

Kontroverser utan avtryck

Skolnedläggelsers påverkan på
kommunala valresultat

Johan Wänström och Martin Karlsson

2
Erfara-rapport

Kontroverser utan avtryck

Skolnedläggelsers påverkan på
kommunala valresultat

Johan Wänström och Martin Karlsson

Denna rapport är den andra i det nationella kommunforskningsprogrammets Erfa-rapportserie. Rapporterna finns tillgängliga på www.natkom.se

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-980022-4-9

© KFi tillsammans med författarna 2011

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna i Stockholm, Göteborg, Lund, Linköping och Örebro har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie (Erfa-rapporter) innehåller huvudsakligen empiriska beskrivningar och analyser medan de traditionella rapporterna har tydligare teoretiska angreppssätt och tolkningar.

Erfa-rapport 2 belyser förutsättningarna för politiskt handlingskraftigt beslutsfattande i politiskt kontroversiella frågor. Mer specifikt behandlar rapporten frågan om beslut om skolnedläggelser påverkar styrande politikernas möjligheter att bli omvald i nästa val: ger beslut om skolnedläggelser avtryck i kommunala valresultat? Empirin bygger främst på uppgifter om skolnedläggelser i 46 kommuner samt lokala valresultat från de allmänna valen 2006 och 2010.

Johan Wänström och Martin Karlsson

Författaren Johan Wänström är verksam vid Centrum för Kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet och Martin Karlsson är verksam vid Forskarskolan för offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) vid Örebro universitet.

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning och bakgrund	9
Metod	14
Resultat	18
Sammanfattande diskussion	23
Referenser	25

Sammanfattning

Skolnedläggelser utvecklas inte sällan till besvärliga situationer där känsloladdade medborgarprotester får stort genomslag i lokal media. Många företrädare för kommunerna i det Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom) har i det sammanhanget hänvisat till antagandet att skolnedläggelser generellt genererar sämre resultat i det nästkommande valet till kommunfullmäktige. Risker att förlora viktiga röster i nästa val upplevs således som en begränsning för det politiska styrets handlingskraft. Syftet med den här studien är därför att undersöka om nedläggningar av kommunala grundskolor ger avtryck i det nästkommande valet till kommunfullmäktige.

Vi har studerat valresultaten från valen till kommunfullmäktige 2006 och 2010 i 46 av kommunforskningsprogrammets 47 medlemskommuner (Stockholm är inte med i materialet). Vi har jämfört valresultaten för de två största styrande partierna samt det största oppositionspartiet i de kommuner som lagt ner åtminstone en grundskola under de aktuella mandatperioderna med valresultaten i de kommuner som inte har lagt ner några grundskolor. De genomsnittliga förändringarna i valresultaten i de kommuner som lagt ner skolor skiljer sig inte från de kommuner som inte lagt ner någon skola. I de specifika valkretsar där de nedlagda skolorna är belägna framkommer visserligen ett litet negativt bruttoavtryck, men de medelvärdena är dock inte jämförda med valkretsar utan skolnedläggelser. Det finns heller inget entydigt avtryck av skolnedläggelser i valdeltagandet i valet till kommunfullmäktige – de genomsnittliga ökningarna i de valkretsar och kommuner som lagt ner skolor är lika stora som i de kommuner som inte lagt ner några skolor. Samma resultat avspeglas i att andelen maktskiftet t. o. m. är något lägre i kommuner som lagt ner skolor än i de som inte lagt ner några skolor. Sammantaget pekar således den här studien på att de kontroverser och den uppmärksamhet som emellanåt kantar beslut om skolnedläggelser inte motsvaras av liknande negativa avtryck i valen till kommunfullmäktige. Det finns inga belägg i den här studien för att styrande partier som tar beslut om att lägga ner skolor generellt förlorar röster i det nästkommande valet eller att

skolnedläggelser överhuvudtaget gör något generellt avtryck i valen till kommunfullmäktige.

Inledning och bakgrund

En besvärlig situation

”Det är ingen demokrati alls. Det liknar maktfullkomlighet från en person. Det tycker jag är förskräckligt.” Kommentaren kommer från en mormor till en elev i en nedläggningshotad skola i en medelstor svensk kommun. Politikerna i barn och utbildningsnämnden (BUN) arbetade med ett förslag på att stänga några grundskolor i tätorten för att anpassa grundskoleorganisationen till minskade barnkullar. För att stoppa förslaget organiserades en namninsamling för att få till stånd en folkomröstning mot det aktuella förslaget. Men ordföranden i BUN var långt ifrån övertygad om att en folkomröstning var ett bra sätt att hantera frågan: *”Det är en förfelad idé. Det här är en klockren fråga för politikerna att avgöra. Jag skulle naturligtvis inte rösta för en folkomröstning.”*¹

Att förslag till skolnedläggelser ofta genererar medborgarengagemang kan många kommunföreträdare vittna om. Den svenska demokratin kan utifrån ett internationellt perspektiv 2011 beskrivas som stabil med ett relativt högt och stigande valdeltagande, högt och dessutom stigande förtroende för politiker samt inte minst stor respekt för fattade politiska beslut. Det är således ett politiskt system där den representativa demokratin har en relativt stark ställning. Medborgarnas politiska deltagande är i allmänhet koncentrerat till de allmänna valen – en stor andel av de svenska medborgarna är med och röstar fram vilka som ska fatta de politiska besluten och respekterar sedan de beslut som de politiska representanterna fattar. Skolan är emellertid ett verksamhetsområde som i allmänhet engagerar medborgare, framförallt föräldrar till elever, mer än kommuners andra verksamhetsområden.² Skolnedläggelser är därför en fråga som tenderar att bryta det gängse mönstret – i den överger inte sällan medborgare sina annars passiva roller och försöker istället aktivt påverka det representativa politiska beslutsfattandet.³

- 1) De citerade kommentarerna är hämtade från *Föräldrar vill folkomrösta om skolorna*, Radio Sörmlands (SR) webbsida 2011-09-23.
- 2) Se Svenssons (2008) studie av medborgarutskotten i Helsingborg samt Petersons (2005) studie av vilka frågor som engagerar medborgare.
- 3) Se t. ex. Magnusson och Bergs (2007) beskrivning av hur beslutet att stänga Svartlä skola i Bodens kommun skapat ett starkt engagemang på orten.

En komplex demokratisk fråga

De politiska beslutsfattarna i en kommun kan besluta om att arrangera en folkomröstning om ett förslag om skolomorganisation och på så sätt ge kommunens invånare möjlighet att formellt kommunicera sin inställning till förslaget. Det finns emellertid ofta såväl rent pedagogiska, kompetensmässiga som ekonomiska aspekter av skolomorganisationer som behöver relateras till kommunens övriga verksamhet och förutsättningar. En skolomorganisation innefattar många olika dimensioner som gör det svårt att skapa tydliga alternativ för väljarna att välja emellan. Formellt sett är det också dessutom de folkvalda politiska representanterna som måste ta det avgörande beslutet om en skolnedläggelse, det är endast de som kan göras formellt ansvariga för det fattade beslutet. Folkomröstningar är därför generellt endast av rådgivande karaktär i Sverige.

Många politiker, precis som BUN-ordföranden ovan, anser därför att frågan om skolnedläggelser är just ”en klockren fråga för politikerna att avgöra.” Det är de som är ytterst ansvariga och deras uppgift som folkvalda politiska representanter är just att se till den helhet en skolnedläggelse är en del utav. De ansvariga beslutsfattarna kan naturligtvis välja att utveckla en kommunikationsprocess med intresserade och/eller berörda medborgare i den här sortens fråga och på så sätt försöka påverka medborgarnas inställning till såväl beslutsprocessen och beslutsinnehållet. Men i strikt formell mening kan en medborgare endast påverka det politiska beslutsfattandet när de väljer representanter till den lokala kommunfullmäktigeförsamlingen vart fjärde år. Frågan är därför om medborgarna utnyttjar de allmänna valen till att uttrycka sitt missnöje (eller belåtenhet) med en skolnedläggelse – ger beslut om skolnedläggelser avtryck i de nästkommande valen till kommunfullmäktige?

En begränsning i den upplevda politiska handlingskraften

Många företrädare för kommunerna i Natkom har vittnat om att just rädslan för att en skolnedläggelse ska ge avtryck i det nästkommande valet har varit en faktor när de diskuterar förutsättningarna för att dra igång planer på att lägga ner en eller flera skolor. En medelstor expansiv kommun ställdes t. ex. inför det faktum att två friskolor fått tillstånd att etablera sig i kommunen, med påföljden att kommunen riskerade att förlora 700 elever i sina grundskolor. För skolchefen i kommunen framstod det som självklart att kommunen behövde anpassa sin kostym och koncentrera sin verksamhet till färre skolor. Det här utspelade sig emellertid endast några månader in-

nan nästa val och valutgången var dessutom i allra högsta grad oviss. Den styrande politiska majoriteten gjorde därför bedömningen att man riskerade att förlora viktiga röster på att lägga ner några skolor och valde därför att inte agera innan valet.

Valet till kommunfullmäktige genererade dock ett oklart parlamentariskt läge utan något tydligt och starkt politisk majoritetsalternativ. Den omorganisation som kommunens skolchef upplevde som nödvändig uteblev därför helt, den bräckliga styrande majoriteten förmådde inte besluta om vad som framstod som det rationella men ändå svåra beslutet att anpassa kostymen neråt. Istället tillförde de styrande politikerna mer resurser till kommunens skolor för att på så sätt kompensera för de resurser som försvann till de nyetablerade friskolorna. Kommunen kom således att betala två gånger för samma utbildning – en gång till de friskolor som bedrev utbildningen och en annan gång till de kommunala skolor som blev av med samma mängd utbildning. Bristen på upplevd politisk handlingskraft resulterade således i en sammantaget dyrare utbildning av kommunens elever. De ansvariga politikerna upplevde att de inte kunde göra det som framstod som rationellt utifrån ett kommuneekonomiskt perspektiv utan att det skulle få negativa konsekvenser för den styrande politiska majoritetens möjligheter till fortsatt regerande.

Bilden av den besvärliga skolnedläggelsen

Utgångspunkten i ovanstående exempel är således att skolnedläggelser genererar medborgaropinioner och därmed påverkar stödet för de styrande partierna i det nästkommande valet på ett negativt sätt. Frågan är dock om något sådant generellt samband verkligen existerar. Många gånger beskrivs skolnedläggelser i media utifrån ett snävt lokalt perspektiv där fokus ligger på de få personer och den bygd som direkt berörs av en skolnedläggelse. Det här ligger helt i linje med den generella medielogiken där fokus ligger på det *avvikande*, *konfliktfyllda* samt *individrelaterade*.⁴ Att en skola läggs ner är avvikande från det normala tillståndet att skolor år efter år fortsätter bedriva sin verksamhet. En skolnedläggelse är också generellt ett betydligt mer konfliktfyllt tillstånd än den vanliga och normala pedagogiska verksamheten. Därutöver är det lättare för media att skylla en skolnedläggelse på ett beslut från en enskild makthavare än på anonyma aggregerade förändringar i samhället. Det är t. ex. svårt att koppla en gripande bild och ett känsloladdat

4) Nord och Strömbäck, 2004.

livsöde till en process där nya krav på pedagogisk lärarkompetens i kombination med snävare behörigheter hos nyexaminerade lärare successivt utarmar möjligheterna att bedriva undervisning i små skolenheter. Eller, att på ett liknande sätt beskriva hur ekonomiskt ineffektiva mindre skolor i en kommun driver upp skolpengen och därmed lockar till sig friskolor till kommunens större tätorter, vilket i sin tur kan få till följd att vissa tätorter blir utan kommunala skolor. En irriterad mormor, som inte får se sitt barnbarn gå i samma skola som de själva en gång gått i, passar mycket bättre in i den gängse medielogiken.

Alternativa antaganden

Om vi snävt ser till de fall som genererat de mest uppseendeväckande historierna bland politiker emellan och som fått mest uppmärksamhet i media, är det rimligt att anta att skolnedläggelser har en negativ påverkan på de nästkommande valresultaten. Men alla skolnedläggelser genererar inte protester⁵ och går det verkligen att finna sådana samband när ett stort antal skolnedläggelser analyseras?

Eller är det möjligtvis så att den tysta majoritet av medborgare som inte engagerar sig aktivt i motståndet mot skolnedläggelser ”belönar” de politiker som visar politisk handlingskraft och står emot kraftiga medborgarprotester? Den stora majoriteten av kommunens invånare är sällan direkt drabbade av en skolnedläggelse då de vare sig bor i den drabbade orten/byn eller har barn i någon av de skolor som berörs. Samma majoritet av medborgare har däremot ett potentiellt intresse av att kommunens skolverksamhet bedrivs så kostnadseffektivt som möjligt. Avtrycket från en sådan process borde i sådana fall vara synlig främst i valresultatet i kommunen som helhet. Om skolnedläggelser möjligtvis genererar proteströster i den ”drabbade” valkretsen är det således möjligt att eventuella röster som belönar politisk handlingskraft främst ger ett positivt avtryck i resultatet för hela kommunen. En annan möjlighet är att de här båda processerna tar ut varandra men att avtrycken från skolnedläggelse istället syns i valdeltagandet? Om så är fallet borde valdeltagandet som helhet förändras av det engagemang som skolnedläggelser skapar. De som engagerar sig eller engageras av skolnedläggelsen kan t. ex. kanalisera det engagemanget till att gå och rösta emot (bestraffa) ett parti som tar beslut om att lägga ner en skola, vilket i sådana fall skulle öka valdeltagandet. Å andra sidan kan det också vara så att några av de

5) Uba, 2010, s. 16.

medborgare som engagerar sig eller engageras av skolnedläggelsen riktar sitt missnöje mot de styrande politikerna genom att inte gå och rösta på det parti de annars brukar rösta på, vilket således skulle betyda ett lägre valdeltagande. Eller, är det möjligtvis så att även de processerna tar ut varandra?

Tre övergripande frågeställningar

Frågan om olika negativa och positiva effekter på valresultaten neutraliserar varandra kommer vi inte att kunna ge ett definitivt svar på i den här studien.⁶ Baserat på de aggregerade data som beskriver hur väljarna i kommunerna och valkretsarna som helhet har röstat har vi istället identifierat tre övergripande frågeställningar för den här studien:

1. Gör skolnedläggelser något avtryck i de nästkommande valen till kommunfullmäktige i den *valkrets* där den nedlagda skolan är belägen?
2. Gör skolnedläggelser något avtryck i de nästkommande valen till kommunfullmäktige i *kommunen som helhet*?
3. Gör skolnedläggelser något avtryck i *valdeltagandet* i de nästkommande valen till kommunfullmäktige?

6) En sådan studie skulle kräva information om väljarbeteende på individnivå, alltså information om hur var och en eller åtminstone ett stort urval av väljarna i respektive kommun röstat valet innan och efter skolnedläggelserna. Något sådant material finns inte tillgängligt i den här studien.

Metod

En kvantitativ studie av 46 kommuner

Det nationella kommunforskningsprogrammet om hanteringen av besvärliga situationer är ett samarbete mellan 47 kommuner och 5 kommunforskningsenheter. Hela den här studien av skolnedläggelser har skett i dialog med de 47 medlemskommunerna, vilka bl.a. har haft möjlighet att ta del av och kommentera studien efterhand. Det har i det sammanhanget varit naturligt att använda alla Natkomkommunerna som underlag för studien. Det har dock tagit väldigt lång tid att få en tydlig bild av skolnedläggelser i de tre storstadskommunerna med sina stadsdelsindelningar, vilket är anledningen till att Stockholm inte finns med och att studien därför innefattar 46 kommuner.

Inga kommuner från Norrlands inland är tyvärr representerade i programmet, vilket bl.a. medfört att små glesbygdskommuner är något underrepresenterade i studien. Under tiden för de två studerade mandatperioderna var ändå alla av SKL:s dåvarande kommungrupper representerade i programmet. Medianvärdet för folkmängden i de deltagande kommunerna var 22 324 under 2011, motsvarande siffra var samma år 15 287 för alla Sveriges 290 kommuner. De 46 Natkomkommunerna i studien utgör således en relativt god representation av Sveriges alla 290 kommuner.

De 46 deltagande kommunerna har tillfrågats om vilka kommunala grundskolor de har tagit beslut om att lägga ner under mandatperioden 2002–2006 respektive 2006–2010. I de fall beslut har fattats under ett valår har vi frågat om besluten har fattats innan eller efter det allmänna valet i september. Detta genererade sammanlagt 63 skolnedläggelser. Det faktum att uppgifterna bygger på kommunföreträdarnas (generellt medarbetare på skolförvaltningens) egna uppgifter medför att det finns en liten risk för att alla aktuella fall inte har identifierats. Störst risk är förmodligen att någon skolnedläggelse längre bak i tiden samt någon som genererat små problem/kontroverser saknas i urvalet. Det framstår emellertid som mindre troligt att kommunföreträdarna glömmer/missar en nedläggelse som genererat stora protester. Sannolikheten att vi missat fall som potentiellt skulle kunna

förstärka effekterna av en skolnedläggelse framstår därför som mindre än att vi missat fall som inte haft någon påverkan på valresultaten.

Det är därutöver viktigt att poängtera att vi inte har studerat några direkta *effekter* på valresultaten av enskilda skolnedläggelser. En rad olika frågor kan påverka ett enskilt valresultat i en specifik riktning, frågor som vi inte haft möjlighet att kontrollera effekterna av. Istället har vi studerat medelvärdena i valresultatförändringar från ett val till nästa i alla de valkretsar och kommuner där en skolnedläggelse har genomförts. Dvs, om skolnedläggelser generellt påverkar resultaten i valen till kommunfullmäktige borde det synas i medelvärdet för alla de 63 fallen av skolnedläggelser – då borde effekterna av andra frågor neutraliseras och därmed möjliggöra ett synligt avtryck i statistiken.⁷

Fyra olika medelvärden

Vi har räknat på fyra olika medelvärden för att identifiera ett eventuellt avtryck i skillnaden mellan valresultatet innan och efter beslutet om en skolnedläggelse. Först och främst ett enkelt bruttovärde som rakt av beskriver skillnaden mellan resultatet i valen innan och efter ett beslut togs om att lägga ner skolan. Det resultatet har vi också justerat för skillnaden mellan valresultaten till riksdagen och kommunfullmäktige i den specifika valkretsen eller kommunen som helhet. Det här bygger på antagandet att riksdagsvalet generellt anses viktigast bland väljarna och att de skillnader som finns mellan resultatet till riksdagen och kommunfullmäktige indikerar ett aktivt (insatt?) val i kommunfullmäktigevalet.⁸ Om t. ex. ett parti tappar 3,4 procent av rösterna i valet till kommunfullmäktige men samtidigt vinner 1,6 procent av i valet till riksdagen blir således det kommunala nettoresultatet ett totalt minus på 5,0 procent. 5,0 procent (netto) av de som i valet till riksdagen har röstar på ett parti i kommunen som helhet (eller i valkretsen) har då aktivt valt bort att rösta på samma parti i kommunfullmäktige. På motsvarande sätt skulle en högre procentuell ökning av röster till kommunfullmäktige än till riksdagen generera ett positivt utfall.

7) Det är teoretiskt sätt möjligt att det med skolnedläggelser generellt följer andra besparingar i samma geografiska område, vilka då också skulle kunna påverka valresultaten. Vi har emellertid inte fått några indikationer på att några sådana större nedskärningar har skett i de orter där skolor har stängts.

8) Folke Johansson visar att riksdagsvalet i allmänhet styr kommunvalet, men att röstdelningen är som störst bland de som är missnöjda med hur demokratin fungerar i kommunen (Partival i kommunvalen, 2010, s. 73–75).

Vi har i det sammanhanget studerat valresultaten för tre partier i varje kommun och valkrets:

1. *Det parti som innehar kommunstyrelseordförande(kso)-posten.* Det här är generellt det största styrande partiet men det finns några undantag där ett mindre borgerligt parti har innehaft kso-posten trots att Moderaterna var det största styrande partiet. Eftersom kso ofta beskrivs som ytterst ansvarig för de politiska besluten i kommunen anser vi att det är just det som är avgörande i frågan om vilket parti som ska kategoriseras in i den här gruppen av partier i studien.

2. *Det styrande parti som är störst av dem som inte innehar kso-posten.* I ett mindre antal Natkomkommuner styr Socialdemokraterna eller Moderaterna på egen hand men generellt återfinns åtminstone två partier i den styrande majoriteten. För det majoritetsparti som inte innehar kso-posten förväntar vi oss att skolnedläggelser inte får lika stora effekter på valresultatet som för det majoritetsparti som innehar kso-posten. Detta främst av två skäl: (1) De här partierna står inte i rampljuset lika mycket när t.ex. en skolnedläggelse skapar stora lokala medierubriker. Vid dessa situationer uppmärksammas ofta kso och därmed även ofta det parti som kso företräder. (2) De här partierna kan inte heller i samma utsträckning avnjuta frukterna av ansvarstagande och handlingskraft vid svåra politiska prioriteringar (så som nedläggning av en skola), då återigen fokus främst hamnar på kso och det parti som kso företräder. Detta gör att det kan vara intressant att se hur valresultatet för det största partiet som inte innehar kso-posten påverkas av skolnedläggelser.

3. *Det största oppositionspartiet.* En demokratisk grundtanke är att väljare ska kunna välja ett annat alternativ om de upplever att de som styr inte gör ett tillräckligt bra jobb. Baserat på den logiken borde således det största oppositionspartiet vinna respektive förlora röster om de styrande partierna förlorar respektive vinner röster. Fler röster till det största oppositionspartiet på bekostnad av röster till de styrande partierna ökar således risken för att de styrande partierna råkar ut för just det de många gånger fruktar: att förlora makten. Det motiverar därmed varför det största oppositionspartiet är med i den här studien. Men här är det viktigt att ha i åtanke att det största oppositionspartiet mycket väl kan ha varit överens med de styrande partierna om att lägga ner en skola. (Vi har inte vägt in det i statistiken.) Det är också mycket möjligt att något annat parti, inte sällan någon form av lokalt eller nationellt missnöjesparti, är det som lockar till sig proteströsterna mot en skolnedläggelse.

I redovisningen av valresultatförändringar i kommunerna som helhet gör vi därutöver en tredje och fjärde beräkning för att identifiera ett eventuellt avtryck i statistiken. Dels en jämförelse med valresultaten i de övriga Natkomkommunerna, d. v. s. de Natkomkommuner som under mandatperioderna 2002–2006 respektive 2006–2010 inte tog något beslut om att lägga ner någon kommunal grundskola. Om de styrande partierna i kommuner som tagit beslut om att lägga ner en skola genomsnittligt förlorar/vinner lika många procent som de styrande partierna i de kommuner som inte tagit något beslut om att lägga ner en skola indikerar det att skolnedläggelser generellt inte gör något avtryck i valen till kommunfullmäktige. Avslutningsvis har även de valresultaten kontrollerats mot partiets resultat i riksdagsvalet i den kommunen.

Tabell 1. Allmän förändring (medelvärde) i valresultat bland de Natkomkommuner som inte tagit något beslut om att lägga ner någon grundskola. (n=57)⁹

Förändringar i valkretsresultat	Bruttoskillnad i val till kommunfullmäktige	Bruttoskillnad kontrollerat för riksdagsresultat
Kso-parti	+0,69%	-0,03%
Största styrande parti utöver kso-parti	+0,01%	-1,06%
Största oppositionsparti	-0,45%	+1,85%

I tabell 1 framgår det att de partier som innehaft kso-posten i Natkomkommunerna men inte har tagit något beslut om att lägga ner någon skola således har ökat i genomsnitt 0,69 procent. Kontrollerat för hur väljarna röstade i riksdagsvalet i samma kommun blir det emellertid ett litet minus på 0,03 procent. Alla bruttogenomsnitt under +0,69 respektive riksdagskontrollerat genomsnitt på under -0,03 procent för kso-partier skulle därför peka på ett svagare valresultat i kommuner som tagit beslut ett beslut om att lägga ner en skola jämfört med de kommuner som inte tagit ett sådant beslut. Ett bruttogenomsnitt respektive riksdagskontrollerat genomsnitt i de kommuner som lagt ner skolor som ligger över samma värden skulle på samma sätt indikera att skolnedläggelser påverkar valresultaten i en positiv riktning.

9) Sammanlagt är det 58 fall av kommuner från de två mandatperioderna där det inte gjordes några skolnedläggelser. Ett antal kommuner har således inte lagt ner någon skola under någon av de två mandatperioderna. En kommun, där de inte lade ner någon skola under den senare mandatperioden, är inte med i medelvärdena då kommunen bytte styre mitt i mandatperioden. I en annan kommun var kso-partiet ett lokalt parti som inte är representerat i riksdagen varvid kso-partiet i den kommunen inte finns med i medelvärdet för riksdagskontrollerade resultat.

Resultat

Förändringar i valresultatet i den specifika valkretsen

Med tanke på att det ofta är ett begränsat område runt den hotade skolan som hamnar i fokus i t. ex. mediebevakningen framstår det som rimligt att det ger avtryck i de styrande partiernas valresultat i den specifika valkretsen. En skolas upptagningsområde är visserligen många gånger större än en specifik valkrets, men att avgöra hur stort det området är och vilka valkretsar det innefattar är vanskligt. För att få en övergripelig bild utan mer eller mindre godtyckliga bedömningar av vilka valkretsar som direkt berörs av en skolnedläggelse har vi därför valt att begränsa oss till endast den valkrets där den berörda skolan geografiskt är placerad.

I vårt urval med 46 medlemskommuner i det nationella kommunforskningsprogrammet finns det 63 fall av beslut om skolnedläggelser under mandatperioderna 2002–2006 respektive 2006–2010. Vi har dock endast kunna använda 40 fall när vi beräknat våra medelvärden. I de övriga 23 fallen har det förekommit förändringar i den lokala valkretsindelningen som har förhindrat en jämförelse mellan valresultaten från två olika val.

Tabell 2. Genomsnittliga förändringar i valresultat i berörd valkrets. (n=40)

Förändringar i valkretsresultat	Bruttoskillnad i val till kommunfullmäktige	Bruttoskillnad kontrollerat för riksdagsresultat
Kso-parti	-1,83 %	-0,32 %
Största styrande parti utöver kso-parti	-0,41 %	-0,87 %
Största oppositionsparti	+0,88 %	+0,85 %

Statistiken i tabell 2 pekar på att de styrande partierna generellt bestraffas något i den berörda valkretsen efter en skolnedläggelse, dock ännu mindre kontrollerat för hur väljarna i samma valkrets röstade i valet till riksdagen. Här är det emellertid viktigt att vara försiktig i tolkningen av statistiken. Ovanstående beskriver endast hur det har gått i de valkretsar där beslut om

att lägga ner skolor har tagits utan att någon jämförelse har gjorts med alla de fall (valkretsar) där det inte tagits något beslut om att lägga ner någon skola. Det kan mycket väl vara så att ovanstående siffror skulle se ungefär likadana ut i alla de valkretsar där det inte finns några beslut om nedläggningar. Eftersom det skulle kräva ett oerhört omfattande undersökningsmaterial och det inte är den enskilda valkretsen utan resultatet i kommunen som helhet som avgör sammansättningen i kommunfullmäktige har vi valt att inte genomföra någon sådan jämförelse på valkrets nivå. På kommun nivå är dock en sådan jämförelse betydligt mer relevant samt lättare att genomföra.

Förändringari valresultatet i kommunen som helhet

Bortsett från vissa marginella effekter av formella valkrets- och valdistriktsindelningar avgörs kommunfullmäktiges sammansättning och majoritetsläge av hur alla väljarna i en kommun röstar. Som redovisat tidigare är en hypotes i det sammanhanget att väljarna i en specifik valkrets bestraffar det politiska styret för en skolnedläggelse på deras ort men att väljarna i resten av kommunen, vilka oftast är betydligt fler, belönar vad som framstår som ett handlingskraftigt styre. En annan hypotes är att den kontrovers och negativa uppmärksamhet i media som ofta kommer med ett beslut om en skolnedläggelse bidrar till att alla väljarna i kommunen söker en allmän lokal politisk förändring och därför röstar emot det sittande politiska styret.

Det centrala i ovanstående hypoteser är att om politiker upplever att deras politiska handlingskraft minskar, till följd av risken för bakslag i nästa val, så är det resultatet i valet till kommunfullmäktige som helhet och inte den enskilda valkretsen som de ska oroa sig för. Men inte heller i den statistiken finns det några tecken på att skolnedläggelser generellt påverkar valresultaten på något tydligt sätt.

Tabell 3. Andel kommuner där valet resulterade i maktskifte

Kommuner som <i>inte</i> lagt ner någon skola	26,5% (18 av 58)
Kommuner som lagt ner skola	20,6% (7 av 34)

Tabell 3 påvisar att maktskiften t. o. m. förekommer mer sällan i kommuner som lägger ner skolor än de som inte gör det. Då skillnaden är relativt liten (5,9%) är det emellertid säkrare att konstatera att det i den här studien inte finns några belägg för att skolnedläggelser genererar maktskiften, en slutsats som underbyggs av de procentuella förändringarna i partiernas valresultat.

Tabell 4. Genomsnittliga förändringar i valresultat i valet till kommunfullmäktige för partier i kommuner som lagt ner skolor. (n = 34)

	Bruttoförändring kontrollerat för riksdagsresultat	Bruttoförändring kontrollerat för valresultat i övriga Natkom- kommuner	Bruttoförändring och resultat i övriga Natkom- kommuner kontrollerade för riksdagsresultat	Bruttoresultat
Kso-parti	-1,66%	+0,27%	-2,35%	+0,30%
Största styrande parti utöver kso-parti	-0,57%	-0,51%	-0,58%	+0,55%
Största oppositions- parti	+0,59%	-0,26%	+1,04%	-2,11%

Tabell 4 ger ingen entydig bild av om och i sådana fall hur skolnedläggelsernas gör avtryck i valen till kommunfullmäktige sett till kommunerna som helhet. Bruttostatistiken pekar på att de styrande kso-partierna generellt förlorar röster, att andra partier i styrande majoriteten inte förlorar riktigt lika mycket medan oppositionspartier tenderar att vinna röster på skolnedläggelser. Men en sådan bruttoanalys tar inte på något sätt hänsyn till samma partiers resultat i riksdagsvalet eller trenden i de kommuner som inte har lagt ner några skolor.

De medeltal som däremot är kontrollerade för riksdagsresultat respektive hur det gått i övriga Natkomkommuner ger däremot en motsatt bild. Då ligger de styrande partierna på plus medan de största opinionspartierna backar med så mycket som i genomsnitt 2,11 procent. Ser man till hela tabell 4 finns det således inga entydiga riktningar och det är svårt att fastslå några tydliga tendenser.

Det finns emellertid enskilda kommuner där det varit stora skiftningar i valresultaten. Styrande partier i kommuner som lagt ner skolor har i vissa fall förlorat många procent, medan styrande partier i andra kommuner har vunnit många procent av rösterna i valet till kommunfullmäktige. Den genomsnittliga förändringen i kso-partiets valresultat är 3,90 procent i kommuner som lagt ner skolor under den senaste mandatperioden (oavsett riktning,

kontrollerat för riksdagsresultat). Det här öppnar för att skolnedläggelser generellt kan påverka valresultat men att påverkan lika väl kan vara positiv som negativ och därmed neutraliseras i de medelvärden som redovisats ovan. Å andra sidan är samma genomsnittliga förändring i kso-partiernas valresultat 3,46 procent i de kommuner som inte lagt ner några skolor. Det framstår således som att det är normalt med stora förändringar i valresultaten (utan någon generell specifik riktning) och att förändringar i valresultaten i enskilda kommuner som lagt ner skolor mycket väl kan vara ett resultat av faktorer som inte är exklusiva för de kommuner som lagt ner skolor.

Förändringar i valdeltagandet

Det är således svårt att urskilja några tydliga avtryck av skolnedläggelser på valen till kommunfullmäktige. Förändringarna i valresultat avviker inte på något entydigt sätt från valresultaten i de kommuner som inte har tagit något beslut om att lägga ner skolor under samma mandatperioder. Det här skulle emellertid återigen kunna vara ett resultat av att två olika processer neutraliserar varandra i valresultaten. Att summan av rösterna av de som bestraffar och belönar politiker/partier som tar beslut om skolnedläggelser är lika med noll.

Men om så är fallet borde det ökade engagemanget ge avtryck i valdeltagandet i kommunen som helhet samt inte minst i den aktuella specifika valkretsen. Återigen finns det två olika potentiella processer som skulle kunna dra statistiken åt olika håll. Dels skulle det ökade lokala engagemanget kunna leda till att några som annars normalt inte brukar rösta väljer att göra det – att de t. ex. väljer att aktivt rösta emot ett parti eller politiker istället för som annars inte rösta alls. Men avtrycket skulle också kunna slå åt det andra hållet om väljare som vanligtvis röstar på ett specifikt parti väljer att inte rösta alls i protest mot en skolnedläggelse. Istället för att rösta på de motståndare som de annars aldrig skulle kunna tänka sig att rösta på kan de således välja att inte rösta alls.

Tabell 5 Förändringar i valdeltagande

	Valkretsar för nedlagd skola (n = 40)	Kommuner som lagt ner skola (n = 34)	Övriga Natkom- kommuner (n = 57)
Genomsnittlig förändring i valdeltagande	1,98%	+1,87%	+1,81%

Valdeltagandet har generellt sett ökat i de två senaste riksdagsvalen, en trend som också återspeglas i valen till kommunfullmäktige i de Natkomkommuner som inte lagt ner några skolor. Den procentuella ökningen i de kommuner som lagt ner skolor skiljer sig inte heller på något nämnvärt sätt från den allmänna trenden. I de specifika valkretsarna där skolor har lagts ner ökar visserligen valdeltagandet med 0,17 procent mer än ökningen i de övriga Natkomkommunerna. Det innebär dock bara att det sammanlagda genomsnittliga avtrycket i en valkrets med 2000 personer är ytterligare tre personer som röstar. I en kommun med 20 000 invånare som tagit beslut om att lägga ner en skola är den genomsnittliga ökningen i valdeltagandet 10 personer jämfört med de kommuner som inte lagt ner någon skola.

Det ytterst lilla avtryck i valdeltagandet som finns i kommuner som tagit beslut om att lägga ner skolor skulle dock återigen kunna förklaras med att två motsatta processer neutraliserar varandra. Men med tanke på att avtrycket i såväl valresultat och valdeltagande är väldigt litet framstår det som mer troligt att skolnedläggelser helt enkelt inte har någon entydig påverkan på valresultat.

Sammanfattande diskussion

En skev bild av verkligheten

Statistiken i den här studien ger således inget stöd för antagandet att skolnedläggelser generellt påverkar lokala valresultat på något tydligt och entydigt sätt. Svaret på studiens tre övergripande frågeställningar är således i stort sett desamma:

1. Nja: skolnedläggelser kan möjligtvis ge ett mindre avtryck i det nästkommande valet till kommunfullmäktige i de valkretsar där skolorna är placerade.
2. Nej: skolnedläggelser ger inget generellt entydigt avtryck i resultatet i det nästkommande valet till kommunfullmäktige i kommunen som helhet.
3. Nej: skolnedläggelser ger inget generellt avtryck i valdeltagandet i det nästkommande valet till kommunfullmäktige.

Det är däremot inte svårt att utskilja enskilda fall i studien där det framstår som att skolnedläggelsen skulle kunna ha påverkat det nästkommande valresultatet i en negativ riktning. Men det finns också fall där det är möjligt att skolnedläggelsefrågan kan ha haft en positiv inverkan på valresultatet. Dessutom finns det fall där vi vet att skolnedläggelsefrågan har skapat mycket kontroverser och negativ mediebevakning men där det ändå inte syns några avtryck i resultatet i valet till kommunfullmäktige. (Vi kommer att beskriva en del av de här fallen mer kvalitativt i en senare rapport.)

Sammantaget pekar därför den här kvantitativa studien på att skolnedläggelser generellt sett inte har någon entydig påverkan på lokala valresultat. Bilden av skolnedläggelser som ett i det närmaste automatiskt sänke i nästa val framstår därför som skev. Det är mycket möjligt att proteströster ofta misstas för en bredare folkopinion och att maktskiften i kommuner därför felaktigt tillskrivits kontroversiella skolnedläggelser. En annan möjlig förklaring är att det mindre antal fall som genererat störst kontroverser och nega-

tiva avtryck i valresultaten helt har hamnat i förgrunden i mediebevakningen och i diskussionerna kommunföreträdare emellan och därmed skymt den stora andel skolnedläggelser som varken genererat några stora kontroverser eller negativa valresultat. Bilden av skolnedläggelser som ett valsänke skulle således kunna ses som en felaktig bedömning av missnöjets storlek eller en ensidig fokus på de fall som har ett tydligt negativt utfall.

Från det översiktliga till det enskilda

I de kommande rapporterna kommer vi att fokusera på enskilda faktorer och fall. Även om det sammantagna avtrycket från skolnedläggelser på lokala valresultat är relativt litet kan det finnas enskilda faktorer som på olika sätt kan påverka såväl valresultat som andra aspekter av skolnedläggelser. Vi kommer t. ex. undersöka om det gör någon skillnad om nedlagda skolor ligger på landsbygden eller i städer; om kommunens storlek spelar någon roll; om avståndet i tid till nästa val spelar in; eller om det spelar någon roll om det är moderater, socialdemokrater etc. som styr en kommun och som fattar beslut om att lägga ner en skola. Genom ytterligare bearbetningar av det statistiska materialet samt inte minst djupare studier av enskilda intressanta fall har vi således ambitionen att ge inblickar i vilka faktorer och strategier som fungerar väl inte bara i relation till resultatet i nästkommande val utan också i relation till kommunikationen med medborgarna under planerings- och beslutsprocesser om att lägga ner skolor.

Referenser

Johansson, Folke (2010) Partival i kommunalvalen, i Johansson, Folke (red.) *Kommunalvalet 2006: Väljare och partier i den lokala demokratin*, Göteborg: Göteborgs universitet.

Magnusson, Bruno och Elisabeth Berg (2007) *Stängningen av Svartlå skola. En konsekvensanalys ur samhällsperspektiv*. Forskningsrapport 2007:16. Luleå: Luleå tekniska universitet.

Nord, Lars och Jesper Strömbäck (2004) *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.

Pettersson, Maria (2005) Rör inte vår välfärd, i Holmberg, Sören och Lenart Weibull (red.) *Lyckan kommer, lyckan går*. SOM-rapport nr 35. Göteborg: Göteborgs universitet.

Radio Sörmland (SR), *Föräldrar vill folkomrösta om skolorna*, 2011-09-23. www.sr.se/sormland

Sveriges kommuner och landsting (SKL), *Politisk majoritet i kommunerna*. www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna

Svensson, Jakob (2008) *Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati, en studie av medborgarutskotten i Helsingborg*. Lund: Lunds Universitet.

Uba, Katrin (2010) *Save our school! What kinds of impact have protests against school closures in Swedish local politics?* Presentation på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Göteborg 30 sep–2 okt 2010.

