,4	7,4
Jeg føler meg utrygg	7,1	2,6	4,1
Jeg er ikke så interessert i friluftsliv	6,7	4,1	5,5
Jeg har for dårlig helse	5,3	4,7	5,0
Det mangler servering eller andre tilbud	3,6	2,6	2,8
Naturen er kjedelig/uinteressant	1,0	0,3	1,7
Det er ikke godt nok tilrettelagt for mine aktiviteter	1,0	2,6	2,8
Området er slitt eller dårlig vedlikeholdt	0,5	0,7	1,0
Annet	9,1	8,6	7,1

Av tabellen over ser vi at en stor andel oppgir at de bruker områdene så ofte de kan. Grunnene som oppgis for at de ikke bruker områdene (enda) oftere er hovedsakelig at de drar andre steder eller at de ikke har tid/ har annet å gjøre. Andelen som oppgir kvaliteter ved selve områdene som grunn til å ikke bruke områdene enda mer er lav. Hovedfunnet er dermed at det i liten grad er kvaliteter ved de bynære friluftsområdene som gjør at folk i Kristiansand ikke bruker dem (enda) mer.

Det var også noen innspill med tanke på kvaliteter ved selve områdene. Noen etterspurte flere parkeringsplasser ved friluftsområdene, andre bedre kollektivtilgjengelighet. Noen etterspurte flere brygger og båtplasser mer sentralt. Flere benker, samt serveringssteder og skilting på heia, ble også nevnt.

I Stortingsmeldingen om friluftsliv refereres en undersøkelse om hindre for friluftsliv i Nordland (Miljøverndepartementet 2001). Her har man heller ikke funnet at kvaliteter ved friluftsområdene er til hinder for at folk skal drive friluftsliv. De hindringene for friluftsliv som flest har krysset av for er for lite tid, har ikke overskudd, hus og familie tar all tid og ingen ting. Bare 2 prosent mente at ”mangler turmuligheter i mitt nærmiljø” var en hindring for dem.

Konklusjonen må dermed være at det ikke er egenskaper ved de bynære friluftsområdene som gjør at folk ikke bruker dem (enda) mer. Det ser heller ut til at det er tid og prioriteringer som avgjør om folk drar til de bynære friluftsområdene. Basert på kommentarene i spørreskjemaene og andelen som har krysset for at de drar ”andre” steder ser det også ut til at mange bruker de helt nære (i gangavstand) uteområdene.

2.4 Oppsummering og konklusjoner

Gjennom denne undersøkelsen har vi fått svar på hvor ofte kristiansanderne bruker forskjellige typer bynære friluftsområder, hva de bruker dem til og hva som er til hinder for bruk. Vi har sett at en stor del av befolkningen i Kristiansand bruker områdene ved sjøen, og da særlig den landfaste delen av kystsonen, mest om sommeren. Bare 6,7 prosent bruker aldri kystområdene. Om vinteren er det de grønne korridorene, bymarka og parkene og løkkene som brukes hyppigst. Vi fant at 94 prosent av kristiansanderne har brukt minst ett av friluftsområdene i løpet av det siste året. De er med det omtrent på linje med befolkningen i Norge når det gjelder bruk av friluftsområder generelt.

Det finnes klare forskjeller mellom grupper i befolkningen når det gjelder bruk av de bynære friluftsområdene. Når vi ser på bruken av friluftsområdene *om sommeren totalt* finner vi at kvinner bruker områdene hyppigere enn menn, at de med barn bruker områdene hyppigere enn dem som ikke har barn, at bruken øker med økende utdanning og særlig at de som bor sentralt bruker friluftsområdene mer enn dem som bor mindre sentralt. Når vi ser på bruken av bynære friluftsområder *om vinteren totalt* finner vi at bruken øker med alder og utdanningsnivå, at de som har barn bruker disse

områdene mer enn andre, og at de som bor sentralt i byen bruker områdene mer enn dem som bor i utkanten av byen.

I en diskusjon om friluftsliv og arealforvaltning er kanskje det mest interessante funnet i denne undersøkelsen at de som bor mest sentralt bruker bynære friluftsområder hyppigst. I en fortettningspolitikk som den som føres i mange større, norske byområder i dag, ville dette være et signal om at det er viktig å sikre de bynære friluftsområdene. Dette styrkes ved at de som har barn bruker disse friluftsområdene hyppigere enn dem som ikke har barn og at bruksfrekvensen øker med økende utdanningsnivå. Om man ønsker at ressurssterke barnefamilier skal bo i indre by, er gode, bynære friluftsområder tydeligvis både et klart behov for dem som velger dette alternativet, og dessuten et virkemiddel for å få flere til å velge en slik løsning.

Vi ba respondentene oppgi hvorfor de brukte de forskjellige friluftsområdene. De kunne krysse av for opptil tre begrunnelser. Resultatene viser at det å oppleve naturen, å gå tur/ skitur og ro og stillhet oppgis som de viktige grunner til å bruke bymarka og de grønne korridorene. Når det gjelder kystområdene er svarene litt annerledes, her oppgis bading som den viktigste aktiviteten, fulgt av å oppleve naturen og ro og stillhet. Også båtliv scorer høyt når det gjelder kystområdene.

Vi ønsket å finne ut om det var noe ved kvaliteten på selve friluftsområdene som var til hinder for at folk vil bruke dem. Grunnene som oppgis for at respondentene ikke bruker områdene (enda) oftere enn de gjør er hovedsakelig at de drar andre steder eller at de ikke har tid/ har annet å gjøre. Det er dermed i liten grad kvaliteter ved selve friluftsområdene som gjør at folk i Kristiansand ikke bruker dem (enda) mer. En liten andel, større i bymarka enn i de andre områdene, oppgir at det tar tid/ er vanskelig å komme seg til områdene som grunn for at de ikke bruker områdene enda mer. En relativt liten andel av de spurte, flere i bymarka enn i andre områder, oppgir utrygghet som grunn for at de ikke bruker områdene enda mer.

3 Friluftslivsforvaltningen i Kristiansand – aktører, virkemidler og planer

3.1 Oversikt over aktørene

I dette kapitlet gir vi en oversikt over de mest aktuelle aktørene på lokalt og regionalt nivå som har ansvar for planlegging og forvaltning av arealer som er viktige for friluftslivet i Kristiansand. Hvordan ansvaret for friluftsliv er organisert administrativt og politisk i Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune blir også kort beskrevet. Ved siden av de formelle forvaltningsmyndighetene som kommunen, Fylkesmannen og fylkeskommunen, gir vi også en oversikt over de mest aktuelle frivillige organisasjoner og foreninger i Kristiansand når det gjelder friluftslivssaker. Hvordan de ulike aktørene faktisk arbeider og involverer seg i konkrete plan- og forvaltningssaker blir presentert i omtalen av hhv. bydelsmarkene, kystsonen og sammenhengende korridorer (se kapitlene 4, 5 og 6).

3.1.1 Kristiansand kommune

Kommunene er som den primære arealplanmyndigheten helt sentral knyttet til friluftsförvaltning og sikring av friluftslivets areal- og naturgrunnlag. I Kristiansand kommune har *Parkvesenet* under *Teknisk sektor* fått overført et sentralt ansvar for friluftsliv, gjennom planlegging, forvaltning og drift av offentlig sikrede friluftsområder. Parkvesenet har også et generelt forvaltningsansvar for bl.a. tilrettelegging for fiske og naturvern, og er sentrale i planleggingen av kommunens grønne struktur. I samarbeid med

lokale idrettslag driver Parkvesenet merking og rydding av turstier, både på privat og offentlig grunn. Det samarbeides også med lokale organisasjoner når det gjelder skjøtsel og drift av sikrede friluftsområder.

Plan- og bygningsetaten, Byutviklingsenheten og Miljøenheten, også under Teknisk sektor, har også ansvar for planlegging og forvaltning av områder som er viktige for friluftslivet. Plan- og bygningsetaten står i en særstilling ved at den har det sentrale ansvaret for behandling av arealplaner, byggesøknader og dispensasjons-søknader etter PBL. Etaten består av en *planavdeling* og en *byggningsavdeling*. Teknisk sektor har et eget *Serviceorg. Kommuneplanlegger* er underlagt rådmannens stab.

Politisk sorterer planlegging og forvaltning av friluftsområder under *Byutviklingsstyret*. Planer etter PBL vedtas av *Bystyret*, etter Byutviklingsstyrets og Formannskapetets behandling. *Formannskapet* er det sentrale utvalget for overordnet planlegging i Kristiansand. Kommunens *representant for barn og unge* har ansvar for å ivareta barnas interesser i plan- og byggesaksbehandling. Representanten har møteplikt i Byutviklingsstyret, tale- og forslagsrett, rett til protokolltilførsel, men ikke stemmerett eller klageadgang. Barn og unges representant skal være "vaktbikkje" og skal se til at barn og unges interesser blir synliggjort og tatt hensyn til i kommunens behandling av plan- og byggesaker. Representanten er et supplement, en faglig styrking av Byutviklingsstyret og har ansvar for å bringe barnefaglige argumenter inn i den politiske debatten, bl.a. hensynet til områder som er viktige for hverdagsfriluftslivet for barn og unge. I følge informanter har representanten i Kristiansand kommune vært aktiv i flere plansaker.

Byantikvaren er Kristiansand kommunes fagetat for behandling av fredet og verneverdig bebyggelse, noe som også kan ha en viktig funksjon for friluftsopplevelsene. Etaten ble opprettet av bystyret i 1991. Antikvaren har ansvar for registrering og klassifisering av kommunens kulturminner og gir uttalelse til saker som berører verneverdige bygg og eiendommer både ved enkelt byggesaksbehandling og forslag til reguleringsplaner. En prioritert oppgave er å gi råd og veiledning og bidra med informasjon om kulturminnevern til publikum og internt i kommunen. Byantikvaren i Kristiansand kommune har som pilotprosjekt fått delegert myndighet etter kulturminneloven fra fylkeskommunen. Dette er

en prøveordning som gjelder ut 2007 og omfatter bygninger og anlegg som er fra ”nyere tid” og er i privat eie. Fornminner og øvrige fredete kulturminner er ikke delegert til Kristiansand kommune, men forvaltes av Vest-Agder fylkeskommune/fylkeskonservator. Byantikvaren deltar for tiden i kommunal gruppe som ser på bruksendringer av sjøboder knyttet til revidering av kommunedelplanen for Flekkerøya (se kapittel 5).

3.1.2 Fylkesmannen i Vest-Agder

På regionalt nivå har Fylkesmannen i Vest-Agder et sentralt ansvar for friluftsförvaltningen og dets naturgrunnlag. Fylkesmannens miljøvernavdeling er fagansvarlig for bl.a. arealplanlegging og – förvaltning etter PBL og friluftsliv. Fylkesmannen har det generelle förvaltningsansvaret for friluftslivet på vegne av staten (MD og DN) innenfor fylket, noe som bl.a. innebærer et ansvar for oppfølging og fullmakt til å ta avgjørelse i konkrete saker som vedrører förvaltningen av sikrede friluftsområder. På avdelingens hjemmeside blir det påpekt at særlig veiledning og oppfølging av kommunenes arbeid med arealplanlegging og – förvaltning er en viktig arbeidsoppgave for miljøvernavdelingen.¹⁰ Også fylkesmannens landbruksavdeling har ansvar innenfor sentrale områder som berører arealdisponeringer innenfor skog- og jordbrukslovgivningen. Avdelingen for kommunal jus og økonomi har bl.a. ansvar for anvendelse og tolkning av lover som PBL og friluftsløven.

Fylkesmannens miljøvernavdeling i Vest-Agder har lenge vært aktiv i friluftslivsforvaltningen, både i konkret saksbehandling og knyttet til overordnet planlegging. Fylkesmannen var aktiv i utarbeidelsen av handlingsplan for friluftsliv for fylket, i samarbeid med Vest-Agder fylkeskommune. Miljøvernavdelingen har også vært sentral når det gjelder sikring av en rekke friluftsområder i Kristiansand og ellers i fylket gjennom oppkjøp og servituttavtaler. Når det gjelder sistnevnte er det særlig Skjærgårdsparkene som har stått mest sentralt de siste årene. Fylkesmannen forvalter også statlige midler som skal bidra til å gjøre friluftsområder tilgjengelig for alle/tiltak for universell utforming.

¹⁰ Se

http://www.fylkesmannen.no/fmt_fagomrade.asp?g101=x&g100=x&gid=159&tgid=100

3.1.3 Vest-Agder fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune er en sentral aktør i den regionale friluftsförvaltningen, både gjennom fylkesplanarbeidet, sikring av friluftsområder og gjennom deres veilederansvar etter PBL i den kommunale arealplanleggingen. Fylkeskommunen har samarbeidet med Fylkesmannens miljøvernavdeling i utarbeidelse av den nevnte handlingsplanen for friluftsliv. I år 2000 startet fylkeskommunen opp arbeidet med fylkesdelplan for idrett og friluftsliv. Dette planarbeidet skjedde også i samarbeid med Fylkesmannen. Denne planen inneholder bl.a. overordnede prinsipper for arealplanlegging med hensyn til friluftsliv. Fylkeskommunen har også innsigelsesmyndighet knyttet til kommunal arealplanlegging. Fylkeskommunen har i noen grad bidratt til å sikre friluftsområder for allmennheten. I følge en oversikt fra Friluftsrådenes landsforbund er Vest-Agder fylkeskommune blant de fylkeskommunene i landet som bevilger mest til friluftslivsformål og som har hatt en økning i bevilgningene de siste årene. I 2005 var beløpet 2,8 millioner kroner.¹¹

Når det gjelder behandling av dispensasjonssaker har Vest-Agder fylkeskommune bestemt at dette skal begrenses til saker som har regional eller nasjonal interesse. Videre har man bestemt at fylkeskommunen som regel ikke skal uttale seg til dispensasjoner langs strandsonen som i kommuneplanene er satt av til LNF-områder. Når det gjelder uttalelse til slike dispensasjoner uttaler Fylkesmannen seg på fylkeskommunens vegne, i følge fylkeskommunens hjemmeside.¹²

Det administrative ansvaret for friluftsliv hos fylkeskommunen sorterer under *Seksjon for plan og miljø* under *Regionalavdelingen*. Seksjonen har også ansvar for plansaker, miljø og stedsutvikling. Seksjonen forbereder saker til *Nærings- samferdsel og miljøutvalget* og *fylkestinget*, som har det overordnede regionalpolitiske ansvaret for friluftsliv i Vest-Agder. Fylkeskommunen er som nevnt også kulturminnemyndighet, noe som har innvirkning også på friluftslivsforvaltningen ved at de også påser at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer blir ivaretatt i den kommunale

¹¹ Se http://www.vaf.no/Friluftsliv-info%202005_RTWJD.pdf

¹² <http://www.vaf.no/article.aspx?m=820&amid=3840>

arealplanleggingen. Fylkeskonservator sorterer under *Kulturseksjonen*.

3.1.4 Midt Agder friluftsråd

Midt Agder friluftsråd ble etablert allerede i 1939, med Kristiansand som kjernekommune. I dag er syv kommuner med i det interkommunale rådet (Kristiansand, Vennesla, Søgne og Songdalen i Vest-Agder, og Evje og Hornnes, Iveland og Birkenes i Aust-Agder). Selv om rådet er et interkommunalt organ, er det organisert som en frivillig organisasjon. Friluftsrådet har et politisk styre med representanter for hver kommune som er med i rådet, bestående av de respektive ordførerne/varaordførerne. I tillegg er det et arbeidsutvalg med representanter fra aktuelle etater i kommunene. Administrasjonen i rådet består av daglig leder, to friluftskonsulenter og en sekretær.

Friluftsrådet har grovt sett to hovedoppgaver. For det første skal rådet ivareta allmennhetens friluftsinnteresser i arealplanleggingen, sikringsarbeid og andre prosesser. For det andre skal man tilrettelegge for økt utøvelse av friluftsliv gjennom informasjon og gjennom å arrangere ulike turer og lignende. Vektleggingen mellom disse to hovedoppgavene i rådet har variert opp gjennom tidene. Når det gjelder friluftsrådets involvering i plansaker etter PBL for å sikre friluftslivets arealgrunnlag, vektla våre informanter i rådet at særlig områder av regional viktighet og sammenhengende friluftsområder som strekker seg over flere kommuner blir prioritert. Alle uttalelser til kommunale planer blir behandlet av politikerne i styret. De ansatte i rådet deltar i noen grad direkte i kommunenes planarbeid, for eksempel i den pågående prosessen med kommunedelplan for idrett og friluftsliv i Kristiansand.

Friluftsrådet har vært direkte involvert i sikringsarbeid ved å kjøpe opp Helleviga i Søgne i 1973, hvor rådet nå har delt eierskap med fylkeskommunen. Den siste tiden har rådet arbeidet med merking av stier ned til dette området gjennom privat grunn. Det er arbeidet med et overordnet visjonsarbeid for rådet, hvor formålet er å styrke friluftslivet og allemannsretten.

3.1.5 Frivillige organisasjoner

En rekke frivillige organisasjoner er mer eller mindre på banen når det gjelder involvering og høring i planlegging og forvaltning av friluftsområder. I Kristiansand er, foruten Midt Agder friluftsråd¹³, Kristiansand og omegn turistforening (KOT) og Naturvernforbundet i Kristiansand (og til dels Naturvernforbundet Vest-Agder) mest aktive. Naturvernforbundet i Aust- og Vest-Agder har hatt et fellesansvar for sekretariatsfunksjonen i Forum for natur og friluftsliv (FNF) Agder. Også organisasjoner som idrettslag, historielag, Vest-Agder fortidsminneforening, Agder fylkeskystlag, Otra laksefiskelag og Vest Agder jeger- og fiskeforening kan i noen sammenhenger være viktige organisasjoner i spørsmål knyttet til bevaring og forvaltning av friluftsområder. Hvordan organisasjonene faktisk involverer seg i konkrete plan- og forvaltningsprosesser knyttet til hhv. bydelsmarkene, kystsonen og sammenhengende korridorer blir belyst i kapitlene 4, 5 og 6.

Kristiansand kommune har som nevnt et utstrakt samarbeid med en rekke frivillige organisasjoner når det gjelder tilrettelegging gjennom merking og vedlikehold av friluftsområder, særlig i kystsonen og i bydelsmarkene (se nærmere omtaler i kapittel 4 og 5).

3.2 Oversikt over virkemidler

Hvor store arealer i Kristiansand som er ivaretatt for allmennhetens friluftsliv er omdiskutert og beror i stor grad på ulike definisjoner av hvor vidt et område er sikret eller ivaretatt for friluftsliv. Ifølge Kristiansands kommuneplan 2005-2016, tema friluftsliv, er ca 10 000 dekar i kommunen tilgjengelig for friluftsliv som enten er i kommunalt/annen offentlig eie eller sikret gjennom avtaler. I tillegg kommer utmarksarealer som ikke er sikret men som er tilgjengelige grunnet allemannsretten (Kristiansand kommune 2005:54). I kommunedelplan for idrett og friluftsliv nevnes derimot langt større arealer til grunn etter at kommunen har foretatt en ny beregning: ca. 84 000 dekar opplyses å være sikret, og disse arealene vises i et kart som følger planen (Kristiansand kommune 2006: 25, 36-37). En omfattende

¹³ Midt Agder friluftslivsråd er interkommunalt, men er som nevnt organisert som en frivillig organisasjon.

beskrivelse foreligger også av 92 friluftsområder og verneområder i Kristiansand som er sikret for allmenn bruk (Peersen og Liene 2005).

Ulik beregning av arealer tydeliggjør at forskjellige vurderinger kan legges til grunn for å avgjøre i hvilken grad områder regnes å være ivaretatt for friluftsliv, dertil også hvilke virkemidler som skal kunne tas med i vurderingen. I oversikten som følger behandles et bredt spekter av virkemidler med ulike nivåer av strenghet i forhold til å ivareta arealer for friluftsliv.

3.2.1 Tilgjengelighet gjennom friluftsloven

Allemannsretten er en sentral forutsetning for allmenn utøvelse av friluftsliv, og denne sikres juridisk gjennom friluftsloven (Lov om friluftslivet av 1957). Formålet med friluftsloven er ”å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at mulighetene til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes” (friluftsloven § 1).

Sentralt i loven er skillet mellom innmark og utmark, hvor adgangen for allmennhetens friluftslivsbruk er langt videre i utmark enn i innmark. Allmennhetens rettigheter begrenses også ”like til innmark”, som blant annet omfatter en eksklusiv privatlivssone nær bolig og hytte. Grensene her er uklare og har skapt problemer, særlig knyttet til bolig- og hytteeiendommer langs kysten og sjøer og vassdrag (Steinsholt 2000). Kommunene er etter lovens § 20 gitt ansvar for å avklare uklarheter.

I tråd med denne beskrivelsen er det først og fremst allmennhetens rettigheter til å utøve friluftsliv loven beskytter ved at arealer skal være *tilgjengelige* for allmennheten, og loven kan i mindre grad brukes for å verne friluftslivets naturgrunnlag. Loven inneholder et par bestemmelser av betydning, blant annet om friluftsmark (§34) og tiltak for å lette ferdselen (§35). Loven forbyr også grunneiere eller brukere ved stengsel eller annen måte å hindre eller vanskeliggjøre lovlig ferdsel (§13). Friluftslovens § 40 gir også regler for fjerning av det som omtales som sjikanøse hindringer. Tidligere hadde loven flere bestemmelser om arealdisponering, blant annet bestemmelser om bygge- deleforbud, men disse er i stor grad overført til plan- og bygningsloven.

I følge friluftslovens § 22 har for øvrig friluftsmyndighetene et generelt ansvar for å fremme friluftinteressene innenfor sitt område, og da i særlig grad gjennom kommunale arealplanprosesser etter plan- og bygningsloven (se under).

3.2.2 Plan- og bygningsloven

Planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL) av 1985 er et viktig virkemiddel når det gjelder å ivareta egnede arealer for friluftsliv, særlig i by- og tettstedsnære områder. Kommunene er den primære planmyndighet etter loven, men fylkeskommunen og statlige aktører har rett og plikt til å delta aktivt i planleggingen for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Nasjonale myndigheter har i løpet av de siste årene i økende grad sett på arealplanleggingen som et viktig redskap for å virkeliggjøre miljøpolitiske målsetninger, som blant annet å ivareta områder for friluftsliv.

Fylkeskommunen kan utarbeide fylkesplaner og fylkesdelplaner for arealbruk for viktige områder som går over flere kommuner. Fylkes(del)planer er ikke juridisk bindende for arealbruken slik kommunale arealplaner er, men skal legge rammer for den kommunale planleggingen. 13 av landets 19 fylkeskommuner har utarbeidet fylkesdelplan for friluftsliv, inklusive Vest-Agder (SSB 2005). Kommunene kan også utarbeide tematisk eller geografisk avgrensede delpplaner for blant annet friluftsliv. Kommunene får ikke utbetalt tippemidler om en ikke har utarbeidet kommunedelplan for idrett og friluftsliv. Om lag 60 % av kommunene i Norge, deriblant Kristiansand, har kommunedelplan for idrett og friluftsliv (SSB 2005).

Kommuneplanen er det viktigste overordnede planredskapet til kommunene. I kommuneplanens arealdel legges de fleste arealene ut til LNF-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder), som dekker nær 80 % av landets areal (NOU 2001:7). På dette plannivået kan kommunene ikke differensiere mellom disse arealkategoriene, og PBL gir således begrensede muligheter til å prioritere friluftsliv på det overordnede plannivået.

Miljøverndepartementet ser det som ønskelig at sikring av områder til friluftsliv i størst mulig utstrekning skjer på grunnlag av reguleringsplan etter PBL (Rundskriv T-6/97). I reguleringsplaner kan kommunene ivareta friluftsanser gjennom arealkategoriene

”friområder” eller ”friluftsområder”. Friområde brukes til områder som skal planlegges til offentlig områder, hovedsakelig områder med intensiv bruk og hvor det kreves vesentlige tilretteleggingstiltak. Friluftsområde kan brukes i utmarksområder hvor det ikke er aktuelt med vesentlige tilretteleggingstiltak. I følge Direktoratet for naturforvaltning (2001) er hovedregelen at regulering til ”friområde” (jfr. PBL § 25 nr. 4) innebærer innløsningsplikt, mens grunneier ikke kan kreve innløsning ved regulering til spesialområde ”friluftsområde” (jfr. PBL § 25 nr. 6). Loven har også ekspropriasjonshjemmel for erverv av grunn, blant annet til friluftsmål. Reglene i loven om erstatningsansvar er imidlertid uklare, noe som kan føre til at kommunene unnlater å regulere områder for friluftsmål (Bentsen 2001). Det framgår av forarbeidene til loven at adgangen til å regulere friluftsområder først og fremst er tenkt benyttet for områder der det ikke er konflikt mellom friluftinteressene og andre interesser, eller hvor friluftinteressene er dominerende i forhold til andre interesser (ibid).

Områder som er regulert til andre formål kan også benyttes til friluftsliv. Eksempelvis er seks naturområder i Kristiansand regulert som spesialområde naturvern etter PBL § 25, nr. 6, med formål vern av natur- eller kulturverdier, men hvor mulighet for utøvelse av friluftsliv er viktig i flere av disse områdene.¹⁴ Spesielt viktig er i tillegg PBLs generelle vern i form av forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Kommunene kan imidlertid dispensere fra regelen hvis såkalte ”særlige grunner” foreligger.

3.2.3 Vern gjennom lov om naturvern

I formålsparagrafen til lov om naturvern av 1970 heter det: ”Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden”. I arbeidet med ny lov kommer det fram at et viktig formål er å sikre allmennhetens friluftsliv i mest mulig urørt natur (NOU 2004:28).

¹⁴ Oversikt på: <http://www.kristiansand.kommune.no/ncms.aspx?id=E1714F70-B643-48C7-B92A-FBA387528111&ax=center:964D5A18-D3BF-4F5F-B321-DE891A84DBD1,-1>

Loven har hjemler for ulike former for områdevern: nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservat, naturminner og biotopvern. Omfanget av restriksjonsnivå varierer mellom verneformene, hvor landskapsvern er den mildeste verneformen. Nasjonalparker og landskapsvern er de verneformene som mest sammenfaller med friluftsinnteressene da de verner ofte større områder og i liten grad regulerer ferdsel og opphold, selv om de kan regulere ferdsel med hensyn til leveområder for vilt. I Kristiansand er 14 områder vernet etter naturvernloven i form av reservater (10), landskapsvernområder (2) og naturminner (2). Dessuten kan nevnes artsfredning i 1937 av dyreliv i Kristiansand kommuneskoger (Baneheia).

Friluftsliv er et viktig element for verneformen landskapsvernområde. Ett eksempel i Kristiansand er opprettelsen i 2005 av Okseøy-Ryvingen landskapsvernområde som dekker 100km² av kysten i kommunene Kristiansand, Søgne og Mandal. I formålet for vernet sier forskriften blant annet: "Allmennheten skal ha mulighet til naturopplevelser gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging."¹⁵ Landskapsvernområdet skal få varig sikring mot utbygging og andre inngrep, noe som inkluderer forbud mot opparbeiding og merking av stier, men det enkle friluftslivet er likevel prioritert i vernet.

Verneformen reservat er mindre relevant i forhold til å tilrettelegge områder for friluftsliv. Reservatene i Kristiansand har som formål hovedsakelig å verne områder for sjøfugl, men også skog og annen flora, noe som innebærer visse restriksjoner på ferdsel og aktiviteter i reservatene.

3.2.4 Vern gjennom verneplan for vassdrag

I Kristiansand er Ånavassdraget og Rossevatnassdraget (Søgneelva) vernede vassdrag gjennom Stortingsvedtak i 1993 av Verneplan IV for vassdrag (St.prp. nr. 118 (1991-1992)). Dette er en av fire verneplaner for vassdrag i Norge (1973, 1980, 1986 og

¹⁵ Etter §2 i forskriften, tilgjengelig på: <http://www.lovdata.no/for/lf/mv/xv-20050429-0388.html>

1993), med en senere supplering (2005).¹⁶ Ett mål for vernet er at det skal unngås inngrep som reduserer verdiene knyttet til blant annet landskapsbilde, naturvern, fiske, friluftsliv og kulturminner. Denne verneformen kan derfor anses som et direkte virkemiddel for å sikre vassdrag for friluftsliv gjennom å verne dem mot utbygging.

Formålet var opprinnelig å verne disse vassdragene mot kraftutbygging, men det ble senere også klart at de måtte vernes mot andre inngrep slik som tyngre tekniske inngrep eller endret arealbruk. I kongelig resolusjon av 10. november 1994 ble de vernede vassdragene gitt egen beskyttelse ved at rikspolitiske retningslinjer (RPR) for vernede vassdrag ble vedtatt.¹⁷ Retningslinjene styrer planleggingen i et belte inntil 100 meter langs de vernede vassdragenes, som inkluderer elver, innsjøer, bekker og tjern. Planlegging og utbygging skal ikke foretas i disse områdene slik at verneverdiene skades. I retningslinjene anbefales en forvaltning av vassdragene etter verneverdier og arealtilstand, og det anmodes at kommunene definerer tre klasser. Klasse 1 har spesiell relevans i denne sammenhengen siden den omfatter vassdragsbelte i og ved byer og tettsteder som har eller kan få stor betydning for friluftsliv. Her bør det ifølge de rikspolitiske retningslinjene unngås inngrep ”som er til skade for pedagogiske verdier, friluftslivsverdier, herunder fiske og framkommelighet i og langs vannstrengen, eller opplevelsesverdier”.

Ånavassdraget og Rossevannvassdraget er merket av i Kristiansand kommuneplan 2005-2016, og et 100-metersbelt er nedfelt som utfyllende bestemmelser til arealdelen. Tiltak langs beltet kan imidlertid tillates med hjemmel i reguleringsplanen (Kristiansand kommune 2005: 71).

¹⁶ For generell informasjon om vernede vassdrag, se http://www.miljostatus.no/templates/themepage____2901.aspx. Spesifikk informasjon om vassdrag i Vest-Agder, se: http://www.miljostatus.no/vest-agder/tema/naturomrader/verna_vassdrag/index.htm.

¹⁷ Tilgjengelig på: <http://odin.dep.no/md/norsk/regelverk/rikspolitiske/022005-990558/index-dok000-b-n-a.html>

3.2.5 Sikring gjennom oppkjøp og avtaler

Statlig eller kommunal sikring av friluftsområder gjennom oppkjøp og avtaler er et viktig økonomisk virkemiddel med formål å ivareta arealer for utøvelse av friluftsliv. Statlig sikring av friluftsområder kan anses som en av bærebjelkene for allmennhetens friluftsliv, og årlig blir 20-40 nye områder i Norge sikret gjennom oppkjøp og avtaler. Denne offentlige råderetten kan ha form ved at området er kjøpt av staten ved Direktoratet for naturforvaltning, det omfattes av en langsiktig avtale om bruksrett (servituttavtale) eller at staten har en tinglyst erklæring om bruk til friluftslivsformål. Den mest kjente bruken av servituttavtaler er de såkalte Skjærgårdsparkene. Skjærgårdsparker er områder i skjærgården som staten har sikret ved servituttavtaler mellom grunneiere og Miljøverndepartementet, bl.a. i Kristiansand (se kapittel 5.5.2). Avtalen innebærer at områdene stilles til varig rådighet som friluftsområde for allmennheten. Kommunene eller de interkommunale friluftrådene har som oftest ansvaret for drift og skjøtsel av de statlig sikrede områdene. De fleste nye områdene som er sikret gjennom oppkjøp og avtaler ligger langs kysten på strekningen fra Østfold til Hordaland, som har vært en prioritert strekning de siste årene.

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning sin Naturbase var det i perioden 1960-2002 sikret 34 friluftsområder i Kristiansand, hovedsakelig gjennom en kombinasjon av erverv og evigvarende avtaler om bruksrett.¹⁸ I tillegg kommer fem områder sikret i 2006. De sikrede områdene består hovedsakelig av kyststrekninger, øyer og holmer i skjærgården, men også arealer i kommunens innland. Statlig sikring benyttes i Kristiansand også som virkemiddel for å legge til rette parkeringsplasser ved viktige friluftsområder.

Spesielt viktig i Kristiansand er omleggingen av forsvarsstrukturen de siste årene som har muliggjort kommunalt oppkjøp av forsvarrets eiendommer med formål å sikre disse for friluftsliv. Dette gjelder Odderøya, Østre Randøy og deler av Marvika. I tillegg overtas forsvarrets arealer i Jegersberg/Skråstadheia av Statskog, og friluftsliv prioriteres i forvaltningen av disse arealene. Forsvarrets arealer på Flekkerøy og i Ålefjær overtas av Direktoratet for naturforvaltning, og disse er klausulert til friluftsliformål (Kristiansand kommune 2006: 25).

¹⁸ Tilgjengelig på: <http://dnweb5.dirnat.no/nbinnsyn/>

Kristiansand kommune har også et eget fond for å sikre viktige friluftsområder og grønnkorridorer. Fondet er ett av flere økonomiske virkemidler for å møte kommende utfordringer med hensyn til idrett og friluftsliv (Kristiansand kommune 2006: 18). Grunnet en langsiktig avtale som er inngått mellom Kristiansand kommune og Direktoratet for naturforvaltning, vil det bli økt økonomisk mulighet for å sikre flere områder gjennom oppkjøp. Avtalen begynner i 2008 og vil gå i fem år, og den går ut på at Direktoratet for naturforvaltning stiller med 2,5 millioner for hvert år mot at kommunen gjør det samme.

I tillegg har både kommunen og frivillige organisasjoner avtaler med grunneiere og idrettslag om merking av stier, lysløyper, parkeringsplasser, etc. Slike tiltak kan også bidra til å hindre utbygging ved at arealene blir viktige for friluftsliv. Kommunen har selv langsiktige avtaler for hovedstiene, og for dette arbeidet kan det søkes spillemidler. Kommunen har for de mindre stiene samarbeid med fem idrettslag som lager kortere avtaler med grunneiere for ett til fem år. Tiltak som omfattes av slike kortvarige avtaler er ikke berettiget spillemidler, men arbeidet blir rimeligere enn om kommunen skulle utført det. I noen tilfeller kan det også være enklere for idrettslag enn for kommunen å få til avtaler med grunneiere.

3.2.6 Andre virkemidler: registrerte kultur- og naturverdier

Vern av arealer grunnet verdier knyttet til kultur og natur har ikke primært som formål å ivareta disse områdene for friluftsliv, men kan indirekte bidra til at arealer benyttes til friluftsliv ved at arealer ikke bygges ut. Betydningen både av kultur- og naturverdier for friluftsliv kommer blant annet til uttrykk gjennom kart og informasjonsmateriell over turområder, sammen med arrangerte turer, som omtaler stedenes historie, kultur og natur.

Vern av kulturminner

Kulturminneforvaltningen har de siste år i økende satt fokus på kulturminners verdi for opplevelse og utøvelsen av friluftsliv (eks. Riksantikvaren 2001, 2005, St.meld. nr. 16 (2004-2005)). Vern av kulturminner kan derfor til en viss grad ses i sammenheng med

utøvelse av friluftsliv, men sikrer ikke allmennheten adgang til disse utover allemannsretten gjennom friluftsløven.

Lov om kulturminner av 1978 er det viktigste redskap for å bevare kulturminner og kulturmiljøer av nasjonal verdi gjennom fredning. Kulturminner og kulturmiljøer kan fredes på to måter gjennom kulturminneloven: automatisk fredning av alle faste kulturminner eldre enn 1537, og i tillegg ved enkeltvedtak av yngre konstruksjoner. Opplevelse nevnes i lovens formål (§1) som ett viktig moment for vern av kulturminner, og kulturminneforvaltningen har adgang til skjøtsel og ”anskueliggjørelse” av automatisk fredete kulturminner (§11). Ifølge kulturminnedatabasen *Askeladden* er det i Kristiansand pr. 1. januar 2007 registrert 172 lokaliteter med automatisk fredete kulturminner og 21 vedtaks- eller forskriftsfredete bygg og anlegg. I tillegg kommer 131 arkeologiske lokaliteter med uavklart vernestatus. 164 av de automatisk fredete kulturminnene er avmerket i arealdelen til Kristiansand kommuneplan 2005-2016 og viser at disse områdene er båndlagt. Kulturminner som er fredet gjennom kulturminneloven har et varig vern. Selv om Riksantikvaren kan gi dispensasjon for å foreta inngrep, er formålet at kulturminnene skal ligge urørt, noe som indirekte kan føre til arealene benyttes som friluftsliv.

De fleste kulturminner har lavere verneverdi enn fredning gjennom kulturminneloven, men disse er likevel viktige i det lokale vernearbeidet. SEFRAK-registeret omfatter bygninger og ruiner hovedsakelig fra før år 1900, og ca. 3500 objekter i Kristiansand kommune er registrert. Flere av objektene har potensiell verneverdi som det skal tas hensyn til i planleggingen, og vern av disse kulturminnene kan sammenfalle med friluftsinnteresser.

Kulturminnevernplaner kan sikre områder mot utbygging, men disse gir, i likhet med SEFRAK-registreringene, et relativt lavt vern av områder som benyttes for friluftsliv. Kommunen ferdigstilte i 1990 sin første kulturminneplan: *Vern av kulturminner i Kristiansand* (Kristiansand kommune 1990). Denne planen gir en oversikt over viktige ikke automatisk fredete kulturminner (etter reformasjonen). Spesielt viktig i denne sammenhengen er kulturminneplanens del om kulturlandskap som bygger på registreringen *Kulturlandskap i Kristiansand – klassifisering* (1990). 40 viktige kulturlandskap i Kristiansand er registrert etter kriterier som naturverdi, jordbruk, kulturminner, landskapsbilde og i tillegg friluftsliv/rekreasjon. Et

utvalg kulturlandskap er foreslått regulert til spesialområde kulturlandskap og andre reguleringsformål. Flere av disse kulturlandskapene omfatter innmark hvor allemannsretten er begrenset, men har også verdi for utøvelse av friluftsliv. De registrerte kulturlandskapene nevnes i Kristiansands kommuneplan 2005-2016, og det påpekes at registreringen er et vesentlig grunnlag for arealdisponering og stønadsordninger (Kristiansand kommune 2005: 58).

Andre naturverdier

Registrering av andre naturverdier enn dem som er vernet gjennom lov om naturvern kan, i likhet med kulturminner, bidra til å hindre at arealer bygges ut og slik også ivareta dem for friluftsliv. Disse inkluderer blant annet inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) og prioriterte naturtyper.

Inngrepsfrie naturområder er definert som alle områder som ligger mer enn en kilometer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep.¹⁹ Pr. 2003 utgjør disse 45 % av Norges landareal, men store deler er høyfjell, breer og uproduktiv mark. Forvaltningen av disse områdene omfattes av generelle politiske føringer som er gitt i flere stortingsmeldinger. Eksempelvis pekes det i St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet* at det i forbindelse med friluftsliv er spesielt viktig å beholde de inngrepsfrie områdene for å sikre viktige kvaliteter som fred og ro (kapittel 7.5). I en sentral og sterkt utbygd kommune som Kristiansand er det få inngrepsfrie naturområder. Arealene er begrenset til øyer ytterst i skjærgården, med tillegg av tre innlandsområder. Disse områdene er imidlertid ikke spesifikt nevnt i Kristiansand kommuneplan 2005-2016, og de er ikke avmerket i arealdelen.

Registrering av *prioriterte naturtyper* kan bidra til å sikre naturmiljøet gjennom vern eller bindende arealplan etter plan- og bygningsloven. Dataene innsamles gjennom kommunal kartlegging av viktige arealer for biologisk mangfold etter Direktoratet for naturforvaltning sin håndbok 13 (1999, oppdatert i 2006). Håndboka beskriver 57 naturtyper som antas å være spesielt viktige for biologisk mangfold. I samråd med fylkesmannen foretas en verdisetting og prioritering av de registrerte data. Registreringen

¹⁹ For generell informasjon om inngrepsfrie naturområder se, http://www.miljostatus.no/templates/themepage_2260.aspx

skal brukes som grunnlag for arealplanlegging og forvaltning med hensyn til biologisk mangfold.

I Kristiansand kommuneplan 2005-2016 er de prioriterte naturtypene gjengitt i et eget temakart i gjeldende kommuneplan (Kristiansand kommune 2005: 57-58). Naturtypene er klassifisert som nasjonalt, regionalt og lokalt viktige. Klassifiseringen gir i seg selv ikke vern av disse arealene, men kommuneplanen angir som mål at de naturfaglige registreringene ”brukes som en del av beslutningsgrunnlaget for avgjørelser i kommunens arealforvaltning og bidrar til at det blir foretatt riktige valg i regulerings- og byggesaker” (Kristiansand kommune 2005: 57). Disse områdene kan også være sammenfallende med friluftsinnteresser.

3.3 Oversikt over regionale og kommunale planer

I dette kapitlet omtales de mest sentrale planene som berører arealdisponeringer og friluftsliv i Kristiansand utarbeidet av Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune/ fylkesmannen i Vest-Agder. En mer inngående analyse av planene gis i omtalen av de tre ulike områdetypene kystsoner, bymark/ bydelmark og sammenhengende korridorer (kapitlene 4, 5 og 6). Her blir planene vurdert ut fra hvordan de omtaler friluftslivet og dets naturgrunnlag knyttet til hver av disse områdetypene.

3.3.1 Regionale planer

Fylkesplan 2002

Gjeldende fylkesplan for Vest-Agder ble vedtatt i fylkestinget desember 2002. Kapittel 5 i planen har tittelen Kyst og hei. Det er i disse områdene man mener de viktigste utfordringene er når det gjelder forvaltning av arealressursene i fylket. Med hei i denne sammenheng menes de indre heiområdene i fylket (Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiene).

Fylkesdelplan for idrett og friluftsliv 2003-2006

Planen ble vedtatt av Vest-Agder fylkesting 29. april 2003 og skal være styringsverktøy for å gjennomføre fylkeskommunens idretts- og friluftspolitikk. Planen inneholder en arealdel hvor det er

utarbeidet en metode for verdivurdering (områder av lokal, regional eller nasjonal verdi) av de foreslått sikrede friluftsområdene i den nasjonale Naturdatabasen. Av områder av nasjonal verdi nevnes områder som er vernet etter naturvernloven, kystsonens 100-metersbelte, kartfesta INON-områder (inngrepsfrie områder) og arealer som er sikret/skal sikres etter PBL.

Områder av regional verdi er områder som:

- er kjent for intensivt bruk og/eller tilfredsstillende mange aktivitetsmuligheter
- erfaringsmessig er kjent for spesielle opplevelseskvaliteter knyttet til naturmangfold
- geografisk store områder som berører minst to kommuner
- turløyper som er felles for minst to kommuner
- sikrede friluftsområde etablert med offentlig økonomisk støtte
- grønnstrukturer og markaområder
- kystsonens friluftsområder
- områder med annen bruk som kan omklassifiseres til friluftsområder
- alle hovedvassdrag med kalking/store statlige investeringer i miljøtiltak

Når det gjelder områder av lokal verdi, presiseres det at disse områdene ikke trenger å ha liten verdi for friluftslivet. Det indikerer bare at det er kommunene som må ta et spesielt ansvar for å ivareta disse områdene for friluftslivet. Planen gir mer utdypende definisjoner av disse kriteriene.

Kapittel 6 inneholder prinsipper for arealforvaltning og friluftsliv, først generelle og deretter regionale arealprinsipper knyttet til landskapstypene kystsonen, byer og tettsteder, elvedaler og vassdrag og hei- og fjellområder. Etablering av markaområder/markagrense, skjærgårdspark og bevaring av store, sammenhengende friluftsområder er blant de prioriterte satsingsområdene i disse prinsippene. Her gis det også karakteristikker av friluftsområder som fylkeskommunen vil prioritere ved oppkjøp og avtaler. Det slås fast at bevaring av eksisterende friluftsområder og

grønnstrukturer som erfaringsmessig har svært stor bruksfrekvens og er lokalisert i nærheten av byer og tettsteder skal prioriteres.

Arealplan for Kristiansandsregionen (forslag til planprogram)

Planen som er under utarbeiding gjelder for Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Iveland, Birkenes og Lillesand. I tillegg til disse kommunene er Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommuner, Fylkesmennene i Aust- og Vest-Agder, Statens vegvesen og Jernbaneverket involverte parter i planprosessen. Forslag til planprogram ligger for tiden ute på høring. Det er ikke avklart om kommunene har forpliktet seg til at det endelige planproduktet skal vedtas som fylkesdelplan. Et av de seks effektmålene er å skape gode betingelser for rekreasjon, mens et annet er en mer enhetlig praksis knyttet til arealspørsmål. Planhorisonten er lengre enn det man vanligvis operer med i fylkesplansammenheng; fra 2009 til 2050. Planen skal inneholde:

- En felles regional plan for boligbygging
- En felles regional plan for næringsarealer
- En plan for tilrettelegging av grøntstruktur
- En langsiktig markagrense (for grøntstruktur)
- En langsiktig grense mot jordbruksarealer
- Kart som viser arealstatus i strandsonen
- En felles regional senterstrukturplan

3.3.2 Kommunale planer

Generalplan/kommuneplan

Kristiansand har en lang og grundig planhistorie med hele seks generasjoner overordnet planlegging, som startet allerede med ferdig utarbeidet *generalplan fra 1969*.²⁰ Neste generalplan ble vedtatt i kommunen i 1979 (*generalplan 1979*). Begge generalplanene ble hjemlet i den daværende bygningsloven fra 1966. Neste overordnede plan for kommunen er *kommuneplan 1988-2000*, vedtatt juni 1989. Dette er kommunens første kommuneplan etter at PBL erstattet bygningsloven i 1985. Kommuneplanen ble revidert september 1995 (*kommuneplan 1995-2006*). Neste revisjon

²⁰ Det ble utarbeidet en Regionplanskisse fra 1962, og i følge Langeland (1999) var generalplanen fra 1969 i stor grad en videreføring av denne planen.

var i april 2000 (*kommuneplan 2000-2011*). I denne planen ble markagrensa lagt inn (se kapittel 4).

Gjeldende kommuneplan for Kristiansand ble vedtatt i Bystyret september 2005 (*kommuneplan 2005-2016*). Denne planen er i sin helhet tilgjengelig på kommunens hjemmeside, både plankartet og tekstdelen.²¹ I siste rullering har revideringene i hovedsak bestått i å justere kommuneplanen i forhold til planer som er vedtatt siden forrige kommuneplan, samt foreta arealbruksendringer i forhold til kommunens overtakelse av Forsvarets tidligere eiendommer og endringer i kystsonen (se kapittel 8).

I gjeldende kommuneplan er det vedtatt seks overordnede retningslinjer for videre utbyggingsmønster, hvor av minst fire av disse direkte berører friluftsområdene i og utenfor byen:

- Prinsippet om samordnet arealbruk og transportsystem, også grønnstruktur, er overordnet all arealplanlegging i kommunen
- Arealforbruket og transportbehovet begrenses gjennom byutvikling og fortetting i sentrale bystrøk kombinert med en videre forsiktig og konsentrert feltutbygging i nye områder
- Markagrensa opprettholdes
- Kristiansands befolkning skal ha lett tilgang til grønnstrukturen og kunne bevege seg fra eget boligområde ut i friområde, langs kysten og fra sjø til hei

Utbyggingen er tenkt å følge en senterstruktur med kommunesenter (Kvadraturen), med Sørlandsparken som avlastningssenter, bydelssentre (Vågsbygd og Rona) og ti definerte områdesentre. I kommuneplanen er det formulert ti retningslinjer for friluftsområdene og strandsonen. De mest aktuelle for vårt prosjekt er:

- Dersom friområder unntaksvis omdisponeres til utbyggingsformål, skal inntektene fra salget komme lokalområdet til gode ved at det benyttes til fysiske nærmiljøtiltak

²¹ Se <http://www.kristiansand.kommune.no/ncms.aspx?id=6661E6E1-4AAE-4E03-8BD6-A5AE8A4D937C&menuid=21294&menuobj=26385D77-BE12-4F1A-904E-BCCD47F9D8FE>

- Forvaltning av bymarka skjer etter flerbruksprinsipper for å imøtekomme ulike brukere. Naturvern og friluftsinnteresser vektlegges
- Strandsonen skal bevares som verdifullt natur- og friluftsområde og sikres god tilgjengelighet for allmennheten
- Det skal ikke byggjes nye hytter i strandsonen med mindre det dreier seg om allerede privatiserte områder hvor hensynet til allmennhetens interesser og byens langsiktige utvikling ikke blir skadelidende
- God tilgang til badeplasser på land prioriteres foran behovet for småbåtplasser
- Det arbeides for å etablere badebåter for å sikre bedre adgang til de store øyene
- Kyststien innarbeides i løpende arealforvaltning, planarbeid og tiltaksarbeid
- Vassdragene skal forvaltes gjennom helhetlig arealpolitikk som ivaretar vassdragslandskap, vassdragsbelter og vannressurser

I følge utfyllende bestemmelser til arealdelen for Kristiansand kommuneplan 2005-2016 skal LNF-områdene ligge urørt og nye bygg og anlegg er i utgangspunktet ikke tillatt. Spredt boligbygging og fradeling tillates ikke med mindre dette er knyttet til stedbunden næring. For hele kommunen gjelder det også at det ikke er tillatt med oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse, med mindre dette fremgår av gjeldende planer. Kommunen har også innført plankrav i 100-metersbeltet til vassdrag (bekker, elver og vann) i LNF-områdene. Dette betyr ikke byggeforbud, men krav om at byggetiltak vurderes gjennom reguleringsplan med tilhørende utredning og høringer. Viktige friluft- og naturområder knyttet til vassdrag skal gjennom dette kravet ha fått et sterkere vern.

LNF-områdene kan inndeles i soner som angir områder der hensynet til landbruk, naturvern eller friluftsliv skal veie særlig tungt. Slike soner er imidlertid ikke juridisk bindende. I arealdelen for Kristiansand kommuneplan 2005-2016 angis fire soner med utfyllende informasjon:

- Områder med spesielle jordbruksinteresser

landbruksinteressene er så sterke at arealene gis særlig vern mot nedbygging

- Områder med spesielle naturvern- og friluftslivsinteresser
viktige sammenhengende grøntområder/turområder som bør holdes ubebygde av hensyn til natur, vilt og friluftsliv
- Områder med spesielle naturvern- og friluftslivsinteresser av særlig høy verdi
tur- og friluftsområder som det er særlig viktig å sikre mot nye inngrep og som er viktig å holde urørte etter hvert som byen vokser, kommunen bør helst sikre seg disse og/eller regulere dem til friluftsmål
- Landbruks- natur- og friluftsområder for øvrig
den minst viktige kategori for grøntområder, denne er ikke gitt spesiell bruk, men skal ligge urørt i planperioden og videre byvekst etter planperioden bør skje innenfor noen av disse områdene

I kommuneplanen er det også merket av områder som er båndlagt etter annen særlov, slik som naturvernloven, kulturminneloven og vernede vassdrag, og disse er diskutert under. Disse båndlagte områdene ligger hovedsakelig innenfor LNF-områdene og gir disse et sterkere vern mot utbygging enn sikringen gjennom plan- og bygningsloven. Arealer kan også båndlegges til friområde/friluftsområder i kommuneplanen. Denne form for båndlegging har kun virkning i fire år, og må følges opp med reguleringsplan for å få virkning utover dette. Lovens mulighet til å regulere til spesialområde er generelt lite brukt for friluftsliv (NOU 2003:14).

I følge Langeland og Tveide (1999), som har studert kommuneplanleggingen i Kristiansand fra 1945 til 1995, var oversiktsplanleggingen i kommunen en suksess helt fram til 1980-tallet når det gjaldt å sikre nok boliger for alle og til en akseptabel pris. Kristiansand regnes blant de kommuner i landet som i størst grad maktet å løse boligbehovet i årene etter 1945, på tross av en sterk befolkningsvekst. Etter at boligproblemet ble ”løst” på 1960-tallet ble kvalitet på boligproduksjonen satt i fokus med varierte boligtyper og boligområder, separate gang- og sykkelstier, sikker

atkomst til skole, godt utbygd nærservice, etc. Planleggenes engasjement og dyktighet trekkes fram som en viktig forklaring på planleggingens suksess i Kristiansand. Utover på 1990-tallet begynte imidlertid kommuneplanleggingen å miste sin legitimitet og styringsfunksjon, i følge Langeland og Tveide. I rapporten gis det ikke noen entydige forklaringer til dette, men det pekes på to forhold som anses som særlig viktige: 1) økt grad av markedsstyring og 2) statlig overstyring av kommunale prioriteringer (med bl.a. henvisning til den planlagte brua over Kjosdalen som ble stoppet).

Kommunedelplaner

I tillegg til generalplaner/kommuneplaner er det utarbeidet en rekke delplaner som har stor aktualitet for friluftslivet. Når det gjelder juridisk bindende kommunedelplaner etter PBL har Kristiansand kommune utarbeidet og vedtatt følgende planer:

- kystsoneplan fra 1995
- havneplan fra 1995
- kommunedelplan for Flekkerøya fra 1995
- kommunedelplan for Kvadraturen fra 1999
- kommunedelplan for Odderøya fra 2000
- kommunedelplan for Vågsbygd fra 2001
- kommunedelplan for idrett og friluftsliv fra 2007
- kommunedelplan for Lund fra 2005

En nærmere omtale av flere av disse kommunedelplanene kommer i kapittel 4, 5 og 6, relatert til omtalene av de tre områdetypene bydelsmark, kystsone og korridorer.

Temaplaner/retningsgivende analyser

Kristiansand kommune har også utarbeidet en rekke retningsgivende (ikke juridisk bindende) temaplaner og retningsgivende rapporter/analyser, og *grønnstrukturanalysen fra 1995* er særlig sentral i vår sammenheng. Utkast til planen ble laget først på 1990-tallet og behandlet i kommunen 1994-1995, etter å ha mottatt tilskudd fra DN. Planen er ikke en juridisk bindende plan etter PBL. I planen har man vurdert grønnstrukturen i to kategorier, og ikke fire slik det blir anbefalt av DN i utarbeidelse av Grønn plakat. Sentrale elementer i grønnstrukturplanen er blitt tatt inn i

kommuneplanen (bl.a. markagrensa). I kommuneplanen blir det poengtert at ved all endring av arealbruk skal forholdet til grønnstrukturen legges til grunn. Det vises videre eksplisitt til grønnstrukturanalysen og at alle plan- og byggesaker i kommunen skal skje etter vurdering av denne planen.

I forbindelse med Kristiansands deltakelse i MIK-prosjektet (miljøvern i kommunene) ble det på slutten av 1980-tallet laget en *Miljø og ressursplan* som blant annet ga en oversikt over miljøkvaliteter i kommunen. Her ble også de mest verdifulle friluftsliv- og rekreasjonsområdene i kommunen kartlagt. Denne planen er nå erstattet med en *Strategiplan for bærekraftig utvikling*.

I forbindelse med fornyelser av vassdragskonsesjonene for Otravassdraget ble det laget en *flerbruksplan for nedre Otra* (1989). Fylkesmannens miljøvernavdeling var sekretær og pådriver i arbeidet med denne planen, i samarbeid med Kristiansand og Vennesla kommuner. Planen gir en god situasjonsbeskrivelse av forholdene i denne delen av vassdraget og ga blant annet henvisninger til satsing på verdifulle områder for rekreasjon og friluftsliv. Planen ble også et viktig grunnlag for de tiltak som ble gjennomført, bl.a. at det ble bygd avskjærende avløpsledning for restutslipp til sjøen fra industrien i Vennesla og avfallsplassen for Kristiansandsregionen. Videre la planen grunnlaget for at staten ved overføring av midler til industriledningen stilte krav om regulering av tilgrensede arealer langs nedre deler av vassdraget blant annet til friluftslivsformål. Denne reguleringen er gjennomført i Kristiansand og Vennesla og styrer til en viss grad arealbruken langs vassdraget. Andre tematiske planer for Kristiansand kommune som berører arealdisponeringer er *klima- og energiplan*, *transportplan*, *kulturminnevernplan*, *estetikkrapport* og *strategidokument for folkehelse*.

Et viktig styringsredskap for Kristiansand kommune er utbyggingsprogrammene, som skal fungere som gjennomføringsprogram knyttet til kommuneplanen (og sånn sett en del av kommuneplanens handlingsprogram iht. PBL § 20-1). I forslag til *utbyggingsprogram 2007-2010* åpnes det opp for at det kan bygges mellom 600 og 700 boliger i Kristiansand per år, noe som er basert på en forventet befolkningsvekst på ca 1 % per år i årene framover. Dette er en raskere vekst og utbyggingstakt enn de fleste andre norske kommuner. I programmet nevnes fire nye

feltområder for boligbygging (Lauvåsen, Eidet/Justneshalvøya, Dvergsnes og Benestad), samt noen fortettingsprosjekter. Dette skiller seg fra tidligere kommuneplan, som la opp til at 60 % av ny utbygging skulle skje som fortetting (Næss 1997).

I utbyggingsprogrammet påpekes det at kommunens rolle i utbyggingspolitikken er endret i de senere år. Fra å være en aktiv aktør innenfor eiendoms- og utbyggingsmarkedet, har kommunen nå fått en tilretteleggerrolle. Denne rollen utføres gjennom behandling av reguleringsplaner som i stor grad er utarbeidet av private aktører og bidrag til teknisk og sosial infrastruktur, mens selve gjennomføringen overlates til private aktører. Utbyggingsprogrammet inneholder en egen del om utbygging av næringsområder.

4 Planlegging og forvaltning av bydelsmarkene

4.1 Innledning

Kristiansand kommune har ingen stor og sammenhengende bymark, men flere skogsområder av varierende størrelse i de ulike bydelene. Disse er i følge kommuneplanen Voiemarka, Vågsbygdmarka, Hellemyr, Baneheia, Jegersberg, Tveit og Randesund. Denne strukturen gjør at begreper som "bymarka" eller "byheia" blir for upresist, og vi velger i det følgende å benytte ordet "bydelsmarker" når vi snakker om områder innenfor markagrensa, og stedsnavnet for den enkelte bydelsmark når dette er aktuelt. 'Bydelsmarker' er et begrep som ble introdusert i Kristiansands gjeldende kommuneplan.

Kristiansand kommune ligger i hovedsak innenfor Sørlandets eikeskogsregion. Dominerende treslag er eik og furu, mens bjørk og osp mange steder vokser opp som ungskog. Formålene for verneområdene i bydelsmarkene viser at bydelsmarkene har mange særegne biologiske kvaliteter. Kristiansand tilhører vestgrensen for sammenhengende naturlig granskog på Sørlandet, og det finnes derfor innslag av naturlig gran. I tillegg finnes overgangssoner mot edellauvskog, rene edellauvskogsområder, sjeldent stor kristtorn og også områder med barlindskog. Bydelsmarkene i Kristiansand har mange innslag av kulturhistoriske elementer. I tillegg til spor av forsvarets aktiviteter gjennom flere hundreår kan nevnes byens gamle drikkevannskilder, Stampene, og eldre kalksteinsbrudd i Baneheia. Både på grunn av menneskelig aktivitet opp gjennom tidene og på grunn av varierte skogstyper kan bydelsmarkene i Kristiansand beskrives som varierte og rike på ulike naturopplevelser. Bydelsmarkene i Kristiansand består for det meste av små

private eiendommer, med unntak av Vågsbygdmarka og Baneheia som eies av kommunen.

En struktur med ”grønne fingre” har ligget som et premiss i byutviklingen i Kristiansand siden Generalplanen 1979-1990. Denne strukturen gjør at en fra sentrum av Kristiansand i løpet av få minutter til fots kan nå Baneheia og videre komme seg inn i omkringliggende bydelsmarker. I bydelsmarkene ligger lysløyper, stinett, egne ridestier, badevann og fiskevann. Baneheia var lenge beitemark og fri for skog. General Oscar Wergeland tok på 1870-tallet initiativet til å anlegge trapper og veier slik at området ble tilgjengelig, og han fikk også beplantet skog. Dette skjedde ved hjelp av garnisonens soldater og økonomisk støtte fra Staten, lokale banker og næringslivet. På samme måte tok general Wergeland også initiativ til å anlegge Ravnedalen som parkanlegg i stedet for skytebane, som opprinnelig tenkt. Ravnedalen framstår i dag som en karakteristisk naturpark, og benyttes både som nærmiljøområde, attraksjon og lokalitet for kulturarrangementer. På denne måten har Kristiansand by lange tradisjoner i å prioritere tilrettelegging av nærområder for byens innbyggere.

Av intervjuene framgår det at bydelsmarkene er en viktig del av byens historie og identitet. Byens sentrumsnærhet til bydelsmarkene framheves også som en svært viktig kvalitet ved Kristiansand som friluftslivsby i gjeldende kommuneplan. Bydelsmarkene ligger spredt rundt byen og er derfor en viktig del av befolkningens nærmiljø. Brukerundersøkelsen i studien viser også at avstand og tilgjengelighet til bydelsmarkene ikke utgjør noen barriere for å ferdes der (kapittel 2). Markagrensa ble fastsatt i 1995, først i grønnstrukturanalysen og videre inntegnet i arealplankartet i kommuneplan 1995 – 2006.

4.2 Sentrale interesser og arealkonflikter

Konflikter mellom brukergrupper i bydelsmarkene nevnes av flere av våre informanter, men dette oppfattes og beskrives ulikt. Brukergrupper som beskrives å være i konflikt er gående og syklende, skigåere og ridende, og badende og laksefiskere langs Otra. Konflikter mellom grunneierinteresser og friluftslivsinteressene i bydelsmarkene nevnes også med grunnlag i

enkeltsaker angående sommerstier, men dette synes å være et begrenset problem.

Forholdet mellom friluftsliv og vern har i følge kommuneadministrasjonens representant gått greit. Så vidt vi har undersøkt ser også forholdet mellom friluftslivsutøvelse og næringsutøvelse i bydelsmarkene ut til å være lite konfliktfylt.

I Jegersberg har man laget turveier med forbud mot ridning og sykling. Dette har ført til noen klager, i følge kommunen. Det er særlig i forhold til hestesport/ridning det er mest synlige konflikter, i følge informanter. For å hindre konflikter i løyper som primært er etablert for gangferdsel, barnevogner, rullestoler og skigåing er det foreslått restriksjoner på ridning i utkast til revisjon av atferdsregler etter friluftsloven § 15. Her heter det at restriksjoner på hesteridning er kontroversielt, da en registrerer en økning i oppstalling av hester i lokalmiljøet. I lysløypene er det med hjemmel i friluftsloven § 11 innført rideforbud i den tid det er preparerte skispor. Dette gjelder også ferdsel til fots uten ski. I Jegersbergområdet er det foreslått et generelt rideforbud med unntak av egen ridesti som skal opparbeides og merkes. Utkast til revisjon av atferdsreglene har vært på høring, og det har i følge kommunen kommet inn mange høringsuttalelser. Dokumentet har ennå ikke vært til politisk behandling.

Forholdet mellom friluftsliv og vern har i følge kommuneadministrasjonens representant gått greit. I følge samme informant er det heller ingen konflikt mellom friluftsliv og skogsdrift i bydelsmarkene. I områdene innenfor markagrensa er det få utbyggingssaker. I bydelsmarker utenfor markagrensa, for eksempel i Randesund-området, har konfliktene mellom friluftslivsinteresser og utbyggingsinteresser vært større. Dette gjelder også større korridorer opp mot markagrensa, for eksempel Kjosdalen (se kapittel 6.5.2).

4.3 Planlegging i bydelsmarkene

4.3.1 Bydelsmarkene i generalplanen 1979 – 1990

Bilag F til Generalplan 1979-1990 inneholdt 'Registrering og forslag vedrørende naturvern, kulturvern og friluftsliv i

Kristiansand'. Dette er et omfattende dokument som legger stor vekt på langsiktig tenkning i balansen mellom naturvern og utbygging. Det henvises til daværende regionplan der behovet for bevaring og framsynt utnyttelse av naturen og dens ressurser ble oppsummert i følgende punkter:

- På lang sikt å sikre den primærproduksjon menneskene er avhengig av
- Sikring av naturområder og naturforekomster for forskning og for rekreative formål
- Vern om naturlandskap av estetiske grunner for å skape trivsel i menneskenes daglige miljø

Prinsippet i regionplanen var at arealer til forskjellige friluftsmål burde ligge innenfor gangavstand fra boligområdene, men at dette i Kristiansandsregionen ville være vanskelig å gjennomføre for alle formål. Prinsippet ble derfor at det i *rimelig avstand* fra boligkonsentrasjonene bør finnes gode friluftsområder og at det sørges for størst mulig tilgjengelighet. Bilaget beskriver utførlig områder i kommunen med spesielle kvaliteter mht. kulturvern, naturvern og friluftsliv. Disse kartleggingene er også nedtegnet på separate kartvedlegg.

Vårt inntrykk er at denne tidlige grønnstrukturkartleggingen må ha vært premissgivende for utbyggingspolitikken (og dermed vern av bydelsmarkene mot utbygging) i perioden 1979 og fram til ny grønnstrukturkartlegging i 1995 (se kap. 4.3.3). Kartblad nr. 4: "Arealer til friluftsliv" (vedlegg F Generalplan 1979) ligger tett opp til Grønnstrukturregistreringen fra 1995, selv om det finnes eksempler på at grøntområder inntegnet som "friluftslivsarealer" i 1979 var utbygd i 1995. Dette viser viktigheten av den tidlige kartleggingen og kategoriseringen av grønnstrukturen i Kristiansand som altså skjedde på midten av 1970-tallet. Dette arbeidet har etter all sannsynlighet vært resultat av en stor bevissthet rundt bevaring av områder til friluftsmål på denne tida.

Det legges i vedlegget til generalplanen mye vekt på utvikling av utendørs arealer i nærmiljøet for friluftsmål. Lekearealer i de sentrumsnære boområdene og opprettelse/ tilretteleggelse behandles, likeledes sikring av områder og tilrettelegging av naturparker i boområdene utenfor sentrum, med spaserveier, stier, badeplasser m.v. Vågsbygd prioriteres for naturpark. Korridorer

som sikrer atkomst til framtidige naturparker og videre innover er omtalt. Planene om naturparker i alle bydeler ble fulgt av anbefalinger om store midler til opparbeidelse av stier og turveier, og en anbefaling om at naturparker i alle bydeler på sikt bør reguleres som friområde gjennom oppkjøp eller langsiktige grunneieravtaler.

4.3.2 Bydelsmarkene i kommuneplan 1995 – 2006

Fortetningspolitikken står svært sentralt i denne planen og begrunnes med miljøhensyn: 'Miljøhensyn gjør at man vil prioritere fortetting i utbygde, sentrale områder og nye utbyggingsområder som er lite transportskapende' (s. 21). Hovedhensikten var å redusere inngrep i nye naturområder, utnytte eksisterende infrastruktur og å redusere transportbehovet. Dette ble konkretisert i anbefalingen om å 'øke dagens fortetting fra ca. 45 % til ca. 60 %' (s. 21) og å anbefale videre byvekst først og fremst i Randesund, mens andre og mer perifere utbyggingsområder ble tatt ut i denne revideringen.

I arealdelen kommer tilgang til grøntområder fram i større grad enn i den generelle delen. Her heter det at 'Planen legger til grunn at kommunens utbyggingsområder skal sikres god tilgjengelighet til sjøen/og eller store, sammenhengende turområder, og at disse områdene vernes mot utbygging' (arealplanen, s. 21).

I arealplanen heter det at 'Grøntstrukturplanen har gitt premisser for hvilke områder som kan bebygges i kommunen og hvilke som skal bevares som naturområder' (s. 33). Markagrensa er inntegnet på arealplankartet (men ikke sammenhengende) og betraktes som en grense mot store sammenhengende naturområder som utbygging ikke skal overskride. Et hovedinntrykk er at bydelsmarkene i svært liten grad omtales i denne planen, verken mht utfordringer eller som ressurs. Det var likevel av stor viktighet at markagrensa i denne planen for første gang ble inntegnet på det juridisk bindende arealplankartet.

4.3.3 Bydelsmarkene i grønnstrukturanalysen fra 1995

Grønnstrukturanalysen ble vedtatt i 1995 som en Grønn Plan eller temaplan. Den inneholder en kartlegging av viktige grøntområder og en verdivurdering av disse i to kategorier, 1. prioritet og 2.

prioritet. Bydelsmarkene, beskrevet som store sammenhengende naturområder uten bebyggelse utenfor bymarksgrensa, har status som Grøntområder 1. prioritet i analysen.

Grønnstrukturanalysen hadde som målsetting at det skulle vedtas en bymarksgrense som gjøres bindende for de neste 12 år og at bymarksgrensa innarbeides i kommuneplanens arealdel ved neste revisjon. Markagrensa ble som nevnt inntegnet i Kommuneplanens arealdel 1995 – 2006. Mulighet for endring ved rullering, evt. ved reguleringsplaner, vil alltid være tilstede. Markagrensa i Kristiansand er ikke helt sammenhengende på plankartet. I følge kommuneadministrasjonens representant skal dette tas opp når kommuneplanen rulleres neste gang i 2008.

Grønnstrukturanalysen er i Kristiansand ment som et grunnlagsdokument for all saksbehandling. Vårt inntrykk er at grønnstrukturanalysen er godt kjent og akseptert som dette både blant politikere og i forvaltningen ellers. Markagrensa ble i Kristiansand altså første gang nedtegnet i Grønnstrukturanalysen fra 1995, men lå som tidligere nevnt tett opp til vedlegg F i generalplan 1979, kartblad 4. Markagrensa fra 1995 har stått ved lag, selv om enkelte justeringer er gjort. Vi anser derfor grønnstrukturanalysen som svært viktig for nedtegningen av markagrensa i Kristiansand og dermed vern av bydelsmarkene mot utbygging.

4.3.4 Bydelsmarkene i kommuneplanen 2005-2016

Bydelsmarkene er i denne planen vist på kommuneplankartet som LNF-områder med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser av særlig høy verdi.

I forbindelse med hovedmålsettingen om en bærekraftig utvikling i kommunen heter det:

I dette perspektivet vil det fortsatt være viktig å hindre unødig og for rask byspredning, redusere trafikkøkningen, styrke kollektivtransporten og bedre arealutnyttelsen. Det kan redusere presset på natur- og friluftsområdene rundt byen. Markagrensa er slik sett et viktig element. Det samme hensynet begrunner fortetting på en tilpasset og miljøvennlig måte uten at

grønne lunger bygges ned, gir uheldige trafikkbelastninger, redusert bokvalitet eller reduserer verneverdier. (Kommuneplan 2005-2016, s. 39)

I kommuneplanen påpekes det at markagrensa fra forrige plan skal opprettholdes. Samtidig heter det i arealplanen at "Forvaltning av bymarka skjer etter flerbruksprinsipper for å imøtekomme ulike brukere. Naturvern og friluftsinnteresser vektlegges". Utenom dette fokuseres det lite på bydelsmarkene, heller ikke i arealdelen av kommuneplanen. Dette kan tyde på at utbyggingspresset på bydelsmarkene heller ikke nå er så stort. Under temaområde 'Friluftsområder og strandsonen' heter det at 'bymarka og bydelsmarkene er introdusert i kommunedelplan for idrett og friluftsliv' (s. 54).

4.3.5 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2007-2010

Kommunedelplanen er et grunnlagsdokument for å kunne søke spillemidler til idretts-, nærmiljø- og friluftsanlegg. Det er et omfattende dokument som setter grunnlaget for søknad om spillemidler i sammenheng med kommunens strategiske satsinger, først og fremst som folkehelseby men også ellers i forhold til to av kommunens hovedsatsingsområder; 'levkår og livskvalitet' og 'bærekraftig utvikling'. Planen er tematisk uten juridisk hjemmel mht. disponering av arealer, og må derfor knyttes opp til kommuneplanens arealdel, øvrige kommuneplaner og reguleringsplaner for å oppnå dette. Planen realiseres gjennom kommunens årlige behandling av handlingsprogrammet og økonomiplan som inkluderer årsbudsjettet.

Et hovedinntrykk er at det er nærmiljøområder til boområdene som gis størst plass i planen, både i forhold til beskrivelse av utfordringer og i prioritering av tiltak i handlingsplanen. Kommunedelplanen er likevel tydelig på at markagrensa må opprettholdes, og at den bør avklares (bli sammenhengende) gjennom neste kommuneplanrevisjon. Bydelsmarkenes planstatus som LNF-områder med særlig høy verdi stadfestes, samt deres verdi som lokale nærtur- og friluftsområder. Samarbeidet med frivillige idrettslag om merking og vedlikehold av stier beskrives uten at det knyttes spesielle utfordringer til dette. Forslag til flerbruksplaner for å samordne ulike brukerinteresser er utarbeidet

i to bydelsmarker (Vågsbygdmarka og Jegersberg/Skråstadheia). Bortsett fra konflikter mellom ridende og gående/skigåere, spesielt i Jegersberg, nevnes ikke spesielle interessekonflikter eller utfordringer mellom brukergrupper i bydelsmarkene.

Idrettsanlegg, nærmiljøanlegg og friluftsanlegg i sentrum og boområdene ellers dominerer i kommunedelplanens behovsanalyse (kap. 7.4). Omfang av og standard på stier og løyper beskrives som godt. Av behov i bydelsmarkene nevnes oppgradering av skiløype fra Eg til helårsbruk, utbedring av standard på skiløypa mellom Kristiansand og Vennesla. Evaluering av forsøksordning med fristilspor i utvalgte løyper behøves. Kommunen vurderer å belyse utvalgte turstier til helårsbruk. Tilrettelegging for riding på noen stier i Jegersberg og restriksjoner for ridende i de resterende områdene ligger inne i forslag til nye atferdsregler. Dagstur-utfartshytte i Skråstadheia på Sødalsmyra m/ utfartskafé er i følge planen under planlegging.

Under 'Langsiktige utfordringer for anlegg og områder' (kap. 7.6) kan vi ikke se at tiltak i bymarkene nevnes, bortsett fra anlegg for terrengsykling, og behovet for nye orienteringskart på grunn av 'voldsom boligbygging i kommunen'.

4.4 Bruk av andre virkemidler

Vern etter naturvernloven

De to største verneområdene i bydelsmarkene er Kristiansand kommuneskog /Eg skog og Skråstadheia naturreservat. Kristiansand kommuneskog /Eg skog er på ca. 7-8000 daa og ble vernet i 1937 som type artsfredning med dyreliv som verneformål. Skråstadheia er et område på 9200 daa som ble vernet i 2002 som naturreservat, med verneformål kystnært typeområde for skog innenfor Sørlandets eikeregion, i vestlig ytterkant av det naturlige barskogsområdet. I tillegg ligger det flere mindre verneområder i bydelsmarkene; Kalkheia landskapsvernområde, Fluetjern naturreservat, Ådnevig naturreservat, Svingervann naturreservat og Kjosbukta naturreservat.

I følge kommunen har denne delegert forvaltningsmyndighet for de fleste verneområdene, med unntak av Skråstadheia naturreservat som fylkesmannen fremdeles forvalter.

Regulerte naturverneområder etter PBL

Kun Prestebekken (selve vannstrenger og litt av områdene rundt på et lite område av bekken) er ivaretatt gjennom regulering til spesialområde naturvern innenfor markagrensa, med verneformål botanikk og kulturminner.

Sikring av friområder gjennom oppkjøp

Innenfor markagrensa er forsvarets områder i Jegersberg/Skråstadheia kjøpt opp og lagt ut som friluftsområde, og Statskog er i ferd med å ta over forvaltningsansvaret. Flerbruksplan for området er under utarbeidelse.

Grunneieravtaler

Kommunen uttrykker at det er lite konflikter mellom skogsdrift og friluftsliv i bydelsmarkene. Kommunen har selv ingen grunneieravtaler, men idrettslag har avtaler med grunneiere knyttet til merking og lignende av lysløyper og stier. Kommuneadministrasjonens representant mener dette er en fordel, fordi grunneiere ofte er mer vennligstilt overfor idrettslag enn overfor kommunen. Kommunen gir tilskudd til dette arbeidet. Skiløypene er imidlertid kommunens ansvar.

Grunneierforholdene i bydelsmarkene avviker fra kystsonen på flere måter. For det første er det færre grunneiere på større areal, for det andre har utbyggingspresset i bydelsmarkene vært betydelig mindre. Sammenlignet med kystsonen har fokuset på grunneierinteresser naturlig nok vært mindre i bydelsmarkene.

4.5 Sentrale utviklingstrekk

Det har vært lite boligutbygging i de sammenhengende naturområdene som ble nedtegnet i vedlegg F til generalplanen fra 1979, det som seinere har blitt definert som bydelsmarker innenfor kommunens markagrensa, på tross av stor utbygging i kommunen. Dette kan tyde på at det var et retningsgivende arbeid som ble utført i generalplanarbeidet og av stor viktighet for å sikre bydelsmarkene mot utbygging. Det kan videre tyde på at Kristiansand fikk en slags "usynlig markagrensa" i perioden 1979 – 1995. Først i 1995 ble markagrensa inntegnet i grønnstrukturanalysen og etterpå implementert i kommuneplanens arealdel 1995

– 2006. Denne grensa var ikke sammenhengende, og er det fortsatt ikke i gjeldende kommuneplan. Den omtales likevel som ”markagrensa” i plandokumenter og i informantintervjuer, noe som kan tyde på at de sammenhengende naturområdene innenfor en felles forståelse av markagrensa har et sterkt vern mot utbygging selv om den altså ikke er fullstendig på arealplankartet.

Kommuneadministrasjonens representanter uttrykker at dagens utbyggingspress er størst i korridorene opp mot markagrensa og ikke på selve markegrensa.

Lokale lag og foreninger (Kjosdalens venner, Baneheias venner m.fl.) har bidratt til å forhindre utbygginger av bydelsmarkene ved å engasjere seg i plansaker. Det har også regionale og statlige sektormyndigheter, bl.a. ved å fremme innsigelser i utbyggingsplaner. Organisasjonenes og foreningenes engasjement, i tillegg til uorganiserte initiativer og dugnadsarbeid har ikke minst bidratt til styrking av bydelsmarkenes status i byen. Brukerundersøkelsen i studien (Tennøy 2007) viser at ca. 1/3 av befolkningen bruker bydelsmarkene minst en gang i uka om sommeren og ca. 1/4 bruker bydelsmarkene like hyppig om vinteren. Sentrumsboernes nærhet til bydelsmarkene (spesielt Baneheia) er unik, noe som også gir seg utslag i hyppig bruk (se kap. 2).

4.6 Aktørenes rolle

Organisasjonenes rolle i bydelsmarkene

Frivillige foreninger som ivaretar friluftslivsinteresser lokalt er generelt avhengig av ressurspersoner, og innsats og engasjement varierer derfor ofte over tid. Dette er også tilfelle i Kristiansand kommune. Av foreninger som berører bydelsmarkene er for tiden Odderøyas venner den mest aktive og jobber konstruktivt og bra i følge administrasjonens representant. Kjosdalens venner og Baneheias venner var foreninger av midlertidig art. Kjosdalens venner var knyttet til brosaken, og foreningen skapte stort lokalt engasjement i forrige runde (ikke siste), med protester og høringsuttalelse. Baneheias venner var knyttet til debatten om ny E18 under Baneheia, fordi en fryktet lekkasje i byvannene. I følge kommuneadministrasjonens representant er det taust omkring disse to foreningene nå.

I kommunedelplanarbeidet for Vågsbygd var velforeningene aktive. Her ble det organisert en egen temagruppe for friluftsliv og grøntområder med representanter fra velforeningene.

Politikernes rolle i planprosessene

Kommuneadministrasjonen beskriver politikerne som opptatt av grønn struktur og felles visjoner, men at de deler seg med hensyn til enkeltsaker hvor disse hensynene skal veies opp mot grunneierinteresser. Dette er i tråd med politikerrepresentantenes egne beskrivelser av situasjonen. Kommunens faste utvalg for plansaker har 9 medlemmer, og ofte er disse delt i utbyggingssaker. Når det gjelder bydelsmarkene spesielt er det først og fremst i enkeltsaker, som i spørsmålet om bro over Kjosdalen, at politikerne viser størst engasjement. På generelt grunnlag er det stor politisk enighet om å ta vare på bydelsmarkene.

Befolkningens rolle – medvirkning i planprosessene

Befolkningens bidrag i planprosessene er først og fremst gjennom lokale lag og foreninger, men også gjennom enkeltpersoners engasjement og/eller enkeltbidrag som høringsuttalelser til planforslag. Spesielt den ene politikerrepresentanten er opptatt av at kommunedelplanprosesser er viktige for å inkludere lokalbefolkningen.

Et dialogutvalg er nedsatt for at kommunen skal bli kjent med synspunktene til de som vanligvis ikke høres. Befolkningens engasjement har i bydelsmarkene først og fremst vist seg i enkeltsaker som i spørsmålet om bro over Kjosdalen (se kap. 6.5.2) eller utbygging av E18. Engasjementet vises i form av mange leserinnlegg i aviser og stor deltakelse på folkemøter. Opprettelsen av Kjosdalens venner og Bancheias venner var et viktig uttrykk for befolkningens engasjement i friluftslivsspørsmål.

Ellers er det uorganiserte engasjementet og dugnadsarbeidet et viktig element i friluftslivsarbeidet i bydelsmarkene, og bl.a. mange pensjonister gjør her en viktig innsats.

Regionalt forvaltningsnivå og deres innflytelse i forvaltning av bydelsmarkene

Fylkesmannes miljøvernavdeling, fylkeskommunen og parketaten i kommunen er faste høringsparter på første høringsutkast i alle planprosesser. Fylkeskommunen sin rolle i friluftslivsspørsmål blir

tillagt lite vekt hos flertallet av informantene våre. Våre politikerrepresentanter hadde ulike syn på fylkesmannens miljøvern-avdeling sin rolle. Den ene anså denne som en alliansepartner i friluftslivssaker, mens den andre beskrev denne som for rigid.

4.7 Hvordan fungerer virkemidlene for å ivareta bydelsmarkene?

Det har vært lite boligutbygging i de sammenhengende naturområdene som ble nedtegnet i vedlegg F til generalplanen fra 1979, på tross av stor boligutbygging siden den gang. Dette kan tyde på at det var et retningsgivende arbeid som ble utført i generalplanarbeidet og av stor viktighet for å sikre bydelsmarkene mot utbygging. Det kan videre tyde på at Kristiansand fikk en slags ”usynlig markagrense” i perioden 1979 – 1995. Først i 1995 ble markagrensa inntegnet i grønnstrukturanalysen og implementert i kommuneplanens arealdel 1995 – 2006. Denne grensa var ikke sammenhengende, og er det fortsatt ikke i gjeldende kommuneplan. Den omtales likevel som ”markagrensa” i plandokumenter og i informantintervjuer.

Dette kan tyde på at de sammenhengende naturområdene innenfor en felles forståelse av markagrensa har hatt et sterkt vern mot utbygging selv om den altså ikke har vært eller er fullstendig på arealplankartet.

Et viktig bidrag til beskyttelse av bydelsmarkene mot utbygging i løpet av de siste årene har etter vår vurdering vært grønnstrukturanalysen fra 1995. Kristiansand kommune har valgt å ikke utarbeide egen kommunedelplan for bydelsmarkene slik DN anbefaler i sin Markaveileder fra 2004. Kommunens argumentasjon for ikke å gjøre dette er at grønnstrukturanalysen som veiledende premissleverandør i plansaker på en bedre måte ivaretar friluftslivsinteressene, ut fra en antakelse om at kun en mindre ’streng’ kommunedelplan for bydelsmarkene ville fått aksept blant politikerne. Uansett er markagrensa inntegnet i kommuneplanens arealdel, noe som gir denne en juridisk bindende virkning innenfor planperioden. Representantene for kommuneadministrasjonen synes eksisterende planer fungerer godt, og mener at egen kommunedelplan for bymarka er unødvendig.

Det er hypotetisk spørsmål hvorvidt Kristiansand kommune ville hatt et bedre vern av bydelsmarkene om en hadde valgt å utarbeide en markaplan. Dette kan gjøres med status som temaplan, kommunedelplan eller reguleringsplan. I følge Bentsen (2001) kan en markaplan i en viss utstrekning kompensere for de manglende mulighetene PBL gir kommunene til å prioritere friluftslivsinteresser, men er først og fremst et verktøy for å gi uttrykk for kommunenes prioriteringer. Vårt inntrykk er at grønnstrukturanalysen hittil har fungert og fungerer som en premissleverandør i utbyggingssaker. Dette inntrykket dannes av den grunn at såpass få områder som er gitt 1.prioritet i grønnstrukturanalysen er nedbygd.

En mulig medvirkende årsak til at et veiledende dokument (bortsett fra markagrensa) får denne viktige rollen kan være at den ble utformet av en arbeidsgruppe bestående av flere ulike aktører. Dette kan ha medvirket til en ansvarliggjøring av flere interesser og muliggjort et eierforhold til dokumentet fra flere hold. Alternativet kunne vært et mer toppstyrt plandokument som trolig ville hatt mindre legitimitet blant politikere og utbyggingsinteresser.

Ingen av våre informanter og heller ikke plandokumentene uttrykker bekymring for gjentakende brudd på utbyggingsforbudet knyttet til markagrensa. Det er også svært få av våre informanter som uttrykker at utbyggingspresset ennå har flyttet seg fra kystsonen til bydelsmarkene på grunn av mindre tilgjengelige arealer i kystsonen. Dette tyder på at utbyggingspresset faktisk har vært og er mindre enn i kystsonen og i grøntområdene mellom kystsonen og de innenforliggende områdene. På den måten kan en si at markagrensa i Kristiansand hittil har vært et egnet (og i følge kommunen et tilstrekkelig) virkemiddel for å hindre utbygging i disse områdene. Dette er ikke det samme som å si at presset på markagrensa ikke vil øke framover, noe som fort kan bli aktuelt etter hvert som fortetting i andre områder når et maksimum. Kristiansand kommune er i vekst på mange områder, også befolkningsmessig. Varig sikring av flere friluftsområder i bydelsmarkene gjennom vern etter naturvernloven, vern etter PBL eller oppkjøp bør vurderes ut fra en erkjennelse av denne utviklingen. Å benytte reguleringsplaner for å sikre friluftslivsinteresser i bydelsmarkene bør også vurderes for å i større grad sikre varig(ere) vern enn det kommuneplanen gir.

Selv om utbyggingspresset i bydelsmarkene hittil har vært begrenset, har utbyggingspresset i korridorene opp mot bydelsmarkene absolutt vært til stede (se kapittel 6 om korridorer). I andre områder har det som tidligere var å anse som sammenhengende bydelsmark blitt svært fragmentert, noe som er tilfelle i Randesundområdet. Dette er også det området der markagrensa har vært mest usammenhengende. Kyst, korridorer og bydelsmarker må ses i sammenheng for at ikke bydelsmarkene skal utvikle seg til grøntområder såpass langt unna boområdene at de kun blir brukt av mer spesielt interesserte.

Administrasjonen i Kristiansand kommune vurderer altså dagens planverk som tilstrekkelig for å ivareta friluftsinteressene i bydelsmarkene. Få av våre informanter uttrykker noe annet, selv om fylkeskommunens representant nevner at anleggelse av motorsportanlegg og skytesportanlegg innenfor markagrensa har vist at eksisterende bebyggelse blir vist mer hensyn enn friluftslivsinteresser.

Lokale lag og foreninger (Kjosdalens venner, Baneheias venner m.fl.) har bidratt til å forhindre utbygginger av bydelsmarkene ved å engasjere seg i plansaker. Det har også regionale og statlige sektormyndigheter, bl.a. ved å fremme innsigelser i utbyggingsplaner (som i Kjosdalen). Organisasjonenes og foreningenes engasjement i tilrettelegging for bruk gjennom vedlikehold, arrangementer m.m. har ikke minst bidratt til styrking av bydelsmarkenes status i byen.

5 Planlegging og forvaltning av kystsonen

5.1 Innledning

Kystsonen har ingen klar avgrensning, men defineres gjerne som sammenhengene mellom de nære land- og sjøområder. Begrepet strandsone brukes gjerne synonymt med kystsone, men har en strengere poengtering av at det gjelder de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig. I prosjektet legger vi ikke så streng definisjon til grunn, men bruker begrepet kystsone for å poengtere at det ofte er sammenhengene mellom land- og sjøområdene som er sentrale for friluftsopplevelsene langs kysten. Gjennom endringene i PBL i 1989 fikk kommunene anledning til å integrere sjøområdene ut til grunnlinjen (definert som den rette linje som kan trekkes mellom de ytterste øyer, skjær og nes langs kysten) i sin oversiktsplanlegging for å oppnå en mer helhetlig kystsoneforvaltning. Foreløpig har ikke Kristiansand kommune integrert sjøområdene i sin oversiktsplanlegging, men har og har hatt omfattende planleggingsaktivitet på landdelen av kystsonen gjennom bl.a. en egen kystsoneplan fra 1995 hvor hovedformålet var å styre det sterke utbyggingspresset i disse områdene.

Kristiansand har en lang og verdifull kystsone med flere store og små øyer. Kommunens kystlinje er totalt hele 364,4 km lang, hvorav øyene i skjærgården utgjør 224 km. Fastlandets kystlinje er på 139,4 km (SSB 2006). Data fra SSB viser at store deler av kystsonen er utbygd i form av boliger, hytter, brygger og næringsvirksomhet (se kap. 5.6). Det gjelder særlig de landfaste kystarealene. Utbygging av hytter, sjøboder og bryggeanlegg medfører at utmark gjøres om til innmark, med resultat at

allemannsretten må vike. De mange mindre øyene i kommunen er i større grad bevart fra nedbygging og privatisering, men disse områdene er i hovedsak tilgjengelige for de som har tilgang på båt. Noen av øyene er gjort mer allment tilgjengelige på sommerstid de siste to årene ved at kommunen har åpnet ferjetrafikk/badebåt. Mange av øyene, men også en del av den landfaste kystsonen i kommunen, er blitt sikret gjennom oppkjøp eller avtaler i løpet av de siste årene, bl.a. i forbindelse med nedleggelse av Forsvarets aktiviteter.

Formålet med dette kapitlet er å belyse de sentrale interessene og interessekonfliktene i Kristiansands kystsone, planstatus, utviklingstrekk og ulike aktørers rolle i planlegging og forvaltning av kystområdene. Til slutt gjør vi noen vurderinger av hvordan ulike virkemidler fungerer i forhold til å ivareta natur- og kulturgrunnlaget for allmennhetens muligheter for å utøve friluftsliv langs kysten.

5.2 Sentrale interesser og arealkonflikter

Av intervjuene framgår det at kystsonen er viktig for mange kristiansandere når det gjelder friluftsliv og trivsel. Dette blir også poengtert i kommunens og fylkeskommunens planer. I kommuneplanen 2005-2016 fremheves det at kystsonen er en av de viktigste ressursene Kristiansand har. I fylkesplan for Vest-Agder 2002 kommer det fram at det gode klimaet og kystsonens kvaliteter gir landsdelen et konkurransefortrinn med sikte på å skaffe kvalifiserte arbeidsplasser og gode boliger, og framstå som attraktivt feriemål. I følge fylkesdelplan for idrett og friluftsliv for Vest-Agder 2003-2006 er tilgang til sjø- og kystområder av uvurderlig betydning for folks livskvalitet og identitet på Sørlandet, og betraktes som en ”rettighet” (side 13). Kystsonen er populær både som boområde, hytteområde, båt plass, rekreasjonsområde for allmennheten, samt for etableringa av ulik næringsvirksomhet. Kystsonens popularitet vises i de stadig høyere prisene på denne type arealer, noe som har vist seg å utgjøre en trussel for allmennhetens muligheter for å utøve friluftsliv flere steder langs kysten. For å bedre mulighetene for å gå tur langs kysten er arbeidet med å etablere en sammenhengende kyststi begynt.

Det er de klassiske konfliktene mellom utbygging og vern, og mellom private og allmennhetens interesser, som er dominerende i Kristiansands kystzone, som i mye av kystområdene i denne landsdelen for øvrig. I følge kommuneplanen 2005-2016 er Kristiansand den nest største hyttekommunen i Vest Agder med ca. 1750 hytter. Nedbyggingen av strandsonen, på tross av det formelle byggeforbudet, har medført at Miljøverndepartementet har vurdert å utvide grensene for Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområdene i Oslofjordregionen til Agder for å skjerpe byggeforbudet. I juni 2002 hadde fylkestinget i Vest-Agder saken til uttalelse og valgte å ikke gi sin tilslutning til dette. Saken ligger nå i følge fylkesplan 2002 for Vest-Agder til avgjørelse i Miljøverndepartementet. Initiativet er imidlertid så langt vi har kjennskap til ikke fulgt opp.

Det er imidlertid ikke bare ubebygde strandsonerealer det er blitt satt fokus på i Kristiansand, men også eldre bygningsmiljøer og kulturhistorie langs kysten. I Randesund har flere av kystområdene i kystsoneplanen fått betegnelsen lokalmiljø med bevaringsverdi, hvor det er utarbeidet egne retningslinjer (se kap.5.4.2). I følge kystsoneplanen er lokalbefolkningen svært interessert i å bevare kystens kulturminner og kulturmiljøer, som eldre hus, gårdsveier og steingarder. Flere områder i skjærgården er preget av fiskebondens aktiviteter, slik som regelmessig beiting, brenning og slått. Dette har formet kulturlandskapet som kan spores opp til 4000 år tilbake i tid. En del sjeldne botaniske forekomster i området er avhengig av slik aktivitet for å overleve. Denne type landbruksvirksomhet er imidlertid i sterk tilbakegang langs kysten, noe som er en trussel mot visse arter og fører til økt gjengroing.

Den økende andelen store og/eller raske båter har medført konflikter knyttet til støy, og kan være til sjenanse for andre typer friluftslivsutøvere som kajakkpadlere og andre som er opptatt av stillhet og ro. Det kan også være konflikter knyttet til at tilrettelegging for økt friluftsliv kan forstyrre plante- og dyrelivet enkelte steder. Overdreven tilrettelegging kan også redusere naturopplevelsen for noen.

Det pågår et betydelig næringsfiske og fritidsfiske i området. Den største fiskerivirksomheten i regionen skjer fra Flekkerøya, hvor det finnes en tråleflåte og fiskeindustrianlegg. Mindre, til dels åpne fartøy, utgjør hovedtyngden i fiskeflåten. Det finnes fire

oppdrettsanlegg i Kristiansand kommune. På tross av problemer med giftige alger og kaldt vann om vinteren, forventes det en økning i antall søknader av nye anlegg i framtiden. Plassering av nye oppdrettsanlegg uten at det kommer i konflikt med andre interesser i kystsonen kan derfor bli en utfordring i framtiden.

Skjærgården har mange viktige hekkelokaliteter for sjøfugl, og flere øyer er fredet som sjøfuglreservater etter naturvernloven.

Kristiansand inngår også i et større landskapsvernområde som ble opprettet i 2005, bl.a. deler av Flekkerøya og Okseøy fyr. Formålet med landskapsvernet er å ta vare på et sammenhengende og egenartet skjærgårdslandskap lite preget av tekniske inngrep, og som er representativt for sørlandskysten. Mens det i sjøfuglreservatene er restriksjoner på ferdsel, skal allmennheten ha muligheter til naturopplevelser gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv i landskapsvernområdet.

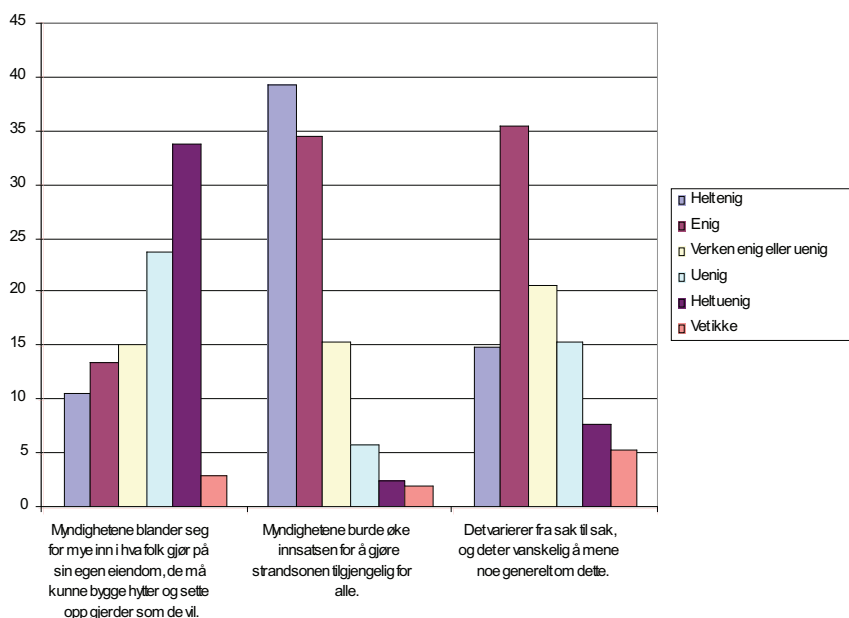
Det er opparbeidet bystrand i Kristiansand sentrum, samt i bydelene Vågsbygd, Lund og Hånes. Det planlegges også å opparbeide en tilsvarende strand i Randesund. Bystyret har tidligere avsatt et område ved Fidjekilen til dette formålet ved å regulere et strandareal til friområde. Det å gjøre flere landfaste kystarealer tilgjengelig for allmennheten er et viktig virkemiddel for å redusere behovet for småbåtplasser. Det er lange ventelister for å få seg båtplass i Kristiansand, noe som har medført ønsker om å bygge flere nye småbåtplasser. Ofte er det attraktive badebukter eller bukter med rikt biologisk mangfold som kommer i konflikt med dette behovet. Kommunen har ikke lagt ut nye områder til småbåthavner, da det viser seg å være få egnede arealer av tilstrekkelig størrelse og som ikke er i konflikt med andre interesser.

5.3 Befolkningens oppfatninger om forvaltning av strandsonen

I spørreskjemaundersøkelsen spurte vi om hvordan kristiansandere forholder seg til forvaltning av strandsonen. I PBL finnes det et generelt byggeforbud fra sjøkanten og 100 meter inn i landet. Det pågår likevel en utbygging og nedbygging av strandsonen som gir dårligere tilgjengelighet for allmennheten ved at det bygges nye hytter, at eldre og mindre hytter erstattes av nye og større hytter, at

det bygges brygger, solplatter og utepeiser og at det settes opp gjerder rundt eiendommer som gjør det vanskelig å gå langs sjøen (Tennøy 2002). Vi spurte hvor enige eller uenige respondentene er i at folk må få gjøre hva de vil på egen eiendom, at myndighetene må sikre allmennhetens tilgjengelighet og at dette varierer fra sak til sak (se Figur 5.1).

Figur 5.1 *Det er stadig diskusjoner om hvordan strandsonen skal forvaltes. Hvor enig er du i de følgende påstandene?*



Når vi sammenligner svarfordelingen på påstandene om at myndighetene blander seg for mye inn i hva folk gjør på egen eiendom og at myndighetene burde øke innsatsen for å bedre tilgjengeligheten, er det svært tydelig at folk i Kristiansand er langt mer opptatt av forbedret tilgjengelighet i strandsonen enn av at grunneiere skal kunne utnytte sine eiendommer som de vil. 24 prosent har svart at de er helt enig eller enig i at myndighetene blander seg for mye, mens hele 74 prosent er helt enig eller enig i at myndighetene burde øke innsatsen for å gjøre strandsonen tilgjengelig for alle. Vi ser likevel at ca 50 prosent er helt enig eller enig i at dette varierer fra sak til sak, og at det er vanskelig å mene noe generelt om dette.

5.4 Kommunal og regional planlegging i kystsonen

5.4.1 Regionale planer

Fylkesplan 2002

Kystområdene er i fylkesplanen sett på som de områdene det er størst utfordringer i sammen med de indre heiområdene i fylket. I følge planen skjer det en massiv nedbygging av kystsonen i Vest-Agder med ca. 250 bygg i 100-metersbeltet hvert år. Mye av utbyggingen skjer etter innvilget dispensasjon fra gjeldende planer, og planen sier eksplisitt at lokal praksis ikke er i samsvar med verken lokale eller nasjonale mål. Det slås også fast at de beste friluftsområdene langs kysten til dels er allerede nedbygget, og at det nå dreier seg om å redde restene. Når det gjelder kystområdene slår man i planen fast følgende (side 20):

Kystområdene er sannsynligvis de områdene i Vest-Agder hvor det er størst fare for at en *ikke* får en bærekraftig utvikling dersom dagens utvikling fortsetter.

I lys av dette har man derfor formulert følgende målsetting om bygging i 100-metersbeltet i fylkesplanen (side 22):

Plan- og bygningslovens byggeforbud i 100-metersbeltet respekteres. Alle utbygginger skjer etter plan, det gis i prinsippet ikke dispensasjon. Det kan foretas utbygginger i de strandnære områder dersom det skjer i samsvar med godkjent plan.

Fylkesplanen inneholder også mål knyttet til utvidelse av skjærgårdsparken og andre viktige friluftsområder, havbruk, forurensing, oljeleting og utvinning i Skagerrak og sjøtransport. For å kunne gå tilstrekkelig i dybden på de problemstillinger og prioriteringer som må gjøres i kystsonen, signaliserer man i fylkesplanen at det skal settes i gang arbeid med en fylkesdelplan for kysten, og at dette må skje i nært samarbeid med kommunene.

Fylkesdelplan for idrett og friluftsliv 2003-2006

I denne planen blir også kystsonen tillagt betydelig vekt. I kapittel 6 "Prinsipper for arealforvaltning og friluftsliv" blir det formulert fire prinsipper knyttet til kystsonen. Her blir det poengtert at Vest-Agder fylkeskommune og statlige instanser bør ivareta allmennhetens friluftsinnteresser, og at utviklingen av muligheter for allment friluftsliv bør gå foran utviklingen av private fritidshus/hytter. Utbygging på landfaste strandområder rundt byer og tettsteder bør unngås, og utbygging her bør bare vurderes som ledd i en fortettingsstrategi i eksisterende og allerede sterkt privatiserte områder. Det forutsettes at slik fortetting ikke finner sted på områder eller korridorer som allmennheten anvender i friluftslivssammenheng knyttet opp mot strandsonen. Det blir videre påpekt at fortetting kan vurderes i reguleringsplaner, under forutsetning av at allmennheten sikres tilgang til 100-metersbeltet i et innregulert friluftsområde/friområde. Til slutt blir det påpekt at også bruk av sjøområdene bør integreres i reguleringsplaner i kystsonen.

5.4.2 Kommunale planer

Kristiansand kommune har forsøkt å styre utbyggingen i strandsonen både gjennom generalplaner/kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Strandsonen er også gjenstand for vurdering i enkelte temaplaner. Helt siden generalplanen ble vedtatt i 1969 har strandsonen vært et sentralt tema i planleggingen i Kristiansand. De senere general- og kommuneplaner har på mange måter fulgt opp og "kopiert" føringene fra 1969, i følge Langeland og Tveide (1999). I bilag F til generalplanen 1978 vises det til at skjærgårdens landskap har internasjonal verneverdi, fordi lignende skjærgård bare finnes et par andre steder i verden. Det vises også til at skjærgården er kommunens viktigste utfartsområde i sommerhalvåret.

Kommuneplanen fra 1995 ble i sin tid revidert ut fra målsettingen om å verne kyst- og naturområder, sammen med mål om å redusere transportmengden og bedre bomiljøene. Det ble lagt vekt på at det skulle sikres god tilgjengelighet fra boligområdene til sjøområdene. I denne planen ble det for øvrig anbefalt videre boligbygging i Randesund bl.a. pga. folks ønsker om å bo nær sjøen.

Kommuneplan 2005 - 2016

I gjeldende kommuneplanen for 2005-2016 blir det poengtert at kystområdene utgjør en svært viktig ressurs for Kristiansand og at bygging og inngrep i kystområdene bør reduseres mest mulig:

Fra naturens side er strandsonen en av de viktigste ressursene vi har. Bygging og inngrep bør reduseres mest mulig. Det gjelder å ta vare på arealer som på kort og lang sikt egner seg til rekreasjon, friluftsliv og opplevelser/turisme. Det gjelder særlig landfaste arealer som bør sikres i kommunalt eie (Kommuneplan 2005-2016, side 39).

I følge kommuneplanen var det under planarbeidet et sterkt fokus på å innskjerpe byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. I planen poengteres det at hyttepolitikken bør strammes inn, og konkretiserer dette ved å prioritere de ubebygde kystområdene og tillate noe utbygging i områder som allerede er utbygd:

Kun der hvor arealene allerede er sterkt privatisert bør det kunne vurderes innpassing/fortetting av fritidsbebyggelse. Dette bør kunne gjøres i form av dispensasjoner eller reguleringsendringer (kommuneplan 2005-2016, side 56)

Selve plankartet er grovmasket og det er derfor merket av store områder i kystsonen helt ned til sjøen som eksisterende bebyggelse. I revisjonen ble det foretatt en ny avgrensning mellom byggeområder og LNF-områder en rekke steder langs kyststripen.

I kommuneplanen er det innarbeidet egne retningslinjer for lager og boder m.v. ved sjøen, som skal danne grunnlag for behandling av reguleringsplaner/bebyggelsesplaner og dispensasjonsbehandling. Planen viser også til retningslinjer i kystsoneplanen (kommunedelplan for kystsonen) og kommunedelplan for Flekkerøya, som fortsatt skal gjelde (se under). Her blir det bl.a. bestemt at dispensasjoner fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet skal praktiseres strengt, og det poengteres at det har vært et sterkt fokus på dette i denne revideringen av kommuneplanen. Der kommunen likevel innvilger dispensasjon på bakgrunn av særlige grunner ”skal hensynet til traseer for allmennhetens frie ferdsel være ivarettatt og gå fram av dispensasjonsvedtaket. Det er en forutsetning for dispensasjon at ny bebyggelse er en åpenbar fortetting i allerede

utbygde områder og at allmennhetens interesser, områder av særlig verdi for biologisk mangfold eller landskapsbilde, ikke blir skadelidende'

(kommuneplan 2005-2016, side 57). Videre blir det presisert at boder og lager ved sjøen, båthus og naust ikke skal innredes og anvendes til beboelse.

Det er utarbeidet juridisk bindende bestemmelser om maksimal størrelse og utseende på lager/boder ved sjøen i utbyggingsområdene (bl.a. maksimalt 15 m² bruksareal), samt at brygger i tilknytning til disse skal begrenses i størrelse. Det presiseres at denne bestemmelsen gjelder foran Flekkerøyplanen og kystsonen (se under). Videre er det bestemmelse om at det ikke er tillatt med oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse i kommunen ut over det som framgår av gjeldende planer.

I gjeldende kommuneplan er det ikke lagt inn nye arealer for småbåthavner, da det finnes få egnede arealer av tilstrekkelig størrelse. I forrige kommuneplan ble det lagt inn tre nye havner. Av disse er to ferdig regulert, med plass til hhv. 306 og 348 båter, men disse er ennå ikke ferdig bygd. I kommuneplanen påpekes det at det særlig er Randesund og Tveit det nå er dårlig dekning av småbåtplasser, og at konfliktene mellom friluftsliv/vern og utbygging er stor i dette området.

I kommuneplanen er det tegnet inn en sammenhengende kyststi, vist som henholdsvis eksisterende og framtidig trase. Det fremheves at stien skal etableres fortløpende og være gjennomgående i kommunen.

Kommunedelplan for kystsonen

Kommunens kystsonenplan fra 1995 avsatte relativt store arealer langs kysten til byggeområder, og anviser et generelt reguleringskrav som grunnlag for byggesøknader. Målet har vært å åpne for ny bebyggelse og styre unna skjemmende og feilplasserte bygg. Kystsonenplanen viser også strandsoneareal som i hovedsak skal vernes mot ny bebyggelse. Det vises til at det har foregått en betydelig "dispensasjonsutbygging" i kommunen, noe som vurderes som meget uheldig og tilfeldig måte å disponere arealene på. Registreringer viste at det ble gitt 12 dispensasjoner i 100-metersbeltet per år i snitt fra 1982 til 1991 knyttet til hytter og

naust. Et viktig formål med kystsoneplanen var å få en mer planstyrt utbygging i kystsonen.

Arbeidet med kystsoneplanen startet høsten 1990, og som nevnt vedtatt i 1995. Formålet var å ”avklare den ytre kystsonens utnyttelsesmuligheter og behov for sikring og vern”. Planprosessen ble samordnet med kommunedelplanen for Flekkerøya og Skjærgårdsparkarbeidet, som i stor grad pågikk parallelt. Det ble nedsatt en plangruppe kalt arbeidsgruppe I, hvor kommunalt ansatte fra ulike etater var representert (miljøvernssjef, parksjef, havnedirektør, teknisk direktør og byplansjef). I tillegg ble det opprettet en arbeidsgruppe II hvor fylkeskommunen og fylkesmannens miljøvern avdeling var med.

For å sikre aktiv deltakelse fra lokalbefolkningen ble 117 ulike etater, lag og foreninger tilskrevet med informasjon om planarbeidet.

Strandområdene i planen er delt i tre hovedkategorier: byggeområder, LNF-områder og båndlagte områder. Planen har lagt ut relativt mye areal til byggeområder. Når det gjelder byggeområdene pekes det på enkelte lokalmiljøer med bevaringsverdi, hvor særlig kyststrekningen i Randesund skiller seg ut: *”Disse lokalsamfunn har en vurdert som spesielt verdifulle og det er ønskelig at disse ikke endres til rene friluftsområder, men beholder tradisjon og kultur”* (kystsoneplanen side 6). I retningslinjene for disse områdene poengteres det at videre utvikling på disse områdene skal skje på grunnlag av reguleringsplan som sikrer at eksisterende bygningsmiljø og kulturlandskap bevares. Det stilles også krav til eventuelle nybygg og inngrep tilpasses eksisterende bebyggelse og miljø, og ikke forringer kulturminner, samt at alle søknader skal forelegges fylkeskonservator før endelig avgjørelse fattes. Allmenn tilgjengelighet og behovet for friområder/badeplasser skal også ivaretas. Våre informanter i kommuneadministrasjonen påpekte imidlertid at de har fått erfare at arealkategorien lokalmiljø med bevaringsverdi har vært uheldig, fordi man langt på vei har oppfattet disse områdene som rene utbyggingsområder.

LNF-områdene i planen er delt i tre grupper: LNF-områder uten noen spesifisering, LNF-områder med spesielle natur- og friluftsinnteresser og LNF-områder med spesielle jordbruksinteresser. Båndlagte områder omfatter Forsvarets arealer, reservater og fredete enkeltanlegg. I tillegg omfatter gruppen

områder som har spesielt stor betydning for friluftsliv og naturvern og som foreslås båndlagt for en begrenset tid. Til sammen listes 33 områder som er regulert eller skal reguleres til friområde, friluftsområde og/eller naturvernområde.

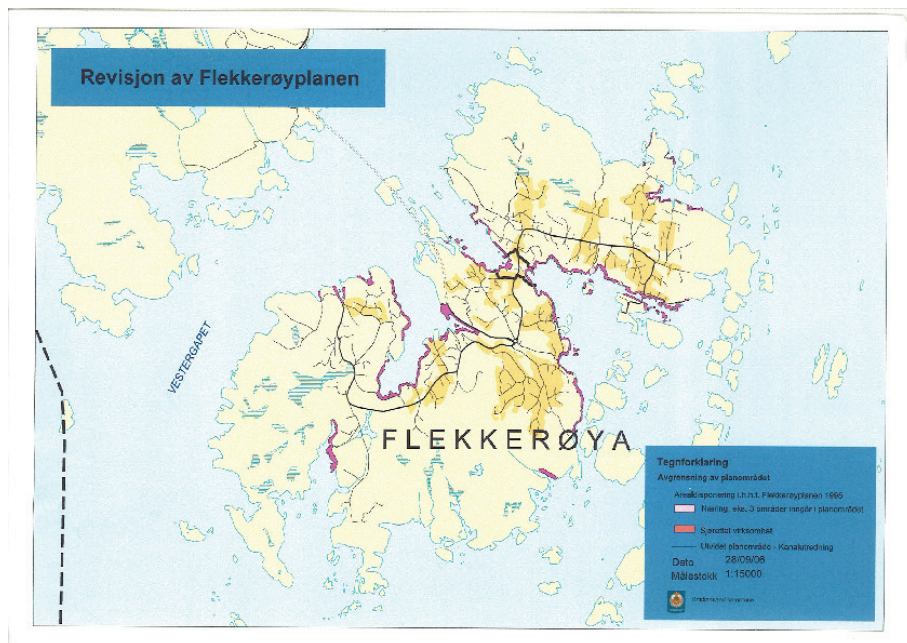
Kommunedelplan for Flekkerøya

Også arbeidet med denne kommunedelplanen startet opp i 1990. Det ble oppnevnt et prosjektstyre med kommunepolitikere, en arbeidsgruppe med kommunalt ansatte, og en arbeidsgruppe med representanter for fylkesmann og fylkeskommune. I møte 24. april vedtok Kommunalutvalget at beboerne på Flekkerøya skulle bringes inn som en likeverdig part sammen med kommunen (Langeland og Tveide 1999). Resultatet ble en bred deltakelse fra innbyggerne gjennom opprettelse av syv ulike temagrupper (bl.a. for arealplan, kultur og friluftsliv), eget lokalt valgt beboerstyre og plenumsmøter. Temagruppene har selv kommet med konkrete forslag til arealdisponering. Planen fikk i overkant av 90 % tilslutning ved avstemning blant befolkningen på øya, i følge Langeland og Tveide (1999).

Arealplankartet angir byggeområder, LNF-områder og båndlagte områder. I en del av byggeområdene i strandsonen som var avsatt til sjørettet virksomhet (sjøboder, lokalt kalt skibbuer, og brygger) var det en forutsetning at disse kun skulle brukes i nærings-sammenheng, knyttet til sjørettet primærnæring. Det ble også vedtatt plankrav for byggeområdene. Byggeområdet dekker delvis et sammenhengende belte i strandsonen (figur 5.2). Denne arealbruken er en videreføring av generalplanen for 1969, der disse arealene var avsatt til industriareal. Generalplanen – delplan Flekkerøy – forutsatte at denne strandlinjen kunne nyttes til båtplasser, båthus, fiskemottak, fiskeforedling o.s.v., men ikke hyttebygging med egen strandlinje.

Fylkesmannens miljøvernavdeling varslet innsigelse mot planen, men i et forhandlingsmøte mellom kommunens plan- og bygningssjef og miljøvernsjef i fylket ble denne trukket tilbake fordi kommunen mente de kunne styre konflikten i strandsonen gjennom håndtering av de enkelte reguleringsplanforslag (Langeland og Tveide 1999). I følge Langeland og Tveide ble resultatet at man trolig fikk den eneste kommunedelplanen i landet som har fått definert en så lang stripe langs sjøen som er definert som sjøretta virksomhet (skibbuer, brygger), se figur 5.2.

Figur 5.2 *Flekkerøyplanen, med stripen langs sjøen som er avsatt til sjørettet virksomhet (rosa striper)*



Flere av informantene pekte på at planen har mange svakheter, og at byggeområdene i strandsonen er blitt fylt opp av sjøboder som i tur og orden er blitt tatt i bruk som hytter til fritidsbruk uten at det er søkt om bruksendring. De fleste sjøbodene er i tillegg blitt bygd på dispensasjon fra plankravet i kommunedelplanen. Mange av sjøbodene er blitt omsatt som fritidsboliger til høy pris. Dette bygger bl.a. på ulike tolkninger av hva som er lov og ikke lov i denne sonen som er definert som sjøretta virksomhet, noe som i neste instans førte til konflikter i de enkelte byggesaker og reguleringsplanforslag (Langeland og Tveide 1999). Denne utviklingen nådde etter hvert et klimaks og Fylkesmannen tok opp alvoret i situasjonen med kommunen, og krevde retting på forholdene og at kommunedelplanen måtte revideres. Dette førte til store lokale protester, men kommunen har nå satt i gang et revideringsarbeid knyttet til deler av planen. Det dreier seg om de områdene som angår sjøbod-problematikken. Et viktig element i revideringsarbeidet er å definere hva som er en sjøbod, og en hovedutfordring er å øke allmennhetens ferdsl i disse områdene.

Det pågår ellers en intern revisjon av kommunens praksis i behandling av plansaker i strandsonen, både på Flekkerøya og ellers i kommunen. Det er fastsatt et Planprogram for revisjon av planen Flekkerøya, begrenset til arealer avsatt til ”byggeområde – sjøretta virksomhet, sjøboder/brygger”. Også tre mindre næringsområder er inkludert, samt område for en eventuell kanal. Høringsutkastet forelå 16.03.06 og Planprogrammet ble 2. gangs behandlet 02.10.06. Planprogrammet inneholder et plan- og utredningsprogram i samsvar med nye regler om konsekvensutredninger av planer. Revideringen skal også ta hensyn til de skjerpede statlige signalene knyttet til bevaring av 100-metersbeltet.

I følge Planprogrammets sammendrag blir hovedutfordringene i planarbeidet å få til en plan som er styrende for arealbruken, som sikrer strandsonen og som er entydig slik at alle parter forstår planen likt. Planforslaget skal (Planprogram 2006, side 2):

- Sikre allmennhetens interesser, stiforbindelser
- Avklare/beskrive bevaringsinteresser
- Avgrense områder som ikke skal bebygges, landskapselement, badeplasser
- Ta stilling til arealbruk på eksisterende bygg. Følgende alternativer vurderes
 - Regulere eksisterende sjøboder i samsvar med godkjent bruk
 - Regulere enkelte eksisterende sjøboder til boder og lager andre til fritidsbebyggelse avhengig av lokale forhold
 - Regulere eksisterende sjøboder til fritidsbebyggelse
- Vurdere areal for eventuelt nye boder/lager og brygger ved sjøen
- Vurdere areal for båtplasser/småbåthavner
- Avgrense reguleringsplanområder som skal ta detaljert stilling til arealbruken
- Ta stilling til om noen eller alle eldre reguleringsplaner skal gjelde foran kommunedelplanen

I følge Planprogrammet har byggeaktiviteten innenfor strandsone-arealene som planen avsatte til sjøretta virksomhet vært

omfattende. På deler av strekningen står sjøbodene nå tett. I følge Planprogrammet viser GAB-data er det nå 365 bygninger innenfor disse arealene, og 12 av disse er registrert godkjent som fritidsboliger. Da Flekkerøyplanen ble utarbeidet var det anslagsvis 210 bygninger i området.²² Det har vist seg at ulike aktører oppfatter planens arealer avsatt til sjøretta virksomhet ulikt, særlig hva sjøboder kan benyttes til. Bystyrets vedtak av retningslinjer om lager, boder og lignende langs sjøen i kommuneplanen vedtatt i 2005 var et forsøk på å rydde opp i misforståelsene.

Som en del av revideringsarbeidet ble det gjort registreringer av viktige grøntområder innenfor byggeområde – sjøretta virksomhet, sjøboder, brygger på Flekkerøya. Det er nedlagt bygge- og deleforbud mens revisjonsarbeidet pågår. I revideringen er det også viktig å innpasse stiforbindelser mellom eller rundt sjøbodene for å sikre allmennhetens frie ferdsel, samt avklare forhold knyttet til parkeringsplasser, kommunal renovasjon og brannsikring. Det legges opp til reguleringsplaner og byggesøknader hvor disse forholdene konkret skal følges opp og gjennomføres.

Det forelå et høringsforslag til ny kommunedelplan med konsekvensvurdering 2.7.2007, med frist 10.11.07 for å gi uttalelse. Planen fremmes i fire alternativer. Det ble utarbeidet en rekke delutredninger med mange involverte. Det var en egen delutredning for friluftsliv og allmenn ferdsel. I denne utredningen ble det bl.a. slått fast følgende:

Innenfor planområdet er store deler av strandsonen bebygd med brygger og sjøboder. Rundt bygningene er det noen steder etablert plenareal, oppført gjerder, levegger, utepeiser med mer. Dette gir området en privat karakter slik at store deler av planområdet framstår som utilgjengelig for allmennheten.
(Kristiansand kommune 2007, s. 36)

Hovedutvalget for næring, samferdsel og miljø i Vest-Agder fylkeskommune uttalte at byggingen i denne strandsonen og omgjøring av sjøboder til fritidsboliger nå må opphøre (Vest-Agder fylkeskommune 17.10.07). Fylkesmannen har varslet innsigelse til tre av de fire alternative som fremmes, som etter

²² I følge Vest-Agder fylkeskommune 17.10.07 er det nå 428 bygg i disse områdene.

deres oppfatning alle vil kunne medføre 400 nye hytter på Flekkerøya. Fylkeskommunen har varslet innsigelse kun til alternativ fire, på tross av at administrasjonen anbefalte innsigelse til de tre av de fire alternativene, på linje med Fylkesmannen. I den politiske behandlingen ble det imidlertid vedtatt (med seks mot fem stemmer) at det kun reises innsigelse til planalternativ fire.

Etter høringsrunden ble planen sendt til 2. gangs politisk behandling, og man valgte da å sende planen tilbake til administrasjonen for å få en vurdering av bl.a. de juridiske konsekvensene av planen (som per dags dato er status i saken).

Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2007-2010

Denne planen følger opp kommuneplanens intensjoner om å etablere en sammenhengende kyststi i kommunen. I den forbindelse vises det til at i områder under regulering hvor kyststien er vist i kommuneplanen, skal kyststien etableres som del av gjennomføringen av utbyggingen ved at det stilles rekkefølgekrav til opparbeidelsen.

Grønnstrukturanalysen 1995

I omtalen av strandsonen i denne analysen, påpekes det at tilgangen til sjøen og strandarealene er en betydelig kvalitet for hele Kristiansands befolkning som må sikres i stedet for å bygges ned. Det legges også vekt på forbindelsene i form av korridorer fra strandsonen og kommunens øvrig grønnstruktur. Målsettingen i planen er at det som er igjen av strandarealer i Kristiansand må sikres for det allmenne friluftslivet. Forbindelsen med hovedgrønnkorridorer og boligområder må tillegges vesentlig vekt ved forvaltningen av kommunens arealressurser. Mye av kystområdene ned mot kysten og på øyene er i analysen prioritert som grønnområder med 1. prioritet.

5.5 Sikring av friluftsområder langs kysten

En rekke områder langs kysten i Kristiansand er sikret til allmennhetens friluftsliv gjennom oppkjøp, servitutavtaler og/eller regulering. Bl.a. er det sikret 26 tilrettelagte badeplasser fordelt over hele kommunen. Kommunen har likevel ikke fått sikret alle de kystområdene du kunne ønske seg og som ble

prioritert i kystsoneplanen fra 1995, noe som bl.a. skyldes høye tomtepriser. Omfanget av sikring har økt de siste årene, noe som skyldes frigjøring av Forsvarets eiendommer og arbeidet med Skjærgårdsparken. I tillegg arbeides det som nevnt med å få til en sammenhengende kyststi gjennom Kristiansand, som strekker seg fra Søgne kommune i vest til Lillesand i øst.

5.5.1 Sikring av Forsvarets ”kystperler”

Forsvaret har eid flere store områder i Kristiansands skjærgård, som nå er blitt gjort tilgjengelig for allmennheten i tråd med at det meste av Forsvarets virksomhet i Kristiansand er avviklet. Da disse områdene i stor grad er blitt spart for bebyggelse og andre privatiseringstiltak utgjør de nå svært viktige friluftsområder for Kristiansands befolkning. Store deler av disse arealene fikk i gjeldende kommuneplan endret arealbruk til LNF-områder. Arealbruken er også avklart gjennom en salgsprosess der kommunen har kjøpt arealer på Odderøya, Marvika og Østre Randøy, Flekkerøya og Kroodden/ Møvig, etter tilskudd fra DN.

Et av de sikrede områdene som er særlig verdifulle er Odderøya på grunn av sin sentrumsnærhet. For å få en helhetlig utvikling vedtok bystyret 13.9.2000 en kommunedelplan for området. Det ble konflikt knyttet til ønsket om fremtidig utbygging av boliger på deler av øya, og man kom fram til et kompromiss mellom hovedaktørene. Disse var Forsvaret og Forsvarets bygningstjeneste på den ene siden og fylkeskommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling på den andre. Sistnevnte aktører ønsket at de planlagte boligområdene skulle erstattes med LNF-område for å ivareta befolkningens rekreasjonsbehov og varslet innsigelse til planen. Det aktuelle området er på ca 50 dekar og var tenkt utbygd med inntil 500 boliger. Da man ikke klarte å bli enige lokalt ble saken sendt til Miljøverndepartementet (MD). MD tok ikke innsigelsen til følge og godkjente planen, da det etter MDs mening ikke knytter seg friluftsinnteresser av nasjonal eller regional betydning til denne delen av Odderøya. Odderøyas venner engasjerte seg også aktivt i saken og samlet inn ca 7000 underskrifter mot utbyggingen i det aktuelle området. Odderøyas venner var også med på felles befaring, sammen med representanter fra kommunen, fylkeskommunen, Fylkesmannen, Direktoratet for naturforvaltning, Forsvarets Bygningstjeneste, Forsvars-

departementet og MD. I brevet fra MD, datert 27.4.2001, kommer det fram at den planlagte utbyggingen i det aktuelle området er resultat av kompromisser gjennom en lang planprosess.

Kristiansand kommune ønsket i utgangspunktet ikke utbygging på Odderøya, mens Forsvaret opprinnelig ville at større deler av øya skulle bygges ut.

Kristiansand kommune kjøpte Østre Randøy for 2,5 millioner kroner i 2004 etter at Forsvaret nedla sin virksomhet på øya. DN refunderte senere en million av disse (Fedrelandsvennen 08.06.05). Parkvesenet har bygget toaletter, fellesbrygger, ryddet badestrender og gruset opp stier slik at øya kan bli mer tilgjengelig for flere brukergrupper, i tråd med utarbeidet forvaltningsplan for øya. For å øke tilgjengeligheten også for de som ikke har båt er det satt opp båtrute på sommerstid. Denne ruten går også til andre øyer (Odderøya, Bragdøya, Bredalsholmen, Dvergsoya og Tømmerstø). Midt-Agder friluftsråd har bidratt til å åpne kafé på øya. Forsvarets tidligere bygninger er nå leid ut til en rekke foreninger og lag. Øya er avsatt som LNF-område med spesielle naturvern- og friluftsinteresser av særlig høy verdi i kommuneplanen.

Forsvaret eide store deler av Flekkerøya fram til 2004. Staten ved Direktoratet for naturforvaltning har kjøpt opp disse arealene, selv om ikke alt er formelt overdratt ennå.

5.5.2 Skjærgårdsparken

Skjærgårdsparkavtalen i Kristiansand kom i stand i form av et spleiselag og samarbeid mellom grunneiere, staten ved MD og Kristiansand kommune. Avtalen ble opprettet i 1996 og det totale arealet som er sikret utgjør rundt 10 000 dekar, inkludert kommunale friområder. Investeringsplanen for tilrettelegging er 7,5 millioner kroner, hvor staten har gått inn med 5 millioner og Kristiansand kommune med 2,5 millioner. Det betales et engangsvederlag til grunneierne med kr. 3.50 per kvm for rett for til å opprette og vedlikeholde tilretteleggingstiltak knyttet til allmennhetens bruk av arealer til friluftsliv. For tiden arbeides det med å etablere Odderøya som en del av Skjærgårdsparken.

Skjærgårdsparken er en frivillig servituttavtale mellom grunneier og staten ved MD, og innebærer at områdene stilles til varig rådighet som friluftsområde for allmennheten. Grunneierne beholder

eiendomsretten og rett til å bruke områdene på tradisjonelt vis som f.eks. beiting og høsting. Men det er ikke anledning for grunneier å gjøre naturinngrep som forringer kvaliteten av området eller hindrer bruken til friluftsførmål. I Kristiansand er det blitt brukt både ”gulrot og pisk” i forhandlingene med grunneiere gjennom tilbud om erstatningstomter og ”trussel” om alternativt landskapsvern på arealene som ikke inngår i avtalen. I Kristiansand foregikk verneprosessene parallelt med arbeidet med å etablere skjærgårdsparken. Erstatningstomter i regulerte felt var i starten et vanlig virkemiddel for å ”smøre” forhandlingene, og for å få til gunstige avtaler. Tilbud av erstatningstomter gikk både til de som var villige til å avstå areal, og til de som hadde hytter i den nye parken som måtte saneres. Forhandlingene resulterte både i arealbytte og/eller billige økonomiske erstatninger (Harvold et al. 2006). Staten har rett til å legge til rette for friluftslivet med bl.a. bygging av stier, brygger, fortøyningsbolter, toaletter, opplysningstavler m.m. Tilretteleggingstiltak er beskrevet i en egen forvaltningsplan, som er godkjent av grunneiere, kommunen og staten. Skjærgårdsparken strekker seg nå fra Bamble i Telemark til og med Flekkefjord i Vest-Agder. Alle kystkommunene i Vest-Agder er nå inkludert i Skjærgårdsparkavtalen.

I forhold til de første skjærgårdsparkavtalene som er etablert lengre øst langs Skagerrakkysten, har man i Kristiansand også sikret en del landfaste områder gjennom avtalen, i tillegg til en rekke øyer. I Kristiansand har i tillegg kommunen vært aktiv, i motsetning til tidligere avtaler hvor det i første rekke har vært MD som har forhandlet direkte med grunneierne. I forhandlingene som pågikk i Kristiansand gikk et knapt flertall av politikerne inn for at enkelte grunneiere skulle få bygge såkalte erstatningshytter med tilhørende brygge i strandsonen mot at områdene stilles til varig rådighet som friluftsområder for allmennheten. I følge Fædrelandsvennen 02.06.06 protesterte naboene på bygging av tre hytter plassert 20 meter fra sjøen og en brygge ved kysten av Randesund uten å bli hørt. Hovedinntrykket fra intervjuene er imidlertid at det er bred tilfredshet med Skjærgårdsparken i Kristiansand.

5.5.3 Vern etter naturvernloven

Også områder vernet etter naturvernloven kan ha stor verdi for friluftsførmål selv om det på en del områder legges restriksjoner på

ferdsel deler av året på noen av øyene og skjærene som er fredet som sjøfuglereservat. Totalt 18,7 km² (hvor 15,1 km² er sjøarealer, begrenset til sjøoverflaten²³) i Kristiansand inngår i det nylig etablerte Okøy-Ryvingen landskapsvernområde, sammen med Søgne og Mandal kommuner. Disse skjærgårdsarealene utgjør et sentralt område for utøvelse av friluftsliv, og som oppgis som en viktig grunn for å ta være på skjærgårdslandskapet og de opplevelseskvaliteter som området presenterer. En del av de vernede områdene har også status om friområder eller friluftsområder i vedtatte reguleringsplaner og andre inngår i Skjærgårdsparkavtalen. De overlappende områder er områder som egner seg for tilrettelegging for friluftsliv. I sin utredning vurderer Direktoratet for naturforvaltning (2004) at skjærgårdsparkavtalen og landskapsvernområdet ikke vil komme i konflikt med hverandre. Verneområdet er lite berørt av tekniske inngrep, og vernet innebærer forbud mot inngrep som vesentlig kan endre landskapets art eller karakter. Fylkesmannens miljøvernaveiding har ansvar for å utarbeide utkast til verneplan, som skal gi nærmere bestemmelser om forvaltningen av verneområdet. Forholdet mellom vern og friluftsliv er et av temaene som skal inngå i forvaltningsplanen. Kristiansand kommune har fått delegert forvaltningsansvar for noen av verneområdene.

5.5.4 Kyststi

Det er et mål om å etablere en kyststi gjennom Kristiansand, som strekker seg fra Søgne kommune i vest til Lillesand i øst. Stiforbindelsen er lagt langs sjøen i den grad dette har vært mulig i forhold til terreng, landskap og bebyggelse. Stien skal ses i forbindelse med viktige grønnkorridorer som gir forbindelse til bydelsmarkene. Kyststien følger også Otra og Topdalselva innover i landet. I gjeldende kommuneplan er kyststien tegnet inn og det påpekes at kyststien skal innarbeides i den løpende arealforvaltning, planarbeid og tiltaksarbeid slik at den sikres og opparbeides fortløpende og gjennomgående i kommunen. Utbygging og privatisering av strandsonen har bidratt til betydelige utfordringer knyttet til bestrebelsene med å etablere en sammenhengende kyststi, noe som har bidratt til at det har vært umulig å få til avtaler eller at man har måttet plassere stien på

²³ Vannmassene i sjøen og sjøbunnen omfattes altså ikke av vernet.

oversiden av bebyggelsene langs kysten. Så langt har dette i følge informant fra kommuneadministrasjonen vært mer regelen enn unntaket. Erfaringene med arbeidet så langt er at dette koster både tid og penger, da man er nødt til å finne løsninger med hver enkelt grunneier langs kysten.

5.6 Sentrale utviklingstrekk

Data fra SSB viser at over halvparten (52,7 %) av kystlinjen i Kristiansand er såkalt bygningspåvirket i 2006, definert som andel kystlinje innenfor 100 meter fra bygninger (SSB 2006). For hele Vest-Agder fylke er andelen bygningspåvirket kystlinje 37,3 %. Det var ingen endring fra 2005 til 2006 for Kristiansand, men går vi 10 år tilbake i tid var 51,3 % bygningspåvirket. I 1985 var 49,9 % av kystlinjen bygningspåvirket. Det var i følge gjeldende kommuneplan sterkest vekst i ubyggningen av strandsonen i 1960- og 1970 årene.

I følge en undersøkelse av fylkesmannen i Vest-Agder, publisert 04.01.07, har imidlertid byggeaktiviteten i strandsonen økt de siste årene i fylket (Fylkesmannen i Vest-Agder 2007).²⁴ Undersøkelsen bygger på det såkalte GAB-registeret (grunneiendoms-, areal- og bygningsregisteret) i perioden 1.januar 2000 til 1.januar 2006. Den påviste byggeaktiviteten foregår til tross for byggeforbudet i PBL. Forbudet gjelder i områder som i kommuneplanen er avsatt til LNF-områder. Kristiansand og Søgne skiller seg ut som de kommunene i fylket der det er bygget klart mest i perioden, se tabell 5.1.

²⁴ Publikasjonen er tilgjengelig på fylkesmannens hjemmeside, se http://www.fylkesmannen.no/fmt_hoved.asp?tgid=100&gid=144&amid=1345089

Tabell 5.1 *Fordeling av godkjente* bygg i 100-metersbeltet på byggtipe og kommune i perioden 01.01.2000 – 01.01.2006. Kilde: Fylkesmannen i Kristiansand 2007*

Kommune	Bolig	Fritidsbolig	Naust	Sum bygg	Bygg pr. år
Kristiansand	137	115	296	548	91
Mandal	44	123	52	219	37
Farsund	32	74	97	203	34
Flekkefjord	34	54	67	155	26
Søgne	57	188	157	402	67
Lindesnes	13	78	100	191	32
Lyngdal	22	91	58	171	29
Kvinesdal	2	2	2	6	1
Vest-Agder	342	725	829	1896	316

* Antall godkjente bygg i GAB var på 1797, men 98 bygg ble lagt til dette tallet siden disse var registrert som igangsatt eller tatt i bruk denne perioden, uten å være registrert godkjent.

Totalt ble det bygget 548 nye bygg i 100-metersbeltet i Kristiansand fra 2000 til 2006. Av disse er det mest naust/sjøboder (296), deretter boliger (137) og 115 fritidsboliger. Bare på Flekkerøya ble det oppført om lag 100 nye bygg i strandsonen. Omtrent to tredeler av dette er sjøboder. Undersøkelsen viser videre at utbyggingen i strandsonen i Kristiansand i denne perioden har økt i forhold til tidligere perioder. Mens det altså ble godkjent 548 bygg i strandsonen fra 2000 til 2006, ble det godkjent totalt 305 bygg i Kristiansand fra 1995 til 2000, 313 i perioden 1990-1995 og 209 i perioden 1985-1990.

I intervju med Fædrelandsvennen 18.12.06 knyttet til denne undersøkelsen sier miljøverndirektør i Vest-Agder at han er forbauset over at man faktisk har hatt en økning i utbyggingen av strandsonen på tross av stadige nasjonale signaler om en innskjerping av byggeforbudet de siste årene, og mener at situasjonen er meget uheldig. Det som gjør det særlig bekymringsfylt er at det er strandlinjen med høyest kvalitet som blir bygget ut først. Utbyggingen av landfaste arealer i nærheten av byene er spesielt stor. Et problem som nevnes er eldre kommunale planer som tillater utbygginger i strandsonen.

Undersøkelsen viser også til kart over kystsonen på Flekkerøya og Randesund i Kristiansand kommune. På kartene er både 100-metersbeltet og influensområde før 2000 og mellom 2000 og 2005 tegnet inn, samt nye bygg i perioden 2000 til 2005. Influensområde er definert som en radius på 50 meter rundt bolig og fritidsbolig og 25 meter rundt naust/garasje (kalt sjøbod). Ulik informasjon for samme område vises. Kartene gir en interessant indikasjon på at de nye byggene som er oppført på Flekkerøya fra 2000 til 2005 i mindre grad enn i Randesund øker omfanget av influensområde, dvs. at utbyggingene i Randesund har større negative konsekvenser for allmennhetens adgang til strandsonen enn tilfelle er på Flekkerøya. Arealis-data viser at de fleste områdene som defineres som inngrepsfrie naturområder i Kristiansand er lokalisert på øyene ute i skjærgården.

Det er den landfaste delen av kystsonen som er klart mest bygningspåvirket. Nedbyggingen har ført til at store deler av disse arealene er privatisert og dermed ikke allment tilgjengelig, med unntak av enkelte mindre badeområder og andre friluftsområder langs kysten som sikret gjennom regulering, oppkjøp eller lignende. Til sammen er det sikret 26 tilrettelagte badeplasser fordelt over hele kommunen. Arbeidet med kyststien er et forsøk på å gjøre denne kyststripen mer tilgjengelig for allmenn ferdsel.

Langs kysten kan sjikanøse stengsler og privatiserende tiltak redusere og fragmentere utmarks- og friluftsarealenes verdi for friluftsliv og rekreasjon fordi eiendomsbesittere tar seg til rette og hindrer allmennhetens lovlige muligheter for ferdsel og opphold. På den måten blir også verdien av allemannsretten i kystsonen redusert, og da trolig i langt større grad enn det arealdataene fra SSB og GAB-registeret indikerer. I så fall vil i realiteten langt mer enn 52,7 % av Kristiansands kystlinje være privatisert, da SSBs data ikke fanger inn mindre tiltak som flaggstenger, grillplasser, solplattinger, etc. I Fylkesmannens uttalelse til Flekkerøyplanen vises det til en undersøkelse som konkluderer med at barn gir et sterkt uttrykk for å oppleve private brygger og leegger som stengsler for fri ferdsel, også der kyststien går over bryggene (Fylkesmannen i Vest-Agder 2007).

De fleste av våre informanter oppfattet privatiseringen av de landfaste kystarealene som en av de største utfordringene for kommunens arealpolitikk, og at det nå bør satses ytterligere på å

sikre det som er igjen av kystsområde som er tilgjengelige for allmennheten. Det å bevege seg langs kysten fra et sikret friluftsområde til et annet som er allment tilgjengelig er vanskelig eller umulig på grunn av at områdene imellom i stor grad er privatisert. Etablering av kyststi er et tiltak som i noen grad kan bøte på dette. Vanskelig er det også å komme seg fra boligområdene til sjøen mange steder da også store deler av områdene i bakkant er utbygd. Utbygging av hytter, sjøbuer og bryggeanlegg medfører at utmark gjøres om til innmark, med resultat at allmennheten må vike, noe som for øvrig også poengteres som et problem i gjeldende kommuneplan. Dette gjelder nå særlig i Randesund, bydelen hvor det i dag er størst utbyggingspress.

5.7 Ulike aktørers rolle i planlegging og forvaltning av kystsonen

Kommuneadministrasjonen

Kommuneadministrasjonen har en viktig rolle i plan- og forvaltningsbeslutninger ved at de forbereder og innstiller saker til politisk behandling. For enkelte mindre byggesaker er beslutningsmyndigheten delegert til administrasjonen. I strandsonesaker har man i Kristiansand de senere år i sterkere grad vektlagt en grundig administrativ behandling før de går til politisk behandling. Man har bl.a. gått bort fra interne høringer fra ulike kommunale avdelinger. I stedet har man satt sammen bydelsvise grupper med representanter fra ulike avdelinger i kommunen. Parkvesenet er representert i disse gruppene, og vår informant herfra oppfatter denne avdelingen som den viktigste forsvarer av allmennhetens friluftsinnteresser gjennom deres behandling av plan- og byggesaker i strandsonen.

Lokalpolitikere

All behandling av dispensasjonssøknader til byggeforbudet i 100-metersbeltet og fra plan behandles i dag politisk i Kristiansand, hvor Byutviklingsstyret fungerer som det faste utvalget for plansaker. Tidligere ble noen type enkeltsaker kun behandlet administrativt. På et overordnet nivå kan det se ut som om det er bred lokalpolitisk enighet i Kristiansand kommune om å bevare

strandsonen for allmennheten, men ut fra intervjuene kom det fram at politikerne ofte deler seg når man kommer til behandling av konkrete plan- og dispensasjonssøknader. Det ser også ut til å være en klar høyre – venstre akse i behandling av enkeltsaker, hvor høyresiden (Fremskrittspartiet, Høyre og KRF) har en større tilbøyelighet til å si ja til dispensasjoner enn venstresiden (Arbeiderpartiet, SV). Fremskrittspartiet blir av våre informanter vurdert som mest villig til å gi dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen, ofte begrunnet i et forsvar av grunneierrettighetene. I en del tilfeller er det snakk om mindre vesentlige tiltak i strandsonen, hvor det ikke krever dispensasjon fra 100-metersforbudet. Det samme gjelder andre unntaksregler i PBL, slik som områder som i kommunale planer er markert som eksisterende eller planlagte byggeområder (gule områder). Utbyggingen i strandsonen ser i dag ut til i større grad å finne sted gjennom reguleringsplanlegging. Å telle antall dispensasjoner er altså alene ikke en god nok indikator på byggeutviklingen i strandsonen og forringelsen av allmennhetens muligheter for ferdsel og opphold.

Fylkesmannen

Fylkesmannen har en viktig rolle knyttet til plan- og dispensasjonsbehandling, og har involvert seg aktivt i strandsoneforvaltningen i fylket. I følge Fylkesmannen i Vest-Agder sin årsrapport fra 2005 er deres erfaring at kommunale planer og forvaltningspraksis i fylket ikke ivaretar hensynet til allmennhetens interesser i de landfaste arealene i strandsonen (Fylkesmannen for Vest Agder 2006). Dette kommer også fram i gjeldende fylkesplan og andre planer (se kap. 5.3). Resultatet av dette er at det ofte er uenighet mellom Fylkesmannen og kommunene om de arealbruksløsninger som foreslås, som i noen tilfeller gir seg utslag i varslede innsigelser. En hovedfagsoppgave viser at det er et generelt høyt konfliktnivå mellom Kristiansand kommune og Fylkesmannens miljøvernavdeling. Så mange som 71 % av de sentrale politikerne i Kristiansand mente at det var høy grad av konflikt mellom disse forvaltningsnivåene i arealbruksspørsmål (Tveide1998, ref. i Langeland og Tveide 1999).

Et nylig konkret eksempel er vedtaket om endring av en reguleringsplan for Buvannsområdet for å omplassere en hyttetomt til friområde nærmere strandkanten. Fylkesmannen varslet innsigelse mot denne endringen, og da man ikke maktet å

komme fram til enighet lokalt ble saken sendt MD til avgjørelse. I brev fra MD, datert 09.11.06, stadfester departementet Fylkesmannens innsigelse. I avgjørelsen legges det vekt på at en slik omplassering vil komme i konflikt med allmennhetens adgang til kystområdene. Direktoratet for naturforvaltning påpeker at etablering av hytta i den aktuelle vika vil føre til at atkomsten til området ikke lenger vil være brukbar og attraktiv for allmennhetens bruk. Den aktuelle vika beskrives som en av et fåtall områder i strandsonen i dette området som er tilgjengelig for allmennheten. Dette viser at innsigelseskompetansen til Fylkesmannen er et viktig virkemiddel for å forsvare allmennhetens friluftsinnteresser i kystsonen. Fylkesmannen skal også få alle dispensasjonssaker i strandsonen til høring, og har i den forbindelse også en viktig rolle.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har en veilednings- og samordningsrolle i forhold til kommunal arealplanlegging, og har samtidig et viktig ansvar for oppfølging av kulturminneloven og at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer blir ivaretatt i prosesser etter PBL. I fylkesplanene som fylkeskommunen har utarbeidet har man vektlagt en bedre kommunal planlegging og forvaltning av kystområdene. Fylkeskommunen har i likhet med Fylkesmannen innsigelsesmyndighet i kommunale plansaker. Det ble imidlertid påpekt at fylkeskommunen med sin politiske overbygning er mer forsiktige med å reise innsigelser. Når det gjelder dispensasjonssaker er det inngått avtale om at Fylkesmannen skal ivareta nasjonale og regionale interesser i høringsfasen, med mindre kulturminner blir berørt. Da skal også fylkeskommunen som kulturminnemyndighet uttale seg.

Midt Agder friluftsråd

Midt Agder friluftsråd har ikke innsigelsesmulighet, men kan spille en viktig rolle knyttet til å avgi høringsinstanser og gi råd til kommunale planprosesser. I og med at rådet har et politisk styre med topp-politikere som skal være ansvarlig for høringsuttalelser, burde disse i utgangspunktet ha stor betydning. Det er imidlertid svært få plan- og forvaltningssaker i strandsonen hvor rådet direkte har involvert seg. Dette kan ha sammenheng med at det er kommunenes egne politikere som er representert i rådet, noe som kan hindre rådet i å ha en "vaktbikkje-funksjon" i kommunale

plan- og forvaltningssaker. Rådets viktigste rolle er stimulering til friluftslivsbruk og tilrettelegging av sikrede friluftslivsområder.

Organisasjoner

Vårt generelle inntrykk er at det er få frivillige organisasjoner som involverer seg i konkrete plan- og utbyggingssaker i kystsonen for å forsvare allmennhetens interesser, på tross av disse områdenes viktige betydning for friluftsliv og rekreasjon og områdenes sårbarhet for ”bit-for-bit” utbygging i form av dispensasjoner, byggesøknader/byggemeldinger og planer. I intervjuene med representanter for frivillige organisasjoner i Kristiansand var det ingen som fremhevet at de hadde noe særlig fokus på strandsoneforvaltningen som sådan. Også informanter fra offentlig forvaltning påpekte fraværet av frivillige organisasjoner, velforeninger og lokalsamfunn i strandsoneforvaltningen, og at allmennhetens interesser derfor i hovedsak må bli ivarettatt av kommunen, fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen. Unntaket er Odderøyas venner, som har vært aktive bl.a. i forhold til arbeidet med kommunedelplanen for Odderøya.

Det er standard at kommunen påtar seg driftsansvaret for offentlige sikrede friluftsområder når de mottar statlige tilskudd til sikringen. Det gjelder både når staten og kommunen er grunneier. For å sikre skjøtsel og forvaltning av områdene har Kristiansand kommune utviklet et betydelig samarbeid med ulike lag og foreninger knyttet til forvaltning og drift av sikrede friluftsområder langs kysten.

Befolkningens rolle – medvirkning i planprosesser

Kristiansand kommune har for øvrig lagt til rette for omfattende medvirkning knyttet til overordnet planlegging i kystsonen, det være seg både kommuneplaner, kystsoneplanen og kommunedelplanen for Flekkerøya. Hovedinntrykket er imidlertid at grunneierinteressene og hytteinteressene i stor grad dominerer i planprosessene, og at enkeltpersoner og organisasjoner som forsvarer allmennhetens friluftsinnteresser i mindre grad er på banen.

5.8 Hvordan fungerer virkemidlene for å ivareta kystsonen for friluftsliv til allmennheten?

Hovedinntrykket er at selv om kysten som sentralt friluftsområde lenge har hatt stor oppmerksomhet i sentrale plan- og styringsdokumenter, er områdene fremdeles sårbare for utbygging og andre tiltak som forringer allmennhetens muligheter for rekreasjon og friluftsliv. Dette gjelder særlig de landfaste kystområdene som i stor grad er helt eller delvis nedbygd. Nedbyggingen av strandsonen er ikke blitt redusert i løpet av de siste årene, i følge Fylkesmannen (2007). Dette skjer på tross av intensjonene i kommunale planer om at byggeforbudet i strandsonen skal respekteres og at hyttepolitikken skal strammes inn. Politikere vi intervjuet påpekte på sin side at de folkevalgte er blitt mer restriktive når det gjelder dispensasjonssaker, men at de ofte deler seg når man kommer til konkret behandling av dispensasjonssaker og andre enkeltsaker. I dag er det Byutviklingsstyret som behandler dispensasjonssøknader i strandsonen, men tidligere ble såkalte ”enkle saker” i strandsonen behandlet administrativt av Servicetorget.

En politiker påpekte at kommunen nå går i mot 4 av 5 dispensasjonssøknader, men at de oftere sier ja til mindre saker og i områder hvor utbyggingen skjer som varsom fortetting i allerede bebygde områder. En annen politiker fremhevet at 100-metersregelen er for stiv og for generell, og at ”dette skaper mye vondt blod”. Denne informanten var likeledes kritisk til Fylkesmannens praktisering av 100-metersregelen, som mente forholder seg for slavisk til byggeforbudet. Informanten ga uttrykk for at gjengroing og forfall er en vel så stor utfordring langs kysten som nedbygging. Dette viser at det er ulike meninger om byggeforbudet og situasjonen i strandsonen blant lokalpolitikerne, og forklarer noe av grunnen til at de deler seg i behandling av enkeltsaker. Andre politikere vi intervjuet påpekte at kommunen i større grad må stille plankrav til utbygging i strandsonen, i stedet for å si ja til dispensasjoner.

Informanter fra kommuneadministrasjonen i Kristiansand anser dispensasjoner fra plan og/eller fra 100-metersbeltet fremdeles som så omfattende at denne myndigheten bør forflyttes opp til

Fylkesmannen. Dette kommer også til uttrykk i gjeldende fylkesplan (2002), hvor det påpekes at lokal praksis i strandsonen ikke er i samsvar med verken lokale eller nasjonale mål. Også planlagt utbygging og gamle planer som tillater utbygging i strandsonen blir ansett som en stor utfordring.

Det er særlig i forhold til oppføring av sjøboder det ble gitt uttrykk for at politikerne har størst tilbøyelighet for å gi dispensasjoner. Mens politikere ikke ser dette som noe stort problem for allmennhetens friluftsmuligheter, har representanter fra regional forvaltning et helt annet syn. Representanten for fylkesmannens miljøvernavdeling mente at summen av alle de 745 sjøbodene som er bygget i kommunen de siste ti årene til sammen har gitt store negative konsekvenser for friluftsmulighetene i strandsonen.

Spørreskjemaundersøkelsen (kapittel 2.4) viste at kristiansandere er langt mer opptatt av forbedret tilgjengelighet for allmennheten i strandsonen enn av at grunneiere skal kunne utnytte sine eiendommer slik de vil. På tross av at flertallet av befolkningen altså er opptatt av forbedret tilgjengelighet i strandsonen, gir informantene vi har intervjuet uttrykk for at frivillige organisasjoner og enkeltpersoner i liten grad engasjerer seg i konkrete utbyggingssaker i strandsonen. Selv om det er et visst engasjement for økt tilgjengelighet i strandsonen å spore gjennom leserinnlegg og lignende i lokalavisene, er det generelt lite engasjement når det gjelder forsvar av allmennhetens friluftslivsinteresser i dispensasjonssøknader og planer langs kysten.

En stor utfordring er eldre reguleringsplaner i strandsonen som åpner for utbygging. Det er også en utfordring å håndtere innsendte reguleringsplanforslag fra interessenter som ønsker å bygge. En annen utfordring er 'de mindre vesentlige' utbyggingssakene som er unntatt fra byggeforbudet. Selv om hvert enkelt av disse tiltakene i seg selv ikke har store negative konsekvenser, kan de i sum og over tid forringe allmennhetens muligheter for friluftsliv langs kysten.

I arealplanlegging – og forvaltning etter PBL er man langt på vei avhengig av at det finnes lokale aktører som forsvarer natur- og friluftinteressene. Dette ser i liten grad ut til å være tilfelle når det gjelder strandsonen i Kristiansand. Det kan for det første skyldes at det i stor grad dreier som om mindre saker, og at hver enkelt av disse sakene ikke engasjerer friluftsansjoner og

lokalbefolkning i noen særlig grad. For det andre kan det se ut til at kystsonen generelt oppfattes som et privat domene hvor grunneiere og hytteeiere i stor grad dominerer, i motsetning til bydelsmarkene som i større grad oppfattes som et offentlig og kollektivt gode.

Fylkesmannens miljøvernavdeling ser i dag ut til å fungere som den viktigste garantisten for allmennhetens interesser og allemannsretten i strandsonen, sammen med kommunens administrasjon. Fylkesmannen bruker innsigelsesinstrumentet i enkelte plansaker hvor allmennhetens friluftsliv trues, og de får dispensasjonssøknader på høring og kan i den forbindelse påklage eventuelle tillatelser. Det er imidlertid i praksis klare begrensninger i hvor langt Fylkesmannen kan gå når det gjelder å begrense utbyggingen gjennom veiledning, kontroll og bruk av innsigelser. Kommunens administrasjon har i så måte den viktigste rollen knyttet til å gi plan- og utbyggingssaker grundig saksopplysninger og konsekvensvurderinger før de går til politisk behandling for endelig avgjørelse. Fagkompetansen for friluftsliv i administrasjonen ligger hovedsakelig hos parkvesenet. De ansatte i parkvesenet gir uttalelser til alle aktuelle plan- og dispensasjonssaker, noe som bidrar til å styrke allmennhetens friluftslivsinteresser i den kommunale saksbehandlingen. På den annen side står politikerne helt fritt når de skal fatte endelig avgjørelse.

6 Planlegging og forvaltning av korridorer

6.1 Innledning

Områdetypen korridorer defineres i dette prosjektet som sammenhengende områder for rekreasjon og friluftsliv som strekker seg fra strandsonen, gjennom byen eller bynære områder og opp til bymarka/bydelsmarkene. Kriteriet for korridorer er en tydelig sammenheng og tilgjengelighet. Definisjonen omfatter ikke kun grønne eller blå korridorer, forstått som for eksempel natur, parkområder og elvedrag, men kan også gå gjennom bebygde områder så lenge tilgjengeligheten er tydelig og god.

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over korridorer i Kristiansand, deres bruk, planstatus og hvordan korridorer ivaretas av kommunen og andre aktører. I Kristiansand er i det i dag spesielt tre sammenhengende korridorer som det er en høy lokal bevissthet omkring: Otra, Kjosdalen og Prestebekken, men det er også flere større og mindre korridorer som sikrer adgang fra bebygde områder til nærliggende rekreasjonsområder. Mindre grønne områder, som parker, eller arealer satt av for lek eller idrett behandles ikke selv om disse er del av byens grøntstruktur.

For både de sammenhengende og mindre korridorene er den største trusselen byggepress og fortetting som kan punktere dem. I tillegg er det en utfordring å sikre nye korridorer i byggeområder, det være seg sammenhengende eller mindre transportkorridorer ut til marka eller strandsonen.

6.2 Sentrale interesser og arealkonflikter

De viktigste arealkonflikter er i mindre grad knyttet til divergerende brukerinteresser, men den generelle trussel om nedbygging av grønne områder.

Grønne korridorer ble i spørreskjemaundersøkelsen forklart som områder som ikke er bygget ned, og som gir mulighet for å bevege seg i friluftsområder fra kyst til hei, eksempelvis Kjosdalen og Otra elvepark (se kapittel 2). Et kildekritisk problem er likevel at svarene kan gjenspeile forholdsvis individuelle tolkninger om hva korridorer er siden det ikke ble gitt en utfyllende liste over alle aktuelle korridorer i Kristiansand.

Spørreundersøkelsen viser at korridorene brukes kun ubetydelig mer på sommeren enn om vinteren: 16 % av befolkningen bruker dem en gang i uken om sommeren og 14 % om vinteren. Sammenliknet med områdetypene byhei og kystzone, brukes korridorene noe mer enn bydelmarkene om sommeren, men mindre enn kystområdene. Om vinteren brukes korridorene mer enn kysten, mens bruken er forholdsvis lik mellom korridorer og byheia. Samlet sett er korridorer for øvrig den områdetypen som flest av befolkningen sa de aldri brukte (22 % mot 20 % for byheia og 7 % for kystområdene).

Bruk av korridorene avhenger av variasjoner i befolkningen som alder og kjønn. Den generelle tendensen er at bruken av korridorer øker med alderen, og kvinner bruker dem mer enn menn. Det er også en tendens at de som har barn i husholdet bruker korridorene mer enn dem som ikke har barn (Tennøy 2007: 19).

Respondentene kunne oppgi de tre viktigste grunnene til at korridorer brukes, og av disse nevnes spesielt å gå på tur (37 % av respondentene), oppleve naturen (32 %), ro og stillhet (28 %). Disse svarene skiller seg ikke mye ut for de andre områdetypene. Et interessant funn er likevel at kun 10 % av respondentene svarte at de bruker korridorene til transport for å komme til et annet sted.

Befolkningen i Kristiansand fremhever ikke noen spesielle barrierer for å bruke korridorene. Hele 36 % oppgir at de bruker korridorene så ofte de kan, men 38 % svarer også at de gjerne drar andre steder, eller at de ikke har tid til å bruke dem mer (24 %).

Grunner som dårlig tilrettelegging, utrygghet eller stor avstand identifiseres kun i liten grad som barrierer.

Arealkonfliktene knyttet til korridorer synes ikke å være spesielt knyttet til ulike brukerinteresser, men til den generelle trussel om nedbygging av grøntområder. Fare for nedbygging av viktige korridorer lå til grunn for arbeidet med grønnstrukturanalysen på midten av 1990-tallet (Kristiansand kommune 1995). Korridorenes ulike bruk og formål anvendes i denne analysen som viktige argumenter for å sikre dem. Det påpekes at korridorene utgjør en viktig del av det som beskrives som det ”myke” transportsystemet, dvs. som gang- og sykkelveier (ibid.: 35). Spesielt fremheves korridorenes betydning for friluftsliv, rekreasjon, lek og mosjon ved at de knytter sammen byens ulike grøntområder. Til dette formålet anbefales det at korridorene er maksimum fem hundre meter fra boliger (ibid.: 38). I tillegg fremheves betydningen av korridorene for å ivareta naturmiljøer, landskap og biotopvariasjon (ibid.: 22, 25, 28).

Dagens arealkonflikter er spesielt knyttet til faren for punktering av allerede sammenhengende korridorer og utfordringer ved å sette av korridorer i nye byggområder. Disse utfordringene vil diskuteres gjennomgående i dette kapitlet.

6.3 Planlegging i korridorer

6.3.1 Regionale planer

Fylkesplan 2002

Grønnstruktur og korridorer er ikke et eget tema i fylkesplan for Vest-Agder, slik som områdetypene kyst og hei, men betydningen av disse arealene fremheves under flere temaer. Om barn og unge nevnes det at bedre tilgjengelighet til allsidige friluftsområder er viktig for utvikling av mestring og bedre livsglede (Vest-Agder fylkeskommune 2002: 13). Under tema ’kystområdene’ formuleres det som mål å etablere store sammenhengende arealer for friluftsliv, og å sikre tilgangen til friluftsområder ved turløyper, stier, veier og grønnstrukturer (ibid.: 22). Under tema sentrumsstruktur og stedsutvikling fremheves viktigheten av fortetting i sentrumsområdene og å bygge i høyden for lettere å

kunne bevare grønne lunger (ibid.: 27). Gjennom behandling av kommunale sentrumsplaner vil fylkeskommunen også kunne bidra til at tilstrekkelige grønne arealer i og nær sentrum avsettes og at grønnstrukturen utvikles, samt at det sikres mulighet for turveier/stier langs sjø eller vassdrag i sentrum og sentrumsnære områder (ibid.: 28).

Fylkesdelplan for idrett og friluftsliv 2003-2006

Grønnstruktur og korridorer vektlegges også i fylkesdelplan for idrett og friluftsliv. I kapittel 6 formuleres generelle arealforvaltningsprinsipper som Vest-Agder fylkeskommune legger til grunn. Det er spesielt verdt å merke at arealforvaltningen skal sikre allmennheten tilgang til friluftsområder via turløyper/stier, veier og grønnstrukturer, og at denne tilgangen må synliggjøres i aktuelle arealplaner (Vest-Agder fylkeskommune 2003: 43). Vedrørende friluftslivsområder nært byer og tettsteder formuleres også prinsippet om at grønnstrukturer og korridorer (omtalt som markakanaler) mellom boligområder og friluftsområder ikke må punkteres. Innen en avstand på 500 meter fra skoler og barnehager bør det sikres og eventuelt etableres tilgjengelige friluftsarealer (ibid.: 45).

6.3.2 Kommunale planer

Kristiansand kommune har gjennom planarbeidet satt stort fokus på å ivareta korridorer mot utbygging. Korridorenes betydning fremheves allerede i generalplanen for Kristiansand 1979-1990 (Kristiansand kommune 1978). Grønnstrukturanalysen i 1995 bidro også til at sentrale korridorer ble identifisert som kommunen har arbeidet for å ivareta blant annet gjennom kommuneplanens arealdel. Et utvalg av planer som viser grønnkorridorenes status vurderes i det følgende.

Generalplan 1979-1990

I bilag F til generalplanen for Kristiansand 1979-1990 ble det satt et bredt fokus på betydningen av å sikre korridorer. Bilag F har en egen del om friluftsliv (kapittel 4), hvis formål er å skissere ”hovedstrukturen av friluftsarealer” i sammenheng med byens utvikling. Et viktig plangrep i generalplanen er at boligområdene skal fremstå som øyer omgitt av grønne arealer:

Mønsteret av hovedkorridorer, nære turområder, strandområder – skjærgården og utfartsområder bør til sammen danne en struktur der eksisterende og fremtidige boligområder fremstår mest mulig som ”øyer” omgitt av grønne arealer (Kristiansand kommune 1978: 4.8.).

Målsetningen i generalplanen var at nye boligområder skulle planlegges med direkte gåavstand til de nære turområdene. I generalplanen får korridorer en sentral funksjon som ”grønne fingrer” fra boområder og ut i friområdene, og de forbinder strandsonen med de indre turområdene. Korridorenes funksjon er spesielt skissert i den delen av generalplanen som omhandler ”naturparker” som ønskes etablert i alle bydelene og skal tilrettelegges for intensivt bruk med spaserveier, stier og badeplasser (ibid.: 4.14).²⁵ I tillegg identifiseres de viktigste eksisterende atkomstkorridorene til naturparkene (ibid.: 4.15).²⁶ I generalplanen påpekes det at kommunen kun har delvis hånd om de aktuelle arealene, og at de ikke i tilstrekkelig grad er tilrettelagt.

Et viktig spørsmål er i hvilken grad de ambisiøse planene som ble skissert i 1978 har fått gjennomslag og om korridorer senere har fått en tydelig status i planene som bidrar til å sikre dem mot nedbygging. Flere kommuneplaner har vært gjeldende siden generalplanen i 1978, men kun grønnstrukturanalysen og etterfølgende kommuneplaner behandles, og i tillegg gjeldende kommunedel- og temaplaner.

Grønnstrukturanalysen 1995

Grønnstrukturanalysen for Kristiansand ble utført i 1994 og 1995 (Kristiansand kommune 1995). Et viktig argument for grønnstrukturanalysen var at viktige korridorer skulle identifiseres for senere å kunne sikre disse gjennom kommuneplan og reguleringsplaner. Analysen var del av Miljøverndepartementet sitt Miljøbyprogram (1993-2000), og var et virkemiddel for å innen 2000 nå

²⁵ Buvannsområdet, Grimsvann, Fiskåvannsområdet, Byskogen innenfor Vestheiene, Baneheia, Jegersberg-Gillområdet, områdene øst for Lauvåsen og Sukkevannsområdet.

²⁶ De viktigste atkomstkorridorene som nevnes er: 1. Grøntdraget – Voie tunskole – Stemtjønn – Skuteveien, 2. Kjosdalen, 3. Auglandsdalen, 4. Fiskådalen, 5. Eigevannene, 6. Ledningsdalen, 7. Jegersberg, 8. Fagerholt skole, 9. Grøntdraget forbi Liantjønn i Strømme/Korsvik, 10. Hånes – forbi Lauvåsen.

delmålet om at viktige grønnkorridorer skulle vernes gjennom sikring, tilrettelegging og bruk (Kristiansand kommune 1994: 41).

I grønnstrukturanalysen omfatter grønnstruktur ”verdier og kvaliteter knyttet til naturmiljø, friluftsliv, kulturhistorie og by- og kulturlandskap” (ibid.: 5). Analysen resulterte i at et kart over byens grønnstruktur, med verdivurdering av de nære grønnområdene, ble vedtatt av bystyret i 1995. Grønnstrukturanalysen er likevel ikke bindende og kun premissgivende for saksbehandling vedrørende arealbruk, men er til dels inkorporert i senere kommuneplaner og kommunedelplaner.

Grønnkorridorer gis høyest prioritet i analysen, og det poengteres at ”det er av avgjørende betydning at disse korridorene og forbindelseslinjene ikke blir brutt eller ”punktert” av utbygging” (ibid.: 17). De viktigste korridorene i Kristiansand ble derfor identifisert og streket opp på et grovtegnet kart som viser prinsippene for grønnstrukturen.²⁷ Kartet viser fire arealkategorier: boligområder med interne grøntområder, kystsonen, grønnkorridorer og markaområder. Korridorene er imidlertid ikke synliggjort på det langt mer detaljerte kartet som ble vedtatt av kommunen i 1995: ”Grønnstruktur. Verdivurdering av byens nære grønnområder”. På dette kartet er derimot tur-, gang- og sykkelveier avmerket, i tillegg til forslag til nye ”myke” transportveier.

Kommuneplan 1995-2006

Grønnstrukturanalysen ble et viktig underlagsmateriale for den påfølgende kommuneplanen 1995-2006. Ifølge kommuneplanen er det et mål at arealplanen skal sikre god tilgjengelighet fra utbyggingsområdene og til sjøområder og skogsterreng. Det må arbeides for å sikre korridorer og grønnstrukturanalysen gir premisser for hvilke områder som kan bebygges (Kristiansand kommune 1996: 19, 33-34).

²⁷ En samlet oversikt over korridorene gis ikke. I rapportens del 1 (vestre og sentrale bydeler) nevnes likevel korridorer som Kjosdalen, Fiskådalen, Eige vann, Otra elvepark, Prestebekken og Agder Allé som går gjennom bebygde områder på Lund. I rapportens del 2 (østlige bydeler) gis en oversikt over åtte viktige korridorer som er: 1. Fidjekilen – Kvarenes, 2. Sukkevann – Kvarenes, 3. Sukkevann – Vardåsen, 4. Drangsvann – Eftevåg, 5. Drangsvann – Barselvannet, 6. Drangsvann – Bautjønn – Rossvann, 7. Drangsvann – Øvre Timenes, 8. Øvre Timenes – Vesvann – Rv. 39.

Kommuneplaner er imidlertid et grovmasket planleggingsverktøy. Navn på viktige korridorer nevnes ikke i kommuneplanen og de kan ikke avmerkes eller avgrenses som egen arealkategori. Flere sammenhengende korridorer identifisert i grønnstrukturanalysen ivaretas gjennom å bli avsatt som LNF-områder i arealdelen. Disse er avsatt enten som ”områder med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser”, eller som ”områder med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser. Friområder og viktige grønnkorridorer”. I tillegg kommer grønne korridorer mellom, og dels inne i, utbyggingsområdene som ikke er avmerket i arealdelen, men satt av til dette formål i kommunedelplaner eller reguleringsplaner (Kristiansand kommune 1996: 33).

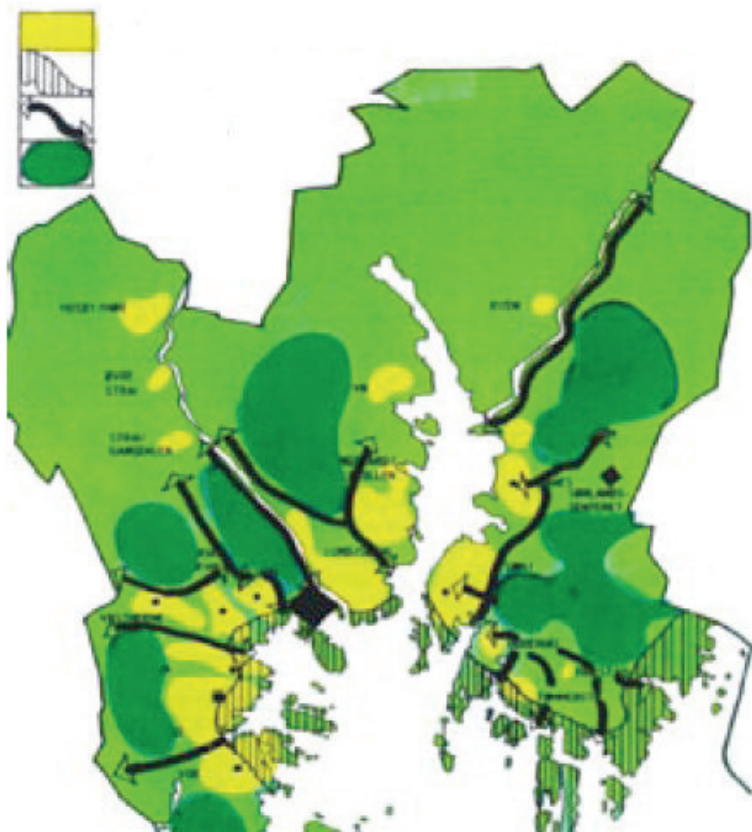
Kommuneplan 2005-2016

I likhet med kommuneplan 1995-2006 er ikke grønnkorridorer navngitt eller spesifikt avmerket i arealdelen til kommuneplan 2005-2016. I kommuneplanens tekstdel formuleres det likevel som hovedmålsetning at ”ved all endring av arealbruk skal forholdet til grønnstrukturutredningen legges til grunn” (Kristiansand kommune 2005: 54). Tekstdelen gjengir også et grovmasket kart for prinsippene for grønnstrukturen i Kristiansand som ble utarbeidet ved grønnstrukturanalysen i 1995 hvor viktige korridorer er skissert (Figur 6.1).

De tidligere hovedprinsippene er i stor grad fulgt opp i kommuneplanen 2005-2016. En hovedforskjell er at korridorene som i kommuneplanen 1995-2006 ble avsatt til to ulike soner LNF-områder, med varierende grad av verdifastsetting, nå er gitt høyere verdi ved hovedsakelig å være sonert som ”områder med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser av særlig høy verdi”.

Siden en kommuneplan er et overordnet planvirkemiddel gis korridorer ikke større omtale, men de får et sterkere fokus og detaljering i kommunedelplanene.

Figur 6.1 *Prinsipper for grønnstrukturen i Kristiansand, med korridorer inntegnet (1995)*



Kommunedelplan for sentrale deler av Vågsbygd

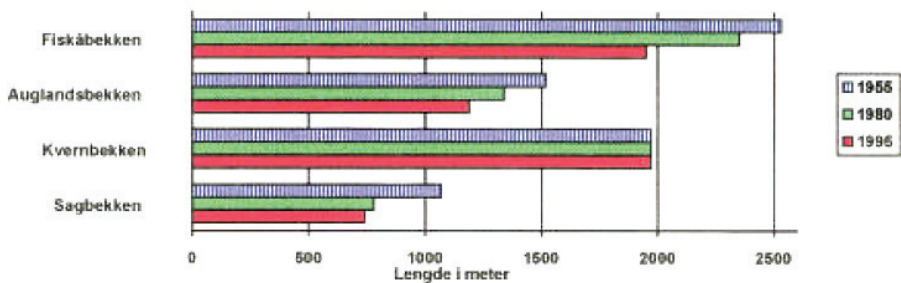
I kommunedelplan for Vågsbygd, vedtatt i 2001, gis det høy prioritet for å bevare grønnstrukturen som i dag ligger som ”grønne fingre” inn i bydelens bebygde områder:

For å ivareta friluftsinnteresser, rekreasjon og biologisk mangfold skal Fiskådalen, Auglandsdalen, Kjerrheia-korridoren og Kyststien sikres mot videre utbygging og tilrettelegges for allmenn bruk og opplevelse. Viktige sammenhengende grønnstruktur-, natur-, og friluftsområder, vann og sjøområder skal sikres

gjennom erverv eller avtale. (Kristiansand kommune 2000: 36)

I planen begrunnes bevaringen av korridorer ved at de har en funksjon for å korte ned avstand fra boliger til sammenhengende grøntområder, men også at de i seg selv har en viktig opplevelsesverdi med frodig vegetasjon og bekkemiljø. Til tross for disse kvalitetene, påpekes det at grønnstrukturen med korridorene er under hardt utbyggingspress i Vågsbygd (ibid.: 34). Dette synliggjøres blant annet ved at deler av bekker i Vågsbygd, som utgjør viktige korridorer, har blitt lukket i perioden 1955-1995. Unntaket er Kvernbecken som går gjennom Kjosdalen (ibid.: 35).

Figur 6.2 *Bekkelukking i Vågsbygd, 1955-1995 (etter Kristiansand kommune 2000: 35)*



Flere tiltak er foretatt for å ivareta korridorer i Vågsbygd. I kommunedelfplan for idrett og friluftsliv (2007-2010) nevnes det spesielt at det vil anlegges sammenhengende turløype gjennom Auglandsdalen, men også et nærmiljøanlegg. Nærmiljøanlegg har barn og unge i alder 5-19 år som målgruppe, skal ligge i nærheten av boligområder og kunne fungere som lokale møteplasser. Mer generelt påpekes det at grønnkorridorene Auglandsdalen og Fiskådalen skal videreutvikles (Kristiansand kommune 2006: 36). Helårs belysning av turstier i deler av Auglandsdalen vurderes også (ibid.: 51). Ifølge informanter i Kristiansand innebærer imidlertid ikke denne videreutviklingen at bekkene vil bli åpnet overalt.

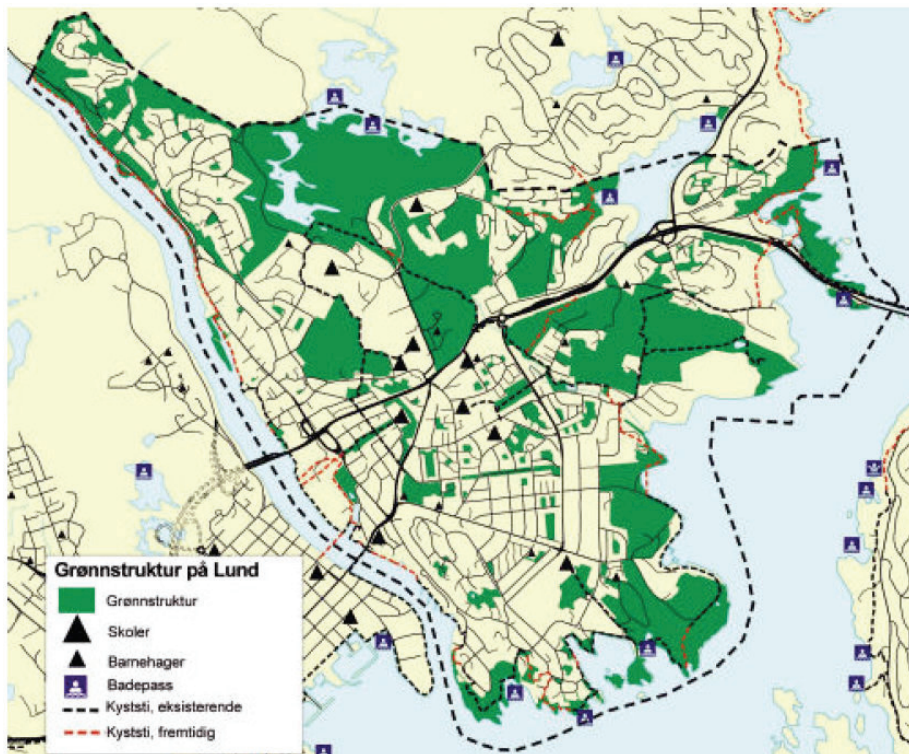
Kommunedelplan for Lund

I kommunedelplan for Lund, vedtatt i 2005, påpekes det at bydelen er systematisk utbygget og at det er lite igjen av grønnstrukturen innenfor byggeområdene. Grønnstrukturen består av større og mindre grøntområder som er mer eller mindre bundet sammen av stier, korridorer og gang- og sykkelstier. Grønne områder har stort utbyggingspress med fortetting, og det legges til grunn at hvis arealer som brukes av barn og unge nedbygges, skal fullverdige erstatningsarealer skaffes til veie. Til tross for stort utbyggingspress i Lund, har det vært en positiv utvikling med hensyn til sammenhengende korridorer etter at E18 ble lagt i tunnel i 2004. E18 fungerte tidligere som en barriere mellom Lund og bydelsmarka, men tilgangen ble nå bedret (Kristiansand kommune 2005: 26-27).

I planen nevnes tre sammenhengende korridorer i bydelen som alle ender i bydelsmarka Jegersberg-Skråstadheia. Disse er først og fremst (1) Prestebekken, men også det som omtales som (2) turområdet Ringknuden via Ringåsen, Kongsgårdjordene, Bjørndalsletta og Prestheia. I tillegg ble en tredje korridor åpnet etter at E18 ble lagt i tunnel: (3) et nyopprettet parkdrag fra Elvebredden Øst via lokket på E18 og langs Gimleveien til Jegersberg (ibid.: 26-27).

Flere tiltak foreslås i kommunedelplanen for å styrke bevaringen av grønnstrukturen i bydelen. Disse innbefatter blant annet at Prestebekken blir gjenåpnet i prioriterte partier og at turstien ferdigstilles fra hav til hei. I tillegg ønskes det at tilgangen til Otra og strandsonen skal bli bedre gjennom avtaler og planarbeid (ibid.: 29).

Figur 6.3 *Grønnstruktur på Lund (etter Kristiansand kommune 2005: 26)*



Kommunedelplan idrett og friluftsliv 2007-2010

Kommunedelplan for idrett og friluftsliv, vedtatt i 2006, er et viktig plandokument siden det gir grunnlag for utbetaling av spillemidler til kommunene. I planen beskrives eksisterende anlegg til bruk for idrett og friluftsliv, og den inneholder en handlingsplan for aktivitet og anlegg. Friluftsliv står sentralt i planen, og korridorenes viktige funksjon fremheves. Som følge av at befolkningsveksten på ca. 800 per år fører til press på eksisterende grønnstruktur, påpekes det at det må settes av arealer for idrett, friluftsliv og nærmiljø. Både "100-meters skoger", grønnkorridorer og turstinetter må bevares (Kristiansand kommune 2006: 28). I planen beskrives flere tiltak knyttet til tilrettelegging av stier i korridorer, o.l.

Registreringen av idretts- og friluftsanlegg i "Kulturdepartementets register for idrettsanlegg og spillemiddelsøknader" (KRISS) viser likevel at det er skjevhet mellom idrett og friluftsliv for å benytte virkemiddelet spillemidler.²⁸

Kommunene anbefales å benytte KRISS som dokumentasjon ved utarbeidelse av kommuneplan for idrett og friluftsliv. Registeret skal i prinsippet omfatte alle idretts- og friluftsanlegg i Norge, samt alle tildelinger av spillemidler og andre tilskudd. I Kristiansand er pr. mai 2007 totalt 772 anlegg registrert i KRISS, hvorav 126 er registrert under kategorien friluftsliv.²⁹ Friluftsområder registrert i KRISS er hovedsakelig tilrettelagte badeplasser, turhytter, turveier og områder som er spesielt regulert til friluftsliv. Det må likevel påpekes at registreringer av anlegg for friluftsliv i KRISS gir et dårligere samlet bilde av friluftslivsområder i Kristiansand enn for idrettsanlegg. Kriteriet for at friluftsanleggene er registrert i KRISS er at det er gjort spesielle tilretteleggingstiltak på stedet som vanligvis er knyttet til offentlige tilskuddsordninger (Kulturdepartementet 2000: 44-45).

Veileder for kommunens barnerepresentant

Kristiansand kommunes veileder om barn og arealplanlegging, utarbeidet av barnerepresentanten, er et godt eksempel på et kommunalt dokument som fremmer korridorens betydning (Galteland 2002). Barnerepresentantens oppgave er å se til at interessene til barn og unge blir ivaretatt i planprosessen, og representanten i Kristiansand har spesielt kommet med innspill i forhold til korridorer. Barnerepresentanten går inn i plansaker helt fra kunngjøringen og til annen gangs behandling. Representantens oppgave er å undersøke om utbyggingsplanene ivaretar møteplasser for samvær, lek, idrett og friluftsliv, men også transportnettet, forurensing og farer.

I veilederen vises det hvordan barnerepresentanten jobber helt konkret med plansaker belyst med et eksempel fra Randesund (utbyggingsområdet Odderhei 2). Saksdokumentene er gjengitt og viser hvordan barnerepresentanten kan påvirke utformingen av

²⁸ Tilgjengelig på: <http://www.idrettsanlegg.no/>

²⁹ Disse er fordelt på typene badeplass (44), dagsturhytte (1), friluftsområder (2), friområder (0), småbåthavn (33), turløype (1), tursti (31) og turvei (13). I tillegg kommer 9 skiløyper registrert under kategorien skianlegg (14 totalt).

planen. Representanten ga i denne saken innspill til å sikre korridorer gjennom byggefeltet, men poengterte også betydningen av en sammenhengende korridor i nærheten av utbyggingsområdet.

6.4 Bruk av andre virkemidler

Andre virkemidler, foruten de overordnede planene, for å ivareta korridorer berøres kort i det følgende.

Offentlig erverv er blant de viktigste virkemidlene for å ivareta korridorer. Virkemiddelet statlig sikring benyttes likevel i mindre grad for korridorer sammenliknet med strandsonen. Offentlig erverv av korridorer i Kristiansand skjer hovedsakelig på to måter: gjennom kommunal overtagelse av regulerte friområder i regulerte byggeområder eller systematisk oppkjøp av arealer som utgjør viktige korridorer. Kommunalt eie i byggeområder er blant annet østsiden av Prestebekken. Av oppkjøpte arealer kan nevnes i Randesund områder rundt Sukkevannet og Fidjekilen, Otra Elvepark og Auglandsdalen i Vågsbygd.

Arealer i Kristiansand vernet gjennom lov om naturvern eller verneplan for vassdrag omfatter i liten grad sammenhengende korridorer. Øverste del av korridoren Prestebekken er imidlertid del av Kalkheia landskapsvernområde.

Korridorer i Kristiansand omfattes ikke av inngrepsfrie naturområder og dette er ikke et relevant virkemiddel i kommunen for å ivareta disse arealene for friluftsliv. I sentrale planer eller intervjuer trekkes heller ikke registrering av prioriterte naturtyper frem som viktig for å ivareta korridorer for friluftsliv.

Registreringene overlapper likevel deler av noen viktige korridorer, spesielt de blå slik som Otra, Prestebekken, områder rundt Sukkevann og Fidjekilen i Randesund og bekkekorridorer i Vågsbygd.

Registrering av kultur- og naturverdier kan brukes som argument for å hindre nedbygging av korridorer. En informant påpeker eksempelvis at når et areal har kvaliteter knyttet til kulturminner, natur og friluftsliv er det lettere å få gjennomslag for å hindre nedbygging. Muligheten for å bruke gamle veier som utgangspunkt for å ivareta korridorer gjennom nye byggeområder nevnes av en

annen informant. Opplevelsen av kulturminner og natur ble også benyttet som sentrale argument for å hindre bro over Kjosdalen (se kapittel 6.5.2). Kulturminner fremstilles også i brosjyrer og turkart som viktige for opplevelsen av korridorer som Otra og Prestebekken.

Opparbeiding av turveier og stier, tiltak som er skissert i kommunedelfplan for idrett og friluftsliv, kan fremholdes som et sentralt annet virkemiddel i så måte at bruk ofte fremheves som beste vern av arealer mot utbygging. Avtaler med grunneiere er da et virkemiddel for å tilrettelegge adgang til korridorer, slik som Otra, men er samtidig utfordrende å få i havn med grunneiere, eksempelvis en rundløype rundt Sukkervann i Randesund (se Kristiansand kommune 2006: 52).

6.5 Sentrale utviklingstrekk

Utviklingstrekkene med hensyn til ivaretaking av korridorer for friluftslivsformål varierer for ulike områder i Kristiansand. Noen utviklingstrekk har allerede blitt diskutert over, men vil behandles mer detaljrikt vedrørende Otra, Kjosdalen og bydelen Randesund. I denne sammenhengen representerer Otra en suksesshistorie, Kjosdalen en dagsaktuell arealkonflikt, og utbyggingsbydelen Randesund en utfordring for å sikre nye korridorer.

6.5.1 Otra

Otra er den definitive suksesshistorien i Kristiansand: rensingen av elva på slutten av 1980-tallet og begynnelsen 1990-tallet førte til at den fikk sentrale kvaliteter knyttet til bynært friluftsliv og laksefiske.

I forbindelse med fornyelser av vassdragskonsesjonene for Otravassdraget ble det i 1989 laget en flerbruksplan for nedre Otra (Ihme 1989). Fylkesmannens miljøvernavdeling var sekretær og pådriver i arbeidet med planen. Planen gir en god situasjonsbeskrivelse av forholdene i nedre Otra på 1980-tallet. Grunnet utslipp fra industri og av kloakk var elva da en av Norges mest forurensede elver. Elva kunne knapt brukes til annet enn produksjon av kraft og som resipient av utslipp, laksen syntes utdødd og elva var lite attraktiv for friluftsliv. Planen satte som mål

innen 1992, 1995 og 1997 å forbedre forholdene slik at det ble mulig å benytte elva til bading, at elva skulle bli attraktiv som lakseelv, arealer sikres for friluftsliv, og kulturminner, samt at natur- og kulturlandskap skulle bevares og utvikles som opplevelsestilbud.

Flerbruksplanen ble et viktig grunnlag for rensetiltak som ble gjennomført av Hunsfos fabrikker og for at det ble bygd avskjærende avløpsledning for restutslipp til sjøen fra industrien i Vennesla og avfallsplassen for Kristiansandsregionen. Videre la planen grunnlaget for at staten ved overføring av midler til industriledningen stilte krav om regulering av tilgrensede arealer langs nedre deler av vassdraget blant annet til friluftslivsformål. Denne reguleringen er gjennomført i Kristiansand og Vennesla og styrer til en viss grad arealbruken langs vassdraget.

Samlet sett kan rensingen og utviklingen av Otra Elvepark karakteriseres som en suksesshistorie siden tiltakene førte til at elvekorridoren ble attraktiv for fiske, bading og bynært friluftsliv. Otra er også den korridoren i Kristiansand med flest aktive aktører involvert i forvaltning eller bruk av elva, slik som Otra Laxefiskelag, Kristiansand jeger- og fiskeforening og et eget vassdragsstyre. Informanter omtaler også Otra som et eksempel på at friluftsområder kan sikres gjennom dialog og samarbeid med ulike parter og at det er mulig å sikre tilgjengelighet uten rigide regler og planer. Suksessen med Otra ble forklart ved at interessene i den forurensede og døde elva ikke var klart til stede da arbeidet med tilrettelegging startet. Elva ble først attraktiv etter 1995 da laksen kom tilbake, og dette kom til uttrykk blant annet ved at bolighus begynte å orientere seg mot og ikke bort fra elva. Tiltakene gagnet med andre ord de fleste interessepartene i elva og ga dermed grobunn for samarbeid. Selv om det i dag kan være konflikter mellom fiskere og badende, og ikke alle grunneiere tillater fiske langs elva ved jordbruksarealer, angis konfliktene av informantene å være forholdsvis beskjedne.

6.5.2 Kjosdalen

Kjosdalen er i Kristiansand en dagsaktuell arealkonflikt som belyser at inngrep kan planlegges i viktige korridorer og at viktige kvaliteter kan reduseres.

Konflikten vedrørende Kjosdalen har sin bakgrunn i at et boligfelt i Vågsbygd (Bråvann) ble planlagt ut fra tankegangen om et indre ringveisystem i Vågsbygd med en bro over Kjosdalen. I boligfeltet ville det bo ca. 1200 mennesker når området var ferdig utbygd. Broen ville gi kortere kjøreavstand til sentrale deler av Vågsbygd og Kvadraturen, og den var i tillegg en viktig avlastningsvei. Broen ble lagt inn allerede i kommunens første generalplan fra 1969 og den lå i kommuneplanens arealdel for 1995-2006 som et viktig ledd i kommunikasjonssystemet. Broen var da planlagt ca 1,3 kilometer inne i dalen, ville bli 150 meter lang og 25 meter høy. Fylkesmannen varslet imidlertid innsigelse mot reguleringsplanen for området.

I et vedtak i februar 1997 unntok også Miljøverndepartementet broforbindelsen fra den stadfestede reguleringsplanen. Departementet viste i sin begrunnelse blant annet til den nasjonale politikken vedrørende friluftsliv, slik som St.meld. nr. 40 (1986-87) *Om friluftsliv*, som forfekter betydningen av å bevare naturmiljøet i turområder tilhørende større tettsteder. Daværende miljøvernminister Berntsen argumenterte i en pressemelding av 27. februar 1997 for vedtaket og grunnet dette i Kjosdalens viktige funksjon som en korridor:

De regionale grønne sammenhenger fra kyst til hei er viktige forbindelsesårer i en bystruktur som vi må sikre for etterslekten (...). Kjosdalen er en grøntkorridor og et bindeledd mellom Kjosbukta naturreservat og Rosse vann turområde som har regional betydning for Kristiansand, Søgne og Sogndalen. Kristiansand kommunes overordnede planer, grøntplan og miljøbyprogram understreker hvilken betydning Kjosdalen har for byen og omegn. En bru- og vegforbindelse vil splitte opp og ødelegge denne helheten (...).³⁰

Ved siste rullering fremmet Kristiansand kommune fortsatt ønsket om broforbindelse og broen ble lagt inn i gjeldende kommuneplan for 2005-2016. Fylkesmannens miljøvernavdeling i Vest-Agder reiste igjen innsigelse, og Miljøverndepartementet varslet 9.

³⁰ Pressemelding tilgjengelig på:

<http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/jagland/md/pressem/022005-070106/dok-bn.html>

november 2006 at fylkesmannens innsigelse var tatt til følge.³¹ Ordføreren i Kristiansand skal deretter ha uttalt at kommunen nå ville skrinlegge planene om en bro over Kjosdalen,³² selv om dette ikke nødvendigvis utelukker at planene tas opp igjen.

Eksempellet Kjosdalen viser at de ulike verdiene som gis korridorer fører til divergerende vurderinger i hvilken grad utbygging forringer sentrale kvaliteter, slik dette fremkommer i uttalelser om saken gitt av de sentrale offentlige aktører.³³ Kristiansand kommune ønsket broen realisert over Kjosdalen selv om den i henhold til kommunens egne planer er et LNF-område med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser av særlig høy verdi. Kommunen hevdet likevel at området kun hadde lokal verdi med hensyn til friluftsliv og naturmiljø og forfektet hensynet til bomiljø, trafikksystem og forutsigbarhet for beboerne som viktigere enn de negative virkningene broen vil ha for den lokale grønnkorridoren. Broen ville også være i tråd med de rikspolitiske retningslinjer for barn og unge ved at barns ferdsel ble tryggere. Kjosdalen ble heller ikke ansett som et fullstendig urørt område, men stedvis visuelt berørt av bebyggelse, og en god estetisk utforming av broen ville ikke redusere korridorens verdi. I motsetning til Kristiansand kommune forfektet aktører som Fylkesmannen i Vest-Agder, Vest-Agder fylkeskommune og Direktoratet for Naturforvaltning at korridoren hadde viktige regionale verdier knyttet til landskap, natur og rekreasjon som ville forringes av broen.

Disse ulike vurderingene kan forstås i lys av Agderforskning sin analyse av planleggingen i Kristiansand 1945-1995 hvor broen over Kjosdalen behandles (Langeland og Tveide 1999: 95-101). Ifølge disse kan interessen motsetningene forstås ved at ulike sub-systemer (eller aktører) ønsker å gjennomføre helhetlige planlegginger, men er styrt av divergerende logikk og rasjonalitet, slik som hensyn til helhetlig transportsystem kontra hensynet til grønnstruktur. Dessuten har debatten vært preget av en pliktetikk som på den ene

³¹ Brev av 9. november 2006 fra Miljøverndepartementet

³² "Skisland: – Saken om Kjosdalen er lagt død", *Fædrelandsvennen*, 9. november 2006 (nettsiden)

³³ I henhold til bemerkninger inkorporert i brev av 9. november 2006 fra Miljøverndepartementet, tilgjengelig på <http://odin.dep.no/md/planlegging/kommune/vedtak/022041-110194/dok-bn.html>

side ønsker å følge opp tidligere løfter til beboere om at en bro skal bygges, men også motstanderne forholder seg til en pliktetisk dimensjon.

I tilfellet Kjosdalen vant vernerne i november 2006 fram med synspunktet om at korridoren har så store kvaliteter at den må sikres mot en visuell forstyrrelse en bro antas å representere. Selv om vernesynspunktet fikk gehør, tydeliggjør konflikten omkring Kjosdalen at det kan bli utbyggingspress i en sammenhengende korridor selv om denne vurderes som svært viktig i kommunens planarbeid. Det er også blitt diskutert om Kjosdalen bør få status som landskapsvernområde eller lignende, men dette er ikke realisert da kommunen mener kommuneplaner fungere tilfredsstillende i forhold til å bevare Kjosdalens kvaliteter.

Informantenes oppfatninger om bru over Kjosdalen

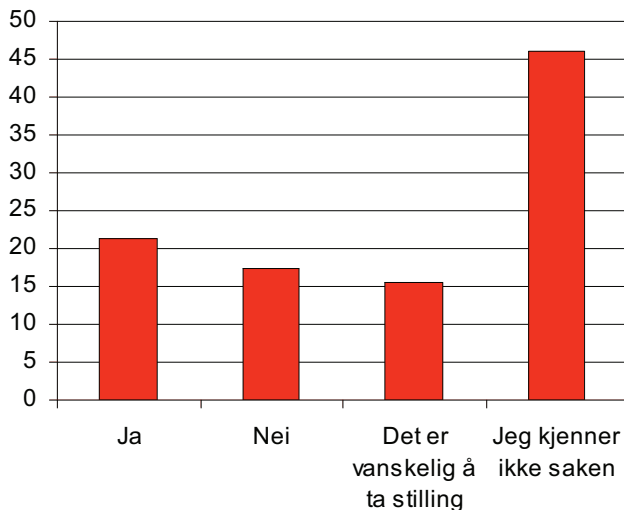
Informantene som ble intervjuet i Kristiansand har divergerende oppfatninger om i hvilken grad en bro er et stort visuelt inngrep i dalen og i tillegg fungerer som en barriere. Deres vurderinger gjenspeiler til dels ulik tilhørighet til politiske partier, offentlige institusjoner og organisasjoner, men også egen bruk av Kjosdalen.

En politiker, som innså at broen ville gi noen beboere kortere vei til Vågsbygd, mente at andre mer tungtveiende argumenter talte imot. Spesielt ble det nevnt viktigheten av en grønn korridor fra sjø til hei, biologisk mangfold, varierte naturtyper, kulturlandskap og kulturminner, naturnært område for mange beboere og at dalen er mye brukt av organisasjoner og har lite synlig bebyggelse. En annen informant fra en organisasjon har som privatperson vært engasjert i forhold til Kjosdalen. Han var meget skeptisk til broen som han mener ville bli svært ødeleggende for naturopplevelsen i et av de viktigste naturområdene i Kristiansand. Informanten bor like ved og bruker selv Kjosdalen til turgåing og løping, og han observerer at området er mye brukt. En kritisk politiker mente imidlertid at de lokale protestene ikke kun skyldes motstand mot inngrep i naturmiljøet, men at folk ikke ønsker veg i boligområdet sitt. Ifølge dette synspunktet kan det tyde på at politikeren ser på bevaringsargumentet for Kjosdalen som et vikarierende argument for å unngå å få en ny veg i boligområder.

Befolkningens oppfatninger om bru over Kjosdalen

I spørreskjemaundersøkelsen til et representativt utvalg av Kristiansands befolkning ble det spurt om hva de mener om den planlagte brua over Kjosdalen. Vi fant at en stor andel (46 %) av dem som svarte på skjemaet, ikke kjenner saken, mens 15 % syntes at det er vanskelig å ta stilling. 21 % svarte ja på spørsmålet, 17 % nei.

Figur 6.4 *Kristiansand kommune har tatt opp igjen diskusjonen om bru over Kjosdalen. Synes du at denne brua bør bygges? N=574.*



Vi har undersøkt om det er noen sammenhenger mellom hvor folk bor og hvordan de svarer på dette spørsmålet. Vi fant at de som bor på sørsiden av Kristiansand sentrum kjenner saken bedre enn de som bor andre steder i Kristiansand. De geografiske forskjellene i svarfordelingen viser også at samferdselsmessige problemstillinger virker minst like mye inn på hvordan folk svarer som problemstillingene rundt selve brua over Kjosdalen i forhold til Kjosdalen som friluftsområde. De som var mest positive til ny bru er de som bor i Bråvann (får bedre tilknytning til Vågsbygd, samt kortere kjørevei til sentrum), de som vil få redusert gjennomgangstrafikken forbi sitt boligområde og de som kan forvente reduserte forsinkelser på grunn av kø. Vi finner mest motstand mot brua i områder som risikerer økt gjennomgangstrafikk om

brua bygges, samt i et område med overvekt av høyt utdannede innbyggere.

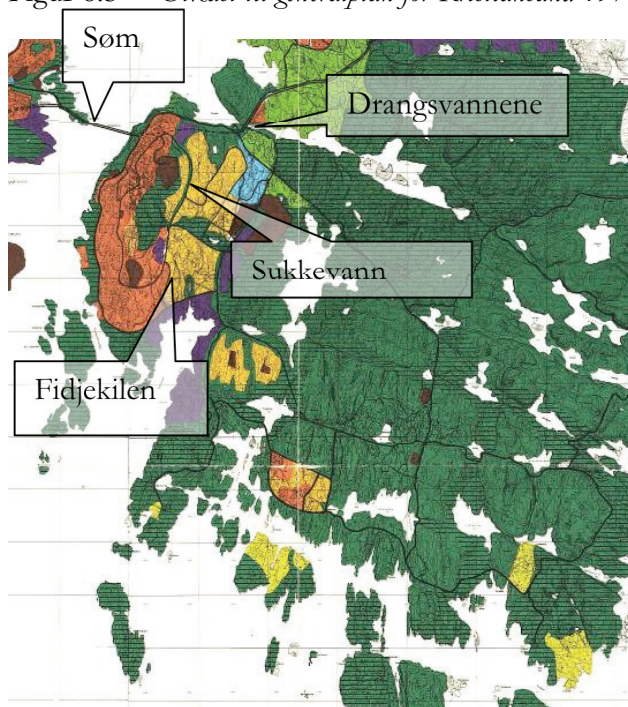
En dobbelt så stor andel menn (29 % av mennene) som kvinner (14 % av kvinnene) svarer ja på spørsmålet om det bør bygges bru over Kjosdalen. Også andelen som svarer nei er større blant menn enn blant kvinner (21 % mot 14 %). Kvinner svarer altså i større grad enn mennene at de ikke kjenner saken eller at det er vanskelig å ta stilling. Andelen som har svart ja på spørsmålet om brua bør bygges øker med økende alder. Unntakene er den yngste gruppe, 20 – 29 år, som i større grad enn 30 – 49-åringene mener at brua bør bygges. Det er et stort sprang fra gruppen 40 – 49 år til gruppen 50 – 59 år. Over halvparten av de eldste og de yngste svarer at de ikke kjenner saken.

De som oppgir at de aldri bruker de grønne korridorene er i noe større grad enn gjennomsnittet enige i at brua bør bygges i, og de svarer nei til at brua skal bygges i langt mindre grad enn snittet (kun 5,6 % av dem som ikke bruker de grønne korridorene mener at brua ikke bør bygges). Andelen som svarer ja til at det bør bygges bru over Kjosdalen synker med økende utdanning. Vi ser likevel at andelen som svarer nei ikke øker like entydig med økende utdanning. Her er det de med middels utdanning som er mest enig i at brua ikke bør bygges, mens de med lavest utdanning er minst enig i at brua ikke bør bygges.

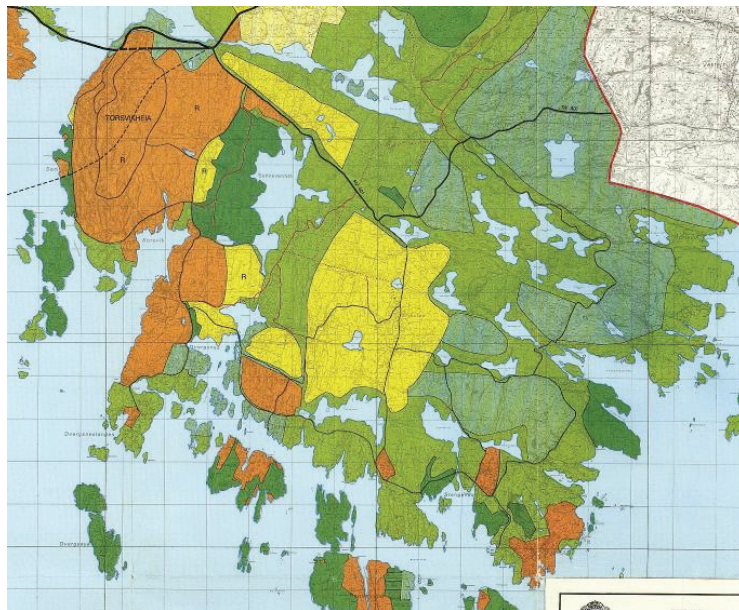
6.5.3 Randesund

I Randesund har utbyggingsinteresser stått hardt, men grønnstrukturanalysen fra 1995 har blitt brukt som et verktøy i planarbeidet for å fremme ”myke” interesser. Utviklingstrekkene belyses gjennom en studie av kartene til kommuneplanens arealdel og hvordan informantene omtaler dagens utfordringer i Randesund. Oversikten begrenser seg til korridorer i området rundt Sukkevann, og viktige navn som nevnes er satt inn i Figur 6.5.

Figur 6.5 Utkast til generalplan for Kristiansand 1979-1990 (1978)



Figur 6.6 Kommuneplan 1989-2000



I utkast til generalplanen for Kristiansand intenderes en større og sammenhengende grønnstruktur sikret gjennom en forholdsvis myk utbygging. Store deler av Randesund er i generalplanen forbeholdt jord-, skog- og naturområder med spesielle friluftsinnteresser (grønn skravur) og jordbruksarealer (lysegrønt). Eksisterende (røde) og planlagte boligarealer (oransje) konsentreres i Sømsområdet, sammen med arealer for sentrumsfunksjoner (blått) og industri (lilla). Dette forslaget sikrer et stort sammenhengende areal mellom aksene Fidekilen-Sukkevann-Drangsvann, samt en smal korridor gjennom boligområdet på Søm til Sukkevann.

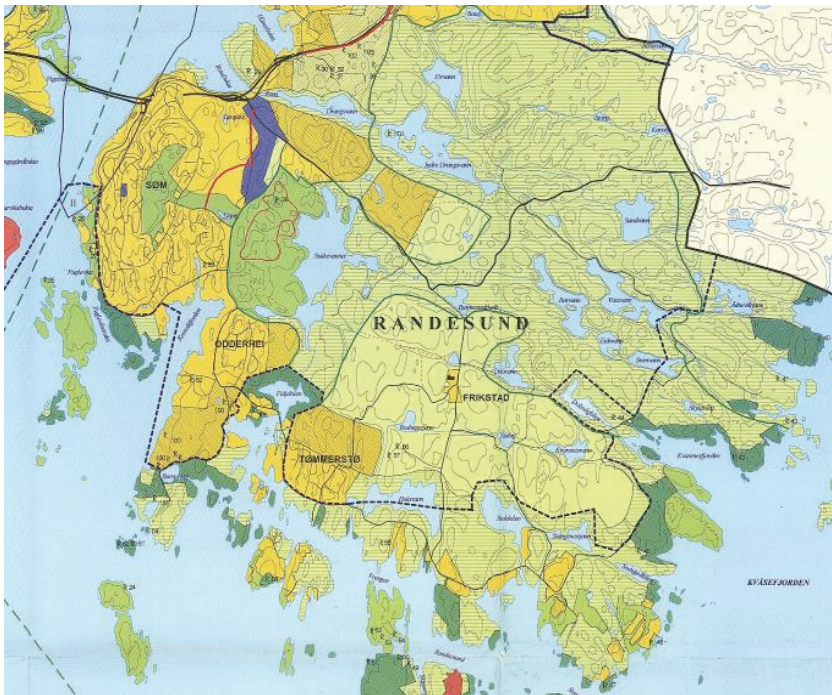
De senere kommuneplanene legger imidlertid til grunn langt større utbygging. I kommuneplanen for 1989-2000 (Figur 6.7) åpnes det for at store deler av jordbruksarealene kan nedbygges (gult). Kommuneplanen legger også ut store områder som byggeområder som i generalplanen er avmerket som spesielle friluftsinnteresser. Viktige grøntområder i byggeområdene er likevel regulert til friområder, slik som korridoren mellom Søm og Sukkevann som ble regulert og kommunalt ervervet til friområder i 1976 og 1979, noe som ikke fremkommer i den grovmaskede kommuneplanen.

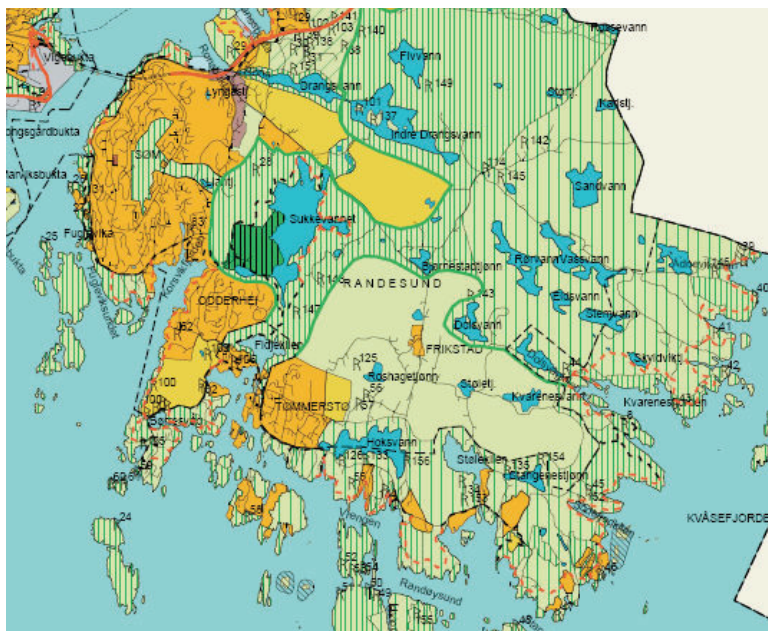
Figur 6.7 Grønnstrukturanalysen 1995



Store deler av områdene kommuneplanen åpnet for utbygging ble imidlertid ikke realisert. I grønnstrukturanalysen ble utbygde områder i Kristiansand kartlagt (Figur 6.7). Eksisterende grøntområder ble gitt første (mørkegrønn) og annen (lysegrønn) prioritet med hensyn til bevaring. Rulleringer av kommuneplanen etter 1995 viser at grønnstrukturanalysen fikk et til dels betydelig gjennomslag (Figur 6.8 og 6.9). Dette planarbeidet har vært mer i tråd med forslaget til generalplanen.

Figur 6.8 *Kommuneplan 1995-2006*



Figur 6.9 *Kommuneplan 2005-2016*

I kommuneplanen 1995-2006 (Figur 6.8) er byggeområdene redusert og anlagt hovedsakelig i grøntområder gitt lavere prioritet i grønnstrukturanalysen, slik som de to planlagte boligområdene (lysegule) nord for Sukkevatn. I tillegg er korridorene i større grad synliggjort ved å legges ut som LNF-områder og ikke byggeområder (eksempelvis fra Søm til Sukkevannet). Fidjekilen er også båndlagt etter PBL. Kommuneplanen 2005-2016 viderefører i stor grad den forrige planen (Figur 6.9). Imidlertid innskrenker den nye planen noen friluftsarealer ved at boligområdet mellom Sukkevatn og Drangsvannene er utvidet, og i tillegg er store deler av friområdet vest for Sukkevatn avsatt til golfbane (mørkegrønt).

Selv om det har blitt rettet større fokus på å sikre sammenhengende korridorer i bydelen, og disse synliggjøres i arealdelen, er utfordringen likevel fortsatt å sikre og legge til rette grønne arealer for friluftsliv. Utbyggingen i nye områder er for det meste basert på private reguleringsplaner med høy arealutnyttelse hvor det i stor grad overlates til behandlingsorganene (kommune, fylkeskommune og fylkesmann) å ivareta fremtidige beboeres interesser. Kommunedelplan for idrett og friluftsliv beskriver også utfordringen i å utvikle grønnstrukturen og turløypenettet i Randesund, slik som å sikre Sukkevannsområdet og anlegge en

rundløype rundt vannet (Kristiansand kommune 2006: 39). Flere interesser berøres og grunneiere som ikke er positive til tiltak rundt Sukkevann hindrer gjennomføringen av rundløypa (ibid.: 52).

6.6 Aktørenes rolle

Kommuneadministrasjonen

Den generelle tendensen er at korridorer er en områdetype som relativt få aktører arbeider spesifikt for å ivareta. Kommunen har den mest aktive rollen for å ivareta korridorer gjennom arealplanlegging, det være seg større sammenhengende korridorer, eller regulering til friområder av mindre korridorer i byggeområder. Eksempelet Kjosdalen tydeliggjør likevel viktigheten av at ulike aktører tydeliggjør overfor kommunene de kvaliteter sammenhengende korridorer representerer, og spesielt dersom kommunen ønsker å gjøre inngrep.

Barnerepresentanten i kommunen er spesielt viktig for at kommunen arbeider for å ivareta korridorer i utbyggingsområder. Barnerepresentantens oppgave er å se til at interessene til barn og unge blir ivaretatt i planprosessen, og representanten i Kristiansand har spesielt kommet med innspill i forhold til korridorer. Barnerepresentanten går inn i plansaker helt fra kunngjøringen og til annen gangs behandling. Representantens oppgave er å undersøke om utbyggingsplanene ivaretar møteplasser for samvær, lek, idrett og friluftsliv, men også transportnettet, forurensing og farer.

Kristiansand kommunes veileder om barn og arealplanlegging viser konkret hvordan barnerepresentanten jobber, belyst med et eksempel fra Randesund (Galteland 2002). Saksdokumentene er gjengitt og viser hvordan barnerepresentanten kan påvirke utformingen av planen. Representanten ga i denne saken innspill til å sikre korridorer gjennom byggefeltet, men poengterte også betydningen av en sammenhengende korridor i nærheten av utbyggingsområdet.

Lokalpolitikere

Ut fra intervjuene som er foretatt i forbindelse med prosjektet er det vanskelig å peke på i hvilken grad politikerne har engasjert seg i

forhold til ivaretaking av korridorer. Ifølge informantene er politikerne i Kristiansand opptatt av grønnstruktur. Politikerne deler seg likevel i enkeltsaker etter den tradisjonelle ”høyre-venstre” akse, hvor høyresiden og sentrum er mest grunneiervennlig og venstresiden i større grad restriktiv.

Fylkesmannen og fylkeskommunens rolle

Fylkesmannen og fylkeskommunen har engasjert seg i forhold til ivaretaking av korridorer i Kristiansand. Disse aktørene var sterkt involvert i arbeidet med rensingen av Otra. Engasjementet er også tydelig i forbindelse med Kjosdalen da disse aktørene, sammen med Direktoratet for Naturforvaltning, gikk imot bygging av bro fordi dette ville forringe en korridor med viktige regionale verdier.

Ifølge informanter ved miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen følges grønnstrukturanalysen aktivt opp i deres behandling av kommunale planer. Vest-Agder fylkeskommune har også aktivt brukt grønnstrukturanalysen for å få gjennom friluftslivsinteresser, spesielt i Randesund. Blant annet ble det utarbeidet en egnethetsanalyse for opplevelse og kvaliteter, noe som bidro til at flere utbyggingsområder ble trukket tilbake samtidig som det ble jobbet for å sikre grønne korridorer gjennom nye byggefelt i bydelen.

Organisasjonene

Den generelle tendensen er at områdetypen korridorer ikke har klart definerte aktører som spesifikt jobber for disse. Det ser også ut til å være forskjell på større kjente korridorer, som for eksempel Kjosdalen og Otra, og andre korridorer som i mindre grad har aktører som opptrer som forsvarere knyttet til konkrete byggesaker.

I Kristiansand er Otra den korridoren med tydeligst definerte aktører. Ulike organisasjoner, slik som Naturvernforbundet, Turistforeningen eller historielag, har også bidratt med innspill til kommunen i forbindelse med arealplanlegging for bedre å ta vare på korridorenes kvaliteter.

Befolkningen

Kjosdalen er et eksempel på at befolkningen kan engasjere seg i konkrete saker i forhold til korridorer gjennom ad hoc organisasjonen Kjosdalens venner, som ønsket å hindre at broen

ble bygget. I dette tilfellet kom de ulike aktørene på banen grunnet en konflikt og ikke grunnet det løpende arbeidet med Kjosdalen. Det er likevel usikkert hvor stor innvirkning beboernes synspunkt hadde for at broen ble stoppet, men det kan ha bidratt til at offentlige instanser slik som fylkesmannen, fylkeskommunen, Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet prioriterte Kjosdalens kvaliteter som en viktig grønnkorridor.

I forhold til utbyggingen i nye områder er dette for det meste basert på private reguleringsplaner med høy arealutnyttelse hvor det i stor grad overlates til behandlingsorganene (kommune, fylkeskommune og fylkesmann) å ivareta fremtidige beboeres interesser.

6.7 Hvordan fungerer virkemidlene/evnen til å ivareta korridorer

I dette kapitlet har det blitt vist at sammenhengende korridorer har hatt stor fokus i planarbeidet i Kristiansand, men det krever et kontinuerlig arbeid for å sikre dem mot nedbygging.

I Kristiansand har spesielt grønnstrukturanalysen vært viktig for å synliggjøre grønne verdier som skal ivaretas i arealplanleggingen. De viktigste korridorene identifisert i grønnstrukturanalysen har siden blitt satt av til LNF-områder i kommuneplanen. Noen korridorer ligger også innenfor markagrensa, som angir grensen for utbygging. Grunnet rullering av kommuneplanene sikrer dette likevel ikke varig vern av korridorene eller at områdene blir tilrettelagt for friluftsliv. De mest bolignære områdene av korridorene ligger også utenfor markagrensa, og det kan stilles spørsmål om dette kan gjøre dem mer sårbare for press om nedbygging i fremtiden. Kombinasjonen av regulering og offentlig oppkjøp kan derfor i større grad bidra til å ivareta disse arealene over lengre tid. Som eksempel kan nevnes at i forbindelse med regulering av Otra Elvepark ble flere områder i denne korridoren regulert til verneområder. Det er imidlertid ikke laget oversikt i forbindelse med dette prosjektet over hvor mange områder i Kristiansand hvor korridorer inngår som er regulert til friområde eller friluftsområde.

Informantene har også ulike syn på kommunens evne til å ivareta korridorer generelt, samtidig som det blant informantene er varierende bevissthet omkring begrepet korridor. Mens det er høy bevissthet om de mest kjente og større korridorene, er det mindre bevissthet om andre mindre korridorer. Disse kan derfor også være mer sårbare for utbyggingstiltak.

Med hensyn til bevissthet om begrepet korridor er det et gjennomgående trekk i intervjuene at begrepene kystsone og bymark står sterkere. Det synes også som det er de konkrete og navngitte korridorene som er viktigere for informantene enn selve korridor begrepet. Flere informanter poengterer likevel at ivaretagelse av korridorer har stått sentralt i planarbeidet ved at fingerplanprinsippet kom tidlig inn. En informant nevner Otra elvepark og Kjosdalen som de to viktigste korridorer i Kristiansand, og i tillegg Prestebekken som den tredje med en viss bevissthet omkring. De største konfliktene som nevnes av informantene er betydningen av å ivareta korridorer generelt mot utbygging. Av konkrete konfliktområder som ble diskutert var spesielt bro over Kjosdalen og nye korridorer i Randesund hvor utbyggingspresset er stort.

Til tross for bevisstheten om betydningen av korridorer, fremmer informantene ulike oppfatninger på hvor viktig det er å ivareta dem, og i hvilken grad de faktisk er ivaretatt i kommunens planer. Eksempelvis er det en uenighet om hvor brede korridorer bør være. En informant hos fylkesmannen påpeker at i reguleringsplaner angis fire meter som en reguleringsnorm, mens fylkesmannen mener de bør være tretti til seksti meter avhengig av kvaliteter. Informantene er uenige om kommunen gjennom planleggingen har maktet å ivareta et godt nok antall større sammenhengende korridorer. En representant fra fylkesmannen påpeker at det har blitt enighet om å ta vare på de viktigste sammenhengende korridorene og at utfordringen nå er å sikre de mange og små korridorene som er sårbare for punkteringer ved nye byggetiltak.

Synspunktet om at de større sammenhengende korridorer er ivaretatt deles heller ikke av alle informantene. En ansatt i fylkeskommunen påpeker at korridorene har hatt mindre fokus i forhold til kystsone og mark. Ifølge informanten er det kun Otra og Kjosdalen som har en viss status som korridorer i

forvaltningen, men liknende definerte korridorer mangler spesielt i Randesund hvor utbyggingspresset er størst. Informanten påpeker betydningen av at gamle vegfar og ferdselsveier kan tas i bruk som korridorer for friluftsliv. Utfordringen med å ta vare på korridorene ble også påpekt av representanter fra Midt-Agder Friluftsråd. Kristiansands utfordring nå er å sikre både de gjenværende grønne korridorene og de fragmenterte kystarealene, og selv om toget er gått noen steder, gjelder det å redde det som reddes kan. Eksempelvis ble flere koblinger mellom korridorer og markaområder etterlyst.

I intervjuene fremvises også en viss uenighet blant politikerne i Kristiansand om hvor viktige sammenhengende korridorer er. Den mest kritiske informanten påpeker at ideen om at korridorer skal gå "fra sjø til hei" er fin for teoretikere på et kart, men ikke nødvendigvis for innbyggerne som har størst behov for tilgjengelighet fra boområdene og ut til grøntområdene. Politikeren synes likevel at sammenhengende grønndrag langs elvene er viktige av estetiske og opplevelsesmessige grunner. Selv om det har vært stort fokus på sammenhengende korridorer i Kristiansand kommunes planarbeid, viser informantenes divergerende syn på korridorer at det krever et fortsatt kontinuerlig arbeid for å få bevisstgjøring omkring dem og å sikre dem mot nedbygging.

6.8 Konklusjoner

Korridorer har hatt og har en sentral betydning i Kristiansand kommunes planarbeid, fra generalplanen i 1978, grønn-strukturanalysen i 1995 og i senere planbehandling. Likefullt er det fortsatt flere utfordringer ved å ta vare på korridorer. Tre utfordringer skisseres kort:

Økt bevissthet om betydningen av korridorene er fortsatt viktig. Dette er også en forutsetning for fortsatt ivaretaking av eksisterende korridorer og at de avsettes i nye byggeområder.

Behov for at *flere organisasjoner og interesseparter taler korridorenes sak*. I dag er det i stor grad offentlige etater som arbeider for korridorene, og de etablerte organisasjonene arbeider kun i mindre grad spesifikt for korridorer. Ad hoc gruppen som Kjosdalens

venner er likevel et eksempel på at pressgrupper kan dannes når en korridors kvaliteter trues.

Særskilt avmerking av korridorer i arealplaner som, selv om det ikke er juridisk bindende, synliggjør at arealene har viktige funksjoner som korridorer og skal ivaretas som dette. Korridorene skiller seg i så måte fra områdetypen bymark ved at markagrensen er tydelig avmerket i arealdelen, men også fra kystsonen hvor det i hundremetersbeltet er et lovfestet byggeforbud og i tillegg inntegnet en ikke-juridisk bindende kyststi. En slik avmerking fordrer også en mer detaljert registrering av eksisterende, samt mulige nye, korridorer i Kristiansand med deres funksjoner og med tydelige avgrensinger for å hindre punkteringer.

7 Sammenlignende betraktninger

Studien har konsentrert seg om tre områdetyper i Kristiansand kommune som alle er viktige for friluftslivet; kystsonen, korridorer og bydelsmarkene. Vi har ikke hatt tilgang til kilder som gjør det mulig å kvantifisere arealutviklingen i de tre områdetypene nøyaktig. Likevel har vi dannet oss et overordnet bilde av arealsituasjonen gjennom dokumentstudier og intervjuer. Et hovedinntrykk er at omfanget på nedbygging av friluftslivsområder er størst i kystsonen, mens bydelsmarkene i minst grad er nedbygget. Korridorene er i en mellomposisjon, hvor de store og viktige korridorene i stor grad er ivaretatt mens små og mindre sammenhengende korridorer er mer sårbare for utbygging. Vi spør oss hvorfor det er slik, og hvordan ulike virkemidler har fungert for å ivareta de ulike områdetypene.

7.1 Overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven

Før den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft i 1986 utarbeidet Kristiansand kommune to generalplaner. I forbindelse med den siste generalplanen fra 1978 ble det utført et omfattende kartleggings- og verdisettingsarbeid av kommunens arealer, som veide utbyggings- og miljøverninteresser opp mot hverandre i et langsiktig perspektiv. Dette arbeidet ser ut til å ha lagt viktige føringer for senere arealplanlegging i kommunen. Spesielt viktig var prinsippet med en ”finger-struktur” av grønne korridorer fra byen og opp til bydelsmarkene, parallelt med vern av bydelsmarkene mot utbygging. Markagrensa ble nedtegnet i kommuneplanens arealdel i 1995.

I gjeldende kommuneplan for Kristiansand (*kommuneplan 2005-2016*) er det vedtatt seks overordnede retningslinjer for videre utbyggingsmønster, hvor av minst fire av disse direkte berører friluftsområdene i og utenfor byen (se kap. 3.3.2). Kommuneplanen formulerer ti retningslinjer for friluftsområdene og strandsonen. Disse bidrar til å sette et tydelig fokus på forvaltning av friluftsområder i kommuneplanen. I de utfyllende bestemmelsene til arealdelen gis det retningslinjer for utbygging i LNF-områdene (inndelt i fire soner) og det er innført plankrav i LNF-områder i 100-metersbeltet til vassdrag (bekker, elver og vann). Dette betyr ikke byggeforbud, men krav om at byggetiltak vurderes gjennom reguleringsplan med tilhørende utredning og høringer. Viktige friluft- og naturområder knyttet til vassdrag skal gjennom dette kravet ha fått et sterkere vern.

7.1.1 Bydelsmarkene

Markagrensa ble som nevnt inntegnet i kommuneplanens arealdel i 1995, og dermed gjort juridisk bindende med virkning innenfor planperioden. Dette er videreført i gjeldende kommuneplan. Markagrensa er ikke helt fullstendig på plankartet, men vårt inntrykk er at den oppfattes som heltrukket i kommunens bevissthet.

Informantintervjuer og dokumentstudier tyder på at utbyggingspresset har vært og er mindre i bydelsmarkene enn i kystsonen og i grøntområdene mellom kystsonen og områdene innenfor. På den måten kan en si at markagrensa i Kristiansand hittil har vært et egnet (og i følge kommunen et tilstrekkelig) virkemiddel for å hindre utbygging i disse områdene. Dette er ikke det samme som å si at presset på markagrensa ikke vil øke framover, noe som fort kan bli aktuelt etter hvert som fortetting i andre områder når et maksimum, og Kristiansand kommune er i befolkningsmessig vekst. Varig sikring av flere friluftsområder i bydelsmarkene gjennom vern eller oppkjøp bør vurderes ut fra en erkjennelse av denne utviklingen. Å benytte reguleringsplaner for å sikre friluftslivsinteresser i bydelsmarkene bør også vurderes for å i større grad sikre varig(ere) vern enn det kommuneplanen gir.

7.1.2 Kystsonen

Kystsonen i Kristiansand har vært utsatt for sterkt utbyggingspress og er den områdetypen der de allmenne friluftslivsinteresse i størst grad har blitt tilsidesatt for private utbyggingsinteresser. Dette er særlig påtakelig for de landfaste kystsonearealene. Verken det nasjonale byggeforbudet i 100-metersonen eller retningslinjer gitt i kommune(del)planene har klart å motvirke dette.

Gjeldende fylkesplan (2002) påpeker at lokal praksis i kystsonen ikke er i samsvar med verken lokale eller nasjonale mål. Det er særlig i forhold til oppføring av sjøboder informantene ga uttrykk for at politikerne har størst tilbøyelighet for å gi dispensasjoner, og at dette har hatt negative konsekvenser for friluftsmulighetene i kystsonen. I dag er det Byutviklingsstyret som behandler dispensasjonssøknader i strandsonen, mens såkalte ”enkle saker” i en periode ble behandlet administrativt av Servicetorget.

Årsaksbildet til nedbyggingen av strandsonen i Kristiansand er komplekst. En viktig forklaring er selvsagt disse områdenes attraktivitet for hyttebygging og annen utbygging. Samtidig ser vi at det er få organiserte forsvarere av natur- og friluftsinnteresser i kystsonen. De private utbyggingsinteresser er dominerende. En forklaring på fraværet av forsvar og engasjement for allmennhetens friluftsinnteresser i disse områdene kan være at hvert enkelt av tiltakene i seg selv ikke har store negative konsekvenser. I sum og over tid kan de imidlertid ha en privatiserende effekt og forringe allmennhetens muligheter for friluftsliv langs kysten. En utfordring som ble nevnt av flere er de mange eldre vedtatte reguleringsplaner som har lagt ut byggeområder i strandsonen.

Studien av kystsonen i Kristiansand er i samsvar med en tidligere studie av kommunal arealplanlegging, som konkluderer med at forvaltning og planlegging etter PBL ikke makter å hindre ”bit-for-bit” utbygginger i verdifulle natur- og kulturområder når utbyggingspresset blir for stort (Falleth et al. 2003). Det kan se ut som om dette er en erkjennelse som kommer til uttrykk i gjeldende kommuneplan, hvor det fremheves at landfaste kystarealer som er egnet for allment friluftsliv bør sikres i kommunalt eie. Dette kan tolkes som om kommunen erkjenner at man ikke makter å ivareta allmennhetens friluftsinnteresser i kystsonen gjennom PBL alene, men at andre virkemidler som oppkjøp må til.

Kystsonen har tradisjonelt ikke blitt ivaretatt på samme måte som for andre områder i den overordnede kommuneplanleggingen, fordi en har ønsket egne og mer detaljerte kommunedelplaner for bruk og vern denne områdetypen (kystsonen, Flekkerøya og Randesund). Nedtegningen av markagrensa i kommuneplanens arealdel og fokuset på "fingerstruktur" av grønne korridorer har vært og er et svært viktig virkemiddel mot utbygging, mens det nasjonale 100-metersforbudet mot utbygging ikke har gitt det samme vernet mot utbygging. Heller ikke kommunedelplanene ser ut til å ha bidratt til tilstrekkelig vern av allmennhetens friluftsinnteresser i kystsonen. Tvert imot ser det ut til at disse planene har åpnet for betydelig utbygging. Når det gjelder kommunedelplanen for Flekkerøya har uklare retningslinjer og bestemmelser knyttet til byggeområdene bidratt til at sjøboder er blitt omgjort til hytter, noe som har redusert allmennhetens tilgjengelighet til sjøområdene.

7.1.3 Sammenhengende korridorer

Store sammenhengende korridorer som Otra, Kjosdalen og Prestebekken har hatt stort fokus i planarbeidet i Kristiansand helt siden generalplanarbeidet på 1960- og 1970-tallet. I nyere tid har særlig grønnstrukturanalysen fra 1995 vært et viktig redskap for utviklingen og bevaringen av disse korridorene. Når det gjelder mindre korridorer er det mindre oppmerksomhet rundt dem, og de er dermed mer sårbare for utbyggingstiltak som "punkterer" dem.

Korridorene skiller seg fra områdetypen bymark ved at markagrensa er tydelig avmerket i kommuneplanens arealdel. En tilsvarende avmerking av grønne korridorer bør vurderes. Dette fordrer en mer detaljert registrering av eksisterende, samt mulige nye, korridorer i Kristiansand med deres funksjoner og med tydelige avgrensinger for å hindre punkteringer.

7.2 Kommunedelplaner og temaplaner som berører friluftsliv i Kristiansand

Kristiansand kommune har utarbeidet flere og ulike typer delplaner som berører friluftslivet. Vårt inntrykk er at kommunen har et

bevisst forhold til hvilke planer som bør prioriteres, og at de på mange måter ønsker å vektlegge gjennomføring av ønskete tiltak for friluftsliv heller enn å utarbeide flere tematiske delplaner for dette formålet. Kristiansand kommune har valgt å utarbeide flere geografiske kommunedelplaner enn tematiske, og argumenterer med at geografiske planer er mer helhetlige i innhold og inkluderer flere av innbyggerne gjennom planprosessen.

Gjeldende kommunedelplan for idretts- og friluftsliv er et omfattende og viktig dokument i den kommunale friluftslivsplanlegginga i Kristiansand. Ikke bare fordi det gir grunnlag for søknad om tippemidler, men fordi det er det mest omfattende dokumentet som beskriver forholdene for friluftslivsutøvelse og utfordringene i kommunens friluftslivsforvaltning, både arealmessig og med hensyn til aktiviteter. Innendørs anlegg, tekniske anlegg som ballbinger og kunstgressbaner synes å ha høy prioritet i planen. Uten å gå i dybden på dette temaet, som også har med premisser for fordeling av tippemidler å gjøre, er det nærliggende å stille spørsmålstegn ved hvilke effekter en slik prioritering har for friluftslivet. Kunne kommunen med fordel vist en større bevissthet på grenseoppgangen mellom idrett og friluftsliv og mellom innendørs- og utendørsanlegg i et slikt dokument? Det ligger en utfordring i å fokusere mer på aktivitetstiltak rettet mot friluftsliv i enda større grad, også når det gjelder økonomiske tilskudd.

Grønnstrukturanalysen ble vedtatt i 1995 som en Grønn Plan eller temaplan. Den inneholder en kartlegging av viktige grøntområder og en verdivurdering av disse i to kategorier. Kommunen ønsker å beholde analysen som en veiledende temaplan, og mener den ville blitt utvannet om politikerne skulle forpliktet seg gjennom en juridisk bindende kommunedelplan. I gjeldende kommuneplan heter det at *"Ved all endring av arealbruk skal forholdet til grønnstrukturutredningen legges til grunn"* (arealdelen, s. 53). Vårt inntrykk er at grønnstrukturanalysen hittil har fungert og fungerer som en premissleverandør i plan- og utbyggingssaker. Få områder som er gitt 1.prioritet i grønnstrukturanalysen er nedbygd.

Med hensyn til de tre områdetypene i studien har grønnstrukturanalysen hatt minst betydning for beskyttelse av kystsonen mot utbygging. Til det er analysen for grovmasket. Kystsonen fikk også et begrensa fokus i grønnstrukturanalysen fordi en ønsket egne og

mer detaljerte kommunedelplaner. Grønstrukturanalysen hadde derimot et sterkt fokus på de grønne korridorene, basert på ”fingerstrukturen” av korridorer fra hav til hei. De viktigste korridorene ble identifisert, og har siden blitt satt av til LNF-områder i kommuneplanen. Noen korridorer ligger innenfor markagrensa, som angir grensen for utbygging. De mest bolignære områdene av korridorene ligger også utenfor markagrensa, og det kan stilles spørsmål om dette gjør dem mer sårbare for utbyggingspress i fremtiden. Økt bevissthet om betydningen av korridorene vil derfor fortsatt være viktig.

Det er utarbeidet flere kommunedelplaner for kystsonen; Flekkerøyplanen 1995 (under revidering), kystsoneplanen fra 1995 og kommunedelplan for Randøya. Det har vært en betydelig nedbygging og privatisering av kystsonen i områder som er omfattet av kommunedelplanene. Dermed kan en vanskelig vurdere dette som et godt virkemiddel for å ivareta og forvalte kystsoneområder for allmennheten.

7.3 Fordeler og ulemper med veiledende temaplaner

Kommunen har som nevnt valgt å ikke utarbeide egen kommunedelplan for grønstrukturen i kommunen, men har i stedet bevisst valgt å beholde grønstrukturanalysen som en retningsgivende plan. Kommunens argumentasjon for en veiledende grønstrukturanalyse er at de antar at kun en mindre ’streng’ kommunedelplan for bydelsmarkene ville fått aksept blant politikerne. Da grønstrukturanalysen ble utformet (1995) var det et høyt fokus på grønstruktur og miljø i kommunen, og analysen hadde et bredt politisk fotfeste. Det var enighet også om markagrensa, som ved neste revisjon ble inntegnet i kommuneplanens arealdel. En mulig medvirkende årsak til at et veiledende dokument (bortsett fra markagrensa) har en så viktig rolle i Kristiansand kan være at den ble utformet av en arbeidsgruppe bestående av flere ulike aktører. Dette kan ha medvirket til en ansvarliggjøring av flere interesser og muliggjort et eierforhold til dokumentet fra flere hold. Alternativet kunne vært et mer toppstyrt plandokument som trolig ville hatt mindre legitimitet blant politikere og utbyggingsinteresser.

En viktig grunn til å foreta en ny kartlegging av grønnstruktur, eventuelt som del av en egen tematisk kommunedelplan for byens grønnstruktur, er viktigheten av en mer *detaljert* kartlegging. Tekniske kartleggingsverktøy muliggjør i dag en svært detaljert geografisk registrering og verdisetting av grøntområder, noe som er viktig for å unngå utbygginger som spiser av eksisterende grøntarealer. Det er også viktig for å kunne følge arealutviklingen i kommunen med hensyn til ivaretagelse av grøntområder som er viktige for friluftslivet. Dette vil kunne være et viktig redskap i kommunens behandling av den stadige økende andelen av private reguleringsplanforslag.

Kristiansand kommune har heller ikke valgt å utarbeide egen kommunedelplan for bydelsmarkene slik bl.a. Direktoratet for Naturforvaltning anbefaler i sin Markaveileder fra 2004. En forklaring for ikke å prioritere et slikt arbeid kan være at denne områdetypen hittil har vært utsatt for lite utbyggingspress i Kristiansand. Det er selvfølgelig et hypotetisk spørsmål hvorvidt Kristiansand kommune ville hatt et bedre vern av bydelsmarkene om en hadde valgt å utarbeide en kommunedelplan for bydelsmarkene. I følge Bentsen (2001) kan en slik plan i en viss utstrekning kompensere for de manglende mulighetene PLB gir kommunene til å prioritere friluftslivsinteresser, men er først og fremst et verktøy for å gi uttrykk for kommunenes prioriteringer. Vårt inntrykk er at mange i kommunen har et eierforhold både til grønnstrukturanalysen og markagrensa, og at disse har bidratt til et hittil godt vern av grønne korridorer og bydelsmarker. Men det er all grunn til å tro at utbyggingspresset vil øke i Kristiansand framover. Mer detaljerte kartlegginger av grønnstruktur (inkludert kystsonen) og en heltrukken markagrense vil kunne være viktig for å unngå bit-for-bit utbygginger av de bynære friluftsområdene i framtida.

7.4 Sikring av friluftsområder gjennom oppkjøp

Sikring av friluftsområder gjennom oppkjøp har på mange måter utviklet seg til å bli kommunens suksesshistorie. Dette har vært mulig først og fremst fordi Forsvaret har avviklet sin virksomhet i området. Dermed har kommunen, i samarbeid med Fylkesmannen,

fylkeskommunen, Miljøverndepartementet og Direktoratet for Naturforvaltning, kunnet sikre store og i stor grad ubebygde områder til disposisjon for allmennheten. Det at kommunen har lang erfaring med og kompetanse på å sikre arealer gjennom regulering og oppkjøp har også vært avgjørende for å få sikret såpass mye arealer. Områdene som er overtatt fra Forsvaret og sikret for friluftsmål ligger hovedsakelig langs kysten, med unntak av et større sikret område innenfor markagrensa, Skråstadheia.

Vårt inntrykk er at Kristiansand kommune, med parketaten som en viktig drivkraft, har vist engasjement og handlekraft i aktuelle oppkjøpssaker når tidspunktet har krevd det, slik at avtaler faktisk har funnet sted mellom de ovennevnte parter. Kristiansand kommune har en intern god samhandling mellom ulike etater, mellom kommunen og regionalt forvaltningsnivå og også mellom kommunen og Midt-Agder Friluftsråd. Friluftsrådet har hatt en tilretterleggerrolle i noen sikrede områder i Kristiansand, men har ikke vært en sentral aktør i selve sikringsarbeidet.

Friluftsrådenes Landsforbund understreker i sin sikringsrapport viktigheten av stabile og forutsigbare økonomiske rammer for å opprettholde og øke motivasjonen for å jobbe med sikringssaker (Friluftsrådenes landsforbund 2005). Kristiansand kommune har nettopp inngått en langsiktig økonomisk avtale med Direktoratet for Naturforvaltning i sikringsarbeidet. Dette vil etter kommunens syn gi helt nye muligheter, da man mye lettere kan komme i betraktning når attraktive områder for friluftsliv legges ut for salg. Mange områder er i følge kommunen tidligere gått tapt fordi man ikke har kunnet handle raskt nok.

I samsvar med forventet økt utbyggingspress på bakenforliggende områder i kommunen, tror vi sikring gjennom oppkjøp av områder for friluftsmål bør tas i betraktning også utenfor kystsonen. Spesielt områder i tilknytning til vann og vassdrag bør være aktuelle å vurdere for oppkjøp, fordi disse områdene har økende attraktivitet for utbyggingsformål.

Oppkjøp av sentrumsnære grøntområder eller oppkjøp av bebygde områder med tanke på omskaping til grønne områder, blant annet ved å skille ut boliger i etterkant, bør være et aktuelt virkemiddel for å sikre et aktivt hverdagsfriluftsliv. Kombinasjonen av regulering og offentlig oppkjøp kan i større grad bidra til å ivareta

de grønne korridorene over lengre tid. Som eksempel kan nevnes at i forbindelse med regulering av Otra Elvepark ble flere områder i denne korridoren regulert til friluftsmål.

Sikring av områder for friluftsmål er ikke nødvendigvis ensbetydende med at områdene blir benyttet aktivt som friluftslivsområder. Brukerundersøkelsen i prosjektet viser at tilgjengeligheten til friluftslivsområdene er et begrenset hinder for bruken, dvs. at innbyggerne i stor grad er fornøyd med tilgangen til og tilretteleggingen av friluftsområdene. Likevel er det et faktum at flere av de sikrete friluftsområdene i kystsonen kun er tilgjengelige for de som har tilgang til båt. Kommunen har prøvd å bøte på dette ved å gi økonomisk støtte til et badebåttilbud ut til øyene de siste to år.

Forvaltningsansvaret for de offentlig eide friluftsområdene ligger i hovedsak hos det kommunale parkvesenet i samarbeid med Midt-Agder Friluftsråd. Vårt inntrykk er at Kristiansand kommune er dyktig til å trekke inn og samarbeide med andre offentlige og private aktører i forvaltning og skjøtsel av de sikrede friluftsområdene. Østre Randøya er et godt eksempel på dette, der parketaten, Midt-Agder Friluftsråd, frivillige organisasjoner og private er aktive både som kaféverter, husforvaltere og i skjøtsel av badestrender, etc.

7.5 Sikring/ivaretagelse av friluftslivsområder gjennom grunneieravtaler

En mer avtale- og partnerskapsbasert forvaltning er i tråd med en generell trend i samfunnsutviklingen, der myndighetene i stedet for hierarkisk styring heller fokuserer på samarbeid og avtaler med private aktører for å få gjennomslag for offentlig politikk og målsettinger. Avtaler med grunneiere for å øke tilgjengeligheten for friluftslivsmål har lange tradisjoner i Norge. Mange avtaler bærer nok mer preg av ”gammel vane” enn av formelle dokumenter. I noen tilfeller kan formaliseringsgraden i tinglyste avtaler forhindre samarbeid med grunneiere. I Kristiansand har kommunen gode erfaringer med samarbeidsavtaler mellom idrettslag og grunneiere om merking og rydding av stier, mens kommunen yter tilskudd til arbeidet. Kommunens administrasjon legger stor vekt på grunneieravtaler, og uttrykker at et godt forhold

til grunneiere og gode avtaler er 'det som det til slutt handler om' i forvaltning av friluftslivsområder (intervju med kommuneadministrasjon).

Ved inngåelse av servituttavtaler gis det erstatning til grunneier. Disse sikrer allmennheten bruksrettigheter og begrenser samtidig grunneierens rådighetsmuligheter. En tinglyst servituttavtale kan være et gunstig alternativ til fullt eiendomserverv. Det kan være enklere å nå fram med frivillige avtaler når grunneieren får beholde eiendomsretten, samtidig som slike avtaler gjerne medfører mindre kostnader for det offentlige enn ved erverv. I Kristiansand kommune er servituttavtaler tatt i bruk i etableringa av Skjærgårdsparken. Vi har i denne studien ikke gjort noen grundigere analyse/evaluering av Skjærgårdsparken, men ser et stort behov for en evaluering av erfaringene med denne sikringsformen når det gjelder friluftslivets interesser.

Forvaltningsplan for Skjærgårdsparken i Kristiansand ble vedtatt i Bystyret i 1995/96. Dette er i følge kommuneadministrasjonens representant en tilrettleggingsplan mer enn en forvaltningsplan, og kommunen ønsker nå å få rullert planen.

Kyststien er et annet og viktig eksempel på etablering av grunneieravtaler i en samordnet prosess, med det mål å kunne sikre allmennheten muligheter for ferdsel til fots langs sjøen (etablert fra Søgne kommune i vest til Lillesand i øst). Kyststien er nå tegnet inn i plankartet i gjeldende kommuneplan med målsetting om at den skal fremmes i pågående reguleringsplaner gjennom forhandlinger med grunneiere. Kyststien er foreløpig ikke sammenhengende på grunn av vanskeligheter med å få grunneieravtaler i havn mange steder, og flere steder går den et stykke inne i landet. Vi ser på kyststien som et svært viktig tiltak for å øke fokus på og sikre tilgjengeligheten til landfaste kystområder. Kyststien er blant annet viktig i et folkehelseperspektiv fordi den innbyr til fysisk aktivitet og naturopplevelse.

Ivaretagelse av grønne korridorer for friluftsmål gjennom grunneieravtaler har flere steder ikke vært like lett å få til, men gode grunneieravtaler er likevel helt nødvendig å etterstrebe for å sikre allmennhetens tilgjengelighet til grønne nærmiljøer i sentrum.

7.6 Vern etter naturvernloven

I Kristiansand er det to hovedtyper av verneområder, reservater og landskapsvernområder. Grovt sett er allmennhetens ferdsel mest begrenset i reservatene. De lokale forskriftene for sjøfuglreservatene følger i hovedsak standard bestemmelser med hensyn til ferdsel med ilandstigningsforbud i perioden 15. april til og med 15. juli. I resten av året skal ferdselen foregå slik at plante- og dyrelivet minst mulig skades og forstyrres. Dette begrenser naturlig nok ferdsel og friluftsliv, mens forbudet på den annen side tilfører friluftslivet mye i form av økt opplevelsesverdi. Ikke minst utgjør vernet en sikring mot utbygging og andre inngrep, til fordel for friluftslivet. Utøvelse av et enkelt friluftsliv er også verneformål for flere av skjærgårdsarealene.

Et hovedinntrykk er at naturvern som verneformål i stor grad har vært overlappende med friluftslivets interesser i Kristiansand, og at det i mindre grad har vært konflikter mellom naturvernets og friluftslivets interesser. Dette gjelder både i kystsonen, de grønne korridorene og bydelsmarkene. På den annen side er aktiv friluftsbruk av naturområder et viktig vern mot utbygging, slik at det å legge til rette for miljøvennlig bruk av natur også er en måte å verne områdene på.

7.7 Kulturminner og kulturmiljø i friluftslivsplanlegging - og forvaltning

Av informantintervjuene i studien framgår det at ansvarsdelingen mellom kommunen, fylkesmann og fylkeskommunen/fylkeskonservator med hensyn til kulturminner og kulturmiljø er noe uklar og ukjent for andre i kommunen. Vårt inntrykk er derfor at kulturminneforvaltningen i både Kristiansand kommune og på regionalt forvaltningsnivå er passiv og fragmentert i forhold til friluftslivsforvaltning. Kommunikasjonen mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen i saker om kulturminner er også begrenset.

Vår vurdering er at en bedre samordning mellom de ulike forvaltningsaktørene kunne bidratt til et større og bedre engasjement i plansaker. Vern av kulturminner har ofte vist seg å

være et godt argument for å sikre områder mot utbygging, og ofte (men ikke alltid) i sammenfallende interesser med friluftslivet. Bruk av kulturminneargumenter er derfor viktig i planlegging og forvaltning av friluftsområder.

7.8 Aktører i friluftslivs- og arealforvaltningen

7.8.1 Kommuneadministrasjonen

Flere kommunale organer er sentrale i arealforvaltning og – planlegging (se kap. 3.1.1). Når det gjelder hensynet til allmennhetens friluftsliv er Parketaten sentral, gjennom deres arbeid med planlegging og drift av offentlig sikrede friluftsområder. Deres kompetanse er også viktig å få kommunisert inn i kommunens behandling av arealplaner og aktuelle byggesøknader/dispensasjonssaker som berører friluftslivet. I følge representant for Parkvesenet fungerer nyordningen med at man har satt sammen bydelsvis grupper med representanter fra ulike avdelinger i den administrative behandlingen av planer godt. Parkvesenets representanter i disse gruppene fungerer som en viktig forsvarer for friluftslivet i den administrative behandlingen.

I følge plan- og bygningslovens § 9-1 skal kommunestyret peke ut en etatssjef eller annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barn- og unges interesser i utbyggingssaker, som deltaker i kommunens utvalg for plansaker. Barn- og unges representant i Kristiansand kommune klarte i en periode fra tidlig på 1990-tallet og utover på 2000-tallet å bidra til at fokuset på grønne leke- og friluftsarealer og trygge transportmuligheter for barn kom i fokus. Kristiansand kommune reduserte i 2005 stillingsbrøken, og flere informanter uttrykker at fokus på barn- og unges interesser har blitt mindre etter det.

7.8.2 Politikernes rolle

Ifølge informantene er politikerne i Kristiansand opptatt av grønnstruktur. Politikerne deler seg likevel i mange enkeltsaker etter den tradisjonelle ”høyre-venstre” aksens, hvor høyresiden og sentrum er mest grunneiervennlig og venstresiden i større grad

restriktiv. Dette gjør seg særlig gjeldende i plan- og dispensasjonssøknader i kystsonen.

Vi har tidligere i dette kapittelet vært inne på politikernes sterke bidrag i forvaltningen av strandsona gjennom behandling av dispensasjonssaker (utbyggingssaker), mens slike saker har vært ytterst få innenfor markagrensa i følge kommunen. I Kristiansand har flere topp-politikere vært sterkt engasjert i friluftslivsspørsmål, og styret i Midt-Agder friluftsråd består også av ordførere i medlemskommunene.

Når det gjelder politikernes engasjement og innflytelse i forvaltning av bydelsmarkene, ser det ut til at markagrensa i Kristiansand anses som så hellig at få saker kommer til politisk behandling. Et begrenset fokus på bydelsmarkene er dermed ikke ensbetydende med at bydelsmarkene ikke er viktig i politikernes bevissthet.

7.8.3 Regionalt forvaltningsnivå

Fylkesmannens miljøvernavdeling i Vest-Agder har lenge vært aktiv i areal- og friluftslivsforvaltningen, både i konkret saksbehandling og knyttet til overordnet planlegging. Fylkesmannen var blant annet aktiv i utarbeidelsen av handlingsplan for friluftsliv for fylket, i samarbeid med Vest-Agder fylkeskommune. Miljøvernavdelingen har også vært en sentral pådriver når det gjelder sikring av en rekke friluftsområder i Kristiansand og ellers i fylket gjennom oppkjøp og servituttavtaler, særlig Skjærgårdsparkene. Vest-Agder fylkeskommune deltar i regional friluftslivsforvaltning gjennom fylkesplanarbeidet, sikring av friluftsområder og gjennom deres veilederansvar etter PBL i den kommunale arealplanleggingen. Fylkeskommunen har, som Fylkesmannen, innsigelsesmyndighet knyttet til kommunal arealplanlegging. I følge en oversikt fra Friluftsrådenes landsforbund er Vest-Agder fylkeskommune blant de fylkeskommunene i landet som bevilger mest til friluftslivsformål, og som har hatt en økning i bevilgningene de siste årene. I 2005 var beløpet 2,8 millioner kroner.

Når det gjelder behandling av dispensasjonssaker har Vest-Agder fylkeskommune bestemt at dette skal begrenses til saker som har regional eller nasjonal interesse. Videre har man bestemt at fylkeskommunen som regel ikke skal uttale seg til dispensasjoner

langs strandsonen som i kommuneplanene er satt av til LNF-områder. Når det gjelder uttalelse til slike dispensasjoner uttaler Fylkesmannen seg også på fylkeskommunens vegne, i følge fylkeskommunens hjemmeside.

Vårt inntrykk gjennom informantintervjuene er at Kristiansand kommune hittil har hatt et nærere samarbeid med Fylkesmannen enn med fylkeskommunen når det gjelder friluftslivsspørsmål. Dette kan ha med dispensasjonspraksisen å gjøre, der det først og fremst er Fylkesmannen som har varslet innsigelse til kommunens planer. Politikernes forhold til fylkesmannens miljøvern avdeling er sprikende, fra å føle seg kontrollstyrt til å se på Fylkesmannen som en medspiller. Vår vurdering er at Fylkesmannen er en viktig aktør når det gjelder ivaretagelse av allmennhetens friluftslivsinteresser i kommunale plan- og forvaltningssaker.

7.8.4 Private utbyggingsinteresser

Arealplanleggingen er også i Kristiansand blitt mer og mer influert av private reguleringsplaner. Dette *kan* bety at kommunen har mindre innflytelse i plansaker, mens private aktører får økt innflytelse. Denne utviklingen kan videre ha konsekvenser for ivaretagelsen av friluftsområder. Kommunen beskriver selv sin rolle som at de tidligere hadde mer styring på utbyggingen, mens de nå i større grad har en tilretteleggingsrolle.

Utbygging i nye områder baseres i dag i stor grad på private reguleringsplaner der økonomien i prosjektene er viktig for utbygger. I mange av disse områdene er det ikke etablert noen interessegrupper som kan ivareta de framtidige beboeres interesser i forhold til rekreasjonsområder i nærmiljøet. Det overlates da til behandlingsorganene (kommune, fylkeskommune, fylkesmann m.fl.) å ivareta disse interessene. Dette er en åpenbar svakhet i behandlingen av reguleringsplaner ved etablering i nye områder.

Eiendomsutviklernes rolle er lite framtrædende i bydelsmarkene, men desto større i korridorene og i kystsonen. Utviklingen mot flere private reguleringsplaner bør være et argument for å prioritere kommunens aktivitet og deltakelse i å sikre tilgang til grøntområder ved utbygginger og fortettingsprosjekter. En vektlegging av barn- og unges interesser i denne sammenhengen er svært viktig, og vil

også komme andre brukergrupper til gode i form av grønne nærmiljø.

7.8.5 Midt-Agder Friluftsråd

Vi har et inntrykk av at Midt-Agder friluftsråd har en noe uklar rolle i forvaltningssystemet når det gjelder arealforvaltning og friluftsliv. I likhet med noen friluftsråd og i motsetning til andre har Midt-Agder Friluftsråd først og fremst valgt en praktisk tilretteleggerrolle, mens de er relativt passive i plansaker. Dette kan ha med motivasjon, prioriteringer og arbeidskapasitet å gjøre, men det kan også ha med friluftsrådets organisasjon å gjøre.

Parkvesenet i kommunen er representert i arbeidsutvalget og rådets styre består av ordførere/varaordførere. Selv om aktuelle plansaker blir behandlet i friluftsrådet, kan en vanskelig se for seg Midt-Agder friluftsråd som en kritisk og uavhengig aktør i forvaltningen. På den annen side kan deres innsats for å få folk til å bruke friluftsområdene øke bevisstheten om dem, noe som i sin tur bidra til å ivareta områdene.

7.8.6 Befolkningens og frivillige organisasjoners innflytelse i friluftslivsforvaltningen

Siden 1980-tallet har myndighet for friluftslivs- og arealforvaltning blitt delegert til lokalt forvaltningsnivå etter PBL. Regionalt og statlig forvaltningsnivå er en part i planleggingen, men ikke som utøvende forvaltningsmyndighet. Lokale planleggings- og forvaltningsprosesser bygger på lokaldemokratiske prinsipper om befolkningens innflytelse på og deltakelse i den kommunale forvaltningen. Dette skal sikres ikke bare gjennom politikernes beslutningsmyndighet, men også gjennom befolkningens mulighet for direkte deltakelse i kommunale planprosesser. Men slik deltakelse vil alltid være avhengig av enkeltpersoners og frivillige organisasjoners engasjement og innsats.

Forut for studien fremmet vi en påstand om at oppslutningen om bymarker oppveier den reelt sett svake formelle reguleringen av bymarka, bl.a. i forhold til strandsonen som omfattes av et nasjonalt byggeforbud i 100-metersbeltet. For Kristiansand kommune sin del kan vi se at vi langt på veg kan bekrefte denne arbeidshypotesen. Bydelsmarkene i Kristiansand har hittil hatt det

vi kan kalle ”et stille vern”. I dette legger vi at bydelsmarkene har vært lite fokusert i kommunale planer, samtidig som utbyggingspresset på markaområder og markagrensa har vært begrenset. Som før nevnt vurderer vi inntegningen av markagrensa i arealplanen som svært viktig for å sikre markaområder mot utbygging. Men en markagrense på et plankart er erfaringsmessig ikke nok, akkurat som byggeforbudet i 100-meterssona heller ikke er tilstrekkelig som vern mot utbygging. Hvorfor er strandsona i Kristiansand nedbygd og ikke bydelsmarkene? Vi peker her på noen mulige årsaksfaktorer knyttet til ulike aktørers rolle.

En sterkt medvirkende årsak til at kystsonen i så stor grad er nedbygd er fordi den anses som et bruksområde for private aktører. Dette har sammenheng med kulturhistorien med at det historisk sett er her bebyggelse og tettsteder har ligget. Et tidlig vern av bydelsmarkene mot utbygging hadde bakgrunn i sikring av vannreservoarer for byens befolkning og et tidlig fokus på naturen som helsebringende for arbeiderne og ikke minst soldatene i byen. De siste tiårene har den private bebyggelsen i stadig større grad lagt beslag på arealene i strandsona. Bydelsmarkene i Kristiansand har derimot i større grad vært befolkningens ”allmannsrett”. Disse områdene er for mange forbundet med friluftsliv som turer i skog og mark sommer og vinter, og dermed har allemannsretten tradisjonelt stått sterkt her. Langs kysten står allemannsretten og allemannsrettens forsvarere svakere.

Lokale lag og foreninger (Kjosdalens venner, Baneheias venner, m.fl.) har bidratt til å forhindre utbygginger av bydelsmarkene og viktige korridorer ved å engasjere seg i plansaker. Organisasjonenes og foreningenes engasjement i tilrettelegging for bruk gjennom vedlikehold, arrangementer m.m. har ikke minst bidratt til styrking av bydelsmarkenes status som et kollektivt gode i byen. Slik sett fungerer lokale organisasjoner som bydelsmarkenes ”advokater” for allmennhetens friluftsinnteresser, mens private utbyggerinteresser dominerer i kystsonen. Lokale miljø- og friluftsisorganisasjoner er lite synlig aktive i utbyggingssaker i kystsonen. Det er heller ikke det regionale forumet for natur- og friluftsliv, som bl.a. er opprettet for å samle organisasjonene og stå samlet for at natur- og friluftsinnteressene skal bli ivarettatt i aktuelle plansaker.

Det lokale forsvaret for bydelsmarkene gjennom aktivt foreningsarbeid har tradisjoner også andre steder enn i Kristiansand, og er

en annerledes situasjon enn i kystsonen, der det i langt mindre grad finnes lokale foreninger som ivaretar allmenne (friluftslivs) interesser. Vårt inntrykk er at lokalforeninger som ivaretar friluftslivsinteresser i bydelsmarkene i stor grad har felles mål. I kystsonen er interessene mer sprikende, mellom private kapitalinteresser, utbyggingsinteresser, andre private interesser og allmennhetens friluftslivsinteresser. Dette gir seg utslag i de lokale foreningene, der medlemmene i samme forening, for eksempel velforeninger og hytteforeninger, kan ha både like og ulike interesser med hensyn til utbyggingsspørsmål.

Selv om markagrensa i Kristiansand har stått ved lag har det vært omfattende diskusjoner angående utbygginger opp mot markagrensa. Utbygging med bru over Kjosdalen har vært en gjenganger, og her har ad hoc foreningen Kjosdalens venner spilt en aktiv rolle i debatten i de forrige rundene. Baneheias venner var aktive da utbygging av E18 som tunnel stod på dagsorden. Etter at Forsvaret avsluttet sin aktivitet på Odderøya har Odderøyas venner vært aktive der, bl.a. i forsvar mot utbygging.

Naturvernforbundet og turistforeningen er stabile og lokale foreninger som ivaretar friluftslivsinteresser i bydelsmarkene, mens idrettslagene er aktive i forvaltning og tilrettelegging for friluftsliv.

I dag er det i stor grad offentlige organer som fungerer som forsvarere av friluftslivshensyn i korridorene, og de etablerte frivillige organisasjonene arbeider kun i mindre grad spesifikt for korridorer. Ad hoc grupper som Kjosdalens venner er likevel et eksempel på at betydningsfulle pressgrupper kan dannes når et friluftsområdes kvaliteter trues.

8 Konklusjon

Undersøkelsen viser at Kristiansand kommune på mange måter fortjener honnør for sitt fokus og satsing på grønn sentrums-utvikling, og også for ivaretagelse av friluftslivsområder utenfor sentrum. Ivaretagelse av friluftsområder gjennom Skjærgårdspark-avtalene og oppkjøp av tidligere Forsvarsarealer har gitt kommunen svært viktige arealbidrag for friluftsliv, hovedsakelig i skjærgården. I dette arbeidet har kommunen vist handlekraft og samarbeidet med aktører utenfor kommunen (regionale og nasjonale myndigheter, lag og foreninger) har vært godt.

I en rekke områder som er viktige for friluftslivet i Kristiansand skjer det likevel utbygginger og andre tiltak som forringer mulighetene for allmennheten til å utøve friluftsliv. Bynær strandsonen er særlig utsatt for utbyggingspress, på tross av forbudet mot utbygging i 100-metersbeltet og kommunens forsøk på å styre utviklingen gjennom overordnede planer. Dispensasjoner fra byggeforbudet, mindre privatiseringstiltak og eldre og nye privatinitierte reguleringsplaner er viktige grunner til en bit-for-bit utbygging av strandsonen i Kristiansand. Oppkjøp og privatrettslige avtaler danner bærebjelken for å sikre allmennheten tilgang til utøvelse av friluftsliv langs kysten av Kristiansand. Dette ser vi som et viktig virkemiddel også i framtiden. Viktige utfordringer vil ligge i forvaltning av disse arealene og sikring av allmennhetens muligheter til et landfast friluftsliv langs kysten.

Spørreskjemaundersøkelsen viste at kystområdene er de mest populære friluftsområdene i sommerhalvåret og brukes hyppig av mange. Videre viste undersøkelsen at de fleste kristiansandere er opptatt av forbedret tilgjengelig til strandområdene.

I tillegg til strandsonen har studien hatt fokus på grønne korridorer og bymarker/bydelsmarker. Også mindre grønne korridorer er utsatt for utbyggingspress. Dette gir spesielle utfordringer for å

sikre befolkningen tilgang til grøntområder nær boligen, noe som er spesielt viktig for barn og eldre. Et kommunalt fokus på forsvar av disse gruppenes interesser gjennom utbyggingsprosesser er derfor viktig. Sikring, oppkjøp og avgrensing av grønne korridorer i kommunens arealplaner kan være aktuelle virkemidler å benytte i større grad enn i dag.

Bymarker/bydelsmarker og større sammenhengende korridorer ser i større grad ut til å bli bevart fra utbygging. Grønnstrukturanalysen har hatt avgjørende betydning i den forbindelse. Prosessen med analysen sikret både politisk og administrativ forankring lokalt, og har bidratt til at analysen legger reelle føringer for arealplanleggingen i kommunen. I tillegg har bydelsmarkene og større sammenhengende korridorer, i motsetning til strandsonen, sterke forsvarere i befolkningen gjennom ulike organisasjoner, ad hoc foreninger og enkeltpersoner.

Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel for å ivareta friluftsområder, særlig i og rundt byer og tettsteder. Undersøkelsen fra Kristiansand viser at dette virkemiddelet foreløpig ser ut til å fungere bra for forvaltning av bymark/bydelsmarker og større sammenhengende korridorer, men mindre bra for forvaltning av strandsonen og til dels mindre korridorer hvor det er sterkt utbyggingspress.

Referanser

Bentsen, E. (2001): *Vern av bymarkområder*. Avhandling ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

Brox, O. (2001): *Vår felles eiendom. Tar vi vare på allemannsretten?* Pax Forlag AS. Oslo

Dervo, B., K.B. Stokke, S. Hovik, J. Museth, D.N. Barton, A.K. Schartau, T. Østdahl og S.E. Sløeid (2006): *Bruk og forvaltning av elvesletter. Nedbørfeltorientert forvaltning av store vassdrag*. I *NINA-temahefte* 35: 2006.

Direktoratet for naturforvaltning (2001): *Friluftsområder – offentlig sikring og forvaltning. Håndbok 16*, Trondheim.

Direktoratet for naturforvaltning (2006): *Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold. Håndbok 13, 2. utgave*, Trondheim.

Falleth, E., S. Hovik og K.B. Stokke (2003): *Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i forvaltningen av verneverdige områder*. I *Utmark* 2003:1.

Fylkesmannen i Vest Agder (2006): *Årsrapport*.

Fylkesmannen i Vest-Agder (2007): *Byggeaktiviteten i strandsonen øker*. http://www.fylkesmannen.no/fmt_hoved.asp?tgid=100&gid=144&amid=1345089 (undersøkelsen bygger på Thomassen, Magnus (2006): *Besvarelse av mappeoppgave 2 i kurset GIS i offentlig forvaltning*. Universitetet i Tromsø)

Galteland, R. (2002): *Barn og arealplanlegging – med vekt på regulerings- og bebyggelsesplaner*. Vest-Agder fylkeskommune

/Fylkesmannen i Vest-Agder/Kristiansand kommune,
Kristiansand.
[http://www.fylkesmannen.no/digimaker/documents/barn
%20og%20arealplanlegging_6073.pdf](http://www.fylkesmannen.no/digimaker/documents/barn%20og%20arealplanlegging_6073.pdf)

Harvold, K., S. Hovik og E. Vindenes (2006): *Fra statlig styring til grønt partnerskap? Privatrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier*. NIBR-notat 2006:120.

Ihme, G. (1989): *Flerbruksplan for Nedre Otra*. Styringsgruppen, Kristiansand.

Kristiansand kommune (1978): *Generalplan for Kristiansand 1979-1990. Bilag F Registrering og forslag vedrørende naturvern – kulturvern i Kristiansand*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (1990): *Vern av kulturminner i Kristiansand. Del 1 og 2*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (1994): *Miljøbyprogram. Miljøbyen Kristiansand*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (1995): *Grønnstruktur i Kristiansand. Verdivurdering av byens nære grønnområder*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (1995): *Kystsoneplan*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (1995): *Flekkerøyplan*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (1996): *Kommuneplan for Kristiansand 1995-2006*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (2000): *Kommunedelplan for sentrale deler av Vågsbygd*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

Kristiansand kommune (2005): *Kommuneplan for Kristiansand 2005-2016*. Kristiansand kommune, Kristiansand.

- Kristiansand kommune (2005): *Kommunedelplan for Lund*.
Kristiansand kommune, Kristiansand.
- Kristiansand kommune (2006): *Kommunedelplan idrett og friluftsliv 2007-2010. Høringsforslag*. Kristiansand kommune, Kristiansand.
- Kulturdepartementet (2000): *Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet*. Kulturdepartementet, Oslo.
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/bro/2001/0003/ddd/pdfv/137324-v-0798.pdf>
- Langeland, A. og G. Tveide (1999): Analyse av planlegging, handling og resultat: Kristiansand 145-1995. *Agderforskning rapport nr. 7/1999*.
- Midt-Agder Friluftsråd (2001): *Fra hav til bei gjennom Otra Elvepark*. Midt-Agder Friluftsråd, Kristiansand.
- Miljøverndepartementet (2001): St. meld. Nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv*
<http://odin.dep.no/md/norsk/publ/stmeld/022001-040009/index-dok000-b-n-a.html>
- NOU (2001:7): *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven I*. Planlovutvalgets første delutredning. Miljøverndepartementet.
- NOU (2003:14): *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Miljøverndepartementet.
- NOU (2004:28): *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*. Miljøverndepartementet.
- Næss, P. (1997): *Fysisk planlegging og energibruk*. Tano Aschehoug.
- Peersen, E. og N. Liene (2005): *Veiviseren. Friluftsliv og verneområder i kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla*. Midt-Agder Friluftsråd, Kristiansand.

- Riksantikvaren (2001): *Alle tiders kulturminner – Riksantikvarens vernestrategi*. Riksantikvaren, Oslo.
http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Om_Riksantikvaren/Vernestrategi/
- Riksantikvaren (2005): Friluftsliv og kulturarv. *La stå, nyhetsbrev om lokal agenda 21*. Nr. 1, juni 2005.
- Rundskriv (T-6/97): Friluftsloven. Miljøverndepartementet 1997.
- SSB (2005): *For lite miljøbelysning i kommunale planer?* Statistisk sentralbyrå.
<http://www.ssb.no/vis/emner/01/01/20/fysplan/arkiv/art-2005-09-07-01.html>
- SSB (2006): *Det bygges mer på stranda. Bygging i strandsonen 1985-2006*. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/strandsone/>
- Steinsholt, H. (2000): Fast avstand for allmenn ferdsel forbi hytter og hus. I *Kart og plan* nr. 4/2000.
- Stokke, K.B., M. Anker, A. Omland, R. Skogheim, M. Skår og E. Vindenes (2006): *Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder. En kunnskapsoversikt*. NIBR-notat 2006:133.
- St.meld. nr. 8 (1999-2000): *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2004-2005): *Leve med kulturminner*. Miljøverndepartementet.
- St.prp. nr. 118 (1991-1992): *Verneplan IV for vassdrag*. Miljøverndepartementet.
- Tennøy, A. (2002): Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen. *NIBR-notat* 2000:131.
- Tennøy, A. (2007): Bruk av bynære friluftsområder i Kristiansand. *NIBR-notat* 2007:104
- Vest-Agder fylkeskommune (2002): *Fylkesplan 2002. Vest-Agder*. Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand.

Vest-Agder fylkeskommune (2003): *Fylkesdelplan for idrett og friluftsliv 2003-2006*. Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand.

Vistad, O.I., T. Arnesen og T. Skjeggedal (2001): Friluftsliv i sentrale jordbruksområde. Er dyrka mark ein alvorleg barriere? I *Utmark* 2001-3. <http://www.utmark.org/>

Vorkinn, M., Aas, Ø. & Kleiven, J. (1997): *Friluftslivutøvelse blant den voksne befolkningen - utviklingstrekk og status i 1996*. Østlandsforskning 7/1997.

Vorkinn, M., Vittersø, J., Riese H. (2000): *Norsk friluftsliv - på randen av modernisering?* Østlandsforskning 2/2000.

Vedlegg 1

Skisse intervjuguide

Introduksjon

Hvordan vil du beskrive Kristiansand som friluftslivsby? Hva er viktige kvaliteter ved byen?

Hvordan synes du man har evnet å ivareta bynære friluftsområder i Kristiansand?

Hva er viktige utfordringer framover?

Planlegging og forvaltning

Planstatus

Hvilken rolle har Grønn Struktur Plan fra 1995 hatt? Hva er fordeler og ulemper med en slik veiledende plan? Arealplanen. Hvilket fokus har det vært på friluftslivsinteressene i rulleringene? Har det vært en utvikling i forhold til sist rullering?

Organisasjonenes rolle

Hvilke organisasjoner er på banen i friluftslivssaker – hvordan kommer de på banen? (høringsuttalelser, åpne møter, egne møter m/kommunen i planprosess, klagesaker)

Politikernes rolle

Hvordan vil du beskrive politikernes innflytelse i plansaker ang. friluftslivsspørsmål?

Har det skjedd noen utvikling over tid?

Kystsonen

Interesser

Hvilke interesser eller interessekonflikter dominerer?

Planstatus

Hva er planstatusen for kystsonen?

Erfaringer med planredskapet. Bruk av arealkategorier og bestemmelser/retningslinjer. Til nytte for friluftsjnteressene?

Hvem ivaretar friluftslivsinteressene i kystsonen i planprosessene?

Arealplanen som styringsverktøy i kystsonen

Hva vil du si om dispensasjonsomfanget i utbyggingssaker? Erfaringer?

Behandler dere mange private reguleringsforslag? Erfaringer?

Hvordan fungerer 100-meters regelen?

Hvordan synes du egentlig arealplanen fungerer for å styre utviklingen i kystsonen?

Kulturminner og kulturmiljø

Hvordan ivaretas disse interessene? Egen strategi?

Skjærgårdsparkavtalen

Hva er kommunens rolle?

Erfaringer med Skjærgårdsparkavtalen?

Oppkjøp

Kr. Sand kommune har vært heldig og overtatt flere store forsvarseiendommer – hva er utfordringene når de skal forvaltes til friluftsmål i kystsonen?

Grunneieravtaler

Hvilke erfaringer har kommunen med ulike former for grunneieravtaler for å sikre friluftsområder i kystsonen?

Verna områder

Er vern et egnet virkemiddel for å sikre friluftsområder i kystsonen?
Hva er utfordringene knyttet til vern i kystsonen?

Byheia

Interesser

Hvordan brukes Byheia som friluftsområde?
Hvordan er grunneierforholdene?
Hvilke interesser/interessekonflikter dominerer?
Hva er Byheias status i befolkningen?

Planstatus

Hva er planstatusen for Byheia?
Når kom markagrensa? Hvilken prosess lå bak?
Hvorfor har ikke byen egen markaplan (KDPL)?

Arealplanen som styringsverktøy

Hvem ivaretar markainteressene i planprosessene (organisasjoner, politikere)?
Hvor viktig er markagrensa i forhold til utbyggingspress?

Hvordan er utbyggingspresset? Har det skjedd en utvikling over tid?

Kulturminner og kulturmiljø

Hvordan ivaretas disse interessene i Byheia? Egen strategi?

Grunneieravtaler

Har kommunen erfaringer med grunneieravtaler i Byheia for å sikre friluftsområder?

Oppkjøp

Har kommunen erfaringer med oppkjøp av eiendommer i Byheia for å sikre friluftsområder?

Verna områder

Er vern et egnet virkemiddel for å sikre friluftsområder i Byheia?

Hva er utfordringene knyttet til vern i Byheia?

Sentrum/Grønne Korridorer

Interesser

Hvilke interesser/interessekonflikter er viktige?

Planstatus

Hvilken planstatus har de grønne korridorene?

Hvor mye har Grønn Struktur Plan hatt å si for å sikre de grønne korridorene?

Hvem forsvarer korridorene i planprosessene?

Organisasjoner, politikere?

Arealplanen som styringsverktøy i sentrum

Hvordan vil du beskrive arealutviklingen mht de grønne korridorene over tid – prioritert eller offer for utbygging?
 Er arealplanen et egna virkemiddel for å sikre grønne korridorer?
 Overordna mål i arealplanen ”fra hav til hei” – felles enighet? Realitet?
 Hvilke utfordringer er knyttet til barriereproblematikk (tverrgående strukturer)?

Kulturminner og kulturmiljø

Hvordan ivaretas disse interessene i grøntområdene i sentrum? Egen strategi?

Grunneieravtaler

Har kommunen erfaringer med grunneieravtaler i sentrum for å sikre friluftsområder?

Oppkjøp

Har kommunen erfaringer med oppkjøp av eiendommer i sentrum for å sikre friluftsområder?

Verna områder

Har dere erfaringer med vern som virkemiddel for å sikre friluftsområder i sentrum?
 Hva er evt utfordringene knyttet til vern i sentrum?

Vedlegg 2

Liste over informanter

Administrativt ansatte i Kristiansand kommune, representanter for Parketaten, Byutvikling, Kommuneplanlegger, Miljørådgiver og Byantikvar.

Kommunepolitikere, representanter for Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti.

Fylkesmannens miljøvernavdeling, Vest-Agder.

Vest-Agder fylkeskommune, Plan- og miljøavdeling og fylkeskonservator

Midt Agder friluftsråd

Agder historielag

Vest Agder naturvernforbund

Kristiansand og Omegn Turistforening

Randesund historielag

Vest-Agder fortidsminneforening

Odderøyas venner

Otra Laksefiskelag