



Strandskyddsdelegationens arbetsplan

Uppdraget, strandskyddet och uppbyggnaden av en nationell arena för samverkan



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR



STRANDSKYDDS
DELEGATIONEN
nationell arena för samverkan

Omslagsbild: Henrik Trygg/Johnér

Programförklaring

Strandskyddsdelegationen har antagit följande programförklaring:

Strandskyddsdelegationen är en nationell arena för samverkan, erfarenhetsutbyte och dialog kring tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Vi vill bidra till att stärka kompetensen hos dem som arbetar med och kommer i kontakt med frågor som rör strandskyddet. Målet är att harmonisera och effektivisera tillämpningen av strandskyddsreglerna, och i förlängningen öka legitimiteten för regelverket samt främja tillväxt och attraktivt boende i hela landet.

Insatsen vänder sig till kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter, regionala organ för tillväxtarbete samt även till organisationer, företag och allmänhet. Strandskyddsdelegationen är ett regeringsuppdrag som ska vara slutfört i december 2015.

Sammanfattning

Strandskyddsdelegationen har tillsatts av regeringen för att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Strandskyddsdelegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog, se kommittédirektivet Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna, Dir 2013:27. Föreliggande rapport redovisar Strandskyddsdelegationens förslag till program samt en plan för programmets genomförande som delegationen enligt direktivet ska inleda sitt arbete med. Förslaget redovisas till regeringen.

Regeringens syfte med delegationens arbete är att det ska bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Syftet är också att delegationen ska verka för att tillämpningen av strandskyddsreglerna effektiviseras i samhällsplanerings- och byggprocessen. Därutöver ska delegationens arbete bidra till syftet med de särskilda medel som avsatts i budgetpropositionen för 2012 för bl.a. planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden. Insatsen ska i första hand rikta sig till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. Insatsen ska även stödja informations- och kunskaps-spridning till organisationer, företag och allmänhet om tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Inför arbetet med att genomföra delegationens uppdrag behövs faktainsamling och fördjupade analyser. Rapporten innehåller en beskrivning av arbetet med kartläggning och inventering av befintlig kunskap om strandskyddsreglerna och därmed sammanhängande frågor i en nulägesrapport. Faktainsamlingen och den befintliga informationen ska analyseras. Utifrån analysen planerar Strandskyddsdelegationen att fördjupa informationen. Fler fördjupade målgruppsanalyser planeras. Utifrån nulägesrapport, problemanalys och målgruppsanalys analyseras de olika behoven.

Uppbyggnad av en nationell arena där kunskapsöverföring och utveckling kan äga rum kräver medvetna design- och metodval. I rapporten beskrivs hur detta arbete ska gå till. Arbetet kommer att fokusera på tre generella kunskapsområden: Innovation, involvering och lärande. De tre kunskapsområdena är delvis överlappande och ömsesidigt förstärkande. Strandskyddsdelegationen kommer att genomföra en strategisk satsning på lärmiljöer där ett flexibelt, ett blandat respektive ett digitalt lärande kommer vara centrala byggstenar. Rapporten redovisar Strandskyddsdelegationens pedagogisk idé.

I rapporten beskrivs hur Strandskyddsdelegationens planerar att kommunicera med berörda aktörerna. Navet i kommunikationsarbetet kommer att vara Strandskyddsdelegationens webbplats med namnet www.strandskyddsdelegationen.se. Strandskyddsdelegationen kommer även att utnyttja det personliga mötet och en viktig kommunikationskanal kommer att vara konferenser och seminarier. Rapporten innehåller även en struktur för den interna organisationen samt en plan för att kvalitetssäkra och följa upp de insatser som genomförs inom ramen för uppdraget.

Rapporten redovisar en översiktlig aktivitetsplan som Strandskyddsdelegationen har tagit fram för de dryga 2,5 år som delegationen kommer att arbeta. Aktivitetsplanen kommer att genomföras med stöd av Strandskyddsdelegationens metodgrund. Planen kommer att kunna revideras vid behov. Rapporten beskriver även de mål som Strandskyddsdelegationens har tagit fram utifrån kommittédirektivet och ambitionen om att underlätta samverkan mellan intressenter och aktörer.

Innehåll

Programförklaring	3
Sammanfattning	4
DEL 1: Uppdraget	6
Regeringens uppdrag till Strandskyddsdelegationen	6
Bakgrunden till uppdraget	7
DEL 2: Strandskyddet och strandskyddsreglerna	8
Faktainsamling	8
Ökad kunskap	8
En första kartläggning av information om strandskyddet	9
Om strandskyddet	9
Reglernas tillkomst	9
Nytt i och med 2009 och 2010 års ändringar av reglerna	10
Biologisk mångfald	10
Allemansrätten	12
Rapporter, skrivelser och litteratur om strandskydd	12
Antal Strandskyddsdispenser 2012	13
Tillgänglig information via kommunernas och länsstyrelsernas hemsidor	14
Fakta och analyser skapar ett underlag för att utveckla en gemensam bild	16
DEL 3: Strandskyddsdelegationens plan för arbetet	17
Programförklaring	17
Strandskyddsdelegationens mål	17
Effektmål	17
Huvudleveranser	18
Strandskyddsdelegationens organisation	18
Delegation	18
Ordföranden	18
Kansli	18
Arbetsgrupper	19
Referensgrupper	19
Konsulter och leverantörer	19
Kommunikativ plattform för Strandskyddsdelegationen	19
Kommunikationsstrategi	19
Målgrupp – Vilka ska vi nå?	20
Kommunikationsmål – Vad vill vi uppnå?	20
Ett utvecklingsarbete som bygger på innovation, involvering och lärande	20
Innovation i offentlig sektor	21
Involvering av intressenter	22
Lärande	23
Pedagogisk idé	25
Flexibelt, blandat och digitalt lärande	25
Kvalitetssäkring och nyttorealiserings	25
Nyttorealiserings	25
Kvalitetssäkring	26
Projektstyrning	26
Strandskyddsdelegationens aktivitetsplan	26
År för år i korthet	27
Litteraturförteckning	29
Strandskyddsdelegationens ledamöter	30

DEL 1: Uppdraget

Regeringens uppdrag till Strandskyddsdelegationen

Regeringen har tillsatt en delegation för att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Strandskyddsdelegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen, se kommittédirektivet Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna, Dir 2013:27.

Enligt direktivet ska Strandskyddsdelegationen inleda sitt arbete med att utforma ett förslag till program samt en plan för programmets genomförande. Förslaget ska redovisas till regeringen.

Syftet med Strandskyddsdelegationen arbete

Regeringens syfte med delegationens arbete är att det ska bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Syftet är också att delegationen ska verka för att tillämpningen av strandskyddsreglerna effektiviseras i samhällsplanerings- och byggprocessen. Därutöver ska delegationens arbete bidra till syftet med de särskilda medel som avsatts i budgetpropositionen för 2012 för bl.a. planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden. I direktivet framgår att delegationens arbete ska fokusera på:

- att sammanställa och sprida kunskap om strandskyddsreglerna, sprida kunskap om tillämpningen av reglerna och kunskap om arbetsprocesser, olika handlägningsverktyg samt erfarenheter och goda exempel.
- att främja samverkan och utbyte av erfarenheter och underlätta samarbete mellan berörda aktörer, bl.a. inom och mellan kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen i samhällsplanerings- och byggfrågor som relaterar till strandskyddsregelverket.

Av direktivet framgår vidare att insatsen i första hand ska rikta sig till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter samt organ med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. Insatsen ska även stödja informations- och kunskapsspridning till organisationer, företag och allmänhet om tillämpningen av strandskyddsreglerna. Uppdraget ska vara slutfört i december 2015.

Övriga rapporter till regeringen

Utöver rapporten med förslag till program för uppdraget och en plan för programmets genomförande ska delegationen redovisa den verksamhet som har bedrivits under 2013 respektive 2014. Hela uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast i december 2015.

Bakgrunden till uppdraget

Bakgrunden till regeringens satsning är behovet av en mer ändamålsenlig tillämpning av de strandsskyddsregler som infördes 2009 och 2010. Syftet med dessa ändringar var att utveckla en ändamålsenlig lagstiftning som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Flera förtydliganden gjordes i syfte att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning.

Behovet av en informations och kunskapsinsats tas upp i budgetpropositionen 2012. Regeringen framför där att det finns indikationer som tyder på att de ändringar av strandsskyddsreglerna som trädde i kraft 2009 och 2010 med syfte att bland annat underlätta för viss byggnation i strandnära lägen inte har fyllt sitt syfte, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter. Även i budgetpropositionen för 2013 anger regeringen att de nya strandsskyddsreglerna inte till alla delar har fyllt sitt syfte och att mycket tyder på att förändringarna har lett till en icke avsedd skärpning av tillämpningen av strandsskyddet i stora delar av landet.

Våren 2012 hölls ett seminarium om tillämpningen av strandsskyddsreglerna på regeringskansliet. Syftet med seminariet var att få en redogörelse för hur reglerna tillämpas i praktiken av länsstyrelser och kommuner. På seminariet deltog statssekreterare från Socialdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet. På mötet deltog även representanter från riksdagens miljö- och jordbruksutskott samt civilutskott. Representanter från länsstyrelser, kommuner och myndigheter redogjorde för hur de arbetar med frågorna i praktiken och vilka problem de kan se vad gäller tillämpningen.

Delegationen är en av tre insatser som regeringen beslutat om för att utveckla tillämpningen av strandsskyddsreglerna. De andra är dels det monetära stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som kommuner, länsstyrelser och samverkansorgan kan söka hos Boverket, dels det regeringsuppdrag som Boverket och Naturvårdsverket har fått att göra en utvärdering och översyn av utfallet av de nya strandsskyddsreglerna. Myndigheterna ska vid behov föreslå ändringar i lagstiftningen.

DEL 2: Strandskyddet och strandskyddsreglerna

Faktainsamling

Ökad kunskap

De frågor som aktualiseras vid tillämpning av strandskyddsreglerna inbegriper ofta flera olika parter med ibland motstående intressen. När lagregler i enskilda ärenden ska tillämpas i praktiken uppstår vanligen gränsdragningsfrågor. Strandskyddsdelegationens arbete ska underlätta kommuners och länsstyrelserns arbete med handläggning av strandskyddsärenden. En ökning av kunskapen om strandskyddsreglerna hos alla berörda aktörer och även hos företag och enskilda ska också underlätta arbetet med och rätta ut frågetecken kring eventuella missförstånd som finns när det gäller tillämpningen av reglerna och de problem detta genererar. Samverkan kan skapa förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Inför arbetet med att genomföra delegationens uppdrag behövs faktainsamling och fördjupade analyser. En inventering av befintlig kunskap tas just nu fram. Denna inledande faktainsamling och analys kommer att sammanställas i en nulägesrapport.

Det är, i detta skede, väsentligt att frågor formuleras. Svar på frågorna tas fram genom kartläggning och fördjupad datainsamling. Analys av svaren kan ge behov av att ställa nya frågor eller att omformulera frågorna. Processen för att nå en för aktörerna gemensam bild av problem och behov behöver vara iterativ. Definitioner av ord och begrepp behöver göras då dessa har olika betydelse för olika aktörer. Datainsamling och kartläggning i form av olika rapporter tas fram under 2013.

Det gäller även att lära från olika aktörer t.ex. medborgare, enskilda markägare, beslutsfattare och handläggare.

Aktörerna kan delas in i följande grupper:

- Samtliga kommuner
- Samtliga länsstyrelser
- Vattendistrikt
- Regioner/Landsting
- Myndigheter
- Kommunala organisationer
- Domstolar
- Organisationer för naturskydds- och friluftsentressen etc.
- Organisationer för fastighetsägar- och markägarintressen
- Branschorganisationer
- Organisationer yrkesföreningar
- Forskningsråd- och stiftelser
- Företag och konsulter
- Universitet och högskolor

Flera fördjupade målgruppsanalyser planeras. Målgruppsanalyserna kommer att användas till olika aktiviteter och kommer tillsammans med faktainsamlingar och analyser av befintlig information att ligga till grund för en problemanalys. Utifrån nulägesrapporten, problemanalysen och målgruppsanalysen planeras och analyseras de olika behoven.

En första kartläggning av information om strandskyddet

Den pågående inledande faktainsamlingen behövs för att göra en problemanalys samt för att identifiera frågeställningar för fördjupade studier. Nedan redovisas en sammanfattning av uppgifter som kopplar till strandskyddstillämpningen.

Exempel på innehåll i faktasammanställningen är:

- Litteraturstudier, Naturvårdsverkets, Boverkets och andra myndigheters vägledningar och rapporter, samt även lagar och regleringar, propositioner, departementsskrivelser och offentliga utredningar m.m.
- Övriga fakta som kopplar till strandskyddsreglernas historik, biologisk mångfald och allemansrätten m.m.
- Uppgifter rörande beslut om dispenser, Naturvårdsverkets sammanställningar m.m.
- Internet: Innehållet om strandskyddsreglerna på bl.a. kommunernas, länsstyrelsernas, regionernas samt andra myndigheters och organisationers hemsidor och blanketter.
- Statistiska data från olika källor.

Om strandskyddet

Strandskyddet är ett generellt områdesskydd och gäller vid hav, sjöar, vattendrag och öar i hela landet. Strandskydd, som regleras i 7 kap. miljöbalken, innebär att det finns förbud mot att bland annat uppföra nya byggnader och ta i anspråk mark inom strandskyddsområden. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur och växtliv. Strandskydd omfattar både land- och vattenområden. Det gäller 100 meter om båda sidor om den s.k. strandlinjen. Ett strandskyddsområde kan även vara utökat till 300 meter på båda sidor om strandlinjen. Strandskydd gäller generellt i stort sett i hela landet och föregås inte av någon prövning eller något särskilt beslut för utpekande av området. Från förbuden att ta i anspråk mark finns det a) generella undantag, b) möjligheter att besluta om att ge dispens och c) möjligheter till upphävande av strandskyddet. Ett undantag är att förbuden inom ett strandskyddsområde inte gäller vissa byggnader inom jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötsel, som behövs för näringens bedrivande. Om en åtgärd däremot träffas av förbuden inom strandskyddsområden finns det möjlighet att, om det finns särskilda skäl, besluta om dispens från strandskydd. Strandskydd kan också vara upphävt för ett område i en plan om det finns särskilda skäl. Det finns även områden som på grund av äldre regler inte omfattas av strandskydd.

Reglernas tillkomst

Ett första strandskydd kom till på 1950-talet för att förhindra en överexploatering av stränderna och bevara allmänhetens tillgång till stränder och vatten för friluftsliv. Syftet med strandskyddet utvidgades 1994 till att också gälla skyddet av stränderna på grund av deras stora betydelse för den biologiska mångfalden. Under 2009 och 2010 ändrades strandskyddsreglerna (Prop. 2008/09:119 och prop. 2010/11:64). Ändringarnas inriktning var att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt skydd av stränder-

nas natur- och friluftsvärden inte skulle äventyras. Idag har behovet av tillväxt en central roll i sammanhanget. Utgångspunkten för ändringarna var ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet och innebar förändringar både i strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken och i bestämmelserna om planer i 3, 4, 5 och 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Nytt i och med 2009 och 2010 års ändringar av reglerna

Nyheterna i de ändrade reglerna av strandskyddet handlade om strandskyddets syfte, förutsättningar för att upphäva eller ge dispens från strandskydd, frågan om en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen samt ansvaret för prövning m.m. Nytt var också förändringar som syftade till att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. De nya reglerna har inneburit att kommunerna fått huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Även tidigare hade flertalet kommuner beslutanderätten genom att länsstyrelserna hade delegerat dispensprövningen till kommunerna enligt tidigare regler om strandskydd i miljöbalken.

Länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid den kommunala tillämpningen. Länsstyrelsen ska granska kommunens beslut och har möjlighet att pröva om förutsättningarna för de kommunala besluten om dispens från strandskyddet är uppfyllda. En överprövning kan resultera i att länsstyrelsen antingen upphäver eller godkänner kommunens beslut.

En annan nyhet var att kommunerna fick ansvaret för att – i förekommande fall – i sina översiktsplaner redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses gälla. Kommunernas redovisning är endast vägledande vid prövningen av upphävande- och dispensfrågor. Länsstyrelsen har en stark roll i att bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planering. I samband med frågan om utvecklingen av landsbygden är länens strategier för regionalt tillväxtarbete (de regionala utvecklingsprogrammen), och de analyser som ligger till grund för strategierna, av särskild betydelse för tillämpningen av reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Nytt var också att strandskyddet återinträder om en detaljplan ersätts med en ny detaljplan.

Biologisk mångfald

1994 utvidgades strandskyddets syfte till att även gälla långsiktigt bevarande av goda livsvillkor för växt- och djurlivet. Den miljömässiga hållbarheten framhölls därmed som en följd av den ökande insikten om att strandzonerna har en viktig betydelse för den biologiska mångfalden. Biologisk mångfald är det begrepp som används för att beskriva variationsrikedomen bland levande organismer inom arter, mellan arter och av ekosystem. Den ökande insikten om biologisk mångfald tar sig bland annat uttryck i FN:s konvention om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity, CBD). Som en viktig anledning till att bevara biologisk mångfald framhäver konventionen möjligheten att använda organismers genetiska material för att förbättra till exempel jordbruksgrödor och mediciner. I oktober 2010 hölls det tionde partsmötet under FN:s konvention om biologisk mångfald i Nagoya, Japan där man antog en strategisk plan och ett särskilt mål för skydd av naturområden i syfte att bevara biologisk mångfald. Mer specifikt säger målet att skyddade områden eller andra ändamålsenliga områdesbaserade bevarandeåtgärder globalt ska omfatta minst 17 procent av landytan och 10 procent av kust- och havsytan.

Ett sätt att bevara biologisk mångfald kan vara genom att skydda värdefull natur. Detta gör Sverige bland annat genom Natura 2000-nätverket, ett nätverk av skyddade områden

i Europa, samt genom Sveriges nationalparker, naturreservat och genom strandskyddet. Hur ett ändamålsenligt skydd av värdefull natur ska utformas är beroende av de värden som skyddet avser. För att bevara biologisk mångfald i ängs- och betesmarker kan dock bevarandeinsatserna bestå av att vidmakthålla bete eller slåtter. Bevarandet av biologisk mångfald innebär därmed olika handlingar beroende på vilken biologisk mångfald det gäller.¹

En viktig del i förvaltningen av den biologiska mångfalden är det stora arbetet med att kartlägga Sveriges fauna och flora. Detta görs bland annat genom ArtDatabanken som ansvarar för den svenska utformningen av den så kallade rödlistan som redogör för hotade arter och växter. En utmaning med arbetet för att bevara biologisk mångfald och uppnå Nagoyaavtalet är att det i dagsläget inte finns någon sammanställning över Sveriges befintliga skydd, däribland strandskyddsområden och vattenskyddsområden, som kan tillgodoses i Nagoyaavtalet.²

Visste du att:

- ... Sveriges kust- och strandlinje är 419 000 kilometer lång.³
- ... stränderna till Sveriges sjöar utgör en sammanlagd längd på ca 230 000 km.⁴
- ... det förgrenade nät av vattendrag som till sist för ut nederbördsvatten till havet har en totallängd som uppskattas till ca 600 000 km.⁵
- ... att det finns ca 7,2 miljoner byggnader i Sverige och att 14 % av dessa ligger inom 100 meter från kust- och strandlinje.⁶
- ... 4 127 arter är klassade som rödlistade varav 212 är kategoriserades som Akut hotade, 634 som Starkt hotad, 1 096 som Sårbar, 1 440 som Nära hotad, 521 som Kunskapsbrist och 224 arter som Nationellt utdöd.⁷
- ... det i en utredning om vattenrätt så tidigt som år 1899 sägs att "de tillkomma 'alle män' på grund af deras medlemskap i samhället – en allmäningsrätt".⁸
- ... det totalt sett finns ca 221 800 öar i Sveriges hav, insjöar och vattendrag samt att dessa tillsammans utgör en strand/kustlängd på 60 800 km, vilket motsvarar 1,5 ggr sträckan runt jordklotet.⁹
- ... bara Sveriges sammanlagda kustlängd, räknat med fastlandskusten och havsöarnas omkrets, tillsammans utgör 43 400 km – mer än ett varv runt jorden.¹⁰
- ... antalet bebodda öar sjönk från att vara 1138 år 2005 till att vara 1085 år 2008.¹¹

¹ Löfroth M, Hur bevarar vi den biologiska mångfalden i Sverige? [internet] Stockholm: Miljödepartementets blogg, 16 oktober 2012, [2013-06-18] Tillgänglig via: <http://blogg.miljodep.se/blog/hur-bevarar-vi-den-biologiska-mangfalden-i-sverige/>

² Inkommen remiss till miljödepartementet avseende redovisningar av regeringsuppdragen om bevarande av biologisk mångfald,

sammanställd information om ekosystemtjänster och grön infrastruktur, 2013-05-06. M2013/408/Nm

³ Dock ej inräknat vattendrag smalare än sex meter. Bebyggelsepåverkad kust och strand, 2011, Statistiska centralbyrån

⁴ Biologisk mångfald i Sverige, 2011, Naturvårdsverket

⁵ Biologisk mångfald i Sverige, 2011, Naturvårdsverket

⁶ Dock ej inräknat vattendrag smalare än sex meter. Bebyggelsepåverkad kust och strand, 2011, Statistiska centralbyrån

⁷ Art databanken, sammanfattande resultat, 2011-12-15, [2013-06-19]

⁸ Ahlström, I. (2008). Allt om allemansrätten: ett svenskt kulturarv. Stockholm: Hilma

⁹ Öar i Sverige, 2001, Statistiska centralbyrån

¹⁰ Öar i Sverige, 2001, Statistiska centralbyrån

¹¹ Statistiska centralbyrån

Allemansrätten

Den svenska allemansrätten har sedan lång tid tillbaka varit etablerad som svensk sedvana (allemansrätten är dock ingen sedvanerätt i juridisk mening) och tryggar den enskildes rätt att ha tillgång till naturen. Allemansrätten berättigar möjligheten för människor att röra sig fritt i naturen, exempelvis genom att beträda eller under kortare uppehåll vistas på annans mark utan att behöva be om tillåtelse.

Sedan 1994 finns i svensk grundlag stadgat att allmänheten ska ha tillgång till naturen (2 kap 18 § RF). Exakt vad denna rätt innefattar och innebär är inte instiftat i lag. Allemansrätten är i sig ingen lag, och rättsfall som berör allemansrätten är få. Grunden för ett allmansrättutnyttjande är att det sker med vördnad och inte leder till förstörelse eller osämja. Allemansrätten innehåller således både rättigheter och skyldigheter. Varje individ som nyttjar naturen bär samtidigt ett ansvar för den och att behandla dess växt- och djurliv, andra besökare och markägaren med respekt (7 kap. 1 § MB).

Gränsdragningen mellan privat ägande och allemansrätten är i praktiken inte helt oproblematiskt. Strandskyddslagen och allemansrätten är nära kopplade då syftet med strandskyddsreglerna bl.a. är att göra stränderna allmänt tillgängliga.

Rapporter, skrivelser och litteratur om strandskydd

Det finns en omfattande mängd litteratur gällande strandskyddet i form av studier, rapporter, statliga offentliga utredningar och tidigare forskning, men utbudet av litteratur om det differentierade strandskyddets nya paragrafer är fortfarande begränsat. Naturvårdsverket har, bland annat i samarbete med andra myndigheter som Boverket, tagit en aktiv roll i att ta fram rapporter och handledningar gällande de nya strandskyddsbestämmelserna från 2009. Det är tydligt att frågan om strandskydd även väcker intresse inom akademien där det senare år gjorts ett antal examensarbeten i ämnet på grundläggande såväl som avancerad akademisk nivå.

I senare litteratur om strandskydd sätts det differentierade strandskyddets nya paragrafer i fokus. Litteraturen kan sägas beröra främst frågor om landskapsutveckling i strandnära lägen samt rättspraxis gällande dispensprövning.

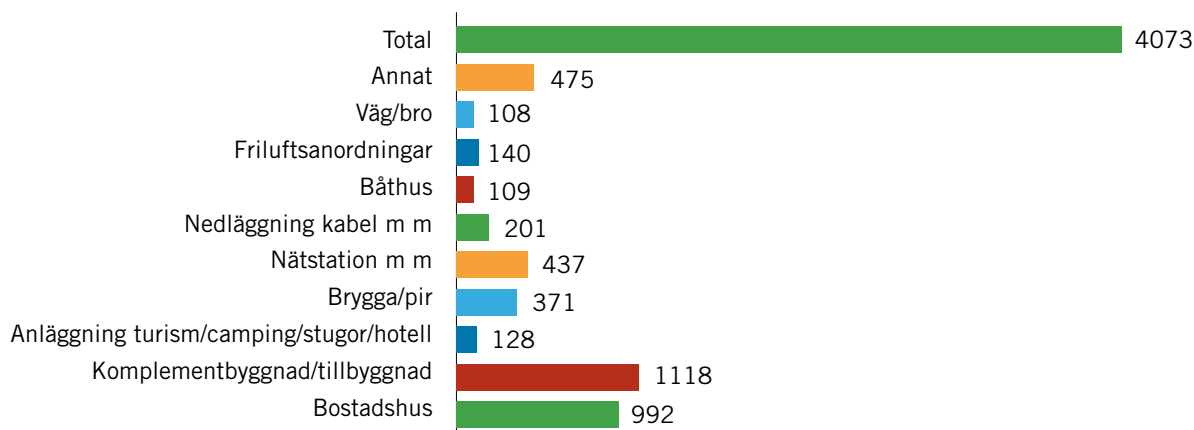
Följande rapporter är ett urval ur den litteratur som ger information om implementeringen av dagens strandskydd:

- Dispens från strandskyddet: en utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009, Naturvårdsverket, (2011).
- Strandskydd: en vägledning för planering och prövning. Naturvårdsverket och Boverket (2012).
- Bevarandet av biologisk mångfald- instrument och omfattning. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, (2012). Ärendenummer NV-05326-12 (Naturvårdsverket) Diarienummer 2012/2980 (Skogsstyrelsen)
- Allemansrätten och dess framtid: utredning om allemansrätten, Sandell, K. & Svenning, M. (2011). Stockholm: Naturvårdsverket.

Antal Strandskyddsdispenser 2012

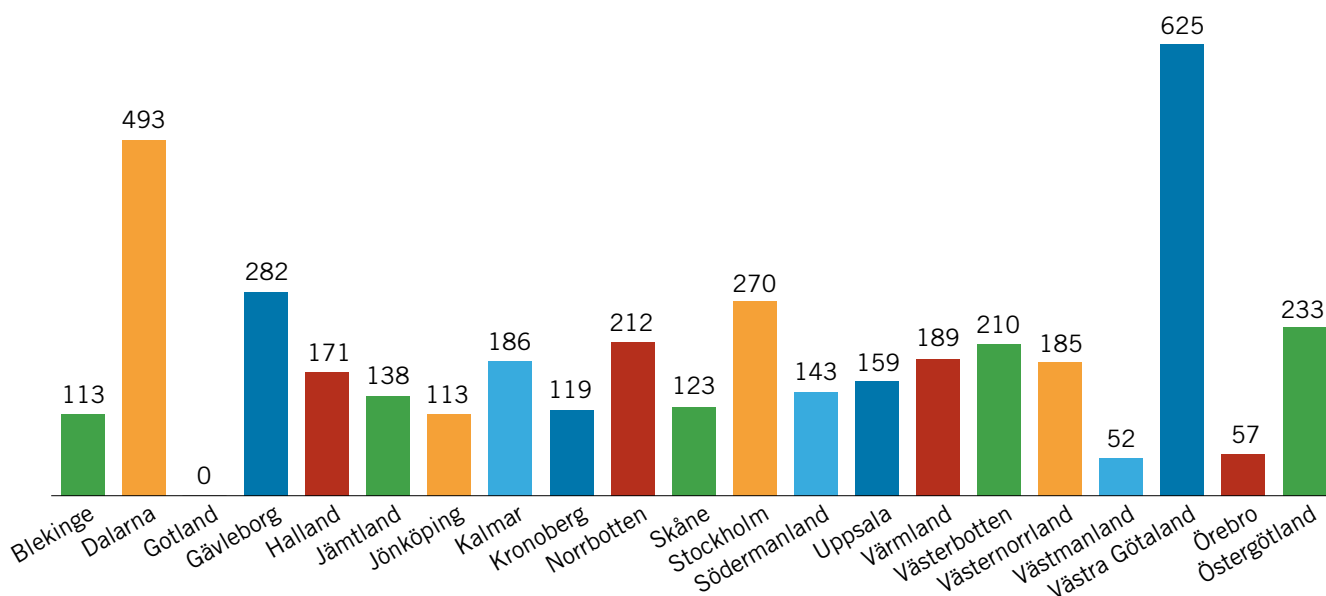
I Naturvårdsverkets rapport *Redovisning av regeringsuppdragets uppföljning av strandskyddsbeslut 2012* redovisas alla under året beviljade dispenser uppdelad i olika kategorier.

Beviljade strandskyddsdispenser 2012



Av stapeldiagrammet framgår att det största antalet dispenser berör åtgärden *komplementbyggnad/tillbyggnad*. Kategorin innefattar 1 118 beviljade dispenser, följt av *bostadshus* med 992, *annat* 475 och *brygga/pir* med 371 dispensfall.

Det totala antalet beviljade dispenser under 2012 fördelade sig länsvis enligt figuren nedan. Notera att det endast är antalet beviljade dispenser som redovisas. Under 2012 beviljades flest dispenser i Västra Götalands län (625 stycken) och minst antal beviljades på Gotland, där inga dispenser beviljades.



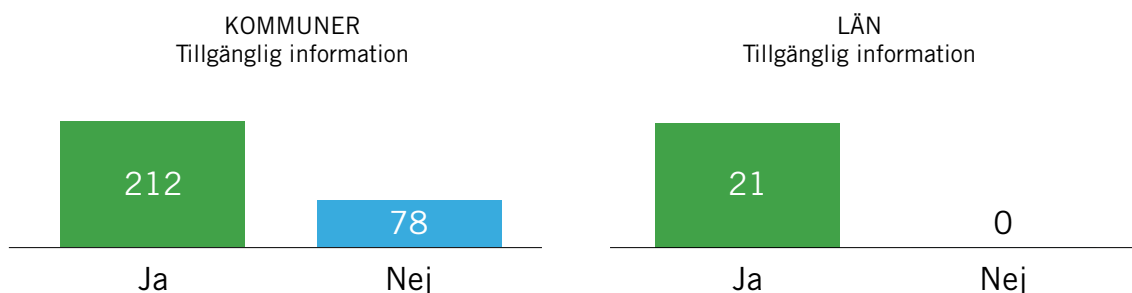
Tillgänglig information via kommunernas och länsstyrelsernas hemsidor

Den information som finns tillgänglig på kommunernas och länsstyrelsernas hemsidor kan ge en indikation på hur lätt det är för läns- och kommuninvånarna att informera sig om strandskyddsreglerna. Syftet med en sådan inventering är att utifrån informationen på hemsidorna få en uppfattning om vilken information medborgare får del av hos beslutsfattarna. Detta kan även ge en indikation på vilka eventuella förkunskaper som behövs för medborgare som har intresse av att utföra åtgärder som kräver strandskyddsdispens. En inventering av alla 290 kommuner och 21 länsstyrelser information via deras hemsidor håller för närvarande på att sammanställas. Den innehåller följande kategorier och redovisas nedan i korthet:

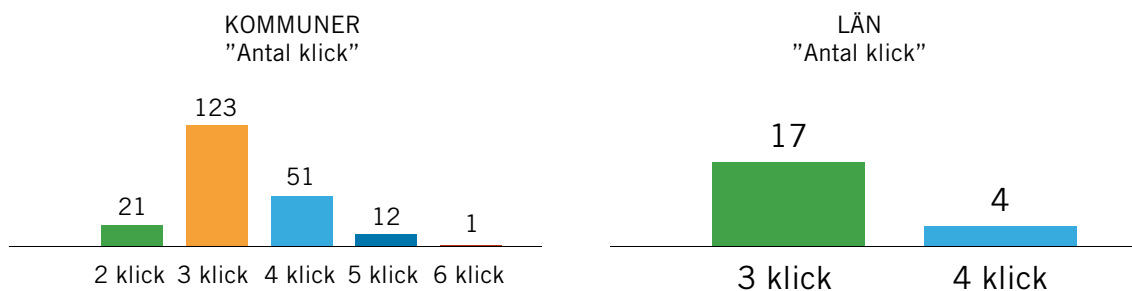
1. Tillgänglig information
2. Lättillgänglighet/antalet klick till information
3. Tillgänglig ansökningsblankett
4. Ansökningsblankett variant
5. Ansökningsavgift
6. Eget material

1. Tillgänglig information

Av de 290 kommunerna var det 212 som hade information tillgänglig om strandskyddsreglerna via sin hemsida. Samtliga länsstyrelser informerade om strandskydd via sina hemsidor.

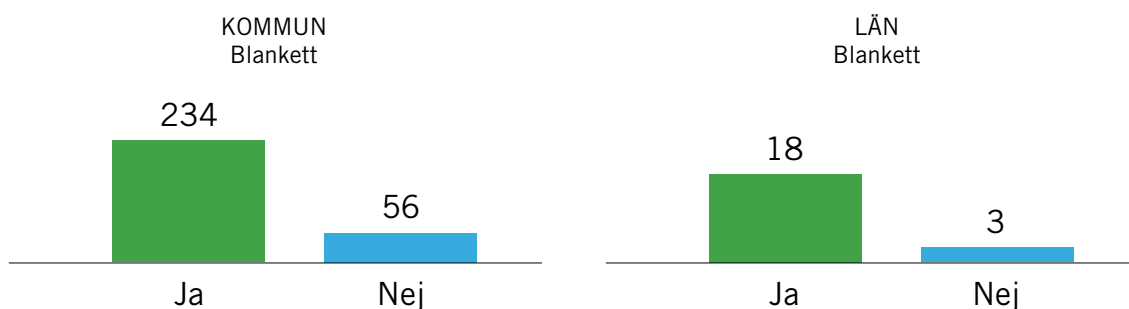
**2. Lättillgänglighet/antalet klick till information**

Det mest frekventa antalet klickar för att nå information om strandskydd på hemsidorna var för både kommun och länsstyrelse tre, en siffra som brukar anses som "godkänt" sett ur ett tillgänglighetsperspektiv.



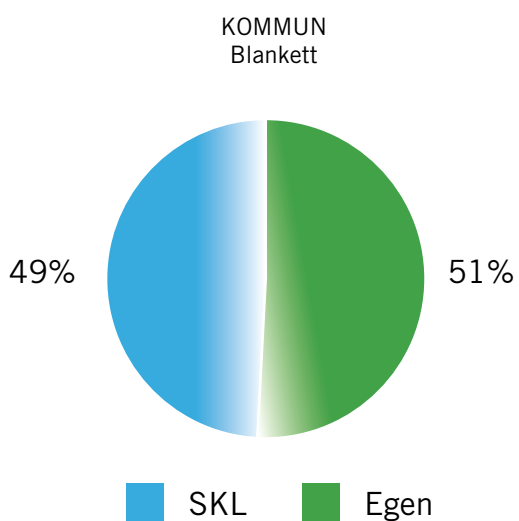
3. Tillgänglig ansökningsblankett

Av kommunerna hade 234 en blankett tillgänglig via internet för den som vill ansöka om strandskyddsdispens. I siffran ingår även kommuner som saknar information om strandskyddet, men som har en ansökningsblankett i kommunens E-blankettarkiv. Av länsstyrelserna var det tre som inte hade ansökningsblankett via sin hemsida.



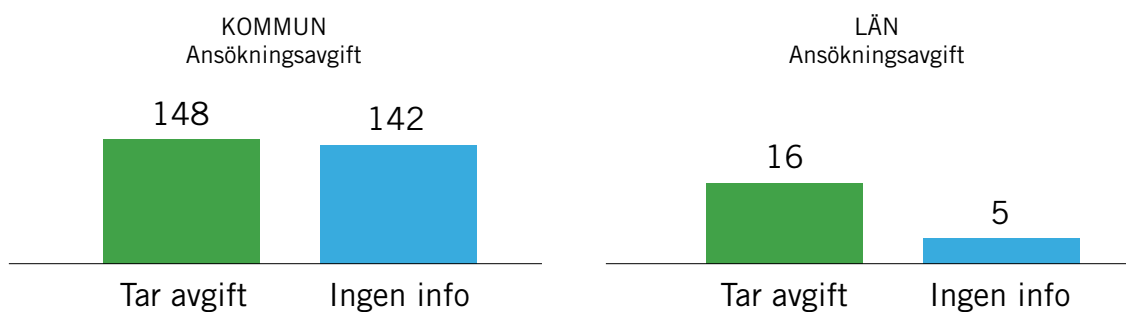
4. Ansökningsblankett variant

Nästan hälften av de kommuner som hade en blankett tillgänglig, använder sig av en standardiserad ansökningsblankett gjord av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), medan övriga har utformat en egen.



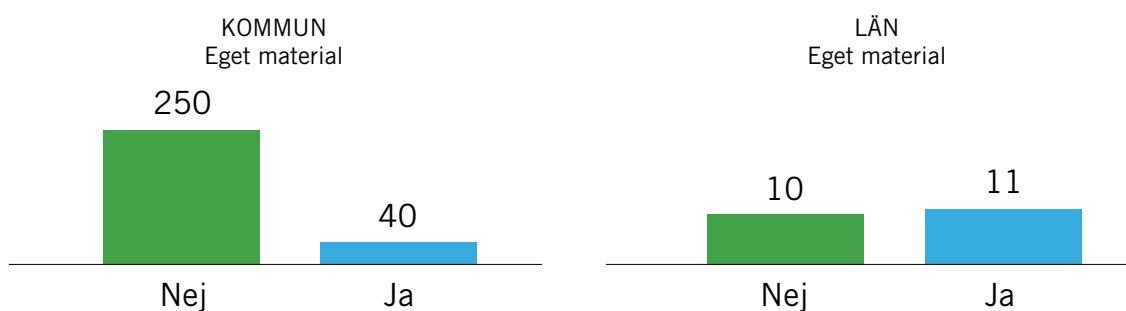
5. Ansökningsavgift

148 kommuner uppger på sin hemsida att de tar ut en avgift för handläggning av ett ärende gällande ansökan om dispens från strandskyddet. För resterande 142 kommuner finns inga uppgifter om huruvida kommunen tar ut en avgift av den som ansöker om dispens från strandskyddet. För 16 av de 21 länsstyrelserna finns uppgifter om att dispensansökan erfordrar en avgift för handläggande.



6. Eget material

Hos 40 kommuner finns texter på hemsidorna om strandskyddsreglerna som kan klassas som eget material, där eget material definierats som "kommunförfattade texter som innehåller minst två sidor". Nästan hälften (10 av 21) av alla länsstyrelser har egenproducerat material tillgänglig via sina hemsidor.



Fakta och analyser skapar ett underlag för att utveckla en gemensam bild

Faktainsamlingen och den befintlig information ska analyseras. Analysen kan bland annat ge svar på var det finns luckor där det behöver tas fram mer information. Vid en mycket översiktlig analys av befintlig information kan det konstateras att informationen om strandskydd och därmed sammanhängande frågor kan delas in i tre delar:

1. Information och material som finns: Mycket information och material finns redan i rapporter, litteratur, hemsidor, blanketter, statistiska data, definitioner och rättsfall.
2. Information som behöver fördjupas: Det finns behov att ta fram fördjupad information kring flera frågor. Ett exempel är frågan om kommuner och länsstyrelser tillämpar strandskyddsreglerna olika samt frågan om strandlinjen.
3. Information som behöver tas fram: Det saknas till exempel uppgifter om det totala antalet ansökningar om strandskyddsdispenser som görs i Sverige. Det som redovisas idag är endast antalet beviljade dispenser och de som överklagas.

Utifrån en fördjupad analys av frågorna och svaren samt efter bearbetningar och anpassningar i flera steg kan en nyanserad bild av problem och behov börja tas fram.

DEL 3: Strandskyddsdelegationens plan för arbetet

Strandskyddsdelegationen har utifrån kommittédirektivet och ambitionen om att underlätta samverkan mellan intressenter och aktörer tagit fram en plan för uppdragets genomförande. I detta avsnitt redovisas programförklaring, mål och grundläggande struktur för den interna organisation som Strandskyddsdelegationen antagit. Vidare beskrivs delegationens kommunikativa och metodmässiga utgångspunkter. Slutligen presenteras en övergripande planering för Strandskyddsdelegationens arbete 2013, 2014 och 2015. Denna planering kommer att utvecklas och preciseras allt eftersom fördjupade analyser tas fram och utrymme bereds för strandskyddsfrågans många intressenter att bjuda på sin kunskap och sina idéer till hur en bättre tillämpning av strandskyddsreglerna kan komma till stånd.

Programförklaring

Strandskyddsdelegationen har antagit följande programförklaring:

Strandskyddsdelegationen är en nationell arena för samverkan, erfarenhetsutbyte och dialog kring tillämpningen av strandskyddsreglerna.

Vi vill bidra till att stärka kompetensen hos dem som arbetar med och kommer i kontakt med frågor som rör strandskyddet. Målet är att harmonisera och effektivisera tillämpningen av strandskyddsreglerna, och i förlängningen öka legitimiteten för regelverket – samt främja tillväxt och attraktivt boende i hela landet.

Insatsen vänder sig till kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter, regionala organ för tillväxtarbete samt även till organisationer, företag och allmänhet. Strandskyddsdelegationen är ett regeringsuppdrag som ska vara slutfört i december 2015.

Strandskyddsdelegationens mål

Effektmål

Strandskyddsdelegationen har utifrån kommittédirektivet identifierat fem effektmål, det vill säga huvudsakliga effekter som delegationens arbete ska bidra till. Dessa är, utan inbördes rangordning:

- Stärkt kompetens för att tillämpa strandskyddsreglerna (E1).
- Nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna (E2).
- Effektivare tillämpning av strandskyddsreglerna i samhällsplanerings- och byggprocessen (E3).
- Underlättat för tillväxt och attraktivt boende på landsbygden (E4).
- Ökad legitimitet för tillämpningen av strandskyddsreglerna (E5).

Effektmålen kommer att konkretiseras i mätkriterier och operationaliserade mått i syfte att kunna följa effekthemtagningen under och efter Strandskyddsdelegationens uppdrag.

Huvudleveranser

Utifrån effektmål och specificerade leveranser i uppdragsdirektivet har Strandskyddsdelegationen ringat in sex huvudleveranser. Huvudleveranserna kan också beskrivas som övergripande produkt- eller projektmål för uppdraget. Dessa är, utan inbördes rangordning:

- Program och plan för programmets genomförande (P1).
- Sammanställning och analys av kunskap om strandskyddsreglerna och dess tillämpning (P2).
- Utveckling och spridning av informationsinsatser (P3).
- Utveckling och spridning av kompetensinsatser (P4).
- Sammanställning och spridning av verktyg (P5).
- Mötesplats och arbetsformer för samverkan, erfarenhetsutbyte och dialog (P6).

Inför utveckling av insatserna kommer en särskild målgrupps- och behovsanalys att göras i syfte att precisera vilka aktörer som ska nås under uppdragstiden. Det är en potentiellt mycket stor målgrupp som ska erbjudas möjlighet att ta del av en eller flera av dessa huvudleveranser. Målgruppen har dessutom en spridning såväl geografiskt, sektoriellt som organisatoriskt. Den primära målgruppen för Strandskyddsdelegationens uppdrag kan vid en första bedömning omfatta mellan 6 000 och 12 000 personer. Förtroendevalda, chefer, handläggare, informatörer, jurister och administratörer i myndigheter, länsstyrelser och kommuner är några exempel. Insatsen riktar sig även till delar ur allmänheten. Bland dessa finns föreningsstyrelser och kanslipersonal, föreningsmedlemmar, lobbyister, företagare, entreprenörer, fastighetsägare, markägare, medborgare med flera.

Strandskyddsdelegationens organisation

Strandskyddsdelegationen ska utgöra en nationell arena för samverkan. En utgångspunkt för Strandskyddsdelegationens arbete är involvering av intressenter, myndigheter och organisationer som berörs av strandskyddsreglerna. Strandskyddsdelegationens organisationsstruktur är avsedd att stödja olika former av involvering och ett effektivt arbete, samtidigt som den utgår från de riktlinjer som gäller för regeringens kommittéväsande (Ds 2000:1).

Strandskyddsdelegations arbete är organiserat i följande grundstrukturer:

Delegation

Det är delegationen, ledamöterna tillsammans med ordföranden, som fattar beslut under arbetets gång och svarar för kommitténs förslag. Delegationen beslutar om mål och övergripande planering, större uppdrag till konsulter, rapporter till regeringen samt tillsättning av arbetsgrupper och referensgrupper. Delegationen kan även tillsätta delegationsutskott (DU) för särskilda uppdrag eller belysning av frågor mellan delegationsmötena. DU består av medlemmar i delegation och kansliet.

Ordföranden

Ordföranden leder kommitténs arbete. Det betyder bl.a. att ordföranden svarar för att sekretariatets arbete bedrivs effektivt. Ordföranden har också ansvar för vissa ekonomiska frågor.

Kansli

Kansliet utgör delegationens sekretariat och arbetar operativt med analys, planering,

organisering, administration och genomförande samt uppföljning av program och projekt. Kansliet genomför delutredningar samt bereder och dokumenterar ledamöternas förslag. Kansliet bemannar och samordnar konsultuppdrag, arbets- och referensgrupper samt ansvarar för rapportering och avstämningar med regeringskansliet och uppdragsgivaren.

Arbetsgrupper

Arbetsgrupperna (AG) består av externa experter och företrädare från berörda aktörer. AG utarbetar förslag, planerar aktiviteter på uppdrag av delegationen samt biträder kommittén med särskilda uppgifter. AG samordnas och leds av kansliet.

Referensgrupper

Referensgrupperna (RF) består av externa representanter från målgrupper och/eller intressenter. RF tillsätts för avgränsade uppdrag rörande t.ex. faktalämning, idé-generering samt kvalitetssäkring av Strandskyddsdelegationens aktiviteter. RF samordnas och leds av kansliet.

Konsulter och leverantörer

Gruppen konsulter och leverantörer består av arvoderade forskare och tjänsteföretag. Dessa arbetar med produktion av kunskap och konkreta insatser i Strandskyddsdelegationens arbete. Konsulter och externa leverantörer kontrakteras, leds och samordnas av kansliet.

Kommunikativ plattform för Strandskyddsdelegationen

Kännedomen hos målgrupperna om den nyligen startade Strandskyddsdelegationen tros i dagsläget vara låg. Samtidigt finns ett stort intresse och engagemang för frågorna som delegationen ska arbeta med, och därmed goda förutsättningar att nå ut till intressenterna.

Kommunikationsstrategi

Den kommunikativa strategin utgår från direktivet och ska vara ett stöd till Strandskyddsdelegationens effektmål.

För att lyckas i kommunikationen med målgrupperna behöver Strandskyddsdelegationen anpassa kommunikationen till mottagarnas behov och profilera sig som en oberoende arena för samverkan, dialog och erfarenhetsutbyte. Ambitionen måste vara att tala med och lyssna till dem som i sin vardag kommer i kontakt med strandskyddsreglerna. Det är viktigt att förstå hur processer ser ut, vad som görs idag och vad som är önskvärt att ändra när det gäller tillämpningen av reglerna. För att nå framgång är det även viktigt att delegationens arbete och kommunikation genomsyras av öppenhet och transparens. Och att målgrupperna involveras.

Navet i kommunikationsarbetet är Strandskyddsdelegationens webbplats. Den nuvarande www.sou.gov.se/strandskyddsdelegationen ersätts med www.strandskyddsdelegationen.se. På webbplatsen publiceras aktuella händelser, nyheter om strandskyddsreglerna, seminarier och konferenser, goda exempel, publikationer, verktyg, e-utbildningar, filmer, podsändningar m.m. Även sociala mediers möjlighet till att skapa snabb tvåvägskommunikation kan komma att användas. Kravspecifikation, upphandling och lansering ska ske under hösten 2013.

Det personliga mötet är svårslaget när det gäller att skapa en fördjupad dialog, erfarenhetsutbyte samt att anpassa kunskapsöverföring och budskap till grupper och individer. Därför kommer exempelvis konferenser och seminarier att vara en viktig kommunikationskanal.

Strandskyddsdelegationen ska bedriva en aktiv omvärldsbevakning och följa vad som sägs och skrivs om strandskyddet hos exempelvis myndigheter, organisationer och i media. Detta för att öka kunskapen om målgruppernas attityder och beteenden, samt för att kunna bevaka och medverka i debatten.

Målgrupp – Vilka ska vi nå?

Kommunikationen ska fungera för många intressenter, men fokusera på utvalda grupper. Strandskyddsdelegationen vänder sig i första hand till de aktörer som i sitt arbete kommer i kontakt med strandskyddsreglerna. I ett bredare perspektiv kan även delar av allmänheten bli en mottagare för riktade kommunikativa insatser. Bland målgrupperna finns både direkta mottagare av kommunikationsinsatser och sådana som vidareförmedlar informationen. Strandskyddsdelegationens målgruppsanalys kommer ligga till grund för en bedömning av vilka aktörer som är primära respektive sekundära målgrupper.

Kommunikationsmål – Vad vill vi uppnå?

Kommunikationsmålen delas upp i övergripande mål och delmål som är knutna till en viss målgrupp eller aktivitet. Här definieras vad målgruppen ska veta, känna och göra. Målen kan vara kvalitativa eller kvantitativa, och ska vara mätbara.

Strandskyddsdelegationen har följande övergripande kommunikationsmål:

- Målgrupperna ska känna till Strandskyddsdelegationen och veta vad delegationens uppdrag är, och inte är.
- Målgrupperna ska se Strandskyddsdelegationen som en trovärdig aktör och en inspirerande samarbetspartner.
- Målgrupperna ska vända sig till delegationen för att inhämta och dela med sig av kunskap och erfarenheter. Det ska vara känt att delegationen har god överblick över och kunskap om strandskyddsfrågorna.
- Strandskyddsdelegationen inspirerar andra till handling. Alla aktörer som haft kontakt med delegationen ska fortsätta arbeta med frågorna genom kunskapsinhämtning, erfarenhetsutbyte, koordinering eller samarbete med delegationen och andra aktörer.
- Målgrupperna ska uppleva sig själva som ägare till Strandskyddsdelegationens frågor. De ska vara medvetna om att de själva kommer utföra en viktig del av arbetet, och att delegationens uppgift är att stötta dem.

Ett utvecklingsarbete som bygger på innovation, involvering och lärande

Strandskyddsdelegationens uppdrag är komplext och innebär stora utmaningar för alla berörda, inte minst de aktörer som väljer att engagera sig i samverkan kring strandskyddsreglerna och deras tillämpning. Strandskyddsdelegationens ambition är att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för att nå målgrupper på bredden och bereda möjlighet till konstruktiva och resultatorienterade samarbeten.

Uppbyggnad av en nationell arena där kunskapsöverföring och utveckling kan äga rum kräver medvetna design- och metodval. Strandskyddsdelegationen intar här en pragmatisk hållning och kommer innan kartläggning, problemanalys och -fokusering endast i begränsad omfattning låsa fast arbetet vid enskilda metoder.

Delegationen säkerställer i detta skede att uppdraget samordnas och genomförs på ett adekvat sätt genom att peka på tre generella kunskapsområden inom vilka erfarenheter, kunskap och metodik kan ha särskilt relevans: Innovation, involvering och lärande.

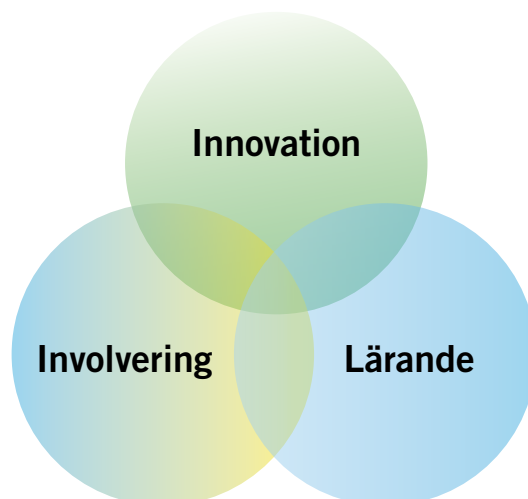


Fig. 1: Metodgrund för uppbyggnad av en nationell arena.

De tre kunskapsområdena är delvis överlappande och ömsesidigt förstärkande. Lärande organisationer och metodik för involvering av slutanvändare är förutsättningar för innovation i offentlig sektor, involvering i innovationsprocesser ger vitala lärtillfällen osv.

Innovation i offentlig sektor

Innovation i offentlig sektor är inget nytt fenomen. Nya lösningar och ständiga förbättringar av verksamheten har länge varit en del av vardagen. Däremot är innovation i offentlig sektor nytt som kunskapsområde. Området har hyst ett stort politiskt intresse både i Sverige och globalt, kanske just därför att kunskapsområdet ger systematik och arbetssätt för att göra de perspektivskiften som måste till när gamla lösningar spelat ut sin roll. Även det svenska Innovationsrådet pekar i sitt slutbetänkande på behovet av en perspektivförskjutning som för fokus *från* den egna verksamheten *till* dem som verksamheten är till för, och *från* enskilda enheter eller organisationer till hela det systemet som är berört (SoU2013:40).

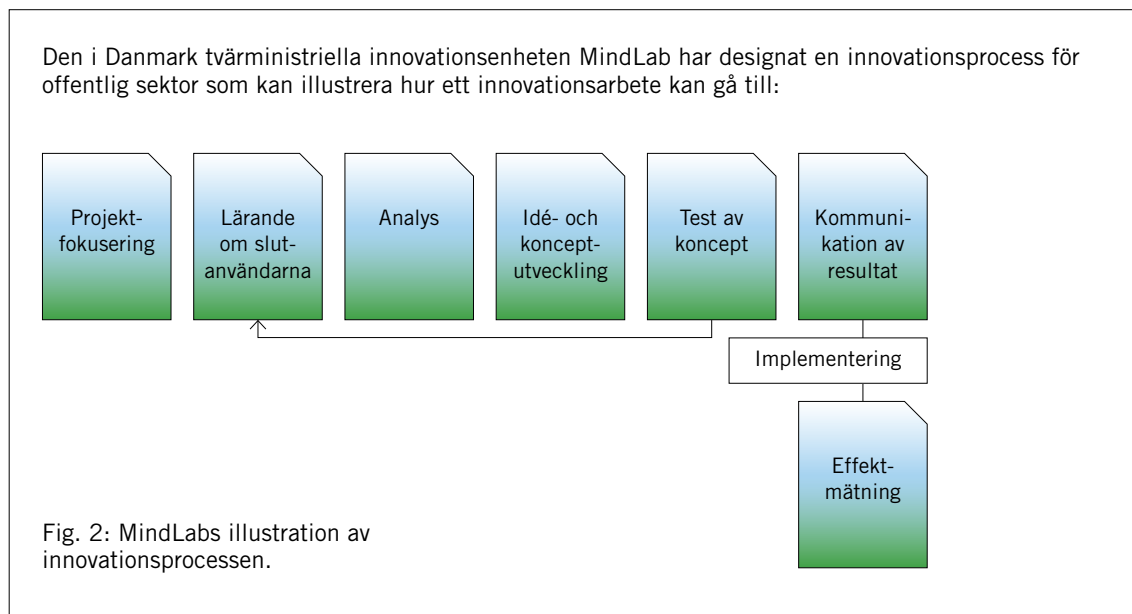
Innovation i offentlig sektor handlar om nya idéer som skapar värde för samhället (Bason 2007), värden som också ger den offentliga sektorn legitimitet och existensberättigandet. Christian Bason (2009) identifierar fyra grundläggande värden:

- **Produktivitet** i form av effektivare resursanvändning och bättre förhållande mellan "input" och "output".
- **Serviceupplevelse** hos användaren.
- **Resultat** i form av önskade effekter och utfall.
- **Demokrati**, det övergripande värdet som innehåller element som öppenhet, inflytande, rättsäkerhet, likabehandling m.m.¹²

Sätter vi Strandskyddsdelegationens effektmål i relation till dessa värden stöds både produktivitetsvärdet och servicevärdet av målen om *Stärkt kompetens för att tillämpa strandskyddsreglerna (E1)* och *Effektivare tillämpning av strandskyddsreglerna i samhällsplanerings- och byggprocessen (E3)*. Resultatvärdet stöds av målet om *Underlättat för attraktivt boende på landsbygden (E4)* och demokrativärdet av målen om *Nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna (E2)* och *Ökad legitimitet för tillämpningen av strandskyddsreglerna (E5)*.

¹² Se även Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (Krus 2011).

Hur nås framgång i arbetet med innovation inom offentlig sektor? Lubanski och Klæsø (2013) pekar vid en genomgång av tre innovationsmodeller för offentlig sektor ut de fyra dragen som går igen i modellerna: Ett brett, holistiskt arbetssätt, en stark systematik, bred involvering och fokus på slutanvändaren.



Innovation kan delas in i kategorierna *inkrementell* respektive *radikal*. Den inkrementella innovationen är inriktat på att göra det vi gör idag, men ständigt lite bättre. Hit hör förbättringsarbete, implementering av best-practices och framtagande av nya versioner av befintliga servicetjänster, produkter, organisationsformer, policies eller processer. Radikal innovation å andra sidan, är inriktat på att ta fram helt nya lösningar på de utmaningar som vi ställs inför. Det kan röra sig om servicetjänster, produkter organisationsformer eller processer, men också om helt nya helhetslösningar och strategier. Strandskyddsdelegationens stödsatser planeras i nuvarande skede att i första hand inriktas mot inkrementella innovationsprocesser.

Involvering av intressenter

Strandskyddsdelegationen ska leda ett arbete där frågeställningarna är komplexa och den kunskap som behövs för att förbättra hanteringen av strandskyddsreglerna i stor utsträckning ligger hos externa aktörer. Strandskyddsdelegationen kommer därför bjuda in till involvering i samband med utveckling av tjänster, produkter, arbetssätt och strategier. Detta för att säkra att kunskap och drivkrafter tas till vara, att insatser och lösningar håller kvalitet och relevans, samt att ägarskapet till problemlösningen och kunskapen fortsatt ligger hos aktörerna efter att Strandskyddsdelegationens uppdrag avslutats.

Involveringstraditionen är nära förknippad med systemteori och det grundläggande antagandet att helheten är mer än summan av delarna. Samhällsfrågor som t.ex. tillämpningen av strandskyddsreglerna hanteras i komplexa system där delarna påtagligt påverkar helheten och ingen enskild person kan inneha all relevant information eller kan förutse alla tänkbara scenarier som kan lösa problem och leda till en förbättrad tillämpning.

Många forskare har genom tiderna påvisat kraften i att involvera individer och aktörer som är berörda av en frågeställning. Kurt Lewin visade t.ex. tidigt involveringens betydelse för individens benägenhet att omsätta kunskap och lösningar i konkret handling och nobelpristagaren Elenor Ostrom har pekat på hur involvering av lokala företrädare kan bidra till förtroendet och utformningen av långsiktigt hållbara lösningar.

Hur används då involveringsmetodik på bästa sätt och vilka frågor lämpar sig för en hög nivå av involvering? En hög grad av involvering är en förutsättning för att lyckas i arbetet med att ta fram och implementera lösningar på komplexa frågeställningar. Dock kräver en hög grad av involvering motsvarande mer i form av tid och resurser. Att involvera lokalt näringsliv, intresseföreningar och medborgare i en gemensam planeringsprocess tar t.ex. betydligt längre tid än att informera om ett färdigt beslut på kommunens hemsida.

Involveringstrappan illustrerar olika grader av involvering. Trappans lägsta steg är lämpliga när t.ex. fakta redan finns, eller beslut om frågan redan har tagits. Trappans högsta steg kan bli aktuella i frågor där svaren inte är givna, komplexiteten är hög och många tycks vara ägare till den förändring eller innovation som ska äga rum. Strandskyddsdelegationen kommer att ha anledningen att arbeta medvetet från alla involveringstrappans steg för att kunna leverera utifrån uppställda mål.

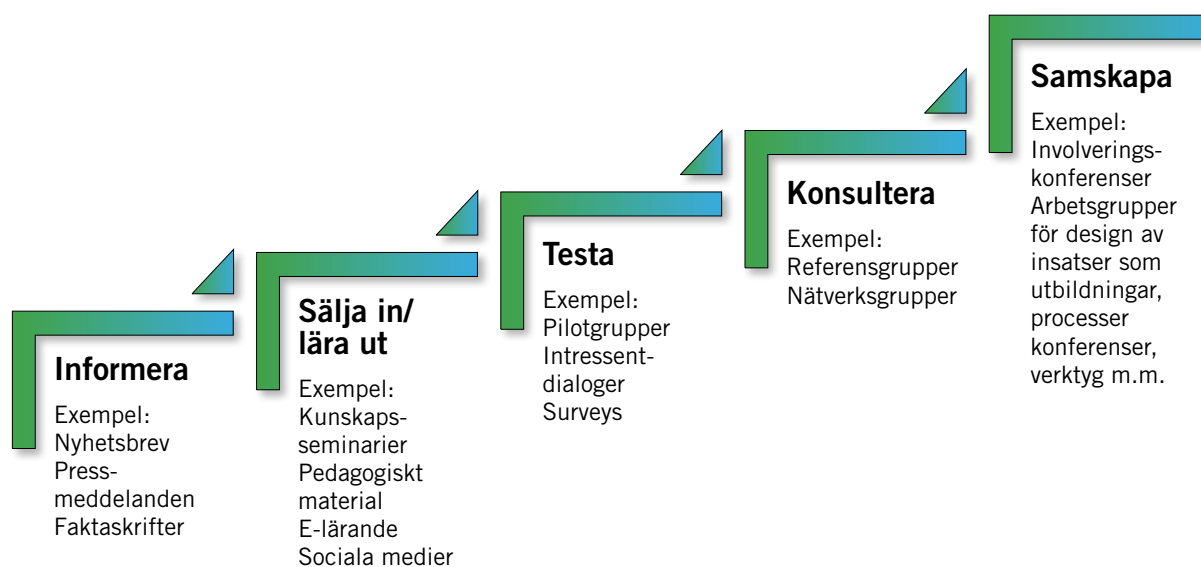


Fig. 3: Involveringstrappan efter modell av Peter Senge (1999). I trappan anges även exempel på aktiviteter som Strandskyddsdelegationen kan komma att använda sig av.

Lärande för lärande organisationer

Strandskyddsdelegationens insatser ska stödja flera aktörer, målgrupper och organisationer i alla delar av Sverige. Detta ställer krav på en genomtänkt pedagogik anpassad för lärande organisationer, samt på tillgänglighet för stora och geografiskt spridda målgrupper. Ledning, chefer och medarbetare som arbetar hos de berörda aktörerna kan förväntas ha en ambition om hållbart lärande som kan bära verksamheten framåt. Den nationella arenan kommer göra det möjligt för aktörer att ta ett självständigt ansvar och stärka sina nätverk och lärandestrukturer inom och över organisationsgränserna.

En lärande organisation förutsätter att man planerar sin kompetensförsörjning på ett strategiskt sätt och att man har en gemensam syn på lärande. Vår syn på lärande utgår från en helhetssyn på människan, lärandet och den miljö där kompetensen ska tillämpas. Erfarenheter och kunskap och kompetens som finns hos individen blir först föremål för ett gemensamt lärande när den kommuniceras och prövas av andra. Ska vi tillsammans skapa gemensam kunskap är det viktigt att ge utrymme för utbyte av erfarenheter och reflektion. Lärandet ska inte bara handla om vad och hur man gör utan också ge förståelse för varför man gör något.

Sammantaget innebär det att:

- Lärandet sker bäst när det utgår från uttalade behov i respektive verksamhet och aktörernas förutsättningar.
- Lärandet är en aktiv process som startar hos individen – motivation är en förutsättning för lärande.
- Lärandet ska vara varierat och flexibelt så att det passar alla lärostilar. På så sätt stärks aktörerna i sin självbild och lärandet upplevs som positivt och utvecklande.
- Lärandet pågår kontinuerligt, medvetet och omedvetet. Det sker i olika miljöer och i olika faser och förstärks genom insatser för kompetensutveckling.
- Alla människor har behov av att reflektera och utbyta kunskap och erfarenheter tillsammans med andra. Det ger en ökad förståelse för helhet och sammanhang, vilket i sin tur ger goda förutsättningar för att överföra kunskapen till handling.

David Kolb's numera klassiska modell betonar betydelsen av lärande som aktivt och cykliskt (1984). Här delas inläringen in i fyra huvuddelar som är placerade i en återkommande cykel och där utgångspunkten är den egna erfarenheten.¹³

1. Lärande börjar ofta med en konkret erfarenhet, att man ställs inför något nytt, något man inte kan eller känner till. Det kan till exempel vara ett aktuellt ärende eller ett närliggande problem.
2. Därefter bör en fas av reflektion följa, där man ensam eller tillsammans med andra reflekterar över de erfarenheter man gjort.
3. För att nå en abstrakt förståelse analyserar man sedan den information man fick i det föregående steget och ny teori och fakta bildas eller hämtas in.
4. Beroende på vad man har kommit fram till kan man antingen använda sig av samma agerande eller aktivt prova ett nytt.

Processen genererar ny erfarenhet och cykeln fortsätter med ännu ett varv, nu med nya kunskaper och förutsättningar i bagaget.

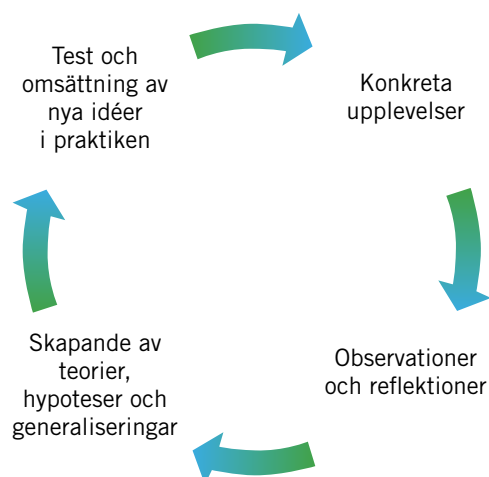


Fig. 4: Kolb's lärande cykel.

¹³ Kolb, D. (1984) Experimental Learning, Prentice Hall P T R

Pedagogisk idé

Strandskyddsdelegationen har antagit en pedagogisk idé. Delegationen ska stödja individens lärande och utveckling genom att erbjuda insatser som:

- utgår ifrån individers och organisationers erfarenheter och behov
- underlättar kunskapsutbyte mellan individer och organisationer
- bygger på forskning och beprövad erfarenhet
- utgår ifrån den syn på lärande som menar att kunskap aktivt byggs av den lärande i samspel med sin omgivning
- underlättar eget ansvar, ägarskap och val genom lärandemål och tydliga syften.

Flexibelt, blandat och digitalt lärande

En av Strandskyddsdelegationens utmaningar är att genomföra en omfattande informations- och kunskapsinsats riktad till stora målgrupper och inom utsatt tid. För att möta behovet på tillgänglighet och effektivitet behövs det effektiva metoder och verktyg för kompetensutveckling. Här har Strandskyddsdelegation valt en strategisk satsning på lärmiljöer där ett flexibelt, ett blandat respektive ett digitalt lärande kommer vara centrala byggstenar.

Flexibelt lärande är ett pedagogiskt tillvägagångssätt som tar hänsyn till individens och organisationens förutsättningar. Individen, arbetsgruppen eller organisationen lägger upp sin egen lärprocess av standardiserade e-moduler och efterföljande diskussioner.

Blandat lärande (Blended learning) innebär en blandning av olika lärmiljöer. Blandat lärande kombinerar traditionella lärmeter med mer moderna datormedierade aktiviteter som e-lärande. Blandat lärande är en sorts flexibelt lärande, men inte synonymt. Flexibelt lärande kan ske helt på distans, medan blandat lärande alltid innehåller vissa fysiska möten.

E-lärande (digitalt lärande) är en metod för att med hjälp av datorer och kommunikationsteknik förstärka lärandet och göra det mer tillgängligt och effektivt. E-lärande används ofta i distansutbildning och vid stora målgrupper med en stor geografisk spridning. E-lärande möjliggör ett flexibelt och blandat lärande med en kombination av foto, grafik, film, text och ljud. Deltagarna involveras med fördel genom olika interaktiva övningar och simuleringar, men även genom dialog mellan deltagarna i sociala fora, vid fysiska träffar (seminarier, fysiska utbildningar eller konferenser) eller som en del i arbetsplatslärande med stöd av digitala vägledning (e-böcker).

Kvalitetssäkring och nyttorealiserings

Strandskyddsdelegationen avser att kvalitetssäkra och följa upp de insatser som genomförs inom ramen för uppdraget. Detta för att säkra de prestationer och värden som skapas. Kvalitetssäkring och nyttorealiserings understöds av att man arbetar systematiskt med att säkerställa att olika perspektiv och erfarenheter tas tillvara, att fokus hålls på slutanvändaren och kommunikationen är öppen och transparent. Aktörerna svarar tillsammans för att rätt kvalitet uppnås i uppdraget.

Nyttorealiserings

Med nyttorealiserings avses en process med syfte att förverkliga de identifierade effektmålen. Detta omfattar att kartlägga behov, krav och möjligheter, beskriva lösningsförslag samt att identifiera, planera, realisera och följa upp nyttan med en satsning. Gerald Bradley (2010) definierar nytta som resultatet av en förändring som upplevs som positivt av

dess intressenter (Bradley 2010). Realiseringen av nyttor förutsätter förändringsaktiviteter med involvering av berörda aktörer. Dessa förändringar kan handla om att förbättra, öka, reducera eller sluta göra något befintligt eller att göra någonting nytt (Ward & Daniel 2006). Resultatet kan ibland leda till negativa effekter för vissa intressenter. En nytta kan även vara subjektiv. En förändring som upplevs som positiv av en aktör kan uppfattas som en negativ effekt av en annan. Detta har särskilt relevans inom strandskyddsreglernas tillämpning där flera värden står emot varandra.

Det ska vara tydligt var nyttan uppstår och var effekterna av insatserna ska tas hem. En löpande effektsäkring ska ske i dialog med intressenter, aktörer, målgrupp och uppdragsgivare. Genom en systematisk sammanställning och uppföljning av resultat kan dessa analyseras och insatser anpassas under uppdragets genomförande i en iterativ process.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring innebär att ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivs som säkrar kvaliteten på insatser som genomförs inom uppdraget. Konkret ska verksamheten följa de styrande dokument, processer, metoder och verktyg som stödjer realiseringen av nyttan med uppdraget. I kvalitetssäkringsprocessen ska beprövade metoder och verktyg tillämpas. Användningen av arbets- och referensgrupper bestående av t.ex. experter och slutanvändare är exempel på sådana. Det är slutanvändarens behov och uppfattning av kvalitet utifrån produktivitet, service och resultat samt de övergripande demokrativärdena som ska vara vägledande i kvalitetssäkring och nyttorealiserings.

Projektstyrning

Att använda en projektstyrningsmodell syftar till att få en tydlig styrning och process vid genomförande av insatser, projekt och aktiviteter. Det skapar en samsyn kring begrepp, roller och processer och stödjer genomförandet av projekt och övriga insatser. Delegationens kansli avser följa en generell modell som används för alla typer av projekt och som är allmänt känd inom förvaltningen. Delegationens kansli avser använda Pejl projektstyrningsmodell som innehåller fasta beslutspunkter och processteg som tydligt beskriver vad projektet ska göra. I modellen finns ett komplett och stort antal checklistor och mallar som stödjer de olika rollerna i ett projekt eller uppdrag. Den används som utgångspunkt vid alla delar från effekttanalys till effekthemtagning samt stöder löpande styrning och kvalitetssäkring.

Strandskyddsdelegationens aktivitetsplan

En översiktlig aktivitetsplan har tagits fram som stöd för en sammanhållen planering av de dryga 2,5 år som Strandskyddsdelegationen kommer att arbeta. Aktivitetsplanen kan ses som en konkretisering av de huvudleveranser som Strandskyddsdelegationen ringat in utifrån uppdragsgivarens direktiv. Aktivitetsplanen revideras vid behov och genomförs med stöd av Strandskyddsdelegationens metodgrund.

Aktivitetsplanen återges översiktligt på sidan 28. Insatserna är kompletterande och avsedda att ge de organisatoriska förutsättningarna för uppdragets genomförande, bärkraftiga analyser och strategier samt produkter som kan tillgodose behoven hos Strandskyddsdelegationens samverkanspartners och breda målgrupper. Tyngdpunkten ligger initialt på etablering, kartläggning och analys, och förflyttas sedan till samskapande och kvalitetssäkrad leverans. Mot slutet av uppdragsperioden kommer Strandskyddsdelegationen att sammanställa utvärderingsarbetet och även ta fram och förankra en strategi för hur resultat och strukturkapital kan tas till vara efter att delegationens uppdrag upphör.

År för år i korthet

2013 – fokus på att lägga grunden

Under årets andra kvartal tillsätts och etableras delegation och kansli. Direktivet analyseras och kända fakta samlas in för att kunna underbygga Strandskyddsdelegationens strategiska prioriteringar och planering. Samtidigt byggs stödstrukturer i form av administration, projektorganisation och kommunikation.

Under årets tredje kvartal startas tillsättningar av och arbete i arbets- och referensgrupper. Fördjupade problem-, behovs- och målgruppsanalyser inleds, detta genom uppdrag till arbets- och referensgrupper, beställning av konsultrapporter samt genom start av en seminarieriserie med inriktning på kunskaps- och probleminventering.

Under tredje kvartalet genomförs också en upphandling inför en större satsning på webbaserad infraktstruktur och Strandskyddsdelegationen.se lanseras. Mot slutet av året inleds sedan produktion av e-learning och webbaserat stöd. Produktionen kommer i omfattande utsträckning att basera sig på samskapande genom arbete i arbets- och referensgrupper.

2014 – fokus på involvering och samskapande

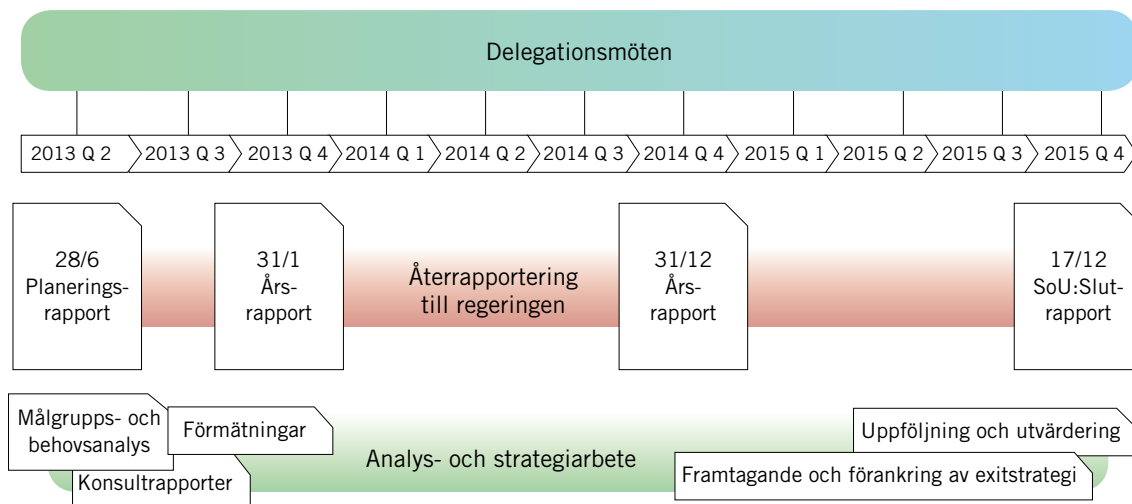
Året inriktas huvudsakligen på externa aktiviteter, dels i form av den informations- och kunskapsspridning som sker via utbildningar, seminarier och Strandskyddsdelegationens webbarena, men också genom samarbeten och dialoger där involveringsgraden är högre. Bl.a. bjuder delegationen berörda aktörer och målgrupper in till fortsatt analys, dialog och samskapande av verktyg och bärkraftiga lösningar för en ändamålsenlig tillämpning. Arbetet följs upp och kvalitetssäkras löpande.

2015 – fokus på nyttorealiserings och exitstrategi

Strandskyddsdelegationens sista uppdragsår utnyttjas fram till fjärde kvartalet för fortsatt arbete med den informations- och kunskapsspridning och det samskapande kring tillämpningen av strandskyddsreglerna, som igångsatts 2013 och 2014.

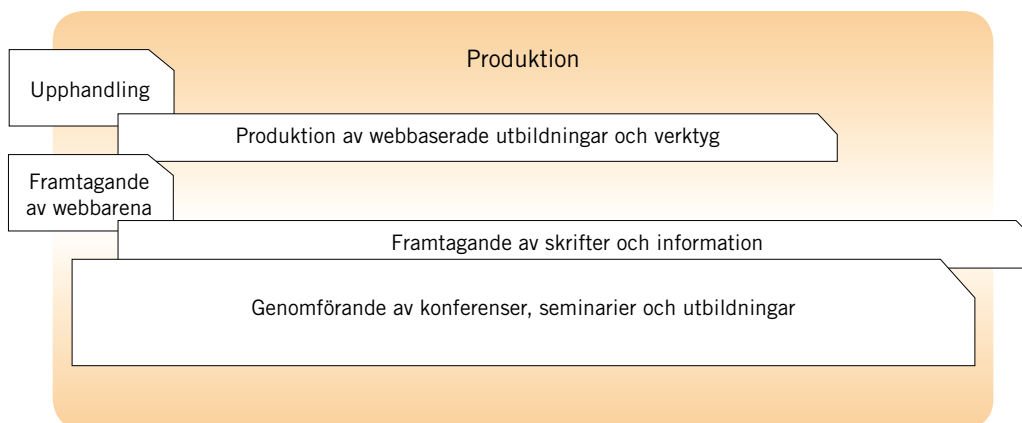
När ett halvår kvarstår inleds den slutliga rapporteringen från arbetsgrupperna. Samtidigt sammanfattas uppföljning och utvärdering av resultat och effekthemtagning. Även det strategiska arbetet med att dra slutsatser av de erfarenheter som gjorts under uppdraget inleds. Detta för att slutföra en exitstrategi som säkrar att resultat och strukturkapital som delegationen medverkat till att bygga upp, tas till vara och fortsatt gör nytta efter Strandskyddsdelegationen under årets sista kvartal har avvecklats och tackat för sig.

Översiktlig aktivitetsplan



Formering delegation och kansli

Tillsättning av och arbete i arbetsgrupper och referensgrupper



Litteraturförteckning

Ahlström, Ingemar. 2008. *Allt om allemansrätten: ett svenskt kulturarv*. Stockholm: Hilma.

Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.

Bengtsson, Bertil. 2004. *Allemansrätten: Vad säger lagen?*. Naturvårdsverket. Stockholm: Tryckindustri.

Bernes, Claes. 2011. *Biologisk mångfald i Sverige*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*. 2006. 2a Upplagan. Stockholm: Fritze.

Lubanski, Nikolaj och Klæsøe, Birgitte. *Velfærdsinnovation*. 2013. Aarhus: Aarhus Universitet.

Kolb, David. 1984. *Experimental Learning*. Prentice Hall: PTR.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. *Bevarande av biologisk mångfald – instrument och omfattning*. 2012. Stockholm: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.
<http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/sveriges-miljoarbete/regeringsuppdrag/2012/bevarande-biologisk-mangfald/bevarande-biol-mangfald-rattad.pdf>. (Hämtad: 2013-06-27).

Naturvårdsverket. *Utvidgat strandskydd: en vägledning till underlag och beslut*. 1. utg. 2010. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. *Dispens från strandskyddet: en utvärdering av roller, ansvar och förutsättningar efter förändringen i lagstiftningen 2009*. 2011. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. *Strandskydd: en vägledning för planering och prövning*. 2. utg. 2012. Stockholm: Naturvårdsverket.

Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. Stockholm: Miljödepartementet.

Sandell, Klas och Svenning, Margaretha. 2011. *Allemansrätten och dess framtid: utredning om allemansrätten*. Stockholm: Naturvårdsverket

Strandskyddsdelegationens ledamöter

Ordförande

Direktör Lärke Johns

Övriga ledamöter är:

Bengt Germundsson, kommunalråd i Markaryds kommun

Gunilla Glasare, direktör på Sveriges Kommuner och Landsting

Chris Heister, landshövding i Stockholms län

Gustaf Hoffstedt, riksdagsledamot

Bengt Kjellson, generaldirektör på Lantmäteriet

Maria Söderberg, kommunalråd i Krokoms kommun

Bertil Törsäter, regionutvecklingsdirektör i Västra Götaland

Janna Valik, generaldirektör på Boverket

Jan-Olov Westerberg, överintendent på Naturhistoriska riksmuseet

Maria Ågren, generaldirektör på Naturvårdsverket

Sven-Erik Österberg, landshövding i Norrbottens län

Strandskyddsdelegationen
– nationell arena för samverkan

S2013:05
Regeringskansliet
Kv. Garnisonen
103 33 Stockholm
www.sou.gov.se/strandskyddsdelegationen



**STRANDSKYDDSD
DELEGATIONEN**
nationell arena för samverkan