

Reformerade skolorganisationer?

Demokrati, demografi, kommunikation samt
ledning & styrning

Johan Wänström

Statsvetare och kommunikationsvetare

Centrum för kommunstrategiska studier (CKS)



1,43 barn/kvinna

25% tveksamma till att skaffa
barn (+15 procentenheter
sedan 2014)



Enklare, billigare och bättre **utan** samhällsförändring???

- På kort sikt betydligt billigare rent samhällsekonomiskt
- Mindre protester mot nya regler, nedlagda företag, nya byggnader, ny infrastruktur etc.
- Medborgarna i kommuner där ”inget händer” tenderar för eller senare att reagera kraftigt
- *Samhällsutveckling såväl ofrånkomlig som nödvändig – likväl svårhanterlig*

Upplägg

- Kommunernas bakgrund och identitet
- Urbanisering och demografiska förändringar
- Påverkan på valresultat samt organiserandet av folkinitiativ
- Opinioner och kommunikation i arbetet med att justera skolororganisationer
- Roll- och ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstepersoner i kommunerna

Regeringsformen

1 kap. Statsskickets grunder

1 § All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den *svenska folkstyrelsen* bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

Den förverkligas genom ett *representativt och parlamentariskt statsskick* och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Kommunernas verksamhet och utmaningar präglas av dess historia

1862 års kommunalförordning

- Kommuner med större självständighet från staten (kyrkan) bildas
 - Men Sverige var och är fortfarande en enhetsstat
 - Staten sätter ramarna för kommunernas handlingsutrymme
 - Städer, köpingar och landskommuner

1932 – en lång politisk epok har sin början ...

- ... och får stor påverkan på kommunernas storlek och verksamhet
- Välfärdsstaten skulle byggas
 - Staten kunde inte göra det på egen hand
 - Länsstyrelsen/landshövdingarna ansågs inte vara rätt aktör
 - Kommunerna ansågs däremot kunna bli rätt aktör
 - Men de var för små och hade inte kapaciteten att implementera välfärdsprogrammen
 - Verksamheten behövde professionaliseras
 - Politiska lekmän behövde ersättas av experter inte bara i verksamheten utan också i styrningen av verksamheten
- Samverkan diskuterades som ett alternativ för de mindre kommunerna

Kommunsverige innan 1952

- 2 365 kommuner
 - Genomsnittlig kommun = 2 500 invånare
 - Drygt hälften av kommunerna hade mindre än 1000 invånare
 - I stort sett alla hade minst en egen skola
 - En vital del av identiteten



Kommunsverige innan 1952 forts.

- Gemensamt ansvar för stora delar av samhällsplaneringen
 - 95 procent av kommunerna hade ingen heltidsanställd tjänsteperson
 - Lokala politiker fick agera såväl ”experter” som ”chefer” (arbetsledning) på lekmannabasis
 - KSO ansvarade för såväl planering, praktisk hantering (t.ex. byta gatlyktor) som arbetsledning
 - Däremot förväntades politiken vara ”opolitisk”
 - ”Gemensamt bästa” eftersträvades



Christallers centralortsteori om samhällsservice

- Teori som låg till grund för kommunindelningsreformerna 1952-1974
 - 8000 invånare (cirka) krävdes för att kommunen skulle kunna tillhandahålla grundläggande samhällsservice koncentrerat till centralorten



1952 års storkommunreform

- Relativt stor enighet om behovet av färre och därmed större kommuner
 - Det var effektivitet och kapacitet snarare än demokrati som motiverade reformen
- 2 365 kommuner blev 1037
 - Många protesterade mot vilka de tvingades ”gifta sig” med
 - Mer än en halvering av antalet kommuner
- Men Socialdemokraterna upplevde att det fortfarande var för många små kommuner

1962-1974

- Kommunblocksreformer
- Politisk överenskommelse i riksdagen om att sammanslagningarna skulle vara frivilliga
 - Gick *väääällldigt* långsamt
- Valet 1968
 - Socialdemokraterna fick egen majoritet i riksdagen
 - Genomförde sammanslagningar med tvång
- Kvar blev 277 kommuner

Resultatet av kommunindelningsreformerna

- Antalet kommuner minskade med nästan 90 %
 - 2365 till 277
 - Idag 290
 - Borgerliga regeringar har uppmuntrat uppdelningar
- Antalet politiker minskade med 75 %
 - 200 000 till 50 000
 - Från 35 invånare/politiker till 230 invånare/politiker
- Professionaliserad verksamhet
 - Antalet tjänstepersoner mångdubblades
 - Vi gick ifrån närmare noll till cirka 50 tjänstepersoner per politiker
- Politiska konfliktlinjer och partier fick en starkare ställning

Vad är en kommun?

Två motsatta idéer om kommunernas identitet

Gemenskaps- eller kontraktskommun

- Ett verktyg för lokalt "ägarskap"
- Invånarna i ett område beslutar om sina gemensamma angelägenheter
 - Självtändighet
 - Gör egna prioriteringar om vad som är viktigt
 - Stort mått av medborgerligt deltagande och gemenskap
 - Småskalighet

Förvaltningskommun

- Ett av staten konstruerat instrument
 - Implementerar statliga beslut
 - Statliga prioriteringar och riktlinjer avgörande
 - Förvaltande roll
 - En del av statsmakten
 - Effektiviteten i implementeringen viktig
 - Mindre utrymme för ideologiska eller lokala prioriteringar?

*Vad kännetecknar din kommun?
Påverkar det förutsättningarna för att
fatta beslut om skolorganisationer?*

Tillbaka till Christallers centralortsteori om samhällsservice

- Centralortsteori som grund för kommunindelningsreformerna 1952-1974
 - 8000 invånare (cirka) krävdes för att kommunen skulle kunna tillhandahålla grundläggande samhällsservice koncentrerat till centralorten
- Samhällsförändringar har förändrat förutsättningarna
 - Ny teknologi (digitalisering), kommunikationer, arbetsmarknad, kvalitetskrav på verksamheten etc
 - Det krävs ofta ett större befolkningsunderlag för att upprätthålla samma nivå av samhällsservice
 - Många kommuner har mindre samhällsservice idag jämfört med 50 år sedan

Forskare (t.ex. Mellander) pekar nu på behovet av att koncentrera samhällsservicen till en ort (centralorten) för att långsiktigt kunna behålla betydande samhällsservice i främst mindre kommuner



Skolan är ett
exempel på det
även i tätorterna

Befolkningsutveckling och urbanisering

- Långvarig och världsomspännande process
- Information och kompetens vital faktor
 - Koncentreras till större städer
 - Utvecklingen mot mer jämställdhet bidrar
 - Lärarens partner ska också ha ett jobb
- Samtidigt vanligare att byta jobb oftare samt större acceptans för pendling
 - Arbetsmarknad på pendlingsavstånd viktigt för många
- Mer resurser till landsbygden bromsar inte nödvändigtvis urbaniseringen



Utmaningar för landsbygdsskolor

- Förändrade kompetenskrav för 15 år sedan skyndade på den utvecklingen
 - Mellanstadielärare som har behörighet för alla ämnen ska ersättas med lärare som är specialiserade på 3-4 ämnen
 - Extra stor utmaning för mindre skolor
- Skolbyggnaderna inte byggda för nutida krav och behov

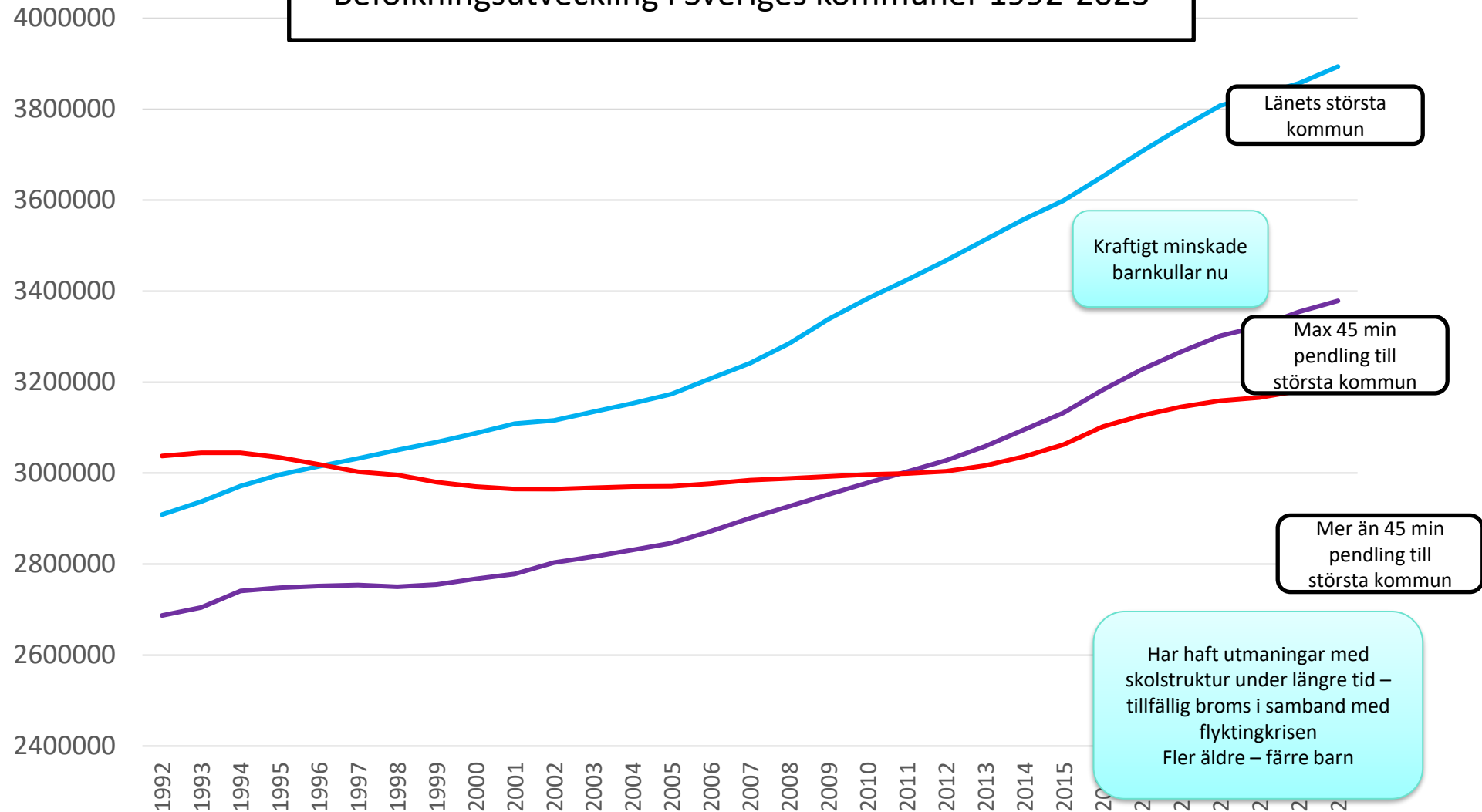


Påverkar skolstrukturen befolkningstillväxten?

- Tidigare forskning (Amcoff)
 - Skolnedläggningar driver inte avflyttning
 - Den är snarare främst ett resultat av densamma
 - Folk flyttar/stannar oavsett om skolan är kvar
- Kommuner med hög skol- och lärartäthet har inte högre befolkningstillväxt



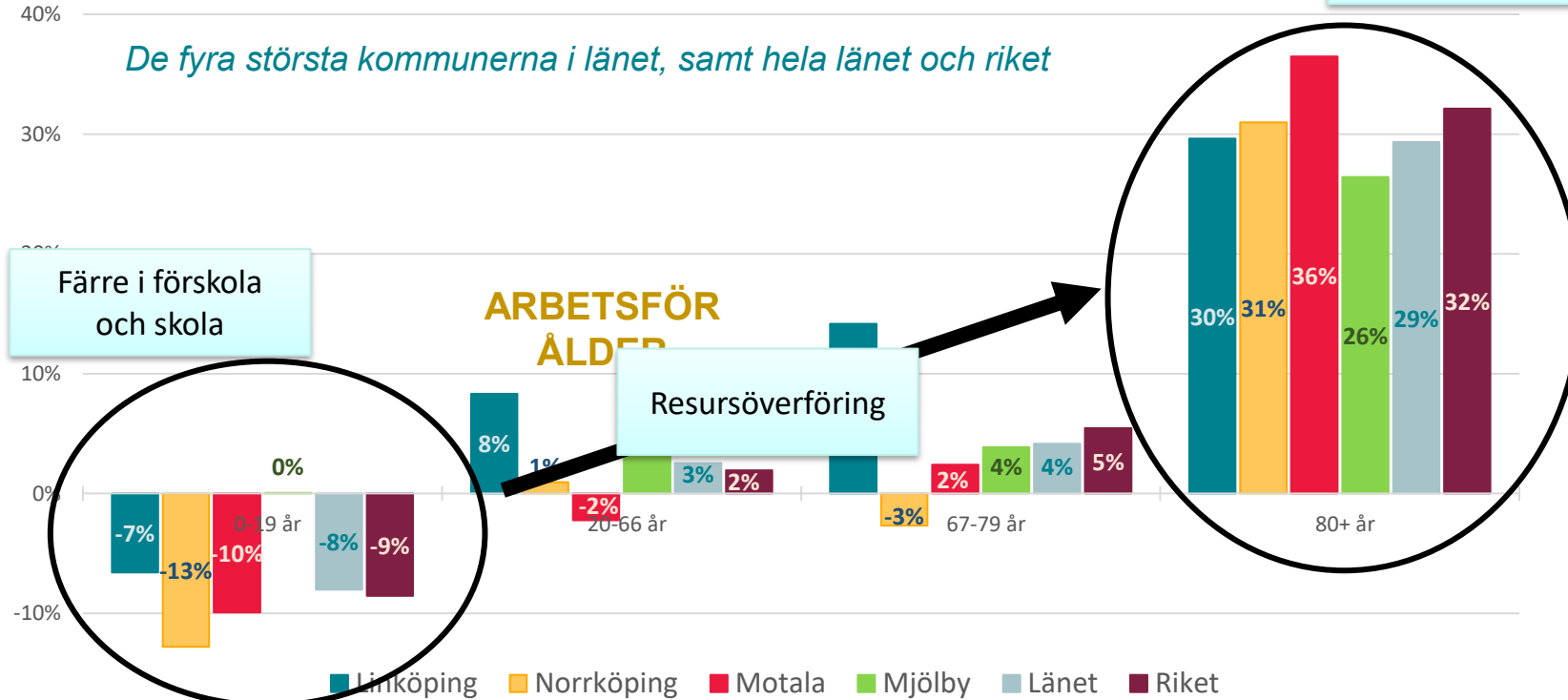
Befolkningsutveckling i Sveriges kommuner 1992-2023



Förändringar i procent för olika åldersgrupper 2034 jämfört med 2024

Betydligt fler äldre som behöver någon form av vård/omsorg

De fyra största kommunerna i länet, samt hela länet och riket



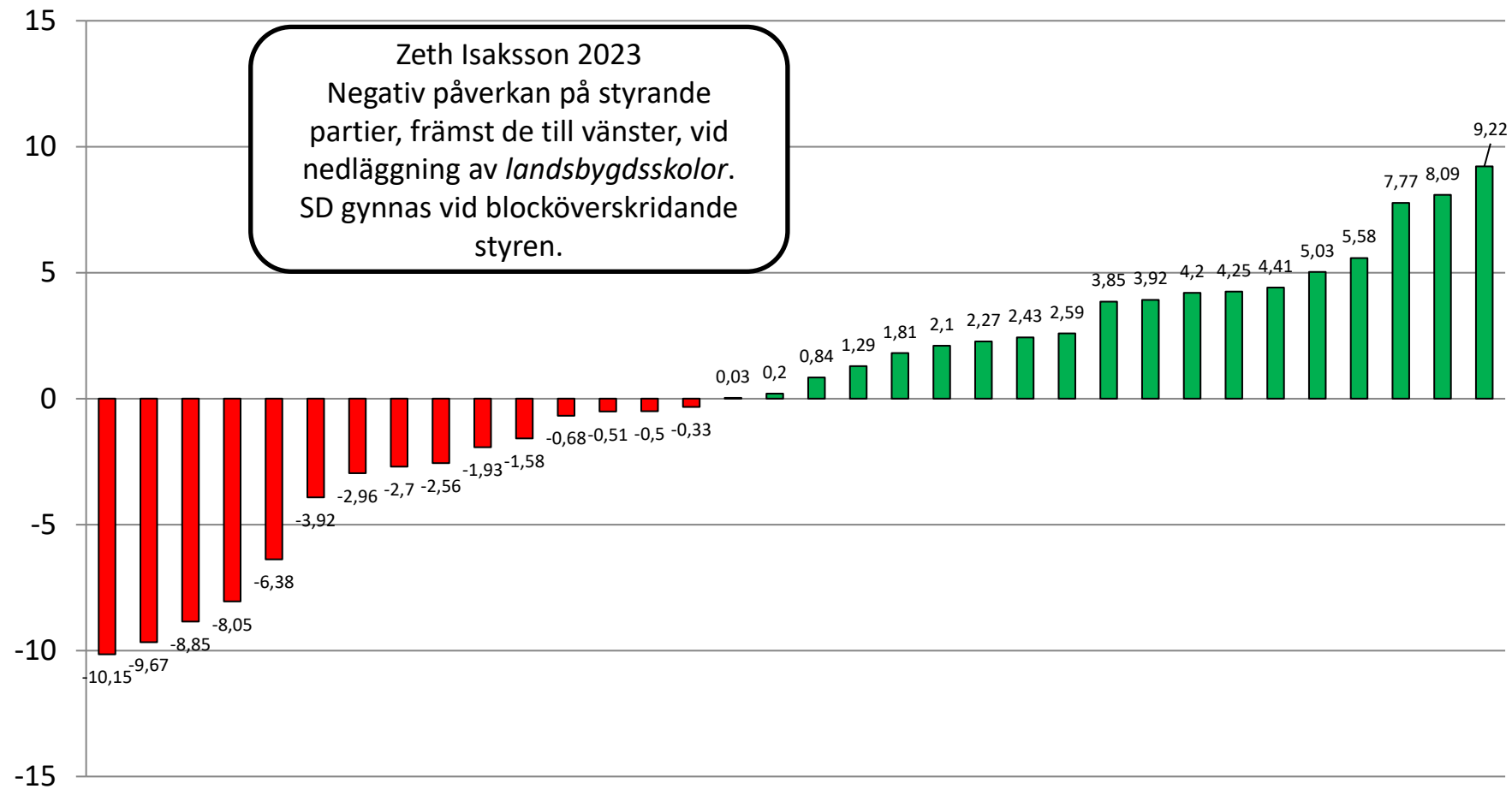
Summerad förändring fram till 2034:

Linköping +11 520 / Norrköping -60 / Motala -150 / Mjölby +1 950 / Länet +12 150



Påverkar skolnedläggningar resultaten i nästa val?

34 fall av mandatperioder med skolnedläggningsbeslut Förändringar i valresultat (procentenheter) för Kso parti (netto) jämfört med valet innan



Netto= Förändring i Kf-val minus förändring i Riksdagsval i kommunen

Rådgivande folkomröstningar om förändrade skolorganisationer

Om:

10 procent namnunderskrifter

1/3 av fullmäktigeledamöterna

Vad röstar man om?

Exempel Vimmerby 2016

Alternativ A

- ”Jag röstar för att lägga ner skolorna i Gullringen och Djursdala samt förskolan i Pelarne.”

Alternativ B

- ”Jag röstar för att bevara skolorna och förskolorna på landsbygden i Vimmerby kommun under den här mandatperioden och överlåter åt kommunens förtroendevalda att besluta om besparingen på andra områden inom skola och förskola.”

Alternativ C

- ”Jag väljer att inte ta ställning i frågan.”

Många förlorare och få (inga?) vinnare i en folkomröstningsprocess

- Förlorad tid och energi i utdragna processer
 - Blockerar annat utvecklingsarbete
- Lång tid av ovisshet hos elever, lärare och föräldrar
- Motståndarna vinner i stort sett alltid folkomröstningarna
 - Lågt valdeltagande (30-60%)
 - Relativt liten andel som aktivt protestrar (15-35%)
- Folkvalda politiker väljer oftast att gå vidare med planerna (82%)
 - *Besvikna medborgare som tappar tilltron till demokratin!*
 - Påverkan på nästa val
- Vingklippta politiker
 - Även oppositionen på längre sikt

Vad behövs/krävs för
att undvika en
folkomröstning?

Skolnedläggningar kan potentiellt resultera i:

- Folkomröstning?
- Minskat väljarstöd ???
- Ansträngda sociala relationer inom och utanför den kommunala organisationen
- Slitningar inom styrande koalition
 - Ingen fråga att plötsligt ta på ”volley” under en mandatperiod

Politiska förberedelser

- Svårt att isolera frågan till BUN?
- Innan valet/valrörelse
 - Diskutera frågan internt i partiet
 - Informera och diskutera behov och möjligheter
 - Transparens/tydlighet mot väljarna
- Koalitionsförhandlingar
 - Oansvarigt att inte hantera och komma överens om frågan där
 - Kommer att skapa friktion under mandatperioden om man inte är överens där

Vilken är den största utmaningen?

Praktiskt arbete med opinioner och kommunikation

Viktigt med en robust och realistisk plan för en skolnedläggningsprocess

- Utredning
 - Såväl *varför* som *hur* det ska gå till
 - Exempel: flytta hela klasser med lärare till ny skola
 - Oftast inte demonstrationerna/fackeltågen som stoppar
 - Det är svagheter i underlaget som resursstarka individer/grupper (välutbildade etc.) riktar in sig på



Se Jonas Larsson
Taghizadeh 2016

Viktigt med en robust och realistisk plan för en skolnedläggningsprocess forts.

- Tidsplan
 - Politiskt initiativ
 - Planering
 - Förvaltningen utreder
 - Förankra i organisationen
 - Offentliggör planer
 - Tid till demokratisk offentlig diskussion
 - Politiskt beslut
 - Genomförande

Största
utmaningarna i
hela den här
processen?

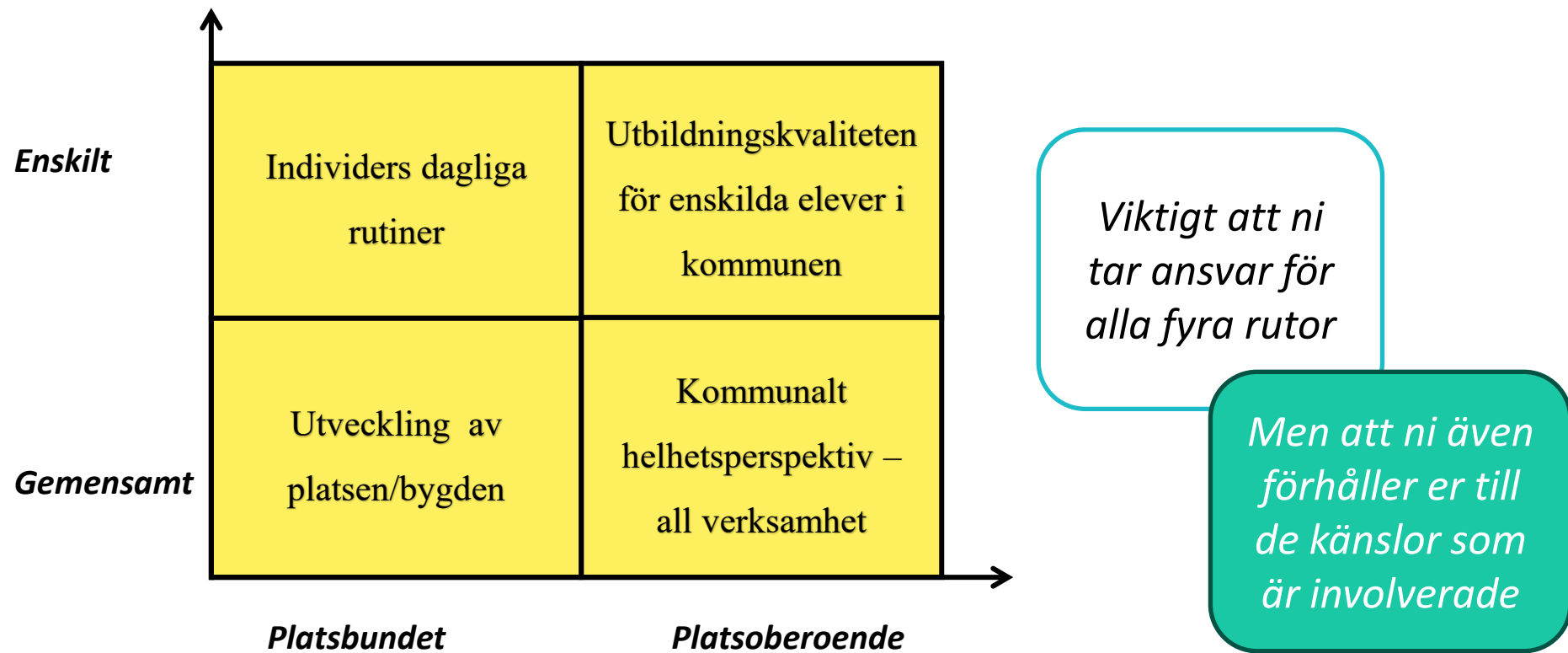
Hur lång
tid?

Potentiellt opinionsmässigt stöd för nedläggningen av en skola

- Föräldrar till barn i andra skolor med lägre resurser per elev och därmed lägre lärartäthet?
 - Ovanligt
 - Okunskap?
 - Passar inte in i lokalmediernas dramaturgi
- Föräldrar som inte tycker att den lokala skolan håller måttet?
 - Märks sällan i debatten - röstar med fötterna istället
 - Vill inte stöta sig med sina grannar?

Kommunikation kring potentiella faktiska problem

Många olika perspektiv i en skolnedläggningsprocess



Känslan av att känna sig övergiven och/eller förolämpad

- Den praktiska nyttan och utnyttjandegraden sekundärt
- Ni bråkar med och respekterar inte mig/oss (och vår identitet)
- Ska man kompensera med något annat för att "mildra" känslan av att man blir trampad på?
 - Känslomässigt motiverat snarare än behov i verksamheten?
 - Hur länge ska ett sådant stöd vara kvar?



Se t.ex. De Fine Licht,
Karlsson & Skoog 2024 &
2025

De lyssnade inte på oss!

Besvikna medborgare som deltagit i möte om en
skolnedläggning

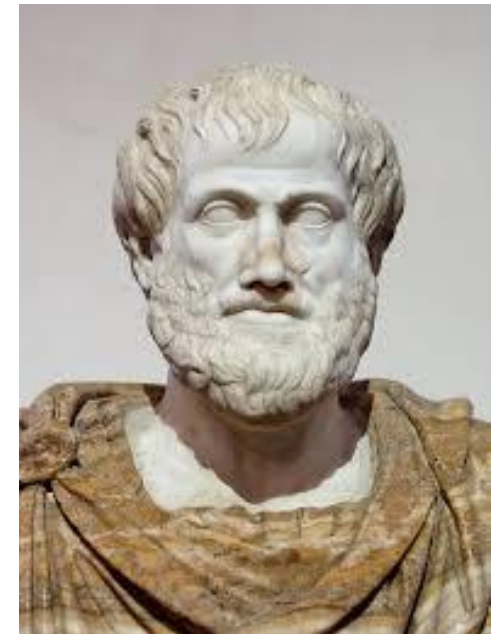
*Vi måste bli bättre på att tydligare
förklara varför det är bättre att flytta
eleverna till en annan skola ...*

... då kommer motståndet att minska

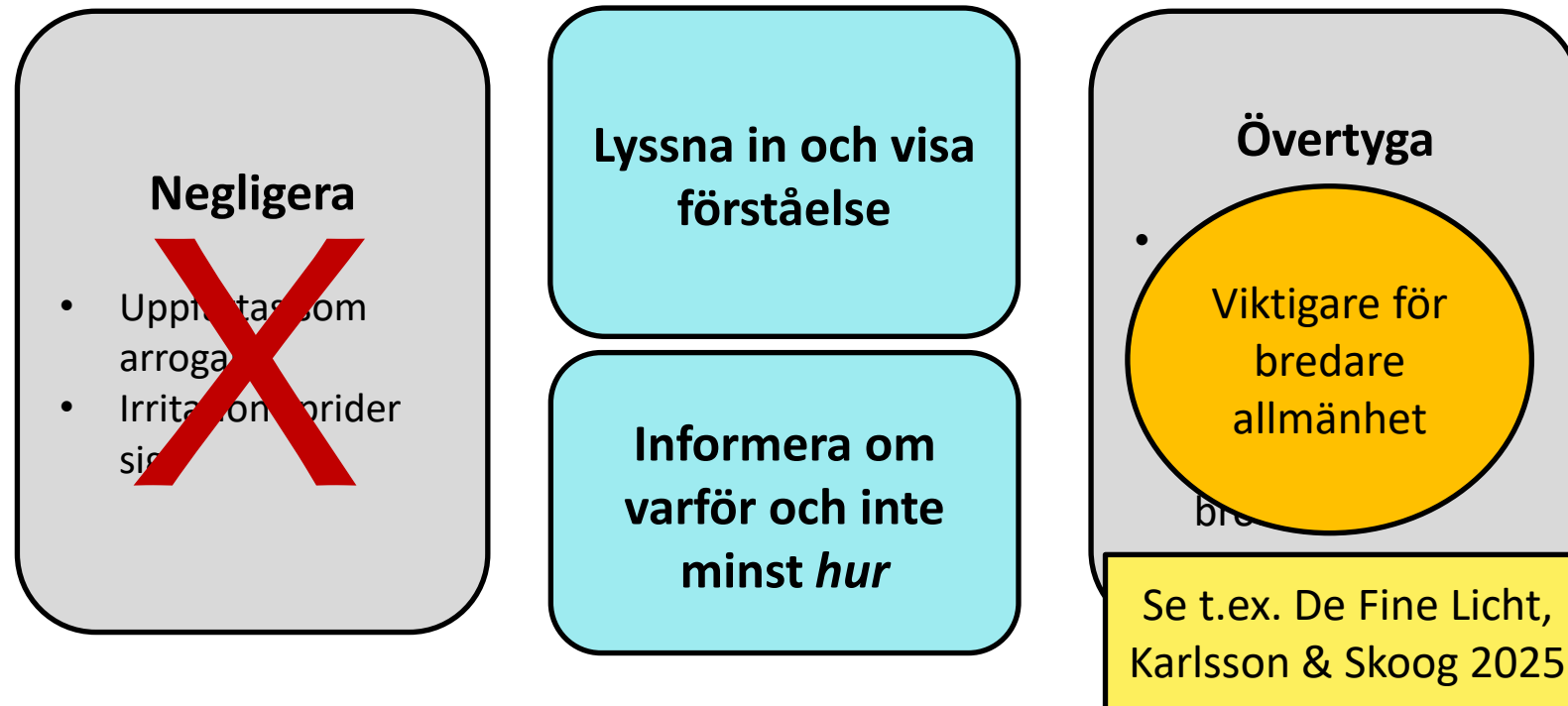
Kommunala företrädare som planerade för möte på och
om aktuell skola

Kan kommunikation, i exempelvis medborgardialoger, förhindra och/eller lösa konflikter?

- *Förutsätter:*
 - Egenintressen inte är drivande
 - Är det möjligt/rimligt?
 - Logiken dominerar i samtalen
 - Men vems logik?
 - Kommunal planeringslogik?
 - Känlorna inte blockerar logiken
 - Känslor effektivare än logik i argumentation



Kommunikation *med* berörda medborgare



Utmaning att hålla två tankar i huvudet samtidigt

- Lyssna in och visa förståelse för den enskilde elev, förälder och lärare som påverkas av en skolnedläggning
- Säkerställa att de befintliga resurserna används på ett så effektivt och rättvist sätt för alla kommunens elever (allmänintresset)

- Lyssna in, visa förståelse och empati
- Var tydlig med egen roll och eget uppdrag
- Kommunicera kontroll och trovärdighet

En kommunikativ balansgång